

הבאת עובדים זרים לענף הבנייה במדינות שונות

מבוא ותמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת של הכנסת לעובדים זרים ובו מבט משווה על המנגנונים להבאת עובדים זרים לענף הבנייה במדינות שונות.

ענף הבנייה הוא אחד מתשעת ענפי המשק בישראל שבהם ניתן לקבל היתר להבאת עובדים זרים ולהעסקתם, בכפוף למכסה הנקבעת על-ידי הוועדה לעניין עובדים זרים במשרד ראש הממשלה (המכונה ועדת המנכ"לים). נכון לינואר 2026 עמדה מכסת העובדים הזרים (כולל פלסטינים) לענף הבנייה בישראל על 107,000 עובדים,¹ וזהו הענף עם מספר המכסות הגבוה ביותר (כ-44% מכלל המכסות).² לפי נוהל רשות האוכלוסין וההגירה, עובדים זרים בענף הבנייה בישראל רשאים לעבוד אך ורק בעבודות המכונות "עבודות רטובות", שהן טפסנות, ברזלנות, טייחות ורצפות, והם רשאים לעבוד בישראל לתקופה שאינה עולה על 63 חודשים.³

עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2023, עובדים זרים בענף הבנייה הובאו לישראל במסגרת שני הסדרים:

האחד, הבאה באמצעות תאגידי בנייה בעלי היתר מרשות האוכלוסין וההגירה להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה. מדובר בחברות כוח אדם ישראליות האמונות על גיוס עובדי בנייה זרים ממדינות שחתמו עם ישראל על הסכם בילטרלי, העסקתם והשמתם בחברות הבנייה

¹ נתוני המכסה מתייחסים לעובדים בתאגידי בנייה ובחברות ביצוע, ללא עובדים בשיפוצים או תשתיות תחבורה, אך כוללים את ההגדלה של מכסת העובדים בתאגידי הבנייה בחודש ינואר 2026. משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לענף הבניין ותת-ענף השיפוצים וביטול המכסה לענף מיזמי תשתית חיוניים](#), 25 בינואר 2026, עמ' 3-4.

² רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, רשות האוכלוסין וההגירה, תושבה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 14 בינואר 2026; אורי יצחקי, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 19 בינואר 2026; משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לענף הבניין ותת-ענף השיפוצים וביטול המכסה לענף מיזמי תשתית חיוניים](#), 25 בינואר 2026, עמ' 3-4. נתון זה אינו כולל מכסות לשלושה תתי-ענף של ענף הבנייה: תשתיות תחבורה (5,000 עובדים), קבלני שיפוצים (5,000 עובדים) ועתיקות (500 עובדים). משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [ריכוז החלטות של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים](#), 30 בנובמבר 2025, עמ' 6.

³ סעיף 3א(א) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952; מינהל עובדים זרים, נוהל 9.4.0001, [תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם](#), מהדורה 7, 25 באוגוסט 2025, עמ' 14. אנו מודים לעו"ד אילת וולברג מהלשכה המשפטית של הכנסת על הערותיה בנושא הסדר העסקת עובדים זרים בענף הבנייה בישראל.

בישראל.⁴ לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנת 2025 היו בישראל 217 תאגידי בנייה מורשים, ולפי תשובה של משרד החוץ לפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כיום יש למדינת ישראל הסכם בילטרלי להבאת עובדים זרים לענף הבנייה עם סין, מולדובה, אוקראינה, סרילנקה והודו.⁵

ההסדר השני, הבאה באמצעות חברות ביצוע זרות המבצעות פרויקטים בישראל. חברות אלה רשומות במאגר משרד הבינוי והשיכון, והן מביאות בעצמן את העובדים הזרים שהן מעסיקות בפרויקטים שהן מבצעות בישראל.⁶ לפי משרד הבינוי והשיכון, נכון לפברואר 2026 יש 12 חברות ביצוע זרות מורשות, רובן מסין.⁷

בעקבות מלחמת חרבות ברזל והצמצום הדרמטי במספר העובדים הפלסטינים בענף הבנייה,⁸ פעלה ממשלת ישראל להגדיל את מספר העובדים הזרים בענף, בתוך כך באמצעות ניסיונות להרחיב את מספר ההסכמים הבילטרליים להבאת עובדים זרים לענף הבנייה וכן באמצעות מתן אישור זמני לתאגידי הבנייה המורשים להביא לישראל עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים בילטרליים, הסדר המכונה "הבאה פרטית".⁹

מכאן שכיום תאגיד בנייה מורשה יכול להביא עובדים זרים לענף הבנייה ממדינות שחתמו עם ישראל על הסכם בלטרלי או באמצעות הבאה פרטית שלא במסגרת הסכם בילטרלי. בנוסף, חברות ביצוע זרות המבצעות בישראל פרויקטים בתחום הבנייה רשאיות להביא לישראל עובדים זרים לפרויקטים שהן מבצעות בישראל. נציין כי לפי ועדת המנכ"לים, שהוקמה במאי 2024 מכוח החלטת ממשלה 1752 והוסמכה בין השאר לנהל את מכסות העובדים הזרים בישראל,¹⁰ מדינת ישראל מחויבת לעיקרון לפיו יש להעדיף הבאת עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטרליים ולכן יש לראות את ההבאה הפרטית כהסדר זמני שעתידי להתחלף על ידי הסכם בילטרלי.¹¹ עם זאת, לאור הנסיבות, ועדת המנכ"לים האריכה כמה פעמים את

⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, מינהל עובדים זרים, [נוהל 9.4.0001, תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם](#), מהדורה 7, 25 באוגוסט 2025.

⁵ אנדה ברק ביאנקו, [מדיניות הגירת העבודה לאחר 7 באוקטובר: ממענה חירום לשינוי מבני](#), המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI), אוגוסט 2025, עמ' 7; אביעד קיצברג, יועץ מדיני למנכ"ל משרד החוץ, תשובה על פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 2 בפברואר 2026.

⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, רשימת תאגידי בניין מורשים, [רשימת תאגידי בניין מורשים לשנת 2025](#), כניסה: 3 במאי 2026.

⁷ משרד הבינוי והשיכון, [חברות הבנייה הזרות לביצוע עבודות בנייה למגורים בישראל](#), עדכון: 8 בפברואר 2026, כניסה: 5 במאי 2026; אריאל פרטוש, מנהל תחום קשרי חוץ ועובדים זרים, אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 במאי 2026.

⁸ בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2023, [פרק ה': שוק העבודה](#), מרץ 2024, עמ' 118; מבקר המדינה, [העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה](#), אפריל 2026, עמ' 3.

⁹ מבקר המדינה, העסקת עובדים לא-ישראלים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ובמהלכה, אפריל 2026, עמ' 58–59, 70–72.

¹⁰ הממשלה ה-37, החלטה 1752, [ייעול ושיפור הפיקוח והאכיפה על העסקת עובדים זרים ותיקון החלטות ממשלה](#), 15 במאי 2024.

¹¹ משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [סדרי עבודה, קביעת ההקצאה הכוללת בפועל מתוך המכסה הכוללת, מתודולוגיה להקצאה בין ענפי המשק וקריטריונים להבאה פרטית](#), 5 ביוני 2024, עמ' 3–5.

תוקף הסדר ההבאה הפרטית בענף הבנייה ואף הגדילה את היקפו;¹² כיום המכסה להבאה פרטית של עובדים בענף הבנייה עומדת על 40,000 עובדים זרים, מתוך מכסה של 82,000 עובדים זרים שניתן להביא באמצעות תאגידי בנייה, והיא ניתנת למימוש עד 1 באוגוסט 2026.¹³

המחסור בעובדי בנייה והצורך בהגדלת כוח האדם בענף זה, בין השאר באמצעות הבאת עובדים זרים, אינה תופעה ייחודית לישראל. לפי דוחות של רשות העבודה האירופית (European Labour Authority), יש חוסר קבוע (persistent) בעובדי בנייה במדינות אירופה, ומנתוני שנת 2023 עולה כי כמעט מחצית ממשלחי היד שקיים בהם מחסור בכוח אדם הם משלחי יד בענף הבנייה.¹⁴ לאור זאת, **לבקשת הוועדה המיוחדת של הכנסת לעניין עובדים זרים, בחנו האם מדינות אחרות מאפשרות את הבאתם של עובדים זרים לענף הבנייה ואם כן, מהם המנגנונים להבאתם של עובדים אלה.**

לשם כתיבת מסמך זה ניסח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בקשת מידע אחידה שהופצה ל-19 מדינות¹⁵ באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטריים (European Center for ECPRD – Parliamentary Research and Documentation), שהינו פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 בתי פרלמנט ביותר מ-45 מדינות אירופיות חברות ובכמה מדינות משקיפות, ובהן ישראל. נדגיש כי לא שלחנו את בקשת המידע לכל הפרלמנטים בארגון, אלא רק ל-19 מדינות שבהתבסס על נתוני מאגר המידע של ארגון העבודה הבין לאומי (ILO, International Labour Organization) שיעור העובדים הזרים מתוך כלל עובדי ענף הבנייה בהן הוא לכל הפחות 10%.¹⁶ עד למועד כתיבת המסמך קיבלנו תשובות מ-13 מדינות: אוסטרליה,

¹² לעניין ענף הבנייה בפרט, ראו: משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבנייה](#), 17 בספטמבר 2024; [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת ענף השיפוצים](#), 5 בינואר 2025; [עדכון להחלטה על הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת-ענף שיפוצים](#), 17 ביוני 2025; [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים בעניין הבאה הפרטית לענף הבנייה](#), 20 באוגוסט 2025.

¹³ משרד ראש הממשלה, הוועדה לעניין עובדים זרים, [עדכון להחלטה של ועדת המנכ"לים לעניין הבאה פרטית בענף הבנייה ובתת ענף השיפוצים](#), 1 בפברואר 2026; [החלטה של ועדת המנכ"לים לעניין עובדים זרים על הקצאת מכסה לענף הבנייה ובתת-ענף השיפוצים וביטול המכסה לענף מיזמי תשתית חיוניים](#), 25 בינואר 2026. מכסה זו לא כוללת את תת-ענף שיפוצים, אליו ניתן להביא 2,000 עובדים בהבאה פרטית מתוך מכסה כוללת של 5,000 עובדים.

¹⁴ European Labour Authority, [Report on labour shortages and surpluses 2023](#), 2024, p. 53.

¹⁵ המדינות אליהן פנינו הן: אוסטרליה, איטליה, אירלנד, אסטוניה, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, יוון, לוקסמבורג, לטביה, מלטה, נורבגיה, סלובניה, ספרד, פורטוגל, צרפת ושווייץ.

¹⁶ החישוב נערך על בסיס נתונים שהופקו ממאגר המידע של ארגון העבודה העולמי, ILOSTAT data explorer, לפי המשתנים: Employment by sex, economic activity and citizenship (thousands), כך שניתן יהיה לבודד ענפי משק ואזרחות (מקומית או זרה). מיקדנו את החיפוש למדינות באזורי "צפון אמריקה" ואזורי אירופה, שהן המדינות בארגון ה-ECPRD. מיקדנו את החיפוש לפעילות בענף הבנייה באמצעות הצגה של נתונים לתחומים אלו בלבד: Aggregate: Construction, ISIC-Rev.4: F. Construction ו-ISIC-Rev.3.1: F. Construction. כמו כן בחנו רק את הנתונים מהשנה האחרונה שבה היו נתונים זמינים, ולא לאורך תקופה. חישבנו את שיעור העובדים בעלי אזרחות זרה (כלומר, אנשים שלא מחזיקים באזרחות של המדינה הנבחרת) באמצעות חלוקה של מספר אותם העובדים במספר כלל העובדים בענף, תוך הקפדה על אחידות במקור הנתונים ושנת הנתונים.

International Labour Organization, [ILOSTAT data explorer. Employment by sex, economic activity and citizenship \(thousands\) – Annual](#), retrieved: October 29th 2025; International Labour Organization, [ILOSTAT database description: International labour migration statistics \(ILMS database\)](#), accessed: October 29th 2025.

איטליה, איסלנד, אסטוניה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, לוקסמבורג, לטביה, ספרד, פורטוגל, צרפת ושווייץ. התשובות שקיבלנו ממדינות אלה נבדלות ביניהן ברמת הפירוט וחלק מהמדינות לא ענו על כל השאלות או השיבו באופן שאינו מאפשר ללמוד על פרטי המנגנון הקיים, ולכן המידע שיוצג להלן יתמקד במדינות שמתשובתן ניתן ללמוד על המנגנון ברמת פירוט טובה. מדינות אלו מספקות דוגמאות למנגנונים קיימים להבאת עובדים זרים בענף הבנייה, אולם אין באפשרותנו לקבוע עד כמה הן מייצגות את מגוון המנגנונים האפשריים או הקיימים בנושא זה. בנוסף, כל 13 המדינות שהשיבו לפנייתנו הן מדינות אירופיות, שכן ארה"ב, שהינה משקיפה בארגון, לא השיבה לפנייתנו. על מנת ללמוד על המצב בארה"ב, כמו גם בסינגפור שבה כ-75% מעובדי הבנייה הם עובדים זרים,¹⁷ נעזרנו במידע המפורסם באתרים הממשלתיים של מדינות אלה. עם זאת, המידע שאיתרנו לגבי ארה"ב וסינגפור מוגבל למידע הפומבי הזמין ואינו תואם לפורמט בקשת המידע ששלחנו באמצעות ה-ECPRD.

בטרם נציג את עיקרי הממצאים נדגיש כי בעיון במידע שיוצג במסמך זה יש לתת את הדעת לכמה מגבלות מרכזיות המקשות על ההשוואה לישראל:

ראשית, כל המדינות שהשיבו לפנייתנו (למעט בריטניה, ארה"ב וסינגפור) הן מדינות אירופיות החתומות על אמנת האזור הכלכלי האירופי (EEA, European Economic Area) המאפשרת את התנועה של עובדים בין המדינות החתומות או במקרה של שווייץ חתומה על אמנה שמאפשרת את עבודתם של אזרחי מדינות ה-EEA בשווייץ ועבודתם של אזרחי שווייץ במדינות ה-EEA בתנאים הדומים לאלו שחלים במסגרת אמנת ה-EEA. לכן אזרחי מדינות אלו רשאים לחפש עבודה בכל אחת מהמדינות האחרות, לעבוד בהן ללא צורך באשרת עבודה ולגור באותה מדינה הן לצורך עבודה והן לאחר סיום העבודה.¹⁸ מכיוון שהתנאים הקבועים באמנות אלו אינם רלוונטיים לישראל, לא נעסוק בהם במסמך זה, ונתמקד במדיניות הנהוגה במדינות אלה כלפי אזרחי מדינה שלישית (third-country nationals), כלומר עובדים שאינם אזרחי אחת ממדינות האזור הכלכלי האירופי או שווייץ. יש לציין שבנתוני ה-ILO, שעליהם הסתמכנו בבחירת המדינות, לא פורטו מדינות המוצא של העובדים הזרים בכל אחת מהמדינות, ולכן לא ניתן לדעת מהו

¹⁷ New Zealand High Commission in Singapore, [Market report: Singapore's construction industry](#), New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, August 2021, p. 1.

¹⁸ כל המדינות החברות באיחוד האירופי יחד עם שלוש מתוך ארבע המדינות החברות באיגוד הסחר החופשי האירופי (European Free Trade Association, EFTA) – איסלנד, ליכטנשטיין ונורבגיה – חתומות על אמנת האזור הכלכלי האירופי (EEA, European Economic Area). שווייץ (שחברה ב-EFTA אך אינה חברה ב-EEA) חתומה על אמנות משלה שבאמצעותן מתאפשרת עבודתם של אזרחי מדינות ה-EEA בשווייץ ועבודתם של אזרחי שווייץ במדינות ה-EEA בתנאים הדומים לאלו שחלים במסגרת אמנת ה-EEA. בריטניה אינה חברה בהסדרים אלו בעקבות פרישתה מהאיחוד האירופי (הידוע כ-Brexit).

European Free Trade Association, [Q&A about the EEA Agreement](#), accessed: May 17th 2026; Switzerland State Secretariat for Migration, [Free Movement of Persons Switzerland – EU/EFTA](#), updated: May 8th 2026, accessed: May 17th 2026; Article 28 of the [Agreement on the European Economic Area](#), updated February 19th 2025; Netherlands Ministry of Justice and Security, Immigration and Naturalisation Service, [Member States EU/EEA](#), accessed: May 17th 2026.

שיעור העובדים הזרים מהאזור הכלכלי האירופי ומשוויץ לעומת עובדים זרים ממדינה שלישית בכל אחת ממדינות אלה.

שנית, הגירת עבודה במדינות שונות עשויה לכלול תעסוקה בענפים שונים ומגוונים הכוללים הן מקצועות מיומנות גבוהה והן מקצועות מיומנות נמוכה. מכיוון שעובדים זרים בענף הבנייה בישראל יכולים לעסוק רק ב"עבודות רטובות",¹⁹ שהם להבנתנו עובדים במקצועות מיומנות נמוכה (low skilled), התמקדנו במסמך זה בצעדי המדיניות במדינות השונות שרלוונטיים לקבוצת עובדים זו (לעומת מדיניות שנקבעה לגבי עובדים במקצועות מיומנות גבוהה, כגון בעלי תואר אקדמי).²⁰

שלישית, בישראל כאמור עובד זר מקבל היתר שהייה ועבודה לתקופה של כחמש שנים, ואחרי תקופה זו הוא מחויב לעזוב את המדינה.²¹ לעומת זאת, יש מדינות, למשל, בריטניה וצרפת, שבהן לאחר תקופת שהייה מסוימת לעובדים הזרים ניתנת האפשרות לקבל תושבות במדינה, בכפוף לעמידה בתנאים שקבעה המדינה.²² שונות זו, הנובעת בין השאר ממדיניות ההגירה הרחבה יותר המיושמת בכל מדינה, רלוונטית לעיצוב המדיניות בנושא עובדים זרים ולכן יש לתת עליה את הדעת בהשוואה בנושא זה.

מהמידע המוצג במסמך זה עולה שמבין המדינות שיש בידנו מידע לגביהן שוויץ היא המדינה היחידה שציננה שהיא אינה מאפשרת הבאת עובדים זרים לענף הבנייה המקומי, על אף המחסור בעובדי בנייה. בכל יתר המדינות המוצגות במסמך מתאפשרת הבאת עובדים זרים לענף הבנייה, אולם רק בסינגפור נקבע הסדר ייעודי לענף הבנייה **במסגרת חברות הבנייה יכולות לקבל היתר להבאת עובדים זרים במקצועות מיומנות נמוכה בענף הבנייה, והן רשאיות להעסיק חמישה עובדים זרים על כל עובד מקומי שמשכר שכן בגובה מסוים כפי שקבעה המדינה**. ביתר המדינות המוצגות במסמך לא נמצא הסדר ייעודי לענף הבנייה, והבאת עובדים זרים בענף הבנייה היא במסגרת מדיניות הגירת העבודה הרחבה יותר של המדינה. באיסלנד, לדוגמה, ניתן לקבל היתר להבאת עובדים זרים לענף הבנייה כאחד מהענפים המוגדרים כענפים שקיים בהם מחסור בעובדים מקומיים. בריטניה, שבה מדיניות ההגירה נועדה לתת העדפה להגירת עובדים במקצועות מיומנויות גבוהה, מאפשרת באופן זמני הבאה של עובדים במקצועות מיומנות נמוכה אם מדובר במקצועות שקיים בהם מחסור זמני בכוח אדם, ובהם מקצועות ומשלחי יד בענף הבנייה.

¹⁹ מינהל עובדים זרים, נוהל 9.4.0001, תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם, מהדורה 7, 25 באוגוסט 2025, עמ' 14. בנוהל זה, התחומים הבאים מוגדרים עבודות רטובות: טפסנות, ברזלנות, טיחות, ורצפות.

²⁰ ראו, למשל, התוכנית האירופית לכרטיס כחול (EU Blue Card) עבור עובדים בעלי כישורים ברמה גבוהה (highly qualified workers), שהם, בין השאר, בעלי השכלה אקדמית או הכשרה שוות-ערך:

European Commission, EU Blue Card, updated: April 1st 2025, accessed: April 20th 2026.

²¹ גדעון זעירא ונטע משה, סוגיות בהעסקה של עובדים זרים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015, עמ' 8–9; סעיף 3א לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב–1952. ראו: דברי הסבר להצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' ו), התשס"ג–2003, נוסח לקריאה ראשונה.

²² CJ McKinney and Melanie Gower, Changes to UK visa and settlement rules after the 2025 immigration white paper, House of Commons Library, December 18th 2025; Changes to UK visa and settlement rules after the 2025 immigration white paper, House of Commons Library, March 20th 2026; Business France, Employees and temporary workers, updated: May 11th 2026, accessed: May 17th 2026.

במדינות המוצגות במסמך נמצאו כמה מנגנונים להבאת עובדים זרים: **יש מדינות, כגון בריטניה, איסלנד וארה"ב, המאפשרות הבאת עובדים זרים שלא במסגרת הסכמים עם מדינות אחרות, אלא שהמעסיק מקבל מהמדינה היתר להבאה ולהעסקה ישירה של עובדים זרים.** בצרפת ובארה"ב בטרם הגשת בקשה להיתר להעסקת עובד זר המעסיק מחוייב לפרסם את המשרה בניסיון לגייס עובדים מקומיים, אם כי בצרפת המעסיק עשוי להיות פטור מחובה זו אם מדובר במשרה המצויה בחסר באזור שבו פועל המעסיק או אם העובד הזר מגיע ממדינה שחתומה על הסכם בילטרלי עם צרפת שבו התייחסות לאפשרות לגייס עובדים לסוג המשרה שאליה מבקש המעסיק לגייס עובד זר.

לעומת זאת, **יש מדינות, למשל סינגפור וגרמניה, שבהן הבאת עובדים לענף הבנייה אפשרית ממדינות עמן יש הסכם בילטרלי או ממדינות שהוגדרו על-ידי המדינה כרלוונטיות לעניין זה.** כמו כן, **יש מדינות שבהן מיושמים כמה מנגנונים שונים להבאת עובדים זרים; פורטוגל, למשל, חתמה על הסכמים בילטרליים מול כמה מדינות וגם אימצה מודל של "מסלול ירוק" כדי להקל על מעסיקים מורשים להביא עובדים זרים.**

נציין שאין בידנו מידע על אופן יישומם של מנגנונים אלה בפועל ועל מידת יעילותם. כמו כן, בבחינת המנגנונים השונים להבאת עובדים זרים בכל מדינה ומידת התאמתם לישראל יש לתת את הדעת לשונות במדיניות ההגירה הרחבה של כל מדינה, בדגש על מדינות שבשל צמצום הילודה והזדקנות מהירה של האוכלוסייה זקוקות להגירה כגורם מרכזי לגידול האוכלוסייה. בפרק הראשון של מסמך זה נתמקד בשאלה האם במדינות השונות קיימת אפשרות להביא עובדים זרים לענף הבנייה והאם ישנה מדיניות ייעודית להבאת עובדים זרים לענף זה, ובפרק השני נציג דוגמאות למנגנונים להבאת עובדים זרים לענף הבנייה.

1. האם קיימת אפשרות להביא עובדים זרים לענף הבנייה?

הסוגיה הראשונה שביקשנו לבחון היא האם במדינות השונות ישנה אפשרות להביא עובדים זרים לענף הבנייה המקומי והאם ישנה מדיניות ייעודית להבאת עובדים לענף. שוויץ היא המדינה היחידה שציינה בתשובתה אלינו שהיא אינה מאפשרת הבאת עובדי בנייה זרים, בעוד ששאר המדינות שמתשובתן אפשר ללמוד על פרטי ההסדר הקיים כן מאפשרות הבאה זו. מתוך המדיניות המאפשרת, בסינגפור מצאנו הסדר ייחודי להבאת עובדים זרים לענף הבנייה ובכך מצבה דומה למצב בישראל, שבו מוגדרים ענפים ספציפיים שבהם ניתן להביא עובדים זרים, ובחלק מהענפים אף קיימים הסדרים ייחודיים לאותו ענף (כגון תאגידי הבנייה בענף הבנייה).

בסינגפור, שבה כאמור כ-75% מהעובדים בענף הבנייה הם עובדים זרים, ניתן לקבל היתר עבודה (work permit) להעסקת עובדים זרים במקצועות מיומנות נמוכה²³ בכמה ענפי

²³ באתר של משרד כוח אדם הממשלתי מוגדרים עובדים אלה semi skilled-i skilled, ועובדים במקצועות מיומנויות גבוהה יותר זכאים לאשרות מסוגים אחרים. עם זאת, גם בקרב העובדים שזכאים להיתר עבודה בלבד יש הבדל בין עובדים במקצועות במיומנות בסיסית (basic skilled) למקצועות במיומנות גבוהה (higher skilled).

Singapore Ministry of Manpower, [Work passes](#), updated: April 6th 2026; [Higher-skilled workers for construction sector](#), updated: April 2nd 2026; [Construction sector: Work Permit requirements](#), updated: April 10th 2026; all accessed: May 5th 2026.

משק, ובהם ענף הבנייה.²⁴ לפי האתר של משרד כוח האדם במדינה (Ministry of Manpower), חברות בענף הבנייה רשאיות להעסיק חמישה עובדים זרים על כל עובד מקומי שמרוויח את המשכורת המזכה (Local Qualifying Salary), העומדת כיום על 1,600 דולר סינגפור לחודש (כ-3,700 ש"ח), ולפחות 10% מהעובדים הזרים חייבים להיות במקצועות מיומנות גבוהה (המכונה דרגה R1) לפני שניתן להעסיק עובדים במקצועות מיומנות נמוכה (דרגה R2).²⁵

ביתר המדינות שהשיבו לפנייתו לא צוין כאמור שיש הסדר ייחודי לענף הבנייה. כמה מהמדינות מאפשרות את הבאתם של עובדים זרים לענף הבנייה, כאחד מהענפים שקיים בהם מחסור בעובדים. למשל, לפי התשובה מהפרלמנט באיסלנד ומהמידע באתר הממשלה, אזרחי מדינות שלא חתומות על האמנות האירופיות המאפשרות מעבר של עובדים, שמעוניינים לעבוד במדינה בכל תחום שהוא חייבים לקבל היתר עבודה (work permit) ואשרת מגורים (residence permit) בגין עבודה. לפי האתר של ממשלת איסלנד יש כמה עילות שבגינן ניתן לקבל היתר עבודה מסוג זה, ונראה שהעילה הרלוונטית להבאת עובדים במקצועות מיומנות נמוכה לענף הבנייה היא מחסור בעובדים מקומיים או בשוק העבודה האירופי.²⁶ בתשובה של הפרלמנט האיסלנדי נכתב כי ידוע היטב (it is well established) כי שיעורם של העובדים הזרים בענף הבנייה באיסלנד גבוה,²⁷ ומכאן ניתן להסיק כי מדובר במקצוע במחסור בעובדים מקומיים.

גם בבריטניה עובדים במקצועות מיומנות נמוכה בענף הבנייה זכאים לוויזת עובד מקצועי (Skilled Worker Visa), על אף שאינם בעלי השכלה אקדמית, אם הם עובדים בתפקידים שנכללים ברשימת התפקידים המוגדרים במחסור זמני (Temporary Shortage List) או ברשימת המשכורת להגירה (Immigration Salary List).²⁸ תפקידים אלו כוללים, בין השאר,

²⁴ Singapore Ministry of Manpower, [Work passes](#), updated: April 6th 2026, accessed: May 5th 2026.

²⁵ Singapore Ministry of Manpower, [Construction sector: Work Permit requirements](#), updated: April 10th 2026, accessed: May 5th 2026.

החל מ-1 ביולי 2026, המשכורת המזכה תעלה ל-1,800 דולר סינגפור (כ-4,100 ש"ח).

Singapore Ministry of Manpower, [Local qualifying salary](#), accessed: May 14th 2026.

²⁶ Island.is., [Apply for a work permit](#), accessed: May 13th 2026; Work in Iceland, [Residence permit](#), accessed: May 14th 2026.

²⁷ Kristján Sveinsson, Research and Information Service, Althingi, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers—ECPRD request 6194](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 27th 2025.

²⁸ במאי 2025 פרסמה הממשלה הבריטית ספר לבן, שבו מוצעים שינויים למערכת ההגירה למדינה. אחד השינויים שהוצעו הוא העלאת רמת ההשכלה הנדרשת עבור ויזת עובד מקצועי מרמה 3 (רמת מבחן ה-A-level, כלומר מבחני בגרות) לרמה 6 (רמת תואר ראשון או רמת השכלה שווה), אלא אם מדובר במקצוע ברשימת התפקידים שבמחסור זמני. מבחינת תעודות המוקנות בתחום הבנייה במאגר של ממשלת בריטניה (לפי מילת חיפוש construction ורמה 6) עולה כי רמה 6 מקבילה לניהול אתר בנייה.

UK Government, [Restoring control over the immigration system](#), May 2025, pp. 25–26; [Qualification search](#), accessed: December 2nd 2025; [The UK's points-based immigration system: an introduction for employers \(accessible version\)](#), updated: February 25th 2022, accessed: December 2nd 2025; [Skilled Worker visa: immigration salary list](#), updated: November 11th 2025, accessed: December 2nd 2025; [Skilled Worker visa: temporary shortage list](#), updated: July 22nd 2025, accessed: December 2nd 2025.

בנאים (builders), רצפים, צבעים, שרברבים וחשמלאים.²⁹ במענה מהפרלמנט הבריטי צוין כי מדיניות ההגירה של בריטניה נועדה לתת העדפה למהגרים במקצועות מיומנות גבוהה (high-skilled) ולאפשר את הגעתם של עובדים שאינם במקצועות אלה רק במקרים של חוסר בעובדים בענף (כגון בענף הבנייה, כאמור). לפי התשובה, כוונת הממשלה היא לאפשר קבלת היתר להבאת בעלי מקצועות אלה באופן זמני, כל זמן שקיים מחסור. במהלך תקופת העסקתם של העובדים הזרים על גורמים בענף להוכיח שנעשו מאמצים כדי להכשיר עובדים מקומיים למשרות אלו, ושניתן יהיה לסיים בהדרגה את העסקתם של העובדים הזרים בענף. עם זאת, בתשובת הפרלמנט צוין כי קיים סיכון מסוים במדיניות זו, שכן אם הכשרת העובדים המקומיים לא תבוצע, החוסר בעובדים מקומיים בענף עלול להימשך ללא הגבלת זמן. מצב כזה עשוי להעמיד את הממשלה בפני הצורך להכריע בין הפסקת הגעתם של העובדים הזרים לענף (צעד שעלול להביא להשלכות שליליות על המשק) לבין הפיכת ההחרגה הזמנית לענף הבנייה לקבועה או להארכת תוקפה (צעד שעשוי להביא להגירת עבודה בהיקפים גדולים יותר ממה שתוכנן).³⁰

כאמור, רק מדינה אחת מבין אלה שהשיבו לפנייתנו ציינה כי היא אינה מאפשרת הבאה של עובדים זרים בענף הבנייה – שווייץ. לפי מחקר של איגוד קבלני השיפוץ השווייצרי (Swiss Contractors' Association) שמובא בתשובת הפרלמנט לפנייתנו, בשווייץ קיים מחסור בעובדי בנייה, שאף צפוי לגדול בשנים הבאות.³¹ למרות זאת, אזרחי מדינות שלישיות רשאים לעבוד בשווייץ רק במשרות ניהול בכירות, במקצועות מיומנות ייחודית (specialists) או ככוח אדם מוסמך אחר (other qualified personnel), ואשרות העבודה ניתנות רק במקרים שעבודתם של האזרחים הזרים בתפקידים אלו מקדמת את האינטרסים הכלכליים הכלליים של המדינה (overall economic interests). בתשובה צוין כי אמנם בדרך כלל יש צורך בתעודה אקדמית וכמה שנים של ניסיון תעסוקתי, אך בהתאם למקצוע או לתחום המומחיות ניתנות אשרות גם לאנשים בעלי הכשרה מיוחדת שהם בעלי כמה שנות ניסיון תעסוקתי,³² אך להבנתנו עובדי בנייה אינם נכללים בהגדרה זו ולכן עובדי בנייה ממדינות שלישיות אינם רשאים לעבוד בשווייץ על אף המחסור בעובדים בענף זה. לפי תשובת הפרלמנט, בדוח של איגוד הקבלנים לא הוצע להביא עובדים זרים כמענה למחסור בעובדים בענף הבנייה.³³

²⁹ UK Government, [Skilled Worker visa: temporary shortage list](#), published: July 22nd 2025, accessed: April 27th 2026.

³⁰ Sarah Barber, UK House of Commons Library, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 21st 2025.

³¹ Antonio Giannico, Parliamentary Library, Federal Assembly of Switzerland, [ECPRD n°6194, Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers](#), response to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 14th 2025, p. 11.

³² שם, עמ' 2-3.

³³ שם, עמ' 11.

2. מנגנונים להבאתם של עובדים זרים בתחום הבנייה³⁴

הסוגייה השנייה שבחנו היא אופן הבאתם של העובדים הזרים למדינות שמאפשרות את הגעתם. בתוך כך ביקשנו לבחון האם מדינות מאפשרות את הבאתם של עובדים זרים רק ממדינות שעמן יש למדינה הסכם או שנקבעו כמדינות מוצא רלוונטיות לעניין זה, או שמא ניתן להביא עובדים מכל מדינת מוצא. בנוסף ביקשנו לבדוק מיהם הגורמים שרשאים להביא את העובדים הזרים לכל מדינה: האם הבאת העובדים נעשית למשל על ידי תאגידים ייעודיים כמו בישראל או על ידי המעסיקים עצמם.

2.1 הבאת עובדים זרים שלא במסגרת הסכם בילטרלי

מתוך המדינות שהשיבו לפנייתנו, ישנן מדינות המאפשרות הבאה של עובדים זרים שלא במסגרת הסכם עם מדינת המוצא של עובדים אלה, אלא באמצעות מתן היתר למעסיק.

לפי התשובה של הפרלמנט הבריטי, המדינה לא חתומה על הסכמים בנושא הבאתם של עובדי בנייה עם מדינות אחרות. הבאת עובדים זרים לבריטניה אפשרית רק באמצעות מעסיק (המכונה ספונסור) שקיבל מהמדינה היתר להבאה של עובד זר לשם העסקתו בביצוע עבודה שניתן לקבל בגינה ויזת עבודה. כאמור, עובדים במקצועות מיומנות נמוכה בענף הבנייה זכאים לוויזת עובד מקצועי (Skilled Worker Visa) אם הם עובדים בתפקידים שנכללים ברשימת התפקידים המוגדרים במחסור זמני (Temporary Shortage List) או ברשימת המשכורת להגירה (Immigration Salary List) והם יכולים לעבוד בבריטניה רק אם הם קיבלו הצעת עבודה מספונסר בריטי.³⁵

גם במענה של הפרלמנט באיסלנד לא צוין שיש למדינה הסכמים להבאת עובדים זרים ובדומה לבריטניה, קבלת היתר עבודה לעובד זר היא באמצעות המעסיק. אחד התנאים לאישור בקשות להיתר עבודה זמני (temporary work permit) הוא הצגת חוזה עבודה בין מעסיק (שאינו סוכנות לעבודה זמנית) לעובד הזר המגדיר את תקופת העבודה או את המשימה שעבורה נדרש העובד.³⁶

בארצות הברית ישנה תוכנית למהגרי עבודה זמניים בכל הענפים למעט ענף החקלאות. במסגרת תוכנית זו, שהחל מינואר 2025 פתוחה בפני עובדים מכל מדינות העולם, ניתנת לעובד הזר אשרה שאינה מיועדת להגירה (non immigrant visa) ומכונה אשרת H-2B ואשרה זו מאפשרת את הבאתו של העובד הזר לארה"ב והעסקתו במשרה מלאה למשך לא יותר מתשעה

³⁴ אנו מודים לאילה אליהו ולמרים גלבול, ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, על הסיוע בתרגום מצרפתית ומגרמנית.

³⁵ Sarah Barber, UK House of Commons Library, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 21st 2025; UK Government, [UK visa sponsorship for employers](#), accessed: May 14th 2026; UK Home Office, [Workers and temporary workers: Guidance for sponsors, Part 2: Sponsor a worker](#), version 04/26, valid as of April 8th 2026, pp. 12–15.

³⁶ Kristján Sveinsson, Research and Information Service, Althingi, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers—ECPRD request 6194](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 27th 2025.

חודשים או שלוש שנים במקרים חריגים. עם זאת, עובד שסיים את עבודתו מול המעסיק רשאי לעבור למעסיק אחר, שיגיש עבורו בקשה להארכת תוקף האשרה.³⁷ על-פי התוכנית, מעסיק המעוניין להעסיק עובד זר נדרש לפנות למשרד העבודה הפדרלי כדי לקבל אישור עבודה זמני (temporary labor certification), המאשר כי קיים מחסור בעובדים מקומיים לביצוע העבודה הנדרשת ושהבאת עובדים זרים לא תוביל לפגיעה בשכרם של העובדים המקומיים. על המעסיק להראות שהצורך בעובד הזמני הזר נובע מעומס עבודה חריג, צורך מזדמן או צורך עונתי ושהוא פעל לגיוס עובדים מקומיים, כולל באמצעות שירות התעסוקה הציבורי במדינה שבה נמצא מקום העבודה ופרסום המשרה באתר משרד העבודה הפדרלי, ושמאמציו אלה נמשכו עד למועד תחילת העבודה. כמו כן, עליו להוכיח שהוא אינו מפלה לרעה את העובדים המקומיים לטובת העובדים הזרים.³⁸

במסגרת התוכנית, האשרה תקפה לתקופה הנדרשת לבצע את העבודה, וניתנת לחידוש לתקופה של עד שנה בכל פעם, ולהארכה כוללת של עד שלוש שנים. בתום תקופה זו על העובד לצאת מארצות הברית לתקופה של 60 ימים רצופים לכל הפחות, אם כי עובד ששהה מחוץ למדינה למשך 60 ימים רצופים רשאי להתחיל מחדש את תקופת שהייה. לפי החוק, יש מכסה של 66,000 עובדים מסוג זה לכל שנה פיסקלית (1 באוקטובר עד 30 בספטמבר), מתוכם מחצית מהעובדים אמורים להתחיל את עבודתם במחצית הראשונה של השנה (עד 31 במרץ) ומחציתם במחצית השנייה של השנה (עד 30 בספטמבר). עם זאת, המכסות עשויות להיות גבוהות יותר, ובשנת 2026 נוספה אפשרות להנפיק עד 64,716 אשרות נוספות במסגרת תוכנית זו. יש לציין כי ככלל עובדים שכבר נמצאים בארצות הברית אך מאריכים את שהותם או עוברים בין מעסיקים אינם נכללים במכסה זו.³⁹

בצרפת, מעסיק המעוניין להביא עובד זר שאינו אזרח של מדינה אירופית שחתומה על אמנה שמאפשרת מעבר עובדים נדרש להנפיק עבורו היתר עבודה (autorisation de travail) ואשרת מגורים (titre de séjour). העובד יכול לקבל היתר עבודה שתקף לשנה וניתן להארכה, ואם הוא מועסק לתקופה קצובה, הוא זכאי להיתר מוגבל בזמן, שתקף לתקופת חוזה העבודה אך ניתן להאריכו לתקופה דומה או לתקופה אחרת אם כך מוגדר בהסכם החדש.⁴⁰ אחרי שהבקשה

³⁷ Department of Homeland Security, [Modernizing H-2 program requirements, oversight, and worker protections](#), *Federal Register* 89, no. 243 (December 18th 2024), p. 103204.

³⁸ US Department of Labor, Employment and Training Administration, [H-2B temporary non-agricultural program](#); H-2B, [temporary labor certification for non-agriculture workers](#); US Citizenship and Immigration Services, [H-2B temporary non-agricultural workers](#), all accessed: April 29th 2026.

³⁹ US Citizenship and Immigration Services, [H-2B temporary non-agricultural workers](#); [Temporary increase in H-2B nonimmigrant visas for FY 2026](#); [Cap count for h-2b nonimmigrants](#) all accessed: April 29th 2026,

⁴⁰ Samuel Prevost, Division of International Parliamentary Assemblies and Multilateral Affairs, National Assembly of France, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers](#), response to inquiry by the Knesset Research and Information Center, December 10th 2025 [French]; Business France, [Fact sheet: Employees hired by a French company](#), updated: September 1, 2025, accessed: February 8th 2026.

להיתר עבודה מאושרת, העובד ניגש לנציגות הדיפלומטית הקרובה ומגיש בקשה לאשרת מגורים המאפשרת עבודה קבועה או זמנית, תוך הצגה של אישור העבודה וחוזת העסקה.⁴¹ מכיוון שהבקשה לאשרה זו מוגשת על ידי המעסיק⁴² ולאור לוחות הזמנים להנפקת שני האישורים, נראה כי עובדי בנייה יתקשו להגיע לצרפת בגפם כדי לחפש עבודה באופן חוקי.⁴³

נעיר כי תהליך ההנפקה של היתר העבודה בצרפת מחייב את המעסיקים לפרסם את המשרה בשוק העבודה המקומי במשך שלושה שבועות וזאת באמצעות שירות התעסוקה הצרפתי.⁴⁴ עם זאת, לפי האתר של משרד הפנים הצרפתי ישנם שני תנאים שעמידה באחד מהם פוטר את המעסיק מפרסום זה: האחד, אם המשרה מוגדרת כמשרה בחסר באזור שעבורו התבקש ההיתר.⁴⁵ לפי בדיקה ברשימה בלוח שבחקיקה הצרפתית עולה כי יש משרות בענף הבנייה שמוגדרות כמשרה בחסר ברוב המוחלט של האזורים בצרפת,⁴⁶ ולכן לגבי משרות בתחומים אלו לא חלה חובה על מעסיק באזורים אלו המבקש להביא עובד זר לפרסם את המשרה לעובדים מקומיים.

התנאי השני הפוטר את המעסיק מפרסום המשרה בשוק המקומי הוא אם המעסיק מבקש להביא עובד זר ממדינה שחתמה עם צרפת על הסכם בילטרלי בתחום העבודה עבור תפקיד שמוזכר בהסכם הרלוונטי.⁴⁷ לפי האתר של ממשלת צרפת, המדינה חתמה על הסכמים עם עשר

⁴¹ Business France, [List of documents to be submitted with an application for a "Temporary worker" and "Employee" residence permit](#), updated: September 1, 2025, accessed: February 8th 2026.

⁴² Business France, [Working as an employee in France](#), updated: November 5th 2024, accessed: February 8th 2026.

⁴³ על המעסיק להגיש את הבקשה לאישור עבודה לפחות שלושה חודשים לפני מועד תחילת העבודה. בנוסף, אדם שמבקש לעבוד בצרפת אך אין בידו אשרת שהייה שמאפשרת עבודה (לדוגמה, מי שמחזיק בוויזת תייר) נדרש לבצע שינוי סטטוס מול הרשויות. מומלץ כי הבקשה לשינוי סטטוס, שלשמה נדרש אישור עבודה, תוגש לכל הפחות חודשיים לפני מועד פקיעת האשרה הקודמת. מכיוון שוויזת תייר רגילה ניתנת לתקופה של שלושה חודשים, נראה כי לוח הזמנים לא מאפשר תהליך כזה. כמו כן נעיר כי יזיה לחיפוש עבודה ניתנת רק לאנשים בעלי תואר שני לכל הפחות. ראו:

Business France, [Working as an employee in France](#), updated: November 5th 2024; Business France, [Employees and temporary workers](#) updated: May 11th 2026; Government of France, [Tourist or private stay; Job Search / Business Creation](#) Government of France, Légifrance, Code du travail, [Article R5221-42](#), version current to February 8th 2026, all sites accessed: May 19th 2026.

⁴⁴ Ministère de l'Intérieur, [Vous souhaitez recruter un collaborateur étranger actuellement hors de France](#)

⁴⁵ המשרות מוגדרות כמשרות בחסר לפי אזורים (regions), ואין רשימה של משרות בחסר עבור המדינה כולה. למשל, ישנו חוסר בעובדים במקצועות מיומנות נמוכה בבנייה (Ouvriers non qualifiés du gros œuvre du bâtiment) ב-11 מתוך 13 האזורים בצרפת. ראו: [Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement en application de l'article L. 414-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), version as of May 22nd 2025; [Article L421-4 of the Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), version current to May 1st 2021.

⁴⁶ [Arrêté du 21 mai 2025 fixant la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement en application de l'article L. 414-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#), version as of May 22nd 2025.

⁴⁷ Ministère de l'Intérieur, Étrangers en France, [Je demande une autorisation de travail](#), accessed: May 11th 2026 [French].

מדינות בנוגע למתן אשרת מגורים עבור שכירים או עובדים זמניים.⁴⁸ בחלק מההסכמים האלה יש רשימה של ענפים בחסר, אך רשימות הענפים הללו עלולות להיות שונות מאלה המפורטים בחקיקה הצרפתית.⁴⁹ מכיוון שכך, עשויות להיות משרות לענף הבנייה בצרפת שאינן מוגדרות בחקיקה כמשרה בחסר שעבורן המעסיק לא נדרש לפרסם בשוק המקומי אם הוא מציע אותן לעובדים ממדינה שחתומה על הסכם עם צרפת שרלוונטי למשרה זו. עם זאת, להבנתנו הסכמים אלה רלוונטיים רק לעניין מתן פטור מפרסום המשרה ולא כרשימת מדינות שרק מהן ניתן להביא עובדים זרים.

2.2 הבאת עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטרליים או הגדרת רשימת מדינות מוצא

יש מדינות שחתמו על הסכמים בילטרליים או מולטילטרליים להבאת עובדים זרים, שבהם ניתן לעשות שימוש בענף הבנייה או שהגדירו רשימה סגורה של מדינות שמהן ניתן להביא עובדים זרים.

בסינגפור, ניתן להביא עובדים זרים רק מהמדינות שמופיעות ברשימה שפרסם משרד כוח האדם הממשלתי, והן: מלזיה, סין, הונג קונג, מקאו, דרום קוריאה, טאיוואן, בהוטן, בנגלדש, הודו, לאוס, מיאנמר, סרילנקה, הפיליפינים, קמבודיה ותאילנד.⁵⁰ מהאתר של משרד כוח האדם עולה כי המעסיק הוא זה שמגיש בקשה להיתר העבודה (work permit), אולם בתהליכי האיתור והגיוס של העובדים ניתן להיעזר גם בחברות כוח אדם.⁵¹ בנוסף, החל מיוני 2025, כל חברה שמבקשת להביא עובדים זרים חייבת להירשם במערכת ההרשמה לקבלנים (Contractors Registration System) לפני הגשת בקשה לקבלת היתר להבאת עובדים זרים.⁵² העובדים

⁴⁸ להלן רשימת המדינות ומכסת העובדים מכל מדינה: בורקינה פאסו (500 עובדים), רפובליקת בנין (לא צוינה מכסה), גבון, גיאורגיה (500 עובדים), טוניסיה (3,500 עובדים), כף ורדה (600 עובדים), מאוריציוס (500 עובדים), סנגל (1,000 עובדים), רוסיה, הרפובליקה של קונגו (150 עובדים).

Ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, [Les accords bilatéraux relatifs à la mobilité professionnelle](#), updated: July 30th 2025, accessed: February 9th 2026 [French].

⁴⁹ למשל, [באמנה עם בורקינה פאסו](#) (בצרפתית) מוזכרים עובדים בבטון, מקים מבנים ממתכת ומפעיל ציוד בנייה; [באמנה עם כף ורדה](#) (בצרפתית) מוזכרים עובדים בבטון ומקים מבנים ממתכת, בין השאר. ראו:

Ministère de l'Intérieur, Direction générale des étrangers en France, [Les accords bilatéraux relatifs à la mobilité professionnelle](#), updated: July 30th 2025, accessed: February 9th 2026 [French].

⁵⁰ עבור עובדים מסין, מלזיה, הונג קונג, מקאו, דרום קוריאה וטאיוואן משלם המעסיק אגרה חודשית מופחתת.

Singapore Ministry of Manpower, [Construction sector: Work Permit requirements](#), updated: April 10th 2026, accessed: May 5th 2026.

⁵¹ רשימת תאגידי כוח האדם הרשומים נמצאת מפורסמת באתר משרד כוח האדם הממשלתי.

Singapore Ministry of Manpower, [Employment agencies and personnel search](#), updated: April 30th 2026, accessed: May 5th 2026.

⁵² ראו:

Building and Construction Authority, [Frequently Asked Questions \(FAQs\) on Contractors Registration System \(CRS\)](#), June 2025, p. 3.

מקבלים היתר עבודה שתקף לשנתיים; מהאחר של משרד כוח האדם עולה כי ההיתרים ניתנים לחידוש,⁵³ אך איננו יודעים אם מספר החידושים או השהות הכוללת של העובד מוגבלים.

בגרמניה דרך אחת להבאת עובדים היא במסגרת הסכם להבאת עובדים בחוזה (contract workers agreement), שכיום קיים בין גרמניה לבין ארבע מדינות (בוסניה והרצגובינה, צפון מקדוניה, סרביה ותורכיה), בכפוף למכסות שנקבעו לעובדים אלה בכל מדינה. על-פי הסכם זה חברה גרמנית או מאחת ממדינות האיחוד האירופי יכולה לחתום על חוזה עבודה עם חברה זרה מאחת מארבע המדינות שעמן גרמניה חתמה על הסכם, ועובדי חברה זרה זו יוכלו לעבוד בגרמניה בהתאם לחוזה זה.⁵⁴ בחוברת של סוכנות העבודה הגרמנית צוינו כמה מגבלות על ההבאה של עובדים באופן זה, שחלקם חלים באופן ייחודי או מחמיר יותר על ענף הבנייה, וזאת בין השאר כדי למנוע החלפה של עובדים מקומיים בעובדים זרים. למשל, גיוס של עובדים זרים בענף הבנייה על ידי חברות גרמניות גדולות (עם יותר מ-50 עובדים) מוגבל ל-30% ממספר העובדים המיומנים בחברה או ל-300 עובדים זרים, הנמוך מביניהם, ועל ידי חברות גרמניות קטנות, ל-15 עובדים זרים או למספר העובדים המיומנים בחברה, הנמוך מביניהם. בכל מקרה חל איסור על החברה הגרמנית להעסיק את העובדים הזרים באופן ישיר.⁵⁵

בנוסף, בגרמניה קיימים שני הסדרים (שאינם בילטרליים) המפורטים בתקנות להעסקת זרים (הידוע בראשי התיבות בגרמנית BeschV) המאפשרים העסקת עובדים זרים ממדינות שונות במגוון ענפים. לפי ההסדר הראשון, רשאים אזרחים של כמה מדינות (ביניהן ארצות הברית, בריטניה וישראל) לעבוד בגרמניה בכל משרה שאינה דורשת רישוי.⁵⁶ ההסדר השני ידוע כתקנת הבלקנים המערביים (Western Balkans Regulation) ולפיו אזרחי אלבניה, בוסניה-הרצגובינה, קוסובו, צפון מקדוניה, מונטנגרו וסרביה יכולים לקבל היתר העסקה מסוכנות התעסוקה הפדרלית הגרמנית (Federal Employment Agency), הידוע בראשי התיבות בגרמנית (BA) לעסוק בכל תחום, בכפוף לכמה תנאים, ובהם הצגת הצעת עבודה קונקרטית ממעסיק גרמני. לפי המענה מהפרלמנט הגרמני, במסגרת הסדר זה יש מכסה שנתית של 50,000 עובדים שה-

⁵³ Singapore Ministry of Manpower, [Work Permit conditions](#); [Renew a Work Permit](#), both accessed: May 13th 2026.

⁵⁴ Mathias Kersten, [Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im Baugewerbe](#), Response to query from the Knesset Research and Information Center, November 24th 2025 [German].

⁵⁵ BA, [Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Rahmen von Werkverträgen in Deutschland](#), August 2025, pp. 7–9 [German]; Section 29 of the [Ordinance on the Employment of Foreigners \(BeschV\)](#), version as of December 22nd 2025, translation into English by the Language Service of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs.

⁵⁶ Section 26(1) of the [Ordinance on the Employment of Foreigners \(BeschV\)](#), version as of December 22nd 2025, translation into English by the Language Service of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs; German Federal Government, [Entry and employment of privileged citizens](#), July 2024.

BA רשאית לאשר.⁵⁷ לפי המרכז לפיתוח גלובלי, שהוא מכון מחקר ועשייה המבוסס בווינגטון ובלונדון שמבצע מחקרים בתחומים כלכליים, המדיניות כלפי מדינות הבלקנים גובשה במסגרת רפורמה לבקשות מקלט, כדי לאפשר לאזרחים ממדינות אלו להגר לגרמניה באופן חוקי, ולפי המרכז רוב המשרות המוצעות הן בתחומי הבנייה, המלונאות (hospitality) והבריאות.⁵⁸

במענה של הפרלמנט הגרמני, צוינה גם האפשרות להעסיק עובדים זרים לטווח קצר (העסקה ל-90 ימים לכל היותר בתקופה של 180 ימים או העסקה לשמונה חודשים בתקופה של שנים עשר חודשים) במגוון ענפים. המכסות להגעת עובדים במסלול זה נקבעות על ידי ה-BA בהתאם לצרכים בענפי משק שבהם יש צורך מיוחד בעובדים. תנאי ההעסקה כוללים, בין השאר: על המעסיק להיות חלק מהסכם קיבוצי ולהעסיק את עובדיו בהתאם לתנאי הסכם זה, היקף ההעסקה הוא לכל הפחות 30 שעות בשבוע והמעסיק חייב לכסות את עלויות הנסיעה של העובדים במלואן. לא צוינו מגבלות בנוגע למדינת המוצא של העובדים, אך צוין כי בהתאם למדיניות של האיחוד האירופי, עובדים ממדינות מסוימות נדרשים להנפיק ויזה בעוד עובדים ממדינות אחרות נדרשים להנפיק היתר עבודה בלבד.⁵⁹

2.3 הבאת עובדים זרים באמצעות כמה מנגנונים משולבים

יש מדינות שמיישמות כמה מנגנונים להבאת עובדים זרים, כגון הגעה עצמאית של עובד זר, הסדרים לאזרחים של מדינות מסוימות ומסלול ירוק להבאה על-ידי מעסיקים.

למשל, לפי המענה מהפרלמנט בפורטוגל,⁶⁰ יש במדינה מחסור בעובדי בנייה ופותרו כמה מסלולים להבאת עובדים זרים למדינה:

מסלול אחד הוא חתימת הסכמי תעסוקה עם מדינות שונות, שעשויים לסייע בהבאת עובדים לענף הבנייה:

⁵⁷ Section 26(2) of the [Ordinance on the Employment of Foreigners \(BeschV\)](#), version as of December 22nd 2025, translation into English by the Language Service of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs; Mathias Kersten, [Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im Baugewerbe](#), response to query from the Knesset Research and Information Center, November 24th 2025 [German].

⁵⁸ Center for Global Development, [Our funding](#), accessed: May 13th 2026; [Germany's Western Balkan Regulation: Migration pathway for workers](#), July 10th 2021.

⁵⁹ Mathias Kersten, [Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt Voraussetzungen für den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt im Baugewerbe](#), Response to query from the Knesset Research and Information Center, November 24th 2025 [German]; Section 15a of the [Ordinance on the Employment of Foreigners](#), version as of December 22nd 2025, translation into English by the Language Service of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs; BA, [Infoblatt: Kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung](#), March 2024 [German].

⁶⁰ Belchior Lourenço, Parliamentary Activity Support Directorate, Legislative and Parliamentary Studies Division, Assembleia da República, Request 6194: Legal Frameworks Governing the Entry and Employment of Migrant Construction Workers, reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 19th 2025.

- הסכם התניידות (Agreement on Mobility) מולטילטרלי של קהילת המדינות הדוברות פורטוגזית (Community of Portuguese-Speaking Countries), במסגרתו קיים מסלול מיוחד להענקת ויזות עבודה בפורטוגל עבור אזרחי המדינות החברות בקהילה;
- הסכם בילטרלי בין פורטוגל למרוקו במסגרתו מובאים לפורטוגל עובדים ממרוקו לעבודה בענפי משק שיש בהם מחסור בעובדים (שכאמור כולל את ענף הבנייה). ההסכם יצר מסגרת כוללת לגיוס עובדים ממרוקו והבאתם לפורטוגל, כולל מיון באמצעות שירותי התעסוקה במרוקו, חוזה עבודה כתוב וכללים בין השאר בנוגע לנסיעות ולדיוור;
- הסכמים להבאת עובדים זרים מהודו וכף ורדה באמצעות המכון לתעסוקה והכשרה מקצועית (IEFP, Employment and Vocational Training Institute), שהוא שירות התעסוקה הציבורי של פורטוגל.⁶¹ לפי המענה של הפרלמנט בפורטוגל הסכמים אלה נועדו לאפשר את הגעתם של מהגרי עבודה לפורטוגל באופן חוקי ובטוח, באמצעות רישום הצעות עבודה ספציפיות, גיוס על ידי שירות התעסוקה הציבורי במדינת המוצא וחוזי העסקה של לפחות 12 חודשים (או 6 חודשים במקרה של עבודה עונתית). צוין כי אמנם בהסכמים אלו לא פורטו ענפי עבודה שאליהם יגיעו אותם עובדים, אך הם עשויים לשמש ענפים הסובלים ממחסור בכוח אדם, כולל ענף הבנייה.

המסלול השני הוא ויזת חיפוש עבודה המאפשרת לאזרח זר להגיע לפורטוגל באופן עצמאי כדי לחפש עבודה, לתקופה ראשונית של עד 120 ימים.⁶² נציין כי לפי האתר של שגרירות פורטוגל בסעודיה, החל מאוקטובר 2025 לא מתקבלות בקשות חדשות במסגרת תוכנית זו, והיא הומרה לתוכנית לחיפוש עבודה עבור עובדים במקצועות מיומנות גבוהה (skilled job seeker visa). מכיוון שהתקנות ליישום התוכנית טרם פורסמו,⁶³ לא ברור אם עובדי בנייה רשאים להגיש בקשות במסגרת התוכנית, ואם כן, מה נדרש לשם כך.

המסלול השלישי הוא הבאת עובדים זרים על ידי מעסיקים במסגרת מסלול ירוק. במהלך שנת 2025 הושק בפורטוגל הפרוטוקול לשיתוף פעולה בהגירת עבודה מבוקרת (Protocol for PCMLR, Cooperation on Regulated Labour Migration) וזאת על מנת לתת מענה למחסור בעובדים בכמה תחומים, ביניהם תחום הבנייה. פרוטוקול זה נחתם על ידי כמה רשויות ממשלתיות בפורטוגל, ביניהם סוכנות הסוכנות לשילוב, הגירה ומקלט (Agency for Integration, Migration and Asylum, AIMA) וה-IEFP וכן ארגוני גג במגזר העסקי, כולל הקונפדרציה הפורטוגזית לבנייה

⁶¹ European Union Digital Skills and Jobs Platform, [IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.](https://iefp.gov.pt/), accessed: December 7th 2025.

⁶² Belchior Lourenço, Parliamentary Activity Support Directorate, Legislative and Parliamentary Studies Division, Assembleia da República, Request 6194: Legal Frameworks Governing the Entry and Employment of Migrant Construction Workers, reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 19th 2025.

⁶³ Portugal Ministry of Foreign Affairs, Embassy of Portugal in Saudi Arabia. [Visas](https://visas.mre.pt/), accessed: May 13th 2026.

ונדל"ן (Confederation of Construction and Real Estate) והקונפדרציה הפורטוגזית לתעשייה (Confederation of Industry). במסגרת הפרוטוקול הושק "מסלול ירוק" עבור מעסיקים המעוניינים להביא עובדים זרים, ומסלול זה מאפשר למעסיקים העומדים בתנאים שפורטו מבחינת גודל ומחזור עסקים או ארגוני הגג להגיש בקשה להבאת עובדים זרים תוך התחייבות לעמוד בכללי אתיקה (למשל, מתן חוזה עבודה תקף, מתן פתרונות דיור והימנעות מנקיטת צעדים המהווים ניצול של העובדים או סחר בבני אדם).⁶⁴ לאחר שהחברה או הארגון יקבלו את האישור מ-AIMA, הם רשאים להגיש בקשות לחטיבה הקונסולרית במשרד החוץ למתן ויזות לעובדים זרים שהם מעוניינים להעסיק. מהמענה של הפרלמנט בפורטוגל עולה כי התוכנית אמורה, בין השאר, להביא לרמת אחריות גבוהה יותר מצד מעסיקים, שכתנאי להשתתפות בתוכנית מקבלים על עצמם לציית לדיני העבודה ולחוקי המדינה בכל הנוגע לעובדיהם. לפי דף המידע לגבי התוכנית, מעסיקים שהורשעו בעבירות פליליות או מינהליות הקשורות לסחר בבני אדם או לניצול עובדים לא יתקבלו לתוכנית.⁶⁵ נעיר כי לא מצאנו הגבלה לענפי משק מסוימים שלהם ניתן לגייס עובדים או לרשימת מדינות שממן ניתן לגייס עובדים אלו.

*

נזכיר שוב כי בבחינת המנגנונים השונים להבאת עובדים זרים בכל מדינה ומידת התאמתם לישראל יש לתת את הדעת לשונות במדיניות ההגירה הרחבה של המדינות השונות, בדגש על מדינות שבשל צמצום הילודה והזדקנות מהירה של האוכלוסייה זקוקות להגירה כגורם מרכזי לגידול האוכלוסייה. בנוסף, בדיון על מנגנוני הבאת עובדים זרים יש להתמקד גם בהשלכות מנגנוני ההבאה השונים על השמירה על זכויות העובדים הזרים, נושא שלא זכה להתייחסות מספקת בתשובות שקיבלנו מהמדינות השונות ולכן לא עסקנו בו במסמך זה. במענה של הפרלמנט הבריטי מוזכר דוח של אכיפת שוק העבודה (Labour Market Enforcement) מנובמבר 2025, שבו צוין כי ענף הבנייה זוהה במשך כמה שנים כענף משק שיש בו סיכון מוגבר להפרת זכויות העובדים,⁶⁶ וגם בדוח של רשות העבודה האירופית (European Labour Authority, ELA) צוין כי ענף הבנייה נתון (susceptible) לשיטות עבודה פוגעניות, בין השאר מכיוון שמדובר בפריקטים מורכבים ועתירי עובדים שנשענים על ספקי משנה של כוח

⁶⁴ Heloísa Perista, [Cooperation protocol for regulated labour migration](#), Eurofound, EU PolicyWatch, updated: May 2nd 2025, accessed: April 29th 2026.

⁶⁵ Belchior Lourenço, Parliamentary Activity Support Directorate, Legislative and Parliamentary Studies Division, Assembleia da República, [Request 6194: Legal Frameworks Governing the Entry and Employment of Migrant Construction Workers](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 19th 2025.

⁶⁶ Margaret Beels, Director of Labour Market Enforcement, [United Kingdom Labour Market Enforcement annual report 2023 to 2025](#), November 2025, p. 19.

אדם.⁶⁷ בתשובת בריטניה צוין כי האכיפה של חוקי העבודה בבריטניה חלשה יחסית (relatively weak),⁶⁸ אך לא פורט מעבר לכך.

בחלק מהמדינות צוין כי חל איסור להשית עלויות על העובדים עצמם. למשל, בהנחיות לתוכנית H-2B בארצות הברית נכתב במפורש שאסור למעסיק להשית על העובדים עלויות גבוהות במסגרת הגיוס, ועליו לשלם עבור כרטיסי הטיסה שלהם לארצות הברית ועבור אשרת העבודה.⁶⁹ כמו כן דפי המידע על המשרה חייבים לכלול מידע מדויק על עלויות האש"ל (אכילה, שתייה ולינה) שהמעסיק משית על העובדים ועל אלו שהוא נושא בהן בעצמו (למשל, תשלום שכר דירה או הלנה בדירות משותפות).⁷⁰ בנוסף, על המעסיק לציין בבקשה להעסקת העובדים הזרים מיהם הגורמים שעומים התקשר או הסתייע בגיוס העובדים.⁷¹

במענה של הפרלמנט באיסלנד צוין כי לארגוני העובדים במדינה יש תפקיד חשוב בתחום האכיפה, ולצד שיתוף הפעולה של ארגונים אלו עם המשטרה, ארגוני העובדים פרסמו מדריך לזיהוי מקרי סחר בבני אדם והתמודדות עמם. עם זאת, לפי המענה, רק שיעור קטן של החקירות בתחום זה הובילו להרשעות, מכיוון שלדעת הפרלמנט חקירות אלו מאופיינות במורכבות רבה.⁷²

⁶⁷ European Labour Authority, [Construction sector: Issues in information provision, enforcement of labour mobility law, social security coordination regulations, and cooperation between Member States](#), 2023, p. 9.

⁶⁸ Sarah Barber, UK House of Commons Library, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 21st 2025.

⁶⁹ US Department of Labor, Wage and Hour Division, [Fact sheet #78F: Inbound and outbound transportation expenses, and visa and other related fees under the H-2B program](#), accessed May 11th 2026.

⁷⁰ US Department of Labor, Wage and Hour Division, [Fact sheet #78: General requirements for employers participating in the H-2B program](#); US Department of Labor, Office of Foreign Labor Certification, [2015 H-2B Interim Final Rule \(IFR\) job order content checklist](#), January 2016, both accessed May 11th 2026.

⁷¹ ראו:

US Department of Homeland Security, Citizenship and Immigration Services, [Form I-129, Petition for a nonimmigrant worker](#), edition 02/27/2026, p. 16.

⁷² Kristján Sveinsson, Research and Information Service, Althingi, [Legal frameworks governing the entry and employment of migrant construction workers—ECPRD request 6194](#), reply to inquiry by the Knesset Research and Information Center, November 27th 2025.