



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**פעילות הממשלה והמעסיקים לעידוד
תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי
עובדים זרים**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

26 ביוני 2012

ו' בתמוז תשע"ב

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת ניצן הורוביץ, יושב-ראש הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים. במסמך נבחנים הצעדים לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים ובמקצועות מסוימים בענפים אחרים שיש בהם דרישה לעובדים זרים. הענפים עתירי העובדים הזרים בישראל הם ענף הסייעוד הביתי, ענף החקלאות וענף הבניין. בענפי התעשייה והמסעדות יש מקצועות שבהם יש דרישה לעובדים זרים.

המטרה בעידוד תעסוקתם של עובדים ישראלים היא להחליף את העובדים הזרים המועסקים בישראל בעובדים ישראלים. לשם כך יש לנקוט שלושה אמצעים עיקריים:

א. צמצום מכסות העובדים הזרים, כדי לעודד מעסיקים להעסיק עובדים ישראלים.

ב. אכיפת זכויות העובדים הזרים וייקור העסקתם.

ג. מתן הכשרה מקצועית ותמיכה לעובדים ישראלים באמצעות הטבות לעובדים ולמעסיקים ישראלים.

האמצעי הראשון ננקט בכל הענפים למעט ענף הסייעוד הביתי. האמצעי השני ננקט באופן חלקי – עיקר הפעולה בתחום היתה בנוגע לייקור העסקתם של העובדים הזרים, בעוד שמירת זכויותיהם לא היתה אפקטיבית עד תחילת 2012. האמצעי השלישי ננקט בכל הענפים אולם בהיקפים שונים וביעילות משתנה; בענף הסייעוד, שבו מרוכזת הקבוצה הגדולה ביותר של עובדים זרים, כמעט לא ניתנת הכשרה מקצועית לעובדים ישראלים, וכן לא ניתנת להם תמיכה יעילה.

טבלה 1. סיכום האמצעים לעידוד תעסוקת ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים עיקריים

הטבות למעסיקים	הטבות לעובדים	הכשרה מקצועית	הפחתת מכסת העובדים הזרים	
יש	אין	אין	אין	סייעוד
יש	אין	אין	יש	חקלאות
יש	יש	יש	יש	בניין

טבלה 2. נתונים על הכשרה של עובדים ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים לעומת מספר

העובדים הזרים בענף בשנת 2012

מגמת השתלבות עובדים ישראלים בענף	מספר עובדים ישראלים שהוכשרו לעבודה	מספר עובדים זרים בפועל	מכסת עובדים זרים	
שלילית	אין הכשרות	52,277	אין מכסה	סייעוד ביתי
שלילית	אין הכשרות	24,766	25,400	חקלאות
חיובית	עשרות בודדות	7,328	8,000	בניין

1. נתונים על עובדים זרים בישראל

מדינת ישראל מאפשרת את הגעתם של עובדים זרים לארץ. כמעט לכל העובדים הכשרה מקצועית מועטה, והם מועסקים בענפי הסייעוד, החקלאות והבניין. נוסף עליהם יש עובדים זרים מקצועיים בתעשייה ובענף המסעדות האתניות ועובדים מומחים.¹

טבלה 3. נתונים על עובדים זרים שנכנסו באשרת עבודה לישראל

סה"כ	אחר	בניין	חקלאות	סייעוד	
90,613	3,683	9,310	23,256	53,708	2010
88,896	4,215	7,349	24,766	52,472	2011
88,918	4,452	7,328	*24,766	52,277	ינואר – פברואר 2012

* אין נתונים מדויקים לחודשים ינואר–פברואר 2012, בשל הליך איזון התיקים.²

העובדים הזרים בישראל בכל הענפים למעט ענף הסייעוד מועסקים לפי מכסה. בשנים האחרונות ממשלת ישראל פועלת לצמצום מכסות העובדים הזרים. הממשלה חתמה על הסכמים עם התאחדות החקלאים בישראל (2009) והתאחדות הקבלנים והבונים (2011), שעוגנו בהחלטות ממשלה 147 ו-3452, ולפיהם הוסכם על מתווה פוחת של מכסות לעובדים זרים בענף (בענף הבניין עד ביטול המכסה).³ גם בענפי המסעדות והתעשייה פחת בשנים האחרונות מספר העובדים הזרים, והוא עומד כיום על כ-200 עובדים בענף.

בשנים האחרונות היו אמורות מכסות העובדים הזרים בבניין, בתעשייה ובענף המסעדות להתבטל, אולם ביטול המכסה בכל אחד מהענפים נדחה עד כה כמה פעמים. כמו כן נדחה פעמים מספר מימוש המתווה הפוחת בענף החקלאות. על-פי הקבוע כיום, יוני 2012 מכסת העובדים הזרים בענף הבניין אמורה לרדת בהדרגה עד לביטולה בסוף שנת 2015. מכסת העובדים הזרים בתעשייה אמורה להתבטל עד סוף 2013, ובענף המסעדות האתניות מתנהל משא-ומתן גם בימים אלו לגבי המכסה. בענף החקלאות המתווה הפוחת נקבע עד שנת 2016.

להלן נתוני המתווה הפוחת לעובדים הזרים בענף החקלאות על שינויו – מאז נחתם ההסכם קטנה ההפחתה המתוכננת במתווה פעמים אחדות ויישומו עוכב בשנה.

¹ להרחבה בנושא ראו: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לא ישראליים בישראל 2010–2011, כתב גלעד נתן, 13 בדצמבר 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02986.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

² איזון תיקים, הליך הקצאת העובדים הזרים בענף החקלאות, מתבצע מדי שנה בשנה.

³ ראו בהרחבה מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת: צורכי כוח-אדם בחקלאות, כתב גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>, ההסכם בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה להתאחדות הקבלנים, כתב גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02920.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.



טבלה 4. ההפחתה ההדרגתית המתוכננת במכסת העובדים הזרים בחקלאות

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	המכסה
-	18,900	20,500	21,500	23,000	24,500	26,000	27,500	בסיס
18,900	20,000	21,500	23,000	24,400	26,000			שינויים ב- 2011
18,900	20,000	21,500	23,000	עד 25,400 ספטמבר 24,400 מספטמבר	26,000			שינויים ⁴ ב- 2012

להלן נתוני הקיצוץ במכסת העובדים הזרים בענף הבניין בשנים האחרונות. גם בענף זה, שבו משנת 2010 ואילך לא היתה אמורה להיקבע מכסה, נדחה ביטול המכסה פעמים מספר בשנים האחרונות.

טבלה 5. השינויים במתווה הממשלתי להפחתה ולביטול של מכסת העובדים הזרים בענף הבניין⁵

לפי החלטה 3453 (2011)	לפי החלטה 2080 (2010)	לפי החלטה 1066 (2009)	לפי החלטה 147 (2009)	לפי החלטה 446 (2006)	
-	-	-	-	15,000	ספטמבר 2006
-	-	-	-	12,000	אוקטובר 2007
-	-	-	-	9,000	אוקטובר 2008
-	-	-	8,000	6,000	אוקטובר 2009
-	8,000	8,000 עד יולי ; 5,000 מיולי	5,000	מומחים בלבד	2010
8,000	8,000 עד יולי ; 5,000 מיולי	2,000	2,000	מומחים בלבד	2011
8,000	2,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2012
8,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2013
5,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	יולי 2014
2,000	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	יולי 2015
מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	מומחים בלבד	2016

⁴ אתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה :

<http://www.piba.gov.il/Subject/ForeignWorkers/ForeignWorkers/Documents/%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A5%20%D7%9C%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9D%202012.pdf>, תאריך כניסה : 9 במאי 2012.

⁵ אתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2006/09/des446.htm>,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2009/05/des147.htm>

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2009/12/des1066.htm>

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2080.htm>, תאריך כניסה : 9 במאי 2012.



לקושי לבטל את מכסת העובדים הזרים או להפחיתה יש שתי סיבות עיקריות:

א. לעובדים זרים יש כמה יתרונות על עובדים ישראלים מבחינת המעסיקים. עובדים זרים מוכנים לעבוד שעות רבות מהמותר בחוק בעבור שכר מינימום ופחות משכר מינימום. הם אינם מודעים לזכויותיהם וקל יותר לנצלם. הם נגישים וזמינים יותר למעביד ותלויים בו במידה רבה יותר מעובדים ישראלים.

ב. במקצועות עתירי עובדים זרים יש צורך בהשמה מחדש של עובדים ישראלים שנדחקו מהענף, ולכן יש לעודד עובדים ישראלים לחזור לענפים ולמקצועות מסוימים. לשם כך יש צורך בהכשרה מקצועית, שיפור תנאי ההעסקה והשכר, אכיפת זכויות העובדים וכן, בראש ובראשונה, הוצאת העובדים הזרים מהמקצוע באופן שייצור ביקוש לעובדים ישראלים.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת ההעסקה של אוכלוסיות זרים נוספות על עובדים זרים בעלי אשרה בענפי הבניין, החקלאות, התעשייה והמסעדות. בענפי הבניין והחקלאות – עובדים פלסטינים בעלי היתר עבודה בישראל וכן בעלי אשרת שהייה 5א2, אשרה הניתנת לזכאים להגנה קבוצתית הומניטרית; בענפי התעשייה והמסעדות (כולל בתחומים שבהם אין היתרים להעסקת עובדים זרים) – עובדים בעלי אשרת שהייה 5א2.

2. עובדים ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים

כאמור, שלושה ענפים נחשבים היום לענפים עתירי עובדים זרים: ענף הסיעוד הביתי, ענף החקלאות וענף הבניין. יש לציין כי אם מובאים בחשבון הענפים שמועסקים בהם עובדים זרים שלא נכנסו לישראל באשרת עבודה יש למנות גם את ענפי המלונאות, המסעדות והשירותים עם הענפים עתירי עובדים זרים, שכן עבודת זרים מחליפה כוח עבודה מקומי במקצועות מרכזיים בענפים אלו.

בענף הבניין רובם המוחלט של העובדים הם עובדים ישראלים, ובשנים האחרונות חלה עלייה בשיעור העובדים הישראלים בענף. לעומת זאת בענף החקלאות ובענף הסיעוד יש ירידה במספר העובדים הישראלים וכן זליגה של עובדים זרים לתחומים שבהם הועסקו בעבר עובדים ישראלים בלבד (לדוגמה, סיעוד מוסדי וענפים כמדגה ורפת). בכל הענפים השכר הממוצע לעובד נמוך מהשכר הממוצע במשק. להלן סקירה של מצב התעסוקה של עובדים ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים:

2.1 ענף הסיעוד⁶

עם השנים נוצר מחסור בכוח-האדם הישראלי בענף הסיעוד, וכיום גם בענף הסיעוד הביתי וגם בענף הסיעוד המוסדי יש קושי לגייס עובדים חדשים. ללא שיפור ניכר בתנאי השכר ובמערכות התמיכה לעובדים ההערכה היא שהמחסור בעובדי סיעוד ביתי ישראלים ילך ויגדל. לעובדים סיעודיים שיש להם הכשרה עדיף, מבחינת תנאי השכר, ההעסקה ומקום העבודה, לעבוד במסגרת מוסדית פרטית.

בענף הסיעוד המוסדי יש כבר כיום מחסור בעובדים וקושי לאיים תקנים קיימים. לדברי רוני עוזרי, יו"ר איגוד בתי-האבות, יש היום מצוקה אמיתית באיוש תקנים במוסדות סיעודיים בעיקר במחלקות סיעודיות ציבוריות. לדבריו, השכר הנמוך בענף, שהוא למעשה שכר מינימום, הוא הבעיה המרכזית; היות שכ-70% ממיטות הסיעוד הן במימון ממשלתי, על המדינה לבחור בין שינוי התמחור של מטפל

⁶ חלק זה מתוך: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול באנשים עם צרכים סיעודיים, כתב גלעד נתן, 29 במאי 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02854.pdf>, תאריך כניסה: 22 במאי 2012.



סיעודי במוסדות (עובד ישראלי), באופן שיאפשר לשלם למטפל סיעודי סכום של 40–50 ש"ח לשעה במקום 20 ש"ח כיום, ובין הקצאת מכסה של כ-2,000 עובדים זרים לעבודה כמטפלי סיעוד במוסדות סיעודיים.⁷

בקרב העובדים בתחומים של בריאות, רווחה וסעד הרוב המוחלט הוא נשים. בקרב מטפלות הבית שיעור הנשים עמד בשנת 2009 על כ-90%.⁸ מטפלות הבית משתכרות לפחות שכר מינימום. בתעריף המוסד לביטוח לאומי מחושב שכרן כמינימום פלוס 4%.

עובדים ישראלים בתחום הבריאות, הרווחה והסיעוד ככלל (גם רופאים וטכנאים ועובדי מעבדות בעלי מיומנות גבוהה) משתכרים שכר נמוך מהשכר הממוצע במשק. עובדי הסיעוד במוסדות סיעודיים ומטפלות בית משתכרים שכר נמוך מהשכר הממוצע ומהשכר החציוני (כולל השכר בעבור משמרות בקרב עובדי מוסדות).

מטפלות בית מועסקות במשרות חלקיות ובשכר מינימום. העבודה עם זכאי גמלת סיעוד היא במקרים רבים עבודה פיזית קשה. השכר הנמוך, הקושי הנפשי והפיזי הכרוך בעבודה והצורך לעבוד אצל מספר מעסיקים למי שמעוניינת לעבוד במשרה מלאה (הדבר כרוך גם בהוצאות על נסיעות בין המעסיקים ללא שיפוי) הם חסמים לכניסה לענף.

העסקת עובד ישראלי באמצעות חוק הסיעוד היא בחלקיות משרה בלבד, ועלות העסקתו של עובד סיעודי ישראלי באופן פרטי יקרה. לכן רוב הנזקקים לסיוע סיעודי בבית מעסיקים עובד ישראלי באמצעות חוק הסיעוד במשרה חלקית או עובד זר.

נוסף על השכר הנמוך ותנאי העבודה הפיזית הקשים, יש בתחום זה בעיות של שחיקת העובדים. העבודה של המטפל הסיעודי מורכבת: העובד נמצא לבדו, מתמודד עם המטופל ובני-משפחתו, עם תביעות שאינן קשורות בתפקידו המקצועי, עם מצבים משפחתיים מסובכים, עם מותם של מטופלים ועם צרכים סיעודיים ואחרים קשים.

2.2 ענף החקלאות

בשנת 2008 החל מספר העובדים הזרים בחקלאות לרדת, ובד בבד החל מספר הישראלים בענף לעלות. העלייה במספר הישראלים נמשכה גם בשנים 2009–2012 (בשנת 2011 היתה ירידה), ועיקר העלייה היתה בשנת 2009 – שנה שבה היתה הגבלה חמורה על כניסתם של עובדים זרים לישראל. כמו כן, בשנים 2008–2011 נמשכה העלייה המתונה במספר העובדים הפלסטינים בישראל. מגמת העלייה במספר העובדים הישראלים בענף נמשכת במקביל לאי-הגידול במספר העובדים הזרים בחקלאות בישראל. בכל השנים, ככל שמספר העובדים הזרים בחקלאות קטן כך גדל מספר העובדים הישראלים והפלסטינים בענף.⁹

⁷ רוני עוזרי, יו"ר איגוד בתי-האבות, שיחת טלפון, 17 במאי 2011.

⁸ אתר האינטרנט של הלמ"ס, http://www.cbs.gov.il/publications10/1417/pdf/t02_01.pdf, 13 באפריל 2011. יש לציין כי בניגוד למגזר היהודי, המהווה כ-90% מכלל העובדים בענף, ובו יש פער ברור בין גברים לנשים, בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, המהווה כ-10% מהעובדים בענף, אין פער של ממש בין שיעור הנשים לשיעור הגברים.

⁹ ראו בהרחבה: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח-אדם בחקלאות, כתב גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.



ברבעון הראשון של שנת 2012 עבדו בחקלאות כ-51,300 עובדים ישראלים – עלייה ניכרת לעומת מספר העובדים הישראלים בשנת 2011 (42,600).¹⁰ מספר העובדים המקצועיים המועסקים בענף גדל מ-33,500 פועלים חקלאיים ל-36,500 פועלים חקלאיים בענף החקלאות (משלח יד).¹¹ העובדים הישראלים מועסקים ביותר מ-60,000 משרות. חלק מהעובדים מועסקים באופן חלקי במהלך השנה אצל מעסיקים שונים, וחלקם מועסקים אצל כמה מעסיקים במקביל. יש לציין כי נוסף על העובדים המועסקים כחוק יש תופעה משמעותית של העסקת פועלים לא מדווחים בחקלאות (פועלים ופועלות ערבים, שמועסקים באמצעות "ראיסים").

למרות הנתונים המצביעים על עלייה במספר העובדים הישראלים בענף, לטענת מעסיקים יש קושי להעסיק עובדים ישראלים בחקלאות משום שאין נכונות של עובדים מקומיים לעבוד במקצוע, בשל תנאי העבודה הקשים. לטענת גורמים העוסקים בהשמה ובאיגוד של פועלים חקלאיים, יש נכונות לעבודה בענף אולם התחרות מצד העובדים הזרים ואי-הנכונות להעסקה ישירה פוגעים בהשתלבות של עובדים ישראלים בענף. יש לציין כי בענף החקלאות גם יכולת העובד לעבוד בעבודה מרוחקת היא רכיב חשוב בהשתלבותו, שכן עיקר העבודה החקלאית בישראל היא בפריפריה.

2.3 ענף הבניין

בתחילת 2010 עבדו בענף כ-144,000 עובדים ישראלים. מכסת העובדים הפלסטינים היתה 15,500, והיא נוצלה במלואה. מכסת העובדים הזרים היתה 8,000.¹² בשנת 2010 גדל במידה ניכרת מספר העובדים הישראלים, וקרוב ל-14,000 ישראלים נוספו לעבודה בענף הבניין.¹³ מכסת העובדים הפלסטינים הוגדלה ב-2,500, ומספר העובדים הזרים ירד ב-1,000. בשנת 2011 נמשכה מגמת הכניסה של עובדים ישראלים לענף הבניין, אולם קצב הכניסה ירד, ונכנסו לענף כ-6,000 עובדים ישראלים. במהלך השנה חלה עלייה במספר העובדים הפלסטינים בענף, ונכנסו 2,000 עובדים חוקיים וכ-2,400 עובדים לא חוקיים. מספר העובדים הזרים, החוקיים והלא-חוקיים, ירד במהלך השנה.

בהסכם בין הממשלה לקבלנים נקבעו הסדרת הבאתם של העובדים הזרים בענף הבניין בהסכמים בילטרליים והסדרה והרחבה של ההשקעה בהכשרה מקצועית לעובדים ישראלים בענף הבניין.¹⁴ במהלך שנת 2011 התרחבה העסקתם של בעלי אשרת שהייה 2(א)(5) בענף הבניין.

¹⁰ אתר האינטרנט של הלמ"ס, http://www.cbs.gov.il/publications12/saka0112Q/pdf/tab02_01_q.pdf, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

¹¹ אתר האינטרנט של הלמ"ס, http://www.cbs.gov.il/publications12/saka0112Q/pdf/tab02_10_q.pdf, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

¹² נתוני העובדים הישראלים – מהרבעון השלישי של שנת 2009; נתוני העובדים הפלסטינים התקבלו מאהרון ברזאני, לשעבר מנהל מדור התשלומים ביחידת הסמך לעובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 24 בפברואר 2010.

¹³ יש לציין כי במהלך השנה נוספו כ-16,000 ישראלים, ובשיאה (הרבעון השלישי) היתה התוספת הכוללת של ישראלים בענף כ-30,000 עובדים.

¹⁴ להרחבה בעניין ההחלטה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ההסכם בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין וההגירה להתאחדות הקבלנים, כתב גלעד נתן, 11 ביולי 2011.



טבלה 6. שיעור העובדים הישראלים בבנייה בכלל העובדים בענף, דצמבר 2011

שיעור העובדים הישראלים	פלסטינים	זרים	ישראלים	סה"כ	2011
87.5%	31,300	5,500	163,300	187,600	עובדים ישראלים ועובדים חוקיים לפי מכסות
71.1%	34,200	32,000	163,300	229,500	כלל העובדים לפי נתוני הלמ"ס

חשוב לציין כי לדחיית ההפחתה במכסת העובדים הזרים יש השפעה על תעסוקת ישראלים בענף. בשנים 2008–2009, שבהן לא חלה ירידה של ממש במכסה, נעצר הגידול במספר הישראלים. בשנת 2002 היו בענף הבניין 79,500 עובדים זרים ו-118,700 עובדים ישראלים, בשנת 2008 היו בענף 36,400 עובדים זרים ו-150,700 עובדים ישראלים. בשנת 2010 גדל מספר העובדים הישראלים בענף במידה ניכרת, ובשנת 2011, שבה נעצרה הפחתת מספר הזרים וגדל מספר הפלסטינים, העלייה במספר העובדים הישראלים התמתנה.

טבלה 7. עובדים ישראלים בענף הבניין, 2008–2011¹⁵

רבעון I	רבעון II	רבעון III	רבעון IV	
150,100	148,900	155,000	148,500	2008
141,700	146,800	143,400	137,600	2009
138,900	157,500	173,700	159,400	2010
153,000	161,300	175,000	-	2011

בשנים 2008–2009 לא השתנה מספר העובדים הזרים והפלסטינים בישראל שינוי של ממש. מכסת העובדים הזרים ירדה מאוקטובר 2008 עד אוקטובר 2009 ב-1,000 עובדים בלבד. מספר העובדים הזרים המוסדרים והעובדים הלא-מוסדרים שנכנסו כחוק לעבודה בענף (כלומר נכנסו כחוק ואיבדו את מעמדם בתום תקופת ההיתר) נשאר יותר מ-9,000. מכסת העובדים הפלסטינים לא השתנתה באותן שנים. לעומת זאת, מספר העובדים הישראלים ירד במידה ניכרת, למרות הטענות בדבר הביקוש הגובר לעובדים בענף.

גם בשנים 2010–2011 לא השתנה מספר העובדים הזרים והפלסטינים בישראל שינוי של ממש. מספר העובדים הזרים המוסדרים והעובדים הלא-מוסדרים שנכנסו כחוק נשאר יותר מ-9,000, אולם יש לציין כי מספר העובדים הזרים בעלי המעמד המוסדר בענף ירד. הירידה במספר העובדים הזרים החוקיים הושלמה באמצעות הגדלת מכסת העובדים הפלסטינים. מספר העובדים הישראלים גדל במידה ניכרת בשנת 2010, בד בבד עם הגבלת מספר העובדים הזרים. העלייה נמשכה גם בשנת 2011, אולם בקצב מופחת. ניתוח הדיווח של מעסיקים באיו"ש לביטוח הלאומי מצביע על ניצול חלקי של היתרי עבודה, ולחלופין – על תת-דיווח של מעסיקים על העסקה של עובדים פלסטינים.

¹⁵ אתר האינטרנט של הלמ"ס, לוח 2.1, [מועסקים לפי ענף כלכלי](#), 2010, לוח 2.1, [מועסקים לפי ענף כלכלי](#), 2011, תאריך כניסה: 31 בינואר 2012.



3. פעולות שממשלת ישראל נוקטת כיום לעידוד תעסוקת ישראלים

בשנים האחרונות הכירה הממשלה בצורך לעודד ישראלים לעבוד בענפים עתירי עובדים זרים. בבחינת מדיניות התעסוקה ויישומה עולה כי בענף הבניין קוצצה מכסת העובדים הזרים קיצוץ ניכר ומספר העובדים הישראלים גדל; לעומת זאת, בענף החקלאות, שבו נשמרת יציבות במכסת העובדים הזרים, הלך וירד מספר העובדים הישראלים, למעט בתקופות שבהן ירד מספר הזרים בענף.¹⁶

כחלק מהפעולות לצמצום מספר העובדים הזרים בענפים עתירי עובדים זרים קבעה הממשלה בהחלטותיה ובהסכמים בענפי החקלאות והבניין אמצעים לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים כדי לתת מענה על צורכי כוח-האדם בהם.

לטענת משרד האוצר אין לקשור בין הפחתת מספר העובדים הזרים במשק לבין הכשרות של עובדים ישראלים. כשם שאין למדינה חובה לספק עובדים למעסיקים בענפים שבהם לא מועסקים כיום עובדים זרים, אין חובה למדינה לספק עובדים מוכשרים למעסיקים בענפים כגון בניין וחקלאות. **המנגנון הנכון להגדלת מספר המועסקים הישראלים בענפים אלה הוא פעילות יזומה של המעסיקים לקליטת עובדים ישראלים, תוך הצעת שכר הולם.** להמחשת נקודה זו יוזכר שוב, כי בעשור האחרון הפחיתה הממשלה במידה ניכרת את מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבניין, וכתוצאה מכך נכנסו לעבודה בענף עשרות אלפי עובדים ישראלים חדשים במקום העובדים הזרים אשר הועסקו בו בעבר. על אף האמור בדבר היעדר החובה של המדינה לספק עובדים מוכשרים למעסיקים, הממשלה פועלת לקידום מגוון תוכניות להכשרה ולעידוד העסקה של עובדים ישראלים, לנוכח הרצון לסייע למעסיקים בקליטתם.¹⁷

להלן סקירת פעילות הממשלה לצמצום מספר העובדים הזרים בענפים השונים ולהגדלת מספר העובדים הישראלים בהם.¹⁸

3.1 ענף החקלאות

בענף החקלאות יש צורך בעיקר בעובדים שלהם הכשרה מקצועית מועטה לעבודה בעונה החקלאית. הממשלה קבעה הפחתה של מכסת העובדים הזרים בענף בהדרגה, אולם יש לציין כי עד כה לא הופחתה המכסה בפועל, ובמקביל למתן/נקבעו הטבות למעסיקים בענף. כמו כן, לפי ההסכם בין התאחדות החקלאים וממשלת ישראל, שנחתם ב-2009, ניתנו מענקים למיכון חוסך בכוח-אדם והוקצו 45 מיליון ש"ח לחמש שנים לשם עידוד העסקת ישראלים בחקלאות.

יש לציין כי כבר בשנת 2007, עוד בטרם נחתם ההסכם, הושגו הבנות בין יו"ר הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים דאז חה"כ לשעבר רן כהן ומשרד האוצר להעמדת תקציב של 5 מיליון ש"ח בשנתיים לתוכנית פיילוט לעידוד מעסיקים להעסיק עובדים ישראלים בחקלאות.¹⁹ **תוכנית הפיילוט מעולם לא יושמה בשל חוסר היענות מצד מעסיקים.** ב-2009, על בסיס תוכנית זו, גיבש בנק ישראל,

¹⁶ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח-אדם בחקלאות, כתב גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

¹⁷ רותם רולף, רכות תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

¹⁸ להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עובדים זרים בישראל – סוגיות מרכזיות ותמונת מצב 2009, כתב גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02210.pdf>, תאריך כניסה: 9 במאי.

¹⁹ על התוכנית ראו: אתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2008-07-02.rtf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.



בשיתוף משרדי החקלאות והאוצר, תוכנית פיילוט לעידוד תעסוקת ישראלים בחקלאות.²⁰ התוכנית מבוססת על מתן מענקים לעובדים ולמעבידים בשני אזורי פיילוט במשך שנתיים. תקציב התוכנית היה אמור להיות 5 מיליון ש"ח בשנה. גם הפיילוט הזה לא יצא לפועל בשל חוסר היענות מצד מעסיקים.²¹

לפי דוח מבקר המדינה 2012, גם התוכנית לעידוד תעסוקת ישראלים במסגרת ההסכם בין הממשלה להתאחדות החקלאים לא יצאה לפועל. לפי הדוח, בשנת 2010 ניתנו מענקים להעסקתם של 19 עובדים ישראלים בלבד, ואילו בשנת 2011, אף שהוגשו בקשות בידי 42 מעסיקים בענף להעסקת 161 עובדים, לא אושרו בקשות כלל.²²

למרות האמור בדוח מבקר המדינה, לפי נתוני משרד החקלאות רוב מוחלט של הבקשות אושר ותקצב:

טבלה 8. נתונים על תקצוב לעידוד תעסוקת ישראלים²³

			2011				2010	
מחוז	מעסיק	תקציב בש"ח	מעסיק	תקציב בש"ח	מועסק	תקציב בש"ח	מעסיק	מחוז
נגב	3	77,000	10	171,000	33	1,215,000	102	1,530,000
צפון	2	22,000	2	38,000	3	120,000	8	120,000
עמקים	2	33,000	3	57,000	17	390,000	26	390,000
שפלה וההר					1	30,000	2	30,000
מרכז	4	55,000	5	95,000	8	285,000	19	225,000
סה"כ	11	187,000	20	361,000	62	2,040,000	157	2,295,000
סה"כ תקציב בש"ח	548,000			4,335,000				

בראשית מאי 2012 פורסם הנוהל לשנת 2012,²⁴ ולפיו יינתן למעסיקים שיעסיקו עובד ישראלי חדש בענף לתקופה של ארבעה חודשים לפחות, מענק של 1,000 ש"ח לכל חודש העסקה (לתקופה של לא יותר מ-30 חודשים).

לדברי רותם רולף, רכזת תעסוקה באגף התקציבים במשרד האוצר, בעקבות התאמות שבוצעו בנוהל לעידוד תעסוקת ישראלים בענף, ונוכח יצירת שיתוף פעולה בין משרד החקלאות למשרד התמ"ת

²⁰ אתר האינטרנט של בנק ישראל, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/papers/paper18h.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

²¹ מתוך: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עובדים זרים בישראל, סוגיות מרכזיות ותמונת מצב, כתב גלעד נתן, 2 בפברואר 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02210.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

²² אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה: <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=611&id=57&frompage=798&contentid=12411&arentcid=12410&direction=1&bctype=1&frombutton=0&startpage=14&sw=1024&hw=698>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

²³ אינה שמרלינג, יו"ר הוועדה למתן תמריצים בענף החקלאות, משרד החקלאות, דוא"ל, 17 במאי 2012.

²⁴ אתר האינטרנט של משרד החקלאות, http://www.moag.gov.il/agri/yhidotmisrad/reshut_techun/technun_calcali/behelim/nohal_ovdim_israelim_2012.htm, תאריך כניסה: 22 במאי 2012.



בשיווקו של ההסדר, צפוי שהניצול התקציבי שלו יגדל. יישום ההסכם, על כלל מרכיביו, עתיד להביא לייעול ולפיתוח של הענף ולכניסתם של עובדים ישראלים אליו.²⁵

בשנים 2010–2011, מכלל מקבלי מענק עבודה מועדפת²⁶ עבדו בעבודה מועדפת בחקלאות 2,820 עובדים שקיבלו את המענק (1,409 עובדים בשנת 2010 ו-1,411 עובדים בשנת 2012 – שהם 5.9% ו-6.1% ממקבלי המענק בהתאמה).²⁷

3.2 ענף הבניין²⁸

בענף הבניין יש כיום חוסר בעובדים במקצועות השלד, במפעילי צמ"ה, מנופים ועגורנים וכן במהנדסים והנדסאים. כמו כן, מסתמן מחסור במנהלי עבודה. במקביל לצמצום ניכר של מכסת העובדים הזרים בענף העניקה הממשלה הטבות למעסיקי ישראלים ולעובדים ישראלים.

ההבדל המהותי בין ענף הבניין לענף החקלאות, שנתוניו הובאו בסעיף הקודם, הוא שמעסיקים בענף הבניין נאלצו להעסיק עובדים ישראלים בשל קיצוץ המכסה, ואילו בענף החקלאות לא קוצצה המכסה והמעבידים יכולים להמשיך להעדיף את העסקת העובדים הזרים. הבדל נוסף הוא שההטבות שהעניקה הממשלה לשם עידוד העסקת עובדים ישראלים ניתנו הן למעסיקים והן לעובדים, ואילו בחקלאות ההטבות ניתנות למעסיק בלבד. עם זאת, יש לציין שעיקר הישראלים נכנסו לעבודה בענף לפני שההטבות ניתנו, כתוצאה ישירה של הפחתת המכסה.

למרות העלייה הניכרת במספר העובדים הישראלים בענף הבניין בכלל ובמקצועות ה"רטובים" בפרט,²⁹ לטענת התאחדות הקבלנים זה זמן רב אין די עובדים ישראלים שמתאימים לעבודה במקצועות ה"רטובים". נוסף על המחסור בעובדים במקצועות אלו, בשנים האחרונות מסתמן מחסור גובר במהנדסי בניין, בהנדסאי בניין ובמפעילי ציוד מכני-הנדסי (צמ"ה).

בהסכם שנחתם בין ממשלת ישראל להתאחדות הקבלנים נקבע מסלול להכשרה פנים-מפעלית בענף הבניין לעובדים במקצועות ה"רטובים". ההסכם תוקצב ב-36 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 2011–2012. עד כה לא יושם ההסכם. במקביל, בשנים האחרונות הופעל מיזם משותף לממשלת ישראל, להתאחדות הקבלנים ולהסתדרות עובדי הבניין והעץ באמצעות קרן החופשה. במסגרת המיזם הוכשרו עובדים ישראלים לעבודה במקצועות שלד במסגרות של משרד התמ"ת.

עד פברואר 2011 הוכשרו 311 עובדים ב-14 קורסים שנפתחו במסגרת המיזם המשותף האמור בשנים 2010–2011; במרס 2012 הסתיים קורס נוסף ומאז לא מתקיימים קורסים. לדברי מנהל המיזם מר שמעון דבוש, אין כרגע מימון להפעלת קורסים, ולכן, למרות הביקוש הרב, הם אינם נפתחים בשלב זה.³⁰ נושא מימון של הקורסים בעתיד וקיומם ומנגד האפשרות של החלפתם ושילובם במסגרת אחרת לעידוד תעסוקת ישראלים, נדונו בחודשים האחרונים בין משרדי האוצר והתמ"ת, התאחדות הקבלנים

²⁵ רותם רולף, רכזת תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

²⁶ מענק עבודה מועדפת: מענק המשולם לחיילים משוחררים שעבדו בעבודה המוגדרת עבודה מועדפת במשך 150 יום לפחות. המענק משולם בידי הביטוח הלאומי.

²⁷ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_237.pdf, תאריך כניסה: 22 במאי 2012.

²⁸ ראו בהרחבה: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח-אדם בענף הבניין – סקירה שנתית 2012, כתב גלעד נתן, 27 בפברואר 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03015.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

²⁹ מקצועות "רטובים", מקצועות השלד.

³⁰ שמעון דבוש, מנהל מיזם בונים ישראלים, שיחת טלפון, 9 במאי 2012.



והסתדרות עובדי הבניין. התוצאה היא שעד כה, יוני 2012 לא מתקיימת הכשרה של עובדים נוספים, למרות הביקוש לעובדים מצד המעסיקים וההתעניינות בעבודה בענף מצדם של מחפשי עבודה.

3.3 ענף המסעדות האתניות

בענף המסעדות האתניות יש צורך בטבחים. בתחום המסעדות האתניות המדיניות היא ייקור תשומות העובדים הזרים בשילוב הכשרה מקצועית של עובדים ישראלים בתחום הטבחות. כיום יש מגבלה של שכר חודשי מינימלי של 12,000 ש"ח בהעסקת עובד זר בענף המסעדות האתניות, לנוכח ההנחה שתשלום שכר גבוה לעובד הזר מעיד על צורך אמיתי בעובד שיש לו ידע וניסיון ייחודיים בתחום. עם זאת, קשה מאוד לפקח על העמידה בתנאי זה של השכר המינימלי. בשל כך, פועל משרד האוצר, עם משרד התמי"ת, לשינוי מבנה עלות ההעסקה של עובד זר בענף, כך שעלות השכר שהמעסיק משלם תישאר דומה אך שיעור גבוה יותר מהסכום יופנה למסלולים שאפשר לפקח עליהם בקלות יחסית, כגון פיקדון יציאה מרצון של העובדים הזרים ואגרות.³¹

בקורסי טבחות של האגף להכשרה מקצועית בתמי"ת מוקדשות לפחות 150 שעות (מתוך 1,050 שעות מעשיות) לבישול אתני. כמו כן, עד כה נפתחו ארבעה קורסים ייעודיים לבישול אתני (600 שעות).³² שירות התעסוקה מפנה טבחים ועוזרי טבחים למסעדות אתניות. בשנים 2010–2011 הופנו 1,821 עובדים ואוישו בממוצע 169.5 משרות בענף בכל חודש, לעומת כ-297.5 משרות שנדרשו בממוצע חודשי.³³

3.4 ענף הסייעוד

בתחום הסייעוד יש צורך בעובדי סיעוד ביתי ובעובדי סיעוד מוסדי, והממשלה מעניקה הטבות למעסיקי עובדים ישראלים. כמו כן, בימים אלו נבחנות כמה הצעות לרפורמה בתחום הביטוח והטיפול הסייעודי בישראל. משנת 2009 ואילך מוקצה סכום של כ-200 מלש"ח לעידוד תעסוקת ישראלים בענף הסייעוד, על-ידי מימון תוספת של שלוש או ארבע שעות סיעוד נוספות לזכאים בשתי הרמות הגבוהות של קצבת הסייעוד מהביטוח הלאומי (בהתאם לרמת הגמלה), אם הקשיש מחזיק בהיתר להעסקת עובד זר אך בחר שלא לעשות בו שימוש.³⁴

לפי משרד התמי"ת, בענף הסייעוד, שבו 42,653 עובדים חוקיים ועוד 9,624 עובדים בלתי חוקיים (על-פי נתוני מרס 2012), נדרשת נוכחות בעבודה של 24 שעות בכל ימות השבוע, ואין בנמצא עובד ישראלי המוכן או יכול לבצע את העבודה הנעשית בידי עובדים זרים במתכונתה הנוכחית.³⁵

האגף להכשרה מקצועית מתקצב הכשרה מקצועית של סייעות סיעוד. להלן נתונים על ההכשרות משנת 2009 ואילך:

³¹ רותם רולף, רכות תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

³² רון בר יוסף, משרד התמי"ת, עידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במאי 2012.

³³ יעקב זיגדון, סמנכ"ל השמה, שירות התעסוקה, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2012.

³⁴ רותם רולף, רכות תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

³⁵ רון בר יוסף, משרד התמי"ת, עידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במאי 2012.



טבלה 9. הכשרה מקצועית במקצוע סייעות מאומנות³⁶

2012 רבעון I	2011	2010	2009	
38	195	91	210	הכשרת יום מתוקצב
0	20	0	0	הכשרת ערב עסקי

שירות התעסוקה, מתוך מודעות למחסור במטפלות בית (מט"ביות), נערך להפעלת פיילוט לגיוס עובדות אלו. במחוז דן יקיים שירות התעסוקה, במחצית השנייה של שנת 2012, 11 מפגשי גיוס למט"ביות באמצעות חברת "מנפאואר-קר". יש לציין כי מט"ביות עובדות בחלקיות משרה של 20 שעות חודשיות.

שירות התעסוקה מפנה עובדי סיעוד (מוסדי וביתי) למעסיקים. בשנים 2010–2011 הופנו (בממוצע חודשי) 354 עובדי סיעוד ואוישו 97 משרות בענף בכל חודש, לעומת כ-46 משרות שנדרשו בממוצע חודשי.³⁷

3.5 ענף התעשייה

בתעשייה הממשלה פועלת להכשרה מקצועית של עובדים ישראלים במקביל להפחתה של מכסת העובדים הזרים בענף. משרד האוצר פועל, עם משרד התמ"ת ושירות התעסוקה, ליישום ההסכם שנחתם עם התאחדות התעשיינים בתחילת שנת 2012, שעניינו סיוע במימון הכשרה וקליטה של רתכים ישראלים בענף התעשייה, במקביל להסכמה כי לא ייכנסו עוד עובדים זרים חדשים לענף זה.³⁸ יש לציין כי עד כה לא הוחל ביישום ההסכם.³⁹

המשרד מכשיר עובדים מיומנים לכל ענפי התעשייה, בין היתר בתחומים מתכת, חשמל, אלקטרוניקה ומחשבים. היקף ההכשרה נגזר מהתקציב המוקצה לכך בכל שנה. נוסף על כך, בכל שנה כ-10,000 בוגרי לימודי הנדסאים, בכל מקצועות ההנדסה, יוצאים לשוק ואמורים להוות את שדרת כוח-האדם הטכנולוגי בתעשייה.⁴⁰

שירות התעסוקה מפנה לתעשייה עובדים בכמה מקצועות; בשנים 2010–2011 הופנו 1,042 עובדים (רתכים, כרסמים ומסגרים) בממוצע חודשי ואוישו 204 משרות, לעומת 675 עובדים דרושים בממוצע בחודש.⁴¹

יש לציין כי בשנים האחרונות מועסקים יותר עובדים מומחים בתעשייה אך מסתמן מחסור במקצועות נוספים שנדרשת בהם הכשרה מקצועית. מעבר למקצועות המתכת, המחסור בתעשייה כיום הוא בעיקר בתחומים שמפאת מיעוט העובדים בהם או בשל האפשרות שהתחומים עצמם ייעלמו מהמשק הישראלי לא בהכרח מוצדק לקיים בהם הכשרה מקצועית אלא אפשר יהיה, באמצעות עובדים מומחים, לתת מענה נקודתי על הצרכים בהם (למשל "שמוטריס" – מתחזקי תנורי התכה; מבלטנים בענפי המתכת

³⁶ הכשרת יום, הכשרה מתוקצבת לזכאים בקורסים שנעשים במהלך יום העבודה. הכשרת ערב, לימודי ערב לא מתוקצבים.

³⁷ יעקב זיגדון, סמנכ"ל השמה שירות התעסוקה, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2012.

³⁸ רותם רולף, רכות תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

³⁹ אבי ברק, ראש אגף עבודה, התאחדות התעשיינים, שיחת טלפון, 23 במאי 2012.

⁴⁰ רון בר יוסף, משרד התמ"ת, עידוד תעסוקת ישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 במאי 2012.

⁴¹ יעקב זיגדון, סמנכ"ל השמה שירות התעסוקה, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 במאי 2012.



והפלסטיקה). עם זאת, יש לתת את הדעת לשורה של מקצועות בתעשייה שבהם העובדים הולכים ומזדקנים ויש צורך בכניסת עובדים חדשים.⁴²

3.6 פעולות שנוקטים מעסיקים לעידוד תעסוקת ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים

בענפי החקלאות והסיעוד לא נוקטים ארגוני המעסיקים פעולות כלשהן לעידוד תעסוקת ישראלים. מעסיקים בענף הסיעוד אינם מאורגנים בארגונים כלכליים. הארגונים המייצגים את החקלאים, לעומת זאת, מסוגלים לפעול לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים בענף.

בענפי הבניין והתעשייה יש פעילות מאורגנת של ההתאחדויות לעידוד תעסוקת ישראלים בענף. התאחדות הקבלנים שותפה לתוכניות ואף יוזמת תוכניות שונות לעידוד תעסוקת עובדים ישראלים במקצועות השלד וכן פעילה בתמיכה באמצעות מלגות בסטודנטים הלומדים הנדסת בניין.

4. מודלים נוספים לעידוד תעסוקת ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים

4.1 חידוש החובה להציע עבודה באמצעות שירות התעסוקה

בעבר היתה חובה להציע לעובדים ישראלים כל משרה שנתבקש בה עובד זר, באמצעות שירות התעסוקה. בדיוני הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים הועלתה כמה פעמים הטענה כי ביטול חובה זו תורם לאבטלה בקרב עובדים במקצוע מסוים, למשל בקרב פועלות חקלאיות באזורים שבהם שיעור האבטלה גבוה. רותם רולף, רכזת תעסוקה באגף התקציבים, מסרה כי הרעיון להחזיר את החובה להציע כל משרה באמצעות שירות התעסוקה נבחן שוב בימים אלו, ואפשר שיערך פיילוט בעניין זה באזור מסוים ובמקצוע מסוים. אם יימצא שהמנגנון המוצע יעיל ומביא לכניסתם של ישראלים לעבודה בענפים שמועסקים בהם עובדים זרים, הנושא יקודם על-ידי המשרד האוצר.⁴³

4.2 שינוי והרחבה של מתן מענק העבודה המועדפת

להלן נתונים על מענק העבודה המועדפת בשנים 2010–2011; המענק הניתן כיום לחיילים משוחררים, שעובדים במקצוע המוגדר עבודה מועדפת במשך 150 יום לפחות, הוא 9,239 ש"ח. את המענק תובעים מהמוסד לביטוח לאומי.

טבלה 10. נתונים על מענק עבודה מועדפת בשנים 2010–2011⁴⁴

	2011	%	2010	
תעשייה	6,975	42.9%	5,908	47%

⁴² אבי ברק, ראש אגף עבודה התאחדות התעשיינים, שיחת טלפון, 23 במאי 2012.

⁴³ רותם רולף, רכזת תעסוקה, אגף תקציבים, משרד האוצר, מכתב בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 במאי 2012.

⁴⁴ אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_237.pdf, תאריך כניסה: 22 במאי 2012.



מלונאות	2,836	20.6%	2,690	18.1%
תחנות דלק	2,710	19.7%	2,733	18.4%
בנייה	813	5.9%	917	6.2%
חקלאות	1409	10.2%	1411	9.5%
סיעוד	89	0.6%	110	0.7%
סה"כ	13,765		14,836	

אין נתון גלוי של מספר החיילים המשתחררים בכל שנה משירות בכוחות הביטחון. עם זאת, לדברי חיים ניר, סגן מנהל היחידה להכוונת חיילים משוחררים, לא רבים מהחיילים המשוחררים הולכים לעבוד בעבודה מועדפת כדי לקבל את המענק. לדבריו המענק כיום אינו גבוה ואינו אפקטיבי, ומתן המענק אף מנוצל בידי מעסיקים, שמשלמים שכר מינימום לחיילים משוחררים. יש מקום לבחון הגדלה של המענק, הענקתו במקצועות נדרשים ולא במקצועות כמלונאות ועבודה בתחנות דלק וכן תשלום המענק ישירות למועסק (בדומה לתשלום מס הכנסה שלילי). כל אלו, נוסף על ההכשרה המקצועית במקצועות העבודה המועדפת, עשויים לתרום לאטרקטיביות של המענק לחיילים משוחררים.⁴⁵

4.3 הגבלה פנים-ענפית וגיאוגרפית בענף החקלאות⁴⁶

כיום אין במדינת ישראל הערכה כוללת של צורכי כוח-האדם בענף החקלאות. אין הערכות, לא לעניין הצורך בהכוונה ובהכשרה של עובדים ישראלים ולא לעניין מספר דורשי העבודה או מספר האנשים מחוץ למעגל העבודה שאפשר לשלב בענף החקלאות באזורים שונים ברחבי הארץ. למשרד החקלאות יש רק הערכה של מספר העובדים הזרים הנדרשים לעבודה בחקלאות. עד כה לא סיפק משרד החקלאות הסבר ליכולתו להעריך רק את הצרכים בעובדים זרים.

מתן ההיתרים כיום הוא על בסיס זכאות על-פי סוגי הגידול והיקף הגידול. משרד החקלאות הוא שקובע את חלוקת המכסה שקבעה הממשלה, לפי כמה קריטריונים:⁴⁷

א. חישוב הבסיס המקצועי הנורמטיבי.⁴⁸ משרד החקלאות קובע מכסת בסיס לפי חישוב זה.

ב. בשל הפער בין חישוב הבסיס ובין המכסה שעליה החליטה הממשלה, משרד החקלאות עורך חישוב של קיצוץ הבסיס הנורמטיבי בשני שלבים – הראשון הוא קיצוץ פרוגרסיבי (קיצוץ שיעור שונה בכל מכסה לפי מספר ההיתרים, בשלוש מדרגות), והשני – קיצוץ אחיד.⁴⁹

⁴⁵ חיים ניר, סגן מנהל היחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, שיחת טלפון, 22 במאי 2012.

⁴⁶ ראו בהרחבה: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח-אדם בחקלאות, כתב גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

⁴⁷ אתר האינטרנט של משרד החקלאות, http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/FB9FB0D3-B0CB-4F3E-8790-1582F9956272/0/model_agri_ovdim_zarim_2010.pdf, תאריך כניסה: 23 בנובמבר 2010.

⁴⁸ חישוב הבסיס הנורמטיבי: נוסחה שלפיה משרד החקלאות מחשב את מספר העובדים הזרים הנדרשים לעבודה בכל ענף בחקלאות.

⁴⁹ הקיצוץ הפרוגרסיבי נעשה לפי קריטריונים מקצועיים, והוא שונה מענף לענף. הקיצוץ האחיד הוא שווה, לפי מספר ההיתרים בלבד.



ג. לאחר חלוקת המכסה המקוצצת ניתנת תוספת שנקראת "העדפת יישובים". תיקון המכסה המקוצצת לפי העדפה של יישובי הערבה התיכונה והר הנגב – 30% ; תיקון המכסה לקו גדר הצפון – 15%, תיקון המכסה ליישובי עוטף-עזה – 15%.⁵⁰

ד. מבחן הכנסה – בחינת היתכנות של העסקת העובד אצל מבקש ההיתר.

אפשר לשנות את שיטות החישוב של משרד החקלאות ולהוסיף פרמטרים המתייחסים לשיעור האבטלה בכל אזור ולזמינותם של עובדים ישראלים לעבודה בענף. שינוי זה אפשר לעשות באופן ישיר או באמצעות הגדלת ההעדפה הניתנת ליישובים באזורים שבהם אין חלופה ישראלית לעובדים הזרים – למשל בערבה התיכונה. כמו כן, אפשר להגביל את מספר הענפים שבהם ניתנת מכסה לעובדים זרים ולנתב את העובדים לענפים ולאזורים שבהם קשה לשבץ בעבודה עובדים ישראלים.

יתרונות:

שינוי שיטת החלוקה של המכסה יאפשר מתן מענה על הצורך בעובדים באזורים שבהם עובדים ישראלים אינם זמינים בלי להגדיל את המכסה הקיימת. באופן זה ייווצר תמריץ נוסף להעסקת עובדים ישראלים באזורים שבהם העובדים הישראלים אכן זמינים לעבודה בחקלאות.

חסרונות:

יש התנגדות בקרב החקלאים לשינוי שיטת החלוקה, בטענה שיש מחסור כולל בעובדים זרים בישראל. כמו כן, ללא הערכה כוללת של הצרכים כל שינוי של חישוב קיים עשוי ליצור עיוותים חדשים.

בישיבות הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים שעסקו בענף החקלאות חזרה ועלתה הטענה כי העובדים הזרים נדרשים לעבוד במקצועות חקלאיים קשים, שבהם יש קושי בהשמת ישראלים (למשל גידולי ירקות בחממות), או מועסקים באזורים מרוחקים שבהם אין דורשי עבודה (כהר הנגב והערבה התיכונה).⁵¹

טבלה 11. הקצאת עובדים זרים בחקלאות לפי ענפים ולפי מחוזות גיאוגרפיים (על בסיס חישוב 2010)⁵²

ענף גידול	צפון	עמקים	מרכז	שפלה	נגב	סיכום כולל
הדרים	108	107	553	224	485	1477
מטעים	1322	707	803	847	817	4496
ירקות	136	2183	1923	1596	7636	13474
פרחים	99	316	1945	481	1076	3917
גדייש	3	8	0	6	10	27
בקר	112	223	157	153	216	862
צאן	22	46	18	12	12	109

⁵⁰ ההעדפה של יישובי עוטף-עזה היא זמנית, שלא כמו ההעדפה של יישובי הערבה התיכונה והר/הנגב, שהיא קבועה.

⁵¹ ראו לדוגמה: אתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2010-12-29.rtf>,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2011-01-19.rtf>,

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2011-07-20.rtf> תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

⁵² יהודית כרמי, משרד החקלאות, דוא"ל, 13 במאי 2012.



494	92	103	158	83	59	לול
256	99	21	56	68	12	מדגה
297	15	110	17	5	149	שונות
25,408	10,459	3,552	5,629	3,746	2,022	סיכום כולל

מנתוני הטבלה אפשר ללמוד כי חלק ניכר של העובדים מועסקים באזורים שאינם מוקדי אבטלה, אולם רובם מועסקים באזורים שבהם אבטלה רבה (לדוגמה באזורי הצפון והעמקים). נוסף על כך, רוב העובדים מועסקים בענפים הנחשבים קשים, כגידולי ירקות ופרחים בחממות, ועדיין יש עובדים זרים רבים המועסקים בגידול בעלי-חיים, לולים, רפתות, מדגה ומטעים וכן במסגרת סעיף שונות.

4.4 הרחבת האמצעים לעידוד תעסוקת ישראלים בענף הסיעוד הביתי והמוסדי⁵³

העבודה בתחום הסיעוד במוסדות ובמשק-הבית היא עבודה קשה ושוחקת נפשית ופיזית. בשנים האחרונות מעסיקים מוסדיים מתקשים למצוא עובדי סיעוד ישראלים, וכיום יש אף דרישה להקצות מכסת עובדי סיעוד זרים למוסדות סיעודיים. שיפור השכר ותנאי ההעסקה הם תנאי יסוד מחייבים בכל ניסיון לעודד תעסוקת ישראלים בענף. בין התנאים הנוספים לכך: הגברת ההכשרה המקצועית ומתן הטבות נוספות לעובדים בענף.

היות שעיקר העובדים בענף מועסקים לפי תעריף שהמדינה קובעת במכרזים, הן במוסדות סיעודיים (מכרז הסיעוד) והן לפי חוק סיעוד, על המדינה להגדיל את המימון של שכר העובדים הסיעודיים. העלאת השכר ממנימום כיום לכ-40 ש"ח לשעה עשויה לתרום תרומה של ממש לנכונות של ישראלים לעבוד בענף. אמצעי אפשרי נוסף הוא קביעת הסכם קיבוצי שיסדיר את הטבות העובדים ואת ארגונם.

4.5 הרחבת ההכשרה המקצועית לאסירים ולאסירים משוחררים⁵⁴

בכל שנה משתחררים כ-6,000 אסירים. תהליך השיקום של אסירים מתחיל בזמן המאסר. על שיקום אסירים בזמן שהותם בכלא ממונה מינהל טיפול ושיקום. על שיקום אסירים מחוץ לבתי-הכלא אחראית הרשות לשיקום האסיר. שיקום אסירים נועד בין השאר להקנות לאסירים כלים מתקנים שיסייעו להשתלבותם בחיים האזרחיים. אחת המשימות המרכזיות של מינהל הטיפול והשיקום היא מניעת רצידיביזם – פשיעה חוזרת וחזרה לכלא. שיעור הרצידיביזם בישראל כיום הוא 62%, ואילו הממוצע העולמי הוא 72%. **שיעור הרצידיביזם בקרב מי שעברו הכשרה מקצועית בבתי-הכלא נמוך בהרבה ונע בין 19% בקרב מקבלי הכשרה מקצועית ל-24% בקרב עובדי מפעלי התעסוקה.**

האסירים המשוחררים בדרך כלל מנוודים, מבודדים ומובטלים, ולכן הם נזקקים לעזרה.⁵⁵ מדינות רבות מפעילות תוכניות לשיקום אסירים כדי לסייע להם להשתלב מחדש בחברה. השיקום מוגדר "הכנת

⁵³ סעיף 4.4 מתוך: הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, מתן מענה על צרכים של בעלי צרכים סיעודיים, תוכנית אופרטיבית לענף הסיעוד, אוגוסט 2011, <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/zarim18.pdf>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

⁵⁴ ראו בהרחבה: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיקום תעסוקתי לאסירים ואסירים משוחררים, כתב גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02583.pdf>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.



האסירים להשתלבות מחדש בקהילה כחברים יעילים ושומרי חוק".⁵⁶ השיקום הכרחי גם ליצירת חברה בטוחה בעבור כלל האזרחים. אסירים שמשחררים ללא הכשרה תעסוקתית וללא כלים שיאפשרו להם להתמודד עם בעיות באופן נורמטיבי עלולים לחזור למעגל הפשיעה ולהוות סכנה לחברה.⁵⁷ מחקרים רבים מוכיחים כי השתתפות בתוכניות שיקום מקטינה את הסיכון לפשיעה חוזרת. נוסף על תרומת השיקום לביטחון החברה, עלויות שיקום האסיר נמוכות מעלויות החזקת האסיר במאסר.⁵⁸

שיקום תעסוקתי הוא נדבך מרכזי בהליך השיקום של האסיר. רבות נכתב על הקשר בין אבטלה לפשע בספרות הקרימינולוגית המקצועית. לאסירים רבים אין הרגלי עבודה, אין מקצוע ושנות הלימוד שלהם מעטות. רבים מהאסירים שחזרו למעגל הפשיעה דיווחו שחוסר תעסוקה ויכולת להתפרנס היו מהגורמים לחזרתם לפשע.

שיקום תעסוקתי במסגרות השב"ס

אגף האסיר בשב"ס מפעיל את מערך התעסוקה, הממונה על תעסוקה והכשרה מקצועית בתוך בתי-הסוהר במסגרת התוכניות הטיפוליות הניתנות לאסירים. במסגרות השב"ס יש 54 מפעלים, ואלה מעסיקים 2,300 אסירים מדי יום ביומו. 3,000 אסירים נוספים עובדים במסגרות שב"ס בעבודות תחזוקה, מטבח ושירותים. בשנת 2010 היו כ-40 קורסים להכשרה מקצועית במגוון תחומים, ולמדו בהם כ-700 אסירים. בשנת 2012 יש כ-50 קורסים להכשרה מקצועית ולומדים בהם כ-800 אסירים. נוסף על העבודה במסגרות השב"ס, אסירים בהליך שיקום יכולים לעבוד מחוץ לבתי-הסוהר. כל אסיר פלילי רשאי להצטרף לעבודה או להכשרה מקצועית. לא תמיד יש מקום לאסירים שמעוניינים בכך. נוסף על כך, אסירים אינם רשאים כיום לעבוד ולהשתתף בהכשרה מקצועית בו בזמן. במפעלים במסגרות השב"ס אסירים עובדים ומקבלים משכורת. האסירים מתמקצעים במפעלים בתחומים כגון מתכת, עץ וטקסטיל. בקורסים להכשרה מקצועית נלמדים מקצועות כגון גנות, טבחות, צורפות, נגרות, מסגרות אלומיניום ושרברבות. שב"ס שואף לקיים קורסים במקצועות נדרשים, ובימים אלו הוא בוחן את צורכי השוק כדי להחליט אילו קורסים לפתוח.

שיקום תעסוקתי במסגרות הרשות לשיקום האסיר⁵⁹

יועצי התעסוקה של הרשות לשיקום האסיר מחויבים על-פי חוק ליצור קשר עם כל אסיר המעוניין בכך 90 יום לפני שחרורו. יועצי התעסוקה מקיימים בבתי-הכלא סדנאות הכנה לתעסוקה ומכינים תוכנית שיקום תעסוקתית לאסיר.

⁵⁵ אורה קפלנסקי, "הפעלת מערך הכשרה מקצועית לאסירים בשירות בתי-הסוהר", **צוהר לבית-הסוהר** 11, 2007, עמ' 92-98.

⁵⁶ House of Commons, Home Affairs Committee, "Rehabilitation of Prisoners", July 1st 2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmhaff/193/193.pdf>.

⁵⁷ Jeremy Coylewright, "New Strategies for Prisoner Rehabilitation in the American Criminal Justice System: Prisoner Facilitated Mediation", *Journal of Health Care Law & Policy* 7(2), 2004, pp. 395-422.

⁵⁸ מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוכניות שיקום לאסירים – רקע וסקירה משווה, כתבו שלי מזרחי ואורי טל, 2 במרס 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02455.pdf>, תאריך כניסה: 4 ביולי 2010.

⁵⁹ אם לא צוין אחרת הנתונים בסעיף זה התקבלו ממנחם לקסר, יועץ תעסוקה ארצי ברשות לשיקום האסיר, שיחת טלפון, 29 ביוני 2010.



בשנת 2010 עבדו ברשות לשיקום האסיר 10 יועצי תעסוקה. ב-2012 עובדים ברשות שמונה יועצי תעסוקה בלבד. באזור שאין בו יועץ תעסוקה שירות התעסוקה נותן ייעוץ תעסוקתי. יש קושי בטיפול באסירים המשוחררים באזור המשולש, בכפרים במגזר הלא-יהודי בצפון (בעיקר בכפרים שבין כרמיאל לחיפה) ובמגזר הבדואי בדרום. לדברי מנחם לקסר, היועץ הארצי לתעסוקה ברשות לשיקום האסיר, הוגשה בקשה לקרן החילוט של הרשות למלחמה בסמים למימון ארבעה חצאי משרה של יועצים – למגזר הבדואי, למשולש ולמזרח ירושלים. להערכתו הגדלת מספר היועצים הכולל משמונה ל-14 תאפשר כיסוי ארצי מלא מינימלי.⁶⁰

אסירים משוחררים משתלבים בענף הבנייה ובתעשייה, במכונאות, בנגרות ובריתוך. יש קושי בשיבוץ אסירים משוחררים בשל רתיעתם של מעסיקים מהעסקתם. יש בעיה של היעדר הכשרה מקצועית לאסירים משוחררים במקצועות נדרשים כפחחות וריתוך. לדברי מנחם לקסר, אסירים משוחררים מוגדרים להלכה אוכלוסייה הזכאית לקבל הכשרה מקצועית למבוגרים, אולם בפועל עד כה לא ניתנת הכשרה מקצועית מתאימה לאוכלוסייה זו.⁶¹ הרשות לשיקום האסיר מגייסת מעסיקים כ"מעסיקים ייחודיים". ב-2008 שובצו לעבודה אצל "מעסיקים ייחודיים" 600 אסירים; בשנת 2010 שובצו 900 אסירים.

4.6 הרחבת ההכשרה המקצועית למבוגרים

בשנים 2007–2008 היתה ההוצאה הציבורית על מדיניות תעסוקה בישראל 0.2% מהתמ"ג, ובשנת 2009 היא ירדה ל-0.15% מהתמ"ג. ההוצאה הציבורית הממוצעת על מדיניות תעסוקה במדינות ה-OECD בשנים 2007–2008 היתה 0.5% מהתמ"ג, ושלא כמו בישראל, בשנת 2009 היא עלתה ל-0.6% מהתמ"ג. מהחברות בארגון, רק במקסיקו היתה השקעה נמוכה משהיתה בישראל.⁶²

ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית בישראל קטנה מההוצאה במדינות ה-OECD: בשנת 2007 היא היתה 0.08% מהתמ"ג, לעומת 0.14% בממוצע במדינות ה-OECD.⁶³ בשנים 2008–2012 היתה מגמה של צמצום ההוצאה הציבורית על הכשרה מקצועית של מבוגרים. במדינות ה-OECD ההכשרה המקצועית של מבוגרים היא חלק ניכר מההשקעה הציבורית בתעסוקה. הכשרה מקצועית למבוגרים היא אמצעי מקובל במדינות מפותחות: בארצות-הברית ובאוסטרליה רוב תלמידי מערך החינוך המקצועי וההכשרה המקצועית הם מעל לגיל התיכון. בפינלנד, בהולנד, באוסטרליה ובדנמרק יש מערכת מפותחת של לימודי השלמה מקצועיים למבוגרים. החינוך המקצועי וההכשרה המקצועית מצריכים מערכות למידה ארוכות טווח, והן מיועדות גם למתן השתלמויות לאנשים עובדים. האיחוד האירופי ממליץ לתת הכשרה מקצועית לבוגרי אוניברסיטאות כדי שיוכלו להשתלב בשוק העבודה.⁶⁴

⁶⁰ מנחם לקסר, יועץ תעסוקה ארצי ברשות לשיקום האסיר, שיחת טלפון, 24 במאי 2012.

⁶¹ מנחם לקסר, יועץ תעסוקה ארצי ברשות לשיקום האסיר, שיחת טלפון, 24 במאי 2012.

⁶² מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שירות התעסוקה – תקציב וכוח-אדם, כתב גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03012.pdf>, תאריך כניסה: 24 במאי 2012.

⁶³ OECD Reviews of Labor Market and Social Policies, 2010.

⁶⁴ מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, החינוך המקצועי והטכנולוגי בישראל ובעולם, כתבו יובל וורגן וגלעד נתן, 13 ביולי 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02141.pdf>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.



טבלה 13. תקציב הקורסים להכשרה מקצועית של מבוגרים באגף להכשרה מקצועית של משרד התמ"ת בשנים נבחרות⁶⁵

שיעור ניצול התקציב בפועל (לא כולל התחייבויות וביצוע בדרך)	תקציב בסיס של הקורסים להכשרה מקצועית	
69%	199,806,000	2000
65.5%	166,514,000	2003
76.4%	88,920,000	2005
60%	75,593,000	2008
69%	61,828,000	2009
65.7%	62,612,000	2010
61.2%	46,832,000	2011
-	46,209,000	2012

כפי שאפשר לראות מהנתונים לעיל, תקציב ההכשרה המקצועית למבוגרים הולך ופוחת בשנים האחרונות, ואתו מצטמצמת הנגישות של קורסים להכשרה מקצועית למבוגרים. מספרם של המשתתפים בקורסים ירד במידה ניכרת בשנים האחרונות ובמקביל ירד מספרם של דורשי העבודה הזכאים לדמי אבטלה המשתתפים בקורסים. נוסף על כך, דמי האבטלה שמקבלים דורשי העבודה המשתתפים בקורסים אלו הופחתו מדמי אבטלה מלאים (100%) לדמי אבטלה חלקיים בלבד (70%).

4.7 תיעוש ענף הבניין⁶⁶

משנת 2009 נסקרות סוגית התיעוש בענף הבניין על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. להלן עיקרי הדברים שהובאו בסקירות אלו. יוער כי לא חלה התקדמות של ממש בתיעוש ענף הבניין.

בשנת 2002 התקבלה החלטת ממשלה בדבר השימוש ביתרונות התיעוש בענף הבנייה והגברת התיעוש בו (החלטת ממשלה מ-18 באוגוסט 2002).⁶⁷ יש מחלוקת בדבר התקדמות התיעוש בענף. פרופ' יחיאל רוזנפלד מהמכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון סבור כי התיעוש בענף הבנייה בישראל מועט מדי, ויש לקבוע כמטרה שעבודת הבנייה בישראל תהיה ברובה מתועשת. הוא מצייין שהמשך תהליך התיעוש מחייב השקעה בציוד יקר והשקעת הון בטכנולוגיה, שקבלנים אינם ששים אליהן, ולכן כדאי לעודד את המעבר לבנייה מתועשת באמצעות השקעות הון ממשלתיות.

פרופ' רוזנפלד סבור שמענקים למפעלי בנייה מתועשת, תמריצים לקניית ציוד שמתאים לבנייה מתועשת והכרה בפחת מואץ של הציוד עשויים לסייע בתיעוש הענף ובקיצור משך הבנייה של מטר רבוע.⁶⁸ להערכתו, באמצעות תיעוש יהיה אפשר להפחית את זמן הבנייה של מטר רבוע בדירה ל-15 שעות ואף

⁶⁵ אתר האינטרנט של משרד האוצר,

http://www.mof.gov.il/BUDGETSITE/STATEBUDGET/BUDGET2011_2012/Pages/Budget2011_2012HP.aspx, תאריך כניסה: 24 במאי 2012.

⁶⁶ ראו בהרחבה: מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח-אדם בענף הבניין – סקירה שנתית 2012, כתב גלעד נתן, 27 בפברואר 2012, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03015.pdf>, תאריך כניסה: 8 במאי 2012.

⁶⁷ החלטות משיבת הממשלה, יום א', 18 באוגוסט 2002, תאריך כניסה: 2 במרס 2010. באתר לא צוין מספר החלטת הממשלה אלא רק מועד קבלתה.

⁶⁸ פרופ' יחיאל רוזנפלד, המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, שיחת טלפון, 2 במרס 2010.



פחות. המחסום העיקרי העומד בפני התיעוש הוא האפשרות לשלם שכר נמוך לעובדים שיכולים לעשות את העבודה המסורתית.⁶⁹

הגברת השימוש בבנייה מתועשת, במיכון ובטכנולוגיה לא תפתור מייד את בעיות הענף.⁷⁰ לדברי מר נתן חילו מהתאחדות התעשיינים, הליך התיעוש בענף אטי; כיום הענף מתועש הרבה יותר משהיה לפני עשור, אולם התיעוש נעשה רק בתחומים שבהם הקבלנים חוסכים בעלויות בזכות המעבר לעבודה מתועשת.⁷¹ לדברי מר ויצמן נגר, כלכלן בכיר בבנק ישראל, רמת התיעוש בענף נמוכה יחסית. עם זאת, הכנסת שינויים טכנולוגיים היא פתרון לטווח ארוך, ואין בה מענה מידי לבעיות בענף.⁷²

פרופ' רוזנפלד סבור ששינוי של ממש בתיעוש הענף מחייב מעורבות ממשלתית, שכן בענף הבנייה מעורבים גורמים קטנים רבים שאין להם יכולת להשקיע בצידוד קבוע ויקר. לכן, כיום רק חברות גדולות משקיעות בתיעוש, מתוך ראייה ארוכת טווח, וגם צעד זה נעשה רק כאשר יש תמריצים. ראוי שהממשלה תתמרץ שימוש בכל אמצעי שיקטין את הדרישה לתשומות כוח-אדם, למשל כלי עבודה חשמליים, כגון מכשיר כרסום להכנת תעלות לקירות גבס. לדבריו, באמצעות הורדת המס על רכישה של ציוד מכני מחליף ידיים עובדות יהיה אפשר ליעל את העבודה ולהפחית את הדרישה לכוח-אדם בענף.⁷³

השלכות:

- תיעוש הענף יחייב קיצוץ בכוח-האדם. כוח-האדם הנדרש לענף יהיה איכותי יותר ויוכל גם להשתכר שכר גבוה יותר. בנייה מתועשת תהיה מהירה יותר.
- תיעוש הענף דורש מעבר לטכנולוגיות יקרות, ובכלל זה מכשור יקר, ולפיכך תידרש הגדלה של ההשקעות בענף. יש הטוענים שאין כדאיות במעבר לבנייה מתועשת, בעיקר כשמדובר בחברות קטנות שעוסקות בפרויקטים קטנים ובינוניים.

הערכה: הליך התיעוש הוא פתרון בטווח הארוך, ומצריך שינויים באופן העבודה בענף. המעבר לבנייה מתועשת מצריך הסברה לקבלנים ותמיכה במעבר לשימוש בטכנולוגיות מתקדמות.

4.8 המודל האמריקני לעידוד הכשרה והעסקה של עובדים מקומיים בענפים עתירי עובדים זרים

בארצות-הברית המדינה מעניקה, באמצעות משרד העבודה הפדרלי, מענקים בסך 240 מיליון דולר מקרן ייעודית למעסיקים שיש להם היתר להעסיק עובדים זרים מקצועיים (אשרת H-1B לעובד זר שאינו מהגר) שיעסיקו עובדים מקומיים ולא יממשו את האשרה להעסקת עובד זר.⁷⁴ במסגרת תכנון העבודה של הקרן ניתנת העדפה למתן מענקים למעסיקים שיכשירו עובדים במקום העבודה (OJT). ממשלת

⁶⁹ פרופ' יחיאל רוזנפלד, המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, שיחת טלפון, 18 בינואר 2011.

⁷⁰ פרופ' יחיאל רוזנפלד, המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, שיחת טלפון, 3 במרס 2010.

⁷¹ אינג' נתן חילו, התאחדות התעשיינים, שיחת טלפון, 3 במרס 2010.

⁷² ויצמן נגר, כלכלן בכיר בבנק ישראל, שיחת טלפון, 3 במרס 2010.

⁷³ פרופ' יחיאל רוזנפלד, המכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, שיחות טלפון, 21 בפברואר 2012.

⁷⁴ אתר המענקים של ממשלת ארצות-הברית,

<http://www.grants.gov/search/search.do?mode=VIEW&oppId=91173>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.



ארצות-הברית מבטיחה כי לפחות 65 מיליון דולר יינתנו למעסיקים בתחום הטיפול הסיעודי ו-40 מיליון דולר יינתנו למעסיקים שיכשירו אנשים שהיו מובטלים תקופה ממושכת.⁷⁵

5. סיכום ונקודות לדיון

- ממשלת ישראל פועלת לעידוד תעסוקת ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים, אולם בפועל עד כה היא רחוקה ממיצוי הפוטנציאל של הכשרה מקצועית והשמה של עובדים ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים, למעט בענף הבניין. נוסף על כך, בשל היעדר הכשרה מקצועית מתאימה מסתמן פער בין הצרכים של הענפים לבין ההיצע בשוק העבודה.
- השקעה ממשלתית בקידום שוק העבודה וענפי המשק היא מרכיב מהותי בקידום הכלכלה בישראל, ויש מקום לשיתוף פעולה מצדם של איגודי המעסיקים, בכל אחד מהענפים, בקידום ובפיתוח של כוח העבודה.
- ההשקעה בישראל בהכשרה מקצועית בכלל ובהכשרה בענפים עתירי עובדים זרים בפרט אינה נותנת מענה של ממש על הצרכים. במקצועות שבהם מועסקים אלפי עובדים זרים מוכשרים מדי שנה בשנה עשרות בודדות של עובדים ישראלים.
- בכל שנה משתחררים בישראל כמה אלפי אסירים. שיקום תעסוקתי הוא נדבך מרכזי במניעת רצידיביזם ובהשתלבותו של אסיר לשעבר בחברה הנורמטיבית. יש לפעול לקידום פרויקטים של שיקום תעסוקתי, עבודה, הקניית הרגלי עבודה והכשרה מקצועית בקרב אסירים ואסירים משוחררים. שילובם של אסירים משוחררים כעובדים מקצועיים במקצועות נדרשים יכול לתרום הן לשיקום האסירים והן לשוק העבודה בענפים עתירי עובדים זרים.
- יש מקום לקדם את שיתוף הפעולה בין הגורמים הממונים על השיקום התעסוקתי באמצעות עבודה והכשרה מקצועית. מן הראוי שהשב"ס, הרשות לשיקום האסיר, שירות התעסוקה, האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת והמעסיקים ירחיבו את שיתוף הפעולה ביניהם וימסדו אותו, תוך בחינת הצרכים והשירותים הניתנים בתחום השיקום התעסוקתי וצורכי המעסיקים במשק.
- לא בכל ענף נדרשת הכשרה מקצועית, אולם יש לתת את הדעת לצרכים המקצועיים בשוק העבודה ולעובדה שמעסיקים לא תמיד יכולים לעמוד לבדם בדרישות ההכשרה המקצועית. יש מקום ליזום דיוני "שולחן עגול" של נציגי המעסיקים והממשלה, כדי לבחון את הדרכים להגברת ההכשרה המקצועית של מבוגרים ולשיפור החינוך המקצועי-טכנולוגי של קטינים.
- גם במקצועות בענפים שבהם לא נדרשת הכשרה מקצועית מיוחדת יש מחסור בעובדים ישראלים, המתקשים להתחרות בעובדים הזרים ואינם מעוניינים לעבוד בענפים אלו בשל השכר הנמוך, אי-שמירה על חוקי העבודה והמגן ואופייה הפיזי או הנפשי הקשה והשחק של העבודה.

⁷⁵ אתר האינטרנט של משרד העבודה הפדרלי של ארצות-הברית, <http://www.doleta.gov/grants/awards/01-105award.cfm>, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.



- קיצוץ מכסות העובדים הזרים הוא האמצעי הבסיסי להגדלת מספר העובדים הישראלים. בענף הבניין, שבו קוצצה מכסת העובדים הזרים, חל במקביל שיפור ניכר בכניסת העובדים הישראלים ובתיעוש הענף. בענף החקלאות העלייה במספר העובדים הישראלים קטנה מאוד בשיעורה, וניתן לקשור תופעה זו לכך שבניגוד לענף הבניין לא היה קיצוץ ניכר במספר העובדים הזרים בענף.
- בענף הסיעוד יש מחסור הולך וגובר בעובדים ישראלים. הזדקנות השכבה המרכזית של העובדים בענף מגבירה את המחסור, ובשנים האחרונות מצוקת כוח-האדם בענף זולגת מהסיעוד הביתי לסיעוד המוסדי. יש לתת את הדעת לצורך לנקוט צעדים יעילים לעידוד תעסוקת ישראלים בענף ולהתגברות על המכשולים של שכר נמוך וחלקיות משרה המאפיינים את תעסוקת הישראלים בענף הסיעוד הביתי.
- השימוש בעבודה מועדפת לעידוד תעסוקת ישראלים אינו מגיע לידי מיצוי. המענק לחיילים משוחררים אינו גבוה, ומנוצל לעיתים בידי מעסיקים כדי להוריד את תנאי השכר. נוסף על כך, אין במתן המענק עידוד ממשי למי שנוקקים להכשרה מקצועית או למי שיכולים להשתכר שכר גבוה יותר בעבודות אחרות גם ללא המענק. יש לבחון מחדש את המקצועות המוכרים לעבודה מועדפת ואת הגדלת המענק לעובדים בעבודה מועדפת, וכן את השילוב בין המענק לאמצעים נוספים לעידוד תעסוקה במקצועות נדרשים.

