

רשות האוכלוסין והגירה ומעברי הגבול

הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם

תקציר

רקע כללי

בשנות התשעים של המאה העשרים התעצמה בישראל התופעה של העסקת עובדים זרים (להלן - עו"ז) בענפי המשק השונים. עו"ז הובאו לישראל כדי לעסוק בענפים שבהם הורגש מחסור בכוח אדם ישראלי, וכן בשל עלות העסקתם, שהיא נמוכה יחסית לעלות העסקתו של עובד ישראלי¹. עו"ז מגיעים לישראל לרוב על רקע מצוקה כלכלית קשה בארצותיהם ובשל הרצון לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם. תנאי מחייתם קשים לעתים, והם חשופים להתעמרות ולניצול. לא אחת מדווח על פגיעה בזכויותיהם של עו"ז על ידי מעסיקיהם תוך ניצול מעמדם החלש; ככל שהעובד מצוי בעמדה חלשה מבחינת יכולתו לעמוד על זכויותיו בעבודה - יש נטייה גוברת שלא לכבדן ולהעסיקו תוך הפרות של זכויות אלה. עו"ז אף מתקשים למצות את זכויותיהם ולפנות לערכאות משפטיות בעת הצורך.

כ-9% מהמועסקים בישראל הם עו"ז. בשנת 2013 שהו בישראל כ-87,000 עו"ז חוקיים ושאינם חוקיים אשר הגיעו לישראל עם אשרת עבודה. כ-62% מהם הועסקו בענף הסייעוד, כ-26% בענף החקלאות, כ-8% בענף הבנייה וכ-4% בענפים אחרים.

האחריות לטיפול בענייניהם של עו"ז מוטלת על פי חוק על רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין) הכפופה למשרד הפנים ועל משרד הכלכלה. במועד הביקורת כיהן מר אמנון בן-עמי כמנכ"ל רשות האוכלוסין ומר עמית לנג כמנכ"ל משרד הכלכלה.

1 דוח זה עוסק בעניינים של עובדים זרים שהובאו לישראל לעבוד בענפי המשק השונים; הדוח אינו עוסק בעובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון או באזרחים זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ולא עזבו אותה בתום תקופת שהייתם החוקית.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2013 עד יוני 2014 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין כמה סוגיות הנוגעות להעסקת עו"ז בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה: השמירה על זכויות עו"ז; התקנת תקנות בדבר פיקדון לעו"ז²; הלנת עו"ז בענף הסיעוד מחוץ לבית המטופל; הבאת עו"ז ארצה ומתן היתר לשהייתם בארץ; קביעת מכסות של עו"ז. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין ובמשרד הכלכלה³. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי) ובמשטרת ישראל.

הליקויים העיקריים

הפיקוח על שכר עובדים זרים ותנאי העסקתם

בית המשפט העליון קבע כי ככלל, משהמדינה מתירה את כניסתו של אדם בשעריה ומאפשרת את שהייתו כאן, בין היתר לצורכי עבודה, נפרסת מעליו מטריות עקרוניות המשפט הבסיסיים החלים בישראל על כל אדם הנמצא בשטחה. בית המשפט העליון ציין⁴ כי לא ניתן ליהנות משירותי עו"ז ומהיתרונות שהם מצמיחים למשק הישראלי ולאזרחי ישראל בלי לשאת בנטל הזכויות המגיעות להם, וכי התנערות מעובדים אלה יש בה ממד של ניצול שאינו מתיישב עם ערכי מדינה יהודית ודמוקרטית ושמירתה על זכויות אדם.

רשות האוכלוסין היא האחראית על פי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים), למתן היתר להעסקת עו"ז (להלן - היתר העסקה או היתר) ואחראית לאכיפת העסקה כחוק ועל פי תנאי ההיתר ולפיקוח עליה. משרד הכלכלה אחראי לפקח על זכויות עו"ז הנובעות מדיני העבודה, והוא מבצע זאת באמצעות שתיים מיחידותיו: מינהל הסדרה ואכיפה (להלן - מינהל ההסדרה) והממונה על זכויות עובדים זרים (להלן - הממונה על זכויות עו"ז).

בקרה של רשות האוכלוסין על שכר העובדים הזרים ותנאי העסקתם

1. נמצא כי רשות האוכלוסין לא פעלה כדי לקבל מהמעסיקים בענפי החקלאות והסיעוד דיווחים על שכר עובדיהם, כנדרש בהוראות הדין. מידע זה אמור לשמש אותה, בין היתר, לאיתור מעסיקים שחרגו מתנאי היתר העסקה ופגעו בזכויות העובדים.

- 2 בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הדוח "הטיפול בהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 111.
- 3 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת) למשרד הכלכלה. בדוח זה יכונה משרד התמ"ת "משרד הכלכלה".
- 4 בג"ץ 11437/05, קן לעובד נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.4.11).

2. אף על פי שרשות האוכלוסין קיבלה מידע מגורמים חיצוניים הנוגע למאות עו"ז, שלפיו שכרם אינו משולם לחשבון בנק בישראל כנדרש בהנחיותיה, ולמרות החשש הממשי שבדרך זו מקופחת הזכות של העובדים האלה לקבל שכר הוגן תמורת עבודתם, היא לא בדקה מידע זה.
3. במשך כשנה לא השלימה רשות האוכלוסין את הטיפול בממצאי בדיקה שעשתה, ובה הועלו הפרות חמורות לכאורה של זכויות עו"ז שהועסקו על ידי שני תאגידי בענף הבנייה, ולא קבעה אם הפרות אלה אכן התקיימו.

השימוש בסמכות להגביל או לבטל היתר להעסקת עובדים זרים

על פי חוק עובדים זרים, אם מעסיק לא קיים הוראה מהוראות חוק זה או אחד מתנאי היתר ההעסקה או חובה החלה עליו כלפי עובדיו, רשאי הממונה⁵ - לאחר שנתן למעסיק הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו - לבטל את ההיתר שניתן למעסיק להעסקת עו"ז, עבור כולם או חלקם, וכן לסרב לבקשת המעסיק.

רשות האוכלוסין חקרה ומצאה שיותר מ-130 מעסיקים של עו"ז הפרו זכויות של עובדיהם בשנים 2012-2013 ובעקבות ממצאיה הטילה הרשות על המעסיקים קנס כספי או הגישה נגדם כתב אישום. למרות זאת הרשות לא בחנה לגבי אף אחד מאותם המעסיקים האם ההפרות האלה דורשות גם את ביטול ההיתר להעסקת עו"ז או הגבלתו או אם הן דורשות סירוב לבקשת מעסיק להקצאת היתר, כפי שנדרש ממנה.

1. ממצאי חקירות של משרד הכלכלה אשר מעידים על הפרת דיני העבודה מצד המעסיק הם הפרה של תנאי היתר העסקה. ממצאים אלה עלולים אף להעיד על הפרה של זכויות נוספות של עו"ז שהן חלק מתנאי ההיתר ואשר אכיפתן מצויה כאמור בתחום הסמכות של רשות האוכלוסין. למרות זאת לא הסדירה הרשות עם משרד הכלכלה את העברת הממצאים האלה אליה באופן שוטף.

כך למשל בשנים 2011-2013 פתח משרד הכלכלה 69 תיקי חקירה כנגד מעסיקי עו"ז בענפי הסייעוד, החקלאות והבנייה, והחקירות הסתיימו עד סוף 2013. ב-41 מהתיקים האלה מצא המשרד שהמעסיקים הפרו את זכויותיהם של העו"ז על פי דיני העבודה ובעקבות זאת נקט נגדם סנקציות, בין היתר באמצעות הטלת קנסות או הגשת כתבי אישום. את הממצאים האלה לא העביר משרד הכלכלה לרשות האוכלוסין כדי שתבחן אם יש מקום לשלול היתרים מהמעסיקים, להגבילם או לענות בשלילה על בקשת המעסיק לקבלת היתר. בשל כך נתנה הרשות היתרים להעסקת עו"ז למעסיקים שהפרו זכויות עובדים.

2. תופעת העבדות והסחר בבני אדם לעבדות ולעבודות כפייה מתאפיינת בהתייחסות לבני אדם כאל רכוש תוך התעלמות מזכויות האדם שלהם (להלן - קרבנות סחר). היא נפוצה בעיקר בקרב אוכלוסיות חלשות במיוחד, המגיעות מארצות מצוקה לארצות אחרות כדי למלא צרכים שונים.

5 לפי חוק עובדים זרים, שר הפנים ימנה עובד שיהיה אחראי למתן היתרים להעסקת עו"ז (להלן - הממונה), ובמועד הביקורת שימש בתפקיד זה מנכ"ל רשות האוכלוסין.

בבואה לחדש היתר למעסיק נדרשת רשות האוכלוסין לבדוק גם היבטים של תנאי העסקה של העו"ז, שכן אלה הם חלק מתנאי ההיתר. לכן מידע על מעסיק ולפיו מצאה משטרת ישראל ראשית ראייה לכך שהעובד הזר שלו הוא קרבן סחר, צריך שיעמוד לפני מי שמקבל החלטה אם לחדש לאותו מעסיק היתר להעסקת עו"ז. נמצא שמידע כאמור שהיה בידי רשות האוכלוסין לא הובא, ככלל, לפני גורמים בתוך הרשות שמוסמכים לחדש היתרים להעסקת עו"ז. כיוון שכך עלולה רשות האוכלוסין לחדש היתרי העסקה למי שנחשד בהעסקת עובדים בתנאי עבדות.

בשנת 2010 העלתה המשטרה חשדות בעברות עושה של עו"ז על ידי החקלאי שהעסיק אותם. נגד החקלאי הוגש כתב אישום באוקטובר 2011, והוא הורשע ב-2013 בשבעה אישומים של עברות עושה. מידע זה לא עמד כלל לפני רשות האוכלוסין, ולפיכך אישרה הרשות את בקשתו של אותו חקלאי לקבל היתרים להעסקת ארבעה עו"ז בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 בלי שניתנה הדעת לחשדות שהועלו נגדו עוד בשנת 2010 ולכתב האישום שהוגש נגדו באוקטובר 2011.

טיפול בתלונות של עובדים זרים

1. אחד מהכלים להבטחת זכויות של עו"ז הוא טיפול אפקטיבי בתלונות שהוגשו בקשר להעסקתם. במסגרת יישום הסכמים בילטרליים⁶ פעלה רשות האוכלוסין להקמת מוקד "הקו החם"⁷, המשמש מוקד מידע ופניות טלפוני עבור עו"ז שהובאו לישראל באמצעות הסכמים בילטרליים.

עבור כ-63% מהעו"ז בארץ - עו"ז בענף הסיעוד ובענף הבנייה אשר הגיעו לישראל שלא באמצעות הסכם בילטרלי - לא הייתה כתובת להגשת תלונות העוסקות בהפרה של הזכויות שאכיפתן היא בתחום אחריותה של רשות האוכלוסין. עוד נמצא כי הרשות לא ניהלה רישום של התלונות שקיבלה מגורמים חיצוניים שלא באמצעות הקו החם לגבי עובדים אלה ולא עקבה אחר הטיפול בהן.

2. במשרד הכלכלה פועלת כאמור הממונה על זכויות עו"ז, אשר תפקידה בין היתר לשמש כתובת לקבלת תלונות של עו"ז הנוגעות לזכויות תעסוקתיות אשר נובעות מדיני העבודה. את רוב התלונות שמקבלת הממונה על זכויות עו"ז ואשר תועדו על ידה היא מעבירה לאחר בירור לבדיקה של מינהל ההסדרה במשרד הכלכלה או לבדיקה של רשות האוכלוסין לשם קבלת החלטה אם לנקוט הליך משפטי אזרחי כנגד המעסיקים.

6 הסכמים בילטרליים נועדו למנוע ניצול לרעה של עו"ז וגביית דמי תיווך אסורים מאלה שמבקשים לעבוד בישראל על ידי גורמי תיווך פרטיים, זאת באמצעות יצירת מנגנון פעולה ישיר בין מדינת ישראל למדינות המוצא שלהם ותחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM).

7 לצורך הפעלת המוקד התקשרה רשות האוכלוסין בהסכם עם עמותת המרכז הבין-לאומי להגירה וקליטה (CIMI). העמותה נוסדה על ידי ג'וינט ישראל ב-1998 והיא עמותה ללא כוונת רווח עצמאית המחויבת לסייע לישראל בהתמודדות עם אתגרי ההגירה שלה. עמותה זו אינה גוף מבוקר שעומד לביקורת של מבקר המדינה.

3. הממונה על זכויות עו"ז העבירה 40 תלונות מ-110 התלונות שקיבלה בשנת 2012 להמשך טיפול במינהל ההסדרה וברשות האוכלוסין. עד אוגוסט 2014 לא קיבלה הממונה עדכון ממינהל ההסדרה ומרשות האוכלוסין בדבר ממצאי בדיקתן של 40 התלונות. עוד נמצא שעד מועד סיום הביקורת ביוני 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא קיבלה הממונה ממינהל ההסדרה עדכון בדבר 10 מ-11 התלונות שהעבירה אליו בשנים 2010-2011; ארבע מהתלונות הללו היא העבירה אליו עוד בשנת 2010. שיהוי בבדיקת תלונות עו"ז על פגיעה בזכויותיהם עלול לסכל את יכולתם למצות את זכויותיהם.
4. לשם חיזוק ההגנה על זכויות עו"ז העניק חוק עובדים זרים לממונה על זכויות עו"ז את הסמכות להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקי עו"ז. בשנים 2012-2013 שקלה הממונה להגיש תביעה אזרחית בעקבות שמונה תלונות שקיבלה מעו"ז. התברר כי במהלך שלוש שנים גובשו טיוטות כתבי תביעה והתקיימו בעניין דיונים וחליפת מכתבים בין הממונה ונציגי משרד המשפטים ורשות האוכלוסין; הממונה התבקשה כמה פעמים לעשות בהם שינויים ולהשלים פריטי מידע חסרים, וכך עשתה. אולם בפועל משנת 2010 ועד מועד סיום הביקורת טרם הגישה הממונה תביעות אזרחיות כנגד מעסיקי עו"ז מאחר שהטיפול מול משרד המשפטים בגיבוש כתב התביעה עוד לא הסתיים.
- ממצאי הביקורת מלמדים על חולשה בפעולות משרד הכלכלה בכל הנוגע למימוש סמכויות הממונה על זכויות עו"ז. כיוון שכך, לא מומשה כיאות תכלית החקיקה - להקים גוף במשרד הכלכלה במטרה להבטיח את זכויותיהם של עו"ז.
5. בשנים 2011-2013 חקר משרד הכלכלה שמונה תלונות שקיבל מגורמים חיצוניים כנגד 47 מעסיקים שהעסיקו יחד 296 עו"ז (לגבי 274 מהעובדים התלונות התקבלו בשנת 2011). בתלונות הועלו טענות על פגיעה בתנאי שכר והפרה של תנאי היתר ההעסקה. עד מועד סיום הביקורת לא סיים משרד הכלכלה את הטיפול בתלונות האלה אף כי חלפו שלוש שנים מאז שקיבל את רובן. ממצאים אלה מעלים חשש כבד שמשך הטיפול הארוך של משרד הכלכלה בתלונות של עו"ז מסכל את האפשרות שעו"ז, אשר ככלל רשאים לעבוד בישראל חמש שנים לכל היותר ונותר להם פרק זמן קצר לשהות בה, יזכו למצות את הטיפול בעניינם ולקבל את זכויותיהם כעובדים. משך הטיפול הארוך עלול גם למנוע שלילת היתר להעסקת עו"ז, כאשר הדבר נדרש. במצב זה אף קיימת האפשרות שאותם מעסיקים ממשיכים להפר את זכויותיהם של עובדים אחרים.
6. כמו כן עד סוף 2013 לא סיים משרד הכלכלה את הטיפול ברוב התלונות שקיבל מרשות האוכלוסין שנה ורבע קודם לכן במסגרת הקו החם, ולא סיים את הטיפול ביותר מ-80% מהתלונות שהתקבלו בינואר-מרץ 2013.

הסדרת שיתוף הפעולה בין רשות האוכלוסין למשרד הכלכלה

חוק עובדים זרים קבע מה הן הוראות החוק ששר הפנים יהיה אחראי לביצוען ומה הן ההוראות ששר הכלכלה יהיה אחראי לביצוען, וכן קבע הוראות ששני השרים הללו יחד אחראים לביצוען. מערך הסמכויות המורכב של רשות האוכלוסין ושל משרד הכלכלה בכל הנוגע לאכיפת זכויות עו"ז, ועצם קיומן של סמכויות מקבילות לשני גופים ממשלתיים מחייבים רמת תיאום גבוהה ביניהם. נוהל עבודה שגובש ב-2010 בין שני הגופים היה חסר: הוא לא הקיף את מכלול הנושאים, קשרי הגומלין ושיתופי הפעולה הנדרשים על מנת להבטיח טיפול יעיל בתלונות של עו"ז על הפרת זכויותיהם. אולם משנת 2012 ועד מועד סיום הביקורת לא גובש נוהל עבודה מלא ומקיף. בשיהוי זה יש כדי להביא לפגיעה בזכויות עו"ז רבים לאורך תקופת זמן ארוכה.

פיקדון לעובדים זרים

הפרשת כספים על ידי המעסיק עבור פיקדון לעובדים הזרים נועדה לשרת שתי מטרות: הבטחת זכויות סוציאליות לעובד הזר בישראל ויצירת תמריץ חיובי לעזיבתו את הארץ עם תום תקופת העסקתו בה כדן. לשם קביעת חובת הפיקדון על מעסיקי עו"ז נדרשו בשנת 2000 השרים הנוגעים בדבר לפעול להתקנת תקנות הפיקדון שיבטיחו זאת. פעילותם בעניין זה של משרדי הכלכלה, הפנים והאוצר והשרים שעמדו בראשם נכשלה. לפיכך במשך 14 שנים לא הובטחו זכויות עו"ז, שהם מהעובדים החלשים ביותר במשק. אי-התקנת תקנות הפיקדון פגעה אף ביכולת לממש את תכלית החקיקה להפרשת כספים עבור פיקדון לעו"ז - להבטיח את יציאתם מהארץ לאחר שתקופת שהייתם ועבודתם בה כחוק הסתיימה.

החל משנת 2008 מחייב החוק את כל המעסיקים במשק לבצע הפרשות לפנסיה ולפיצויי פיטורים עבור עובדיהם, ובחוק עובדים זרים נקבע המנגנון להפקדת כספים אלה. כדי להבטיח שכספים אלה יופרשו כסדרם ויגיעו לידי העו"ז וכדי להגן על הכספים האלה מפני עיקול ושעבוד יש צורך להתקין את תקנות הפיקדון שאמורות היו להסדיר את מנגנון הפקדת הכספים לעו"ז. המוסד לביטוח לאומי העלה, כי עו"ז רבים אינם מקבלים את כספיהם באופן מלא או חלקי. בכך נפגעה האפשרות להבטיח את הזכויות הסוציאליות של העו"ז.

הלנת עובד זר מחוץ לבית המטופל בענף הסיעוד

התנאי לקבלת היתר להעסיק עובד זר בענף הסיעוד הוא שמבקש ההיתר יתחייב כי העובד הזר יתגורר עמו. ב-2009 יצרה הממשלה תשתית כדי לאפשר הלנת עו"ז מחוץ לבית המטופל במקרים מיוחדים. רשות האוכלוסין הודיעה למשרד האוצר עוד ב-2011 כי לדעתה יש צורך בקביעת אמות מידה לכך והטיפול בקביעתם הוטל על משרד האוצר. במשך שלוש שנים לא פעל משרד האוצר כנדרש ממנו, וגם הרשות לא שבה והתריעה על כך. רק לאחר שהוגשה עתירה לבג"ץ הועברה למנכ"ל רשות האוכלוסין המלצה לאמות מידה להלנת עובד זר בסיעוד שלא בבית המטופל.

הבאת עובדים זרים ומתן היתר לשהייתם בארץ

בענף הסיעוד מועסקים רוב העו"ז בישראל - 40,000 גברים ונשים. העסקת העובדים באמצעות הסכם בילטרלי היא יצירת מנגנון פעולה ישיר בין מדינת ישראל לבין מדינות המוצא שנועד למנוע תופעה ידועה של גביית דמי תיווך אסורים מעו"ז וסחר בבני אדם על ידי גורמי תיווך פרטיים. במשך שלוש שנים מאז החליטה הממשלה על התקשרות באמצעות הסכם זה היא לא יישמה את החלטתה: לא הושלמה תכנית ניסיונית להבאת 300 עו"ז, ופיילוט שמקדמת הרשות כולל רק כמה עשרות עו"ז. בשלוש השנים האלה, על פי מידע שקיבלה הרשות, נדרשו זרים שביקשו לעבוד בישראל לשלם דמי תיווך גבוהים שלא כדין. מידע זה מעלה חשש ממשי שעדיין קיימת בישראל תשתית להעסקת עו"ז בענף הסיעוד בתנאי עבדות, וזאת בשל התלות הנוצרת בין מי שמשלם את דמי התיווך ובין מעסיקו.

משרד החקלאות מעביר לרשות האוכלוסין בכל שנה המלצה על מספר העו"ז שישי לאפשר לכל אחד מהחקלאים להעסיק. המשרד עשה זאת רק בימים האחרונים של השנה הקלנדרית, ורק אז יכולים היו החקלאים להתחיל בהליך שקבעה הרשות⁸, שעם סיומו היא מעניקה את היתרי ההעסקה ואשרות העבודה של העו"ז. בשל העיכוב בפעולותיו של משרד החקלאות אולצו אלפי עו"ז להפר את החוק האוסר עליהם לשהות בישראל ללא אשרה, ואלפי חקלאים אולצו להפר את החוק המחייב אותם להעסיק עו"ז תחת היתר בתוקף.

קביעת מכסות של עובדים זרים

מדיניות הממשלה בשנת 2009 הייתה להפחית הדרגתית את המכסה הכוללת להעסקת עו"ז, בין היתר כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של ישראלים בענפי החקלאות והבנייה. לצד הפחתת המכסות החליטה הממשלה על פעולות לעידוד תעסוקת ישראלים ועל פעולות נוספות. בהחלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2014-2010 בענפים אלה היא נסוגה מהמתווה לפעולה שקבעה ב-2009. החלטות אלה התקבלו בלי שהובאה לפני שרי הממשלה התשתית הנדרשת של מידע ונתונים ובלי שהובאו לפנייהם תוצאות הפעולות שנכללו בהחלטות הקודמות שקיבלה הממשלה.

8 הליך "איזון תיקים" - הליך שהחקלאי מבצע מול הרשות; ההליך נועד לוודא כי החקלאי מעסיק עו"ז כדין, וכי הוא עמד בכל חובותיו לרשות, לרבות תשלומי אגרות.

ההמלצות העיקריות

על מנכ"ל רשות האוכלוסין להבטיח שהרשות תקבל מהמעסיקים דיווחים הנוגעים לשכר העו"ז בכל הענפים כנדרש בחוק, תנקוט סנקציות מתאימות כנגד מעסיקי עו"ז שהפרו את זכויותיהם, ותאכוף את התנאי בהיתר ההעסקה בדבר תשלום שכר לחשבון הבנק של העובד הזר. נוסף על כך עליו להבטיח שבעת קבלת החלטה בדבר מתן היתר למעסיק לשם העסקת עו"ז, יהיה לפני הגורם המחליט כל המידע הרלוונטי, לרבות על חקירות ובדיקות שקיימו משרד הכלכלה, משטרת ישראל ורשות האוכלוסין בעניינו של המעסיק.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול לכך שמידע על עו"ז ולפיו הייתה ראשית ראה לכך שהם בגדר קרבנות סחר יועבר לגורם ברשות שמוסמך להחליט על מתן היתרי העסקה.

על רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה לעשות את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח העברה שוטפת של המידע האמור ביניהם, להבטיח שלכלל העו"ז תהיה כתובת לקבלת מידע או להגשת תלונה, ולפרסם את דבר קיומה של הכתובת. עוד עליהם להבטיח שביורר התלונות ייעשה במהירות האפשרית וככל שידרש, ממצאי הביורר יועברו בין יחידות שני הגופים ביעילות.

על משרד הכלכלה לקדם עם משרד המשפטים את השימוש בסנקציה של הגשת תביעה אזרחית בידי הממונה על זכויות עו"ז בדרך פעולה שעולה בקנה אחד עם התיקון לחוק עובדים זרים. עוד עליהם לפעול לכך שיעשה שימוש מיטבי בסמכות שהקנה החוק לממונה על זכויות עו"ז להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקים שהפרו את זכויות עובדיהם.

על הנהלת משרד הכלכלה לבחון את פעולות הממונה על זכויות עו"ז ואת טענותיה שפורטו בדוח זה. בהתאם לממצאי הבחינה מוטל על הנהלת משרד הכלכלה לנקוט פעולות כדי להבטיח שגוף זה, שהוקם על פי חוק עובדים זרים כדי להגן על זכויות העו"ז, יקבל את הסמכויות והכלים הנחוצים לו למילוי תפקידיו באופן שיבטיח את מימוש תכלית הוראות הדין.

על השרים הנוגעים בדבר - שר הכלכלה, שר הפנים, ושר האוצר - לפעול ללא דיחוי נוסף להשלמת הליך התקנת התקנות בדבר חובת הפיקדון לעובדים זרים, בכל הענפים שבהם הם מועסקים.

ככל שמתקשים רשות האוכלוסין והצוות הבין-משרדי (שמונה לשם קידום הסכמים בילטרליים) להשלים את המשימה שהוטלה עליהם לקדם הסדרת תכנית ניסיונית לגיוסם של 300 עו"ז לכל הפחות בענף הסייעוד באמצעות התקשרות בהסכם בילטרלי עם מדינות המוצא של העו"ז, מוטל על מנכ"ל הרשות להציג את הקשיים לפני שר הפנים, ועל השר להביאם לפני הממשלה לשם מציאת פתרונות.

על משרד החקלאות להעביר את המידע והנתונים הדרושים לרשות האוכלוסין לשם מתן היתרי העסקה בענף החקלאות באופן שיאפשר לרשות, לחקלאים ולעו"ז לעמוד בהוראות הדין.

על משרד הכלכלה, החקלאות והבינוי והשרים העומדים בראשם, המגישים הצעות להחלטת הממשלה בנושא מכסות עו"ז לוודא כי מצורף להצעות כל הנתונים והמידע הדרושים לדיון ולקבלת החלטות. על מזכיר הממשלה לוודא שההצעות להחלטת ממשלה כוללות את המידע הדרוש לפי תקנון הממשלה.

סיכום

קרוב לעשירית מהמועסקים בישראל הם עובדים זרים. ביזמת המדינה ועל פי היתרים שנתנה הובאו לישראל עשרות אלפי עו"ז לשם העסקתם בענפים שבהם יש מחסור בכוח אדם ישראלי. העו"ז מגיעים לארץ לרוב על רקע מצוקה כלכלית קשה בארצותיהם ובשל הרצון לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם, והם נמנים עם העובדים החלשים ביותר במשק. על עובד זר השווה בישראל חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו וקניינו. מתן היתר להעסיק עו"ז טומן בחובו גם חובה להקפיד הקפדה יתרה על קיום העקרונות האלה ועל זכויותיו כעובד. לא ניתן ליהנות משירותי עו"ז, בלי לשאת בנטל הזכויות המגיעות להם.

ממצאי הביקורת מלמדים על חולשה של ממש, ולעתים אף כשלים, בפעולותיה של רשות האוכלוסין בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על תשלום שכר העו"ז, למיצוי הטיפול בתלונות שהיא מקבלת, ולהפרות של המעסיקים את זכויות עובדיהם ואת תנאי היתר ההעסקה. גם פעולות משרד הכלכלה לקו בחסר והן לא הביאו למימוש תכלית החקיקה - לפקח על שמירת זכויות עו"ז.

במשך 14 שנים משרד הכלכלה והעומדים בראשו לא השלימו את הפעולות להתקנת תקנות לחוק עו"ז. כתוצאה מכך נפגעות באופן ממשי היכולת להבטיח את הזכויות הסוציאליות של עו"ז והאפשרות ליצור תמריץ חיובי לעזיבתם את הארץ עם תום תקופת העסקתם בה כדין.

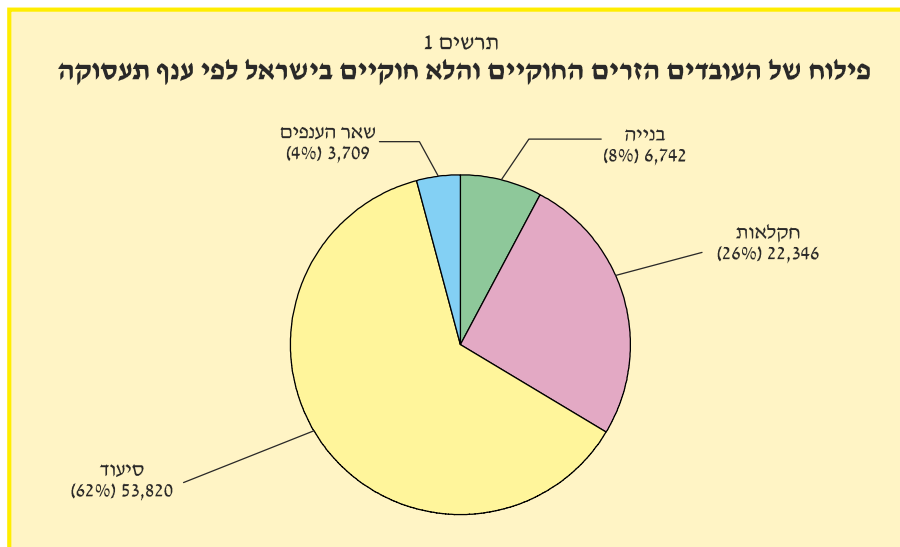
בשנת 2009 הציבה הממשלה יעד להפחתה הדרגתית של המכסה הכוללת להעסקת עו"ז, בין היתר כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של ישראלים בענפי החקלאות והבנייה. בשנים שעברו מאז, קיבלה הממשלה החלטות על שינוי המדיניות בלא שהונחה לפניה תשתית המידע הנדרשת.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים ביותר, והם מחייבים פעולות נחרצות של רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ומנכ"ל משרד הכלכלה לפעול בנחישות לתיקון הליקויים כדי להבטיח לעו"ז בישראל את זכויות היסוד והזכויות הסוציאליות המגיעות להם. על מנכ"ל הרשות לערוך שינויים, ככל שנדרש בכללי הרשות להבאת עו"ז לארץ ובהליכים לקבלת היתרים להעסקתם, ולוודא שהרשות פועלת לפיהם.



מבוא

1. הגירה לצורכי עבודה היא תופעה בין-לאומית נרחבת המונעת מפערים בשכר וברמת החיים בין מדינות מתפתחות (מדינות המוצא) למפותחות (מדינות היעד). בשנות התשעים של המאה העשרים התעצמה בישראל התופעה של העסקת עובדים זרים (עו"ז) בענפי המשק השונים. עו"ז הובאו לישראל כדי לעסוק בענפים שבהם הורגש מחסור בכוח אדם ישראלי, וכן בשל עלות העסקתם, שהיא נמוכה יחסית לעלות העסקתו של עובד ישראלי. עו"ז מגיעים לישראל לרוב על רקע מצוקה כלכלית קשה בארצותיהם ובשל הרצון לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם. פעמים רבות נשללות מעובדים אלה זכויות סוציאליות, תנאי מחייתם קשים לעתים, והם חשופים להתעמרות ולניצול. לא אחת מדווח על פגיעה בזכויותיהם של עו"ז על ידי מעסיקהם תוך ניצול מעמדם החלש. עו"ז אף מתקשים למצות את זכויותיהם ולפנות לערכאות משפטיות בעת הצורך.⁹
2. העסקתם של עו"ז נפוצה בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה. ממשלת ישראל קובעת מכסות לעו"ז לענפי משק מסוימים וזה כעשור נוקטת מדיניות של הגבלת מספר העו"ז. מדיניות זו נועדה לעודד תעסוקה של עובדים ישראלים לא מיומנים ולהגן באופן זה על התעסוקה והשכר של כוח העבודה המקומי.
3. כ-9% מהמועסקים בישראל הם עו"ז. שיעור זה של כוח העבודה הזר מכלל המועסקים הוא מהגבוהים בעולם. בשנת 2013 שהו בישראל כ-87,000 עו"ז חוקיים ושאינם חוקיים שהגיעו לישראל עם אשרת עבודה בענפי התעסוקה האמורים לעיל¹⁰. להלן בתרשים 1 מוצג פילוח של העו"ז החוקיים והלא חוקיים בישראל לפי ענף התעסוקה.



9 בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.6.04).
 10 עובד זר חוקי, על פי רשות האוכלוסין: בעל רישיון תקף מסוג ב/1 או ב/2 אשר מועסק בידי מעסיק בעל היתר להעסקת עו"ז. עובד זר לא חוקי הוא זר שהיה בעבר עובד זר חוקי ואינו עונה עוד על אחד מהקריטריונים שלעיל.

על פי נתוני רשות האוכלוסין, בסוף 2013 הועסקו העו"ז בענף הסיעוד באמצעות 48,000 מעסיקים שהם מטופלים סיעודיים¹¹; בענף החקלאות הועסקו העו"ז באמצעות 5,000 מעסיקים שהם חקלאים; ובענף הבנייה - 33 מעסיקים שהם קבלני כוח אדם¹² (להלן - תאגידים).

4. חוק עובדים זרים מטיל על משרד הפנים ומשרד הכלכלה את האחריות לטיפול בענייניהם של עו"ז. רשות האוכלוסין הוקמה בשנת 2008¹³, והוקנו לה חלק מסמכויות משרד הפנים, לרבות טיפול באשרות שהייה בישראל לזרים וברישיונות עבודה לעו"ז, הנפקת היתרים למעסיקי עו"ז וכן פיקוח על תנאי העסקתם של עו"ז ואכיפת תנאי ההעסקה. מינואר 2010 מכהן מר אמנון בן-עמי כמנכ"ל רשות האוכלוסין. משרד הכלכלה אחראי לפיקוח ואכיפה של דיני העבודה בישראל. במועד הביקורת כיהן מר עמית לנג כמנכ"ל משרד הכלכלה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2013 עד יוני 2014 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין כמה סוגיות הנוגעות להעסקת עו"ז בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה: השמירה על זכויות עו"ז; התקנת תקנות בדבר פיקודן לעו"ז; הלנת עו"ז בענף הסיעוד מחוץ לבית המטפל; הבאת עו"ז ארצה ומתן היתר לשהייתם בארץ; קביעת מכסות של עו"ז. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין ובמשרד הכלכלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות, במשרד האוצר, במשרד המשפטים, במשרד הבינוי ובמשרד ישראל.

הפיקוח על שכר העובדים הזרים ותנאי העסקתם

אחריות המדינה לשמירה על זכויות עובדים זרים

מדינה המחליטה להעניק רישיונות שהייה ועבודה לעו"ז לזמן ממושך נדרשת להעניק להם גם את זכויות היסוד המגיעות להם. בית המשפט העליון קבע¹⁴ כי ככלל, משהמדינה מתירה את כניסתו של אדם בשעריה ומאפשרת את שהייתו כאן, בין היתר לצורכי עבודה, נפרסת מעליו מטריות עקרונות המשפט הבסיסיים החלים בישראל על כל אדם הנמצא בשטחה. כך, נפסק כי על עובד זר השהיה בישראל חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו, קניינו, חירותו האישית, חופש התנועה שלו לצאת מישראל, פרטיותו וצנעת חייו. בית המשפט גם ציין כי לא ניתן ליהנות משירותי עו"ז ומהיתרונות שהם

- 11 בישראל יש שתי קבוצות עיקריות של זכאים לסיוע של עו"ז בשל היותם סיעודיים: קשישים הנוקטים להשגחה ולסיוע ובעלי מוגבלויות המוגדרים נכים קשים.
- 12 לשם העסקת עו"ז בענף הבנייה מעניקה רשות האוכלוסין היתרים מיוחדים לתאגידים המשמשים קבלני כוח אדם, לפי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. תאגידים אלה הם המעסיקים של העו"ז, ובפועל הם עובדים אצל קבלני בנייה מורשים שהתקשרו עם התאגיד לצורך גיוס עו"ז. בין הקבלנים לעו"ז אין מתקיימים יחסי עבודה.
- 13 בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3434 מ-13.4.08.
- 14 בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 13.4.11).

מצמיחים למשק הישראלי ולאזרחי ישראל בלי לשאת בנטל הזכויות המגיעות להם, וכי התנערות מעובדים אלה יש בה ממד של ניצול שאינו מתיישב עם ערכי מדינה יהודית ודמוקרטית ושמירתה על זכויות אדם.

חוק עובדים זרים מגדיר את תנאי הזכאות להעסיק עו"ז וכן את חובותיו של המעסיק כלפי העובד הזר וכלפי רשויות המדינה. התנאים והחובות האלה נזכרים בהיתר להעסקת עו"ז. ככלל עובד זר זכאי לאותם תנאי העסקה אשר להם זכאי עובד ישראלי ואשר נובעים מדיני העבודה¹⁵. נוסף על תנאים אלה החוק קובע שיש לעובד זר זכויות מיוחדות המגיעות לו ממעסיקו, כגון הזכות להסכם עבודה בכתב, להסדרת ביטוח רפואי פרטי ולהעמדת מגורים הולמים.

1. רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה אחראים להבטחת זכויותיהם של העו"ז. חוק עובדים זרים קבע מה הן הוראות החוק ששר הפנים יהיה אחראי לביצוען ומה הן ההוראות ששר הכלכלה יהיה אחראי לביצוען (להלן - סמכויות ייחודיות), וכן קבע הוראות ששר הפנים יחיד אחראים לביצוען (להלן - סמכויות מקבילות). לפי החוק, שר הפנים ימנה עובד משרד הפנים שיהיה אחראי למתן היתרים להעסקת עו"ז (הממונה). כמועד הביקורת היה הממונה מנכ"ל רשות האוכלוסין.

2. רשות האוכלוסין היא האחראית על פי החוק לתת היתרי העסקה. כמו כן היא מנפיקה היתרים ללשכות פרטיות העוסקות בתיווך עבודה לעו"ז בענפי הסייעוד והחקלאות¹⁶ (להלן גם - מתווכי כוח אדם). הרשות אחראית לאכיפת העסקה כחוק ועל פי תנאי ההיתר ולפיקוח עליה. הרשות קבעה בנהליה חובות המוטלות על מעסיקי עו"ז ועל לשכות פרטיות, שנועדו להבטיח את השמירה על זכויות העו"ז. הרשות מבצעת את תפקידיה אלה באמצעות שתיים מיחידותיה: מינהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים (להלן - מינהל שירות למעסיקים) ובאמצעות מינהל אכיפה זרים.

3. משרד הכלכלה אחראי לפקח על זכויות עו"ז הנובעות מדיני העבודה, אשר הפרתן הוגדרה בחוק עובדים זרים כעברה פלילית, וכן לאכוף זכויות אלה. המשרד מבצע את תפקידיו אלה באמצעות שתיים מיחידותיו: מינהל הסדרה ואכיפה והממונה על זכויות עו"ז בתחום דיני העבודה. מינהל הסדרה פועל ליישום הוראות חוקי העבודה במדינת ישראל ולאכיפתן על המעסיקים של כלל העובדים במדינה.

את הממונה על זכויות עו"ז ממנה על פי החוק שר הכלכלה. הממונה על זכויות עו"ז אחראי בין היתר לטפל בתלונות עו"ז נגד מעסיקים ולשכות פרטיות (מתווכי כוח אדם). לממונה הוענקו בחוק סמכויות מסוימות, למשל הסמכות להתערב בהליכים משפטיים בעניינים שבתחומי תפקידיו והסמכות להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקי עו"ז ולשכות פרטיות.

4. הסמכויות המקבילות שהעניק חוק עובדים זרים למשרד הכלכלה ולרשות האוכלוסין נוגעות לשמירה על ארבע הזכויות האלה של עו"ז: העמדת מגורים הולמים; הסדרת ביטוח רפואי; החזקת מסמכים שנקבעו בחוק בידי המעסיק במקום העבודה; והפקדה לפיקדון עובדים זרים (בנוגע לפיקדון זה - ראו להלן).

5. בהסכמים בילטרליים שחתמה ישראל עם כמה מדינות שמהן מגיעים אליה עו"ז¹⁷ נקבע כי המדינה תעניק לעו"ז את אותן זכויות הנוגעות לעבודה הניתנות על פי הדין ובהסכמים קיבוציים לעובדים ישראלים.

15 למשל, חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987; חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958.
16 על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, לשכה פרטית היא מי שעיקר עיסוקו או מקצתו בתיווך עבודה, למעט שירות התעסוקה.
17 ראו הערה 6.

בקרה של רשות האוכלוסין על שכר העובדים הזרים ותנאי העסקתם

על פי פרק ג' בחוק עובדים זרים, שר הפנים רשאי לקבוע כי על מעסיק של עו"ז להגיש לממונה דין וחשבון (דוח) בכל חודש או בכל תקופה ארוכה מזו שיקבע שר הפנים. בדוח זה יפורטו שכר העבודה של העובד הזר, תשלומי המעסיק עבור תנאים סוציאליים וכן ניכויים מותרים משכר העבודה.

בתקנות עובדים זרים (דיווח למדור תשלומים), התש"ס-2000, קבע שר הפנים את המועד והדרך להגשת הדוח¹⁸: לגבי עובד בענף הסיעוד - עד 31 בינואר של כל שנה, לגבי השנה שקדמה לה; לגבי עובד אחר - עד 30 בכל חודש, לגבי החודש שקדם לו. כמו כן נדרש המעסיק להמציא אחת לשנה אישור של רואה חשבון, המאמת את הדוחות החודשיים שמסר במשך השנה. תאגיד בענף הבנייה נדרש לדווח אחת לחודש באמצעות תקשורת מחשבים. תוכן הדוח לא נקבע בתקנות.

לצורך קבלת היתר העסקה נדרשים מעסיקי עו"ז בענף הבנייה להעביר לרשות מסמכים ונתונים שונים, כמו דוחות כספיים ונתונים על שכר העובד. מידע זה יכול לשמש אותה גם לשם ביצוע בקרה על עמידתו של המעסיק בתנאי ההיתר שנתנה לו וכדי לאתר מעסיקים שחרגו מתנאי ההיתר ופגעו בזכויות העובדים.

נמצא כי רשות האוכלוסין לא פעלה כדי לקבל מהמעסיקים בענפי החקלאות והסיעוד דיווחים על שכר עובדיהם, כנדרש בהוראות הדין.

ראש מינהל שירות למעסיקים מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בענף הבנייה 33 מעסיקים בלבד, ואילו בשני הענפים האחרים - אלפי מעסיקים, והרשות מתקשה לקבל מהם מידע מפורט.

מתשובה שמסרה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 (להלן - תשובת הרשות) עולה שהיא מטילה ספק ביעילותה של הוראת החוק המחייבת דיווח של מעסיק עו"ז. הרשות ציינה כי היקף שעות העבודה הנדרש ממנה לצורך הקלדת דיווחים ידניים חודשיים של עשרות אלפי מעסיקים אינו סביר או בר-ביצוע, והטלת החובה על המעסיקים לדווח באופן מקוון תיצור עבורם מעמסה. עוד כתבה הרשות שהיא תשקול ליוזם תיקון בתקנות האמורות, ולפיו מעסיקים יתחייבו לדווח כאמור רק "במקרים שצפויים לייעל את הפיקוח על תשלום שכר כדין לעובדיהם הזרים ואשר לא יגרמו להעמסת מידע מיותר ולא אמין בידי הרשות".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על רשות האוכלוסין לפעול על פי דרישות הדין. אם סבורה הרשות שיש לעשות שינוי בהוראת חוק או בתקנה, עליה ליוזם תיקון חקיקה. ואולם לדעת משרד מבקר המדינה, בטרם תפעל הרשות ליוזם תיקוני חקיקה, עליה לבחון היטב כיצד ישפיע שינוי זה על יכולתה לקיים פיקוח אפקטיבי על עמידתם של המעסיקים בתנאי היתר העסקה. על הרשות להבטיח כי לא תיפגע האפשרות לאתר מעסיקים שחרגו מתנאי ההיתר ופגעו בזכויות העובדים.

18 הוא קבע גם שלדוח הראשון שימסור המעסיק עבור כל עובד הוא יצרף העתק של חוזה העבודה שלו עם העובד.

הפקדת שכר לחשבון בנק של העובד

בינואר 2010 החליטה הממשלה כי יש לקבוע בנוהל שעל מעסיק של עובד זר להעביר את שכרו לחשבון בנק הרשום על שם העובד בלבד¹⁹. בהתאם, קבעה רשות האוכלוסין בנהליה כי הפקדת שכר העובד הזר כאמור מהווה תנאי לקבלת היתר העסקה. עוד קבעה הרשות כי אם אין לעובד חשבון בנק בישראל, יסייע לו המעסיק בפתחת חשבון; אשר לענף החקלאות - גם הלשכה הפרטית יכולה לסייע בפתחת חשבון.

החיוב להפקיד את שכר העובד הזר בחשבון בנק ישראלי נועד לאפשר ביקורת נאותה על שכרו ולמנוע ניכויים מהשכר שלא כדין, וכן לשם הגברת יכולת הפיקוח של המדינה על העברות הכספיים המתבצעות בין המעסיק לעובד. כאשר עובד זר אינו מקבל את שכרו באמצעות חשבון בנק מקומי ואינו יכול לבדוק את הסכום שקיבל מיד לאחר שהופקד, נפתח פתח לניצול העובד ולקיפוח זכויותיו. אי-הפקדה של שכר העובד לחשבון הבנק היא הפרה של תנאי ההיתר ולכן רשות האוכלוסין היא המוסמכת לבדוק תלונות על מעסיקים שלא פעלו כנדרש בעניין זה, ובמידת הצורך לבטל היתר או להגבילו.

1. עמותת קו לעובד פועלת ללא כוונת רווח, ומטרתה להגן על זכויות העובדים המקופחים ביותר במשק הישראלי, לרבות עו"ז²⁰. מנתונים שהעבירה העמותה למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2013 הוגשו לה 83 תלונות בשמם של 230 עו"ז שהועסקו בענף החקלאות, 53% (122) מהם התלוננו על כך ששכרם החדשי לא הופקד בחשבון בנק בישראל.

2. בשנת 2011 העבירה עמותת קו לעובד לרשות האוכלוסין ולמשרד הכלכלה שתי תלונות כנגד 41 מעסיקים בענף החקלאות שהעסיקו יחד 274 עו"ז, ובשנת 2013 (עד אפריל) היא העבירה שש תלונות כנגד שישה מעסיקים שהעסיקו 23 עו"ז. בשמונה התלונות האלה הועלו טענות על הפרת זכויות שבתחום האחריות של שני המשרדים, ובכלל זה הפרה של תנאי ההיתר ולפיו יש להפקיד את שכרו של העובד בחשבון בנק בישראל.

מינהל אכיפה זורים ברשות האוכלוסין מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי סוכם שמשרד הכלכלה יטפל בכל התלונות האמורות. בעניין זה השיב משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי אין לו סמכות לאכוף על המעסיק את הדרך שבה ישולם השכר לעובד, ולכן לא בדק תלונות על תשלום שכר שלא לחשבון בנק של העובד בישראל.

מהביקורת עולה אפוא כי אף על פי שרשות האוכלוסין קיבלה מידע הנוגע למאות עו"ז, שלפיו שכרם אינו משולם לחשבון בנק בישראל כנדרש, ולמרות החשש הממשי שבדרך זו מקופחת הזכות של העובדים האלה לקבל שכר הוגן תמורת עבודתם, היא לא בדקה מידע זה.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי היא תפעל לתיקון הליקוי - כל בקרה של תנאי העסקת עו"ז תכלול בדיקה האם שכרו הופקד לחשבון בנק בישראל. הממצאים בעניין זה יועברו לגורמים המופקדים על אכיפה מינהלית; אם תתקבל תלונה על מעסיק שלא הפקיד את שכר העובד לחשבון כזה היא תיבדק ועל פי הממצאים תתקבל החלטה לגבי המשך מתן ההיתר להעסקת עו"ז.

19 החלטת ממשלה מס' 1274 שהתקבלה ב-24.1.10.

20 כ-7% מתקציב העמותה מקורם בתמיכה שהיא מקבלת ממשרד הכלכלה. מתוך אתר האינטרנט של העמותה, www.kav-laoved.org.il. העמותה אינה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות האוכלוסין לבדוק את התלונות שקיבלה ולנקוט סנקציות כלפי מעסיקים שהפרו את חובת הפקדת שכרו של העובד לחשבון בנק בישראל. עוד עליה לקיים בקרה שיטתית כדי לוודא שהמעסיקים מקיימים את חובתם האמורה לעיל.

ביקורת של רשות האוכלוסין בשני תאגידי בנייה

תאגיד בענף הבנייה המבקש להאריך את ההיתר להעסקת עו"ז נדרש לצרף לבקשתו להיתר את פירוט מקורות המימון שלו, לרבות היקף ההון עצמי. הון עצמי מזערי, לא מספק עלול להעיד על כך שהתאגיד אינו יציב מהבחינה הכלכלית, ועקב כך על חשש לפגיעה בזכויות העו"ז שהוא מעסיק. באפריל 2013 החל מינהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין בתכנית ניסיונית שבה הוא ערך ביקורת חשבונאית באמצעות משרד רואי חשבון אצל שני תאגידי, שהעסיקו יחד 460 עו"ז, בשל חשד למצב פיננסי בלתי יציב.

בדצמבר 2013 הגיש משרד רואי החשבון למינהל שירות למעסיקים את טיוטות דוחות הבדיקה שערך. על פי הטיוטות וגם על פי הדוחות הסופיים, קופחו זכויותיהם של עשרות עו"ז שהעסיקו שני התאגידיים: התאגידיים שלמו שכר רק תמורת חלק משעות העבודה בפועל של העובדים; נמצא פער בין דיווחי התאגידיים למינהל שירות למעסיקים לגבי שעות העבודה של העובדים לבין שעות העבודה שלהם בפועל²¹; מספר שעות העבודה המדווחות של העובדים היה נמוך מהמספר המזערי שנקבע בנוהלי רשות האוכלוסין; סך הניכויים המותרים היה גבוה מהמותר על פי הדין. ממצאים דומים הועלו גם בחודשים פברואר ומרץ 2013.

מינהל שירות למעסיקים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 שנדרשו תיקונים בטיוטות הדוחות שהגיש משרד רואי החשבון, אולם הם לא הושלמו כיוון שההתקשרות עם המשרד הזה הסתיימה. עוד מסר המינהל כי הוא דן בממצאי טיוטות הדוחות עם משרד הכלכלה, וסוכם כי הוא יעביר את הממצאים לתגובת התאגידיים, ולאחר לימוד תגובותיהם יבחן את המשך הטיפול. מתשובתה של רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה עולה כי רק כשנה לאחר הגשת טיוטות הדוחות, בנובמבר 2014, חודשה ההתקשרות עם משרד רואי החשבון והושלמו הדוחות האמורים, והרשות שלחה כתבי שימוע לשני התאגידיים לשם קבלת תגובתם עד לסוף השנה.

שני התאגידיים מסרו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי במסגרת הליך השימוע הם העבירו לרשות האוכלוסין את הסבריהם לממצאים שבטיוטות הדוחות של הרשות.

במשך כשנה - מיום שהגיש משרד רואי החשבון למינהל שירות למעסיקים את טיוטות הדוחות ועד דצמבר 2014 - לא השלימה רשות האוכלוסין את הטיפול בממצאי הבדיקה ולא קבעה האם אכן התקיימו הפרות חמורות של זכויות העו"ז כפי שהועלה בבדיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את טיפול הרשות בממצאי הבדיקה הזאת, שהועברו אליה ממשרד רואי החשבון. על רשות האוכלוסין לפעול בדחיפות כדי שתמוצה הבדיקה ויינקטו הפעולות הדרושות כנגד מעסיקי עו"ז, ככל שיימצא שהם הפרו את זכויות עובדיהם.

21 על פי תקנות עובדים זרים (דיווח למדור תשלומים), התש"ס-2000, תאגיד בענף הבנייה נדרש כאמור להגיש לרשות האוכלוסין דין וחשבון אחת לחודש באמצעות תקשורת מחשבים.

השימוש בסמכות להגביל או לבטל היתר להעסקת עובדים זרים

רשות האוכלוסין אחראית כאמור למתן היתרים למעסיקים וללשכות פרטיות. בהיתרים מצוינים התנאים שבהם נדרש המעסיק לעמוד (להלן - תנאי ההיתר), כגון קיום חובות המעסיק כלפי עובד על פי הדין, לדוגמה תשלום שכר מינימום, וקיום חובות המעסיק על פי נוהלי הרשות, לדוגמה תשלום שכר לחשבון הבנק של העובד. על פי חוק עובדים זרים, אם לא קיים מעסיק אחד מתנאי ההיתר או הוראה לפי חוק זה או חובה החלה עליו כלפי עובדיו, או עיכב תחת ידו שלא כדין מסמך זיהוי או דרכון של עובד זר, רשאי הממונה, לאחר שנתן למעסיק הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו (שימוע), לבטל את ההיתר שניתן למעסיק להעסקת העו"ז, כולם או חלקם, וכן לסרב, מטעם זה בלבד, לבקשת המעסיק לאשר העסקתם של עו"ז למשך תקופה שלא תעלה על שלוש שנים.

בנוהל שעניינו ביטול היתר²², פירטה רשות האוכלוסין את המקרים שבהם יש לשקול ביטול היתר או הגבלתו או סירוב להקצאתו. ככלל, הרשות קבעה כי הממונה ישתמש בסמכותו זו בעיקר במקרים של פגיעה בזכויות בסיסיות של עו"ז על ידי מעסיקים או במקרים של הפרות משמעותיות של תנאי ההיתר. עוד נכתב כי כדי להפעיל סמכות מנהלית אין צורך ברמת ההוכחה הדרושה בהליך פלילי או אזרחי, ודי ב"ראיות מינהליות" (ראיות המשכנעות אדם סביר) בדבר ביצוע המעשה לצורך קבלת החלטה כאמור. בנוהל אחר הדגישה רשות האוכלוסין כי הפרה מהותית של זכויות עו"ז, ובכלל זה עיכוב דרכונו של עובד שלא כדין, הלנת שכרו, אי-תשלום שכר כדין בגין עבודה בשעות נוספות ואי-מתן יום מנוחה שבועי, היא הפרה של תנאי ההיתר ותביא לביטול²³.

מינהל שירות למעסיקים מחדש מדי שנה בשנה היתרי העסקה בענפי החקלאות והבנייה, ואחת לשנתיים עד שלוש שנים למעסיקים בענף הסייעוד. בעת חידוש היתרים בענף החקלאות בודק המינהל האם יש קנסות חלוטים או אגרות שהמעסיק לא שילם, והאם ננקטו כלפיו הליכי שימוע. בענף הסייעוד בודק המינהל אם מבקש ההיתר עומד באמות המידה המזכות בהיתר. בענף הבנייה נבדק גם האם קיים רישום פלילי כנגד בעלי התאגיד, האם התאגיד שילם קנסות חלוטים שהוטלו עליו והאם הוגשו כנגדו כתבי אישום.

1. בשנים 2012-2013 סיימה רשות האוכלוסין חקירה של 156 מעסיקי עו"ז ובעקבות ממצאיה הטילה עליהם קנס כספי או הגישה כנגדם כתב אישום, לפי חוק עובדים זרים: 81 מעסיקים בענף החקלאות; 71 מעסיקים בענף הבנייה ו-4 מעסיקים בענף הסייעוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהרשות נקטה סנקציות כלפי 156 המעסיקים האלה, היה עליה לבחון, לכל הפחות לגבי אלה שהוגש כנגדם כתב אישום על עברות חמורות שעניינן הפרת חובות כלפי העו"ז, ולגבי אלה שלא שילמו קנסות מינהליים חלוטים שהוטלו עליהם, האם יש מקום גם להגביל את ההיתרים שניתנו להם להעסקת עו"ז או לבטל את ההיתרים. הגבלת היתר או ביטולו טעונים קיום שימוע למעסיק. על פי נתוני הרשות, באותן שנים נערכו שימועים רק ל-22 מעסיקים. חלק מהשימועים האלה נעשו בעקבות חקירות משנים קודמות.

יוצא אפוא כי הרשות חקרה ומצאה שיותר מ-130 מעסיקים של עו"ז הפרו זכויות של עובדיהם באותן שנים. למרות זאת הרשות לא בחנה לגבי אף אחד מאותם המעסיקים האם ההפרות האלה דורשות גם את ביטול ההיתר להעסקת עו"ז או הגבלתו או אם הן דורשות סירוב לבקשת מעסיק להקצאת היתר, כפי שנדרש ממנה.

22 "נוהל ביטול/ הגבלת היתר /סירוב להקצאתו, למעסיקי עובדים זרים", עדכון מרץ 2010.

23 נוהל העסקת עובדים זרים בענף החקלאות, חוזר מס' 31/13.

2. משרד הכלכלה, באמצעות מינהל ההסדרה, אחראי כאמור לפקח על זכויות עו"ז הנובעות מדיני העבודה, ומתוקף זה הוא מקיים חקירות בדבר מעסיקים העוברים על הוראות דיני העבודה ופוגעים בזכויות העובדים. לממצאי חקירות אלה יש חשיבות גם לצורך בחינת בקשות שמגישים מעסיקים לרשות האוכלוסין לקבל היתר להעסקת עו"ז. אם בחקירה כזו נמצא שמעסיק הפר זכויות עו"ז הרי שיש לבחון אם יש מקום לסרב לבקשת ההיתר או להגביל או לשלול ממנו את היתר ההעסקה הקיים.

א. ממצאי החקירות של משרד הכלכלה אשר מעידים על הפרת דיני העבודה מצד המעסיק הם הפרה של תנאי ההיתר. למרות זאת לא הסדירה רשות האוכלוסין עם משרד הכלכלה את העברת ממצאי החקירות של המשרד אליה באופן שוטף.

ב. בשנים 2011-2013 פתח משרד הכלכלה ב-69 חקירות כנגד מעסיקי עו"ז בענפי הסיעוד, החקלאות והבנייה, אשר הסתיימו עד סוף 2013. ב-41 מהחקירות האלה מצא המשרד שהמעסיקים הפרו את זכויותיהם של העו"ז על פי דיני העבודה, ובעקבות זאת הוא נקט סנקציות נגדם, בין היתר בדרך של הטלת קנסות או הגשת כתבי אישום.

את הממצאים האלה לא העביר משרד הכלכלה לרשות האוכלוסין כדי שתבחן אם יש מקום לשלול היתרים מהמעסיקים, להגבילם או לענות בשלילה על בקשת המעסיק לקבלת היתר. על פי נתוני רשות האוכלוסין היא נתנה היתר להעסקת עו"ז ל-37 מ-41 המעסיקים האלה²⁴, והם העסיקו כ-270 עו"ז בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014.

משרד הכלכלה השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 בנוגע לאותם 41 מעסיקים: "על הרשות להסדיר את העברת המידעים במסגרת חוק הגנת הפרטיות". בתשובה נוספת שמסרה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה בינואר 2015 (להלן - התשובה הנוספת של הרשות) היא כתבה כי "בתקופה הקרובה תוגש בקשה לוועדה למסירת מידע, על מנת להסדיר את העברת המידע באשר לממצאי החקירות אשר נערכו במשרד הכלכלה, לרשות".

משרד הכלכלה מצא שעשרות מעסיקי עו"ז הפרו את זכויותיהם, אך לא התריע על כך לפני הרשות, ואילו הרשות לא פעלה כמתחייב מחוק הגנת הפרטיות כדי להסדיר קבלת מידע כזה. כתוצאה מאלה, נתנה הרשות היתרים להעסקת עו"ז למעסיקים שהפרו זכויות עובדים. על רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה לעשות את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח העברה שוטפת של המידע האמור ביניהם.

קרבות סחר

תופעת העבדות והסחר בבני אדם לעבדות ולעבודות כפייה מתאפיינת בהתייחסות לבני אדם כאל רכוש תוך התעלמות מזכויות האדם שלהם (קרבות סחר). היא נפוצה בעיקר בקרב אוכלוסיות חלשות במיוחד, המגיעות מארצות מצוקה לארצות אחרות כדי למלא צרכים שונים. קרבות הסחר פגיעים יותר בשל זרותם בארץ היעד וחוסר ההיכרות עם השפה והתרבות המקומית, ובשל כך הם נרתעים מלממש את זכויותיהם. חוק העונשין, התשל"ז-1977, מגדיר מהי עברת החזקה בתנאי

24 ארבעת המעסיקים הנותרים העסיקו עובדים זרים ללא היתר בניגוד לחוק.

עבודות ומהי עברת סחר בבני אדם²⁵. כן מגדיר חוק העונשין את עברת העושה ב"ניצול" מצבו הנחות של הזולת לטובתו של המנצל, בין היתר כאשר הוא נותן בעד שירות תמורה הנופלת במידה בלתי סבירה מן התמורה המקובלת. הגם שעברת העושה אינה עברת סחר קלסית, כשהיא נעברת כלפי עו"ז היא פוגעת באותם הערכים המוגנים שבהם פוגעת עברת הסחר בבני אדם.

בדצמבר 2002 ובדצמבר 2007 החליטה הממשלה²⁶ להטיל על משרד הרווחה להקים מסגרות לשכן בהן קרבנות סחר. על זיהוי קרבנות סחר בבני אדם מופקדת המשטרה, והיא אחראית לבחון את עניינו של כל זר שיש חשש כי הוא קרבן סחר. אם נמצאה ראשית ראייה לכך שמדובר בקרבן סחר, הוא זכאי לעבור למקלט ייעודי.

על פי נוהל "הטיפול במתן מעמד לנפגעי עבודות וסחר בבני אדם לעבודות ולעבודות כפיה" שפרסמה רשות האוכלוסין ביוני 2010, עם הקביעה של משטרת ישראל כי אכן קיימת ראשית ראייה להיותו של הזר קרבן סחר, הוא יהיה זכאי לקבל לאלתר רישיון עבודה זמני לשלושה חודשים²⁷. אם הקרבן נמצא בשלבי חקירה (בכפוף לאישור המשטרה) או משמש עד בהליכים משפטיים, מוארך רישיון העבודה עד לסיום ההליכים. לצורך הטיפול במתן מעמד לזרים שהם קרבנות סחר מינה מנכ"ל רשות האוכלוסין ממונה על הטיפול בקרבנות סחר.

1. על פי נתוני הממונה על הטיפול בקרבנות סחר ברשות האוכלוסין, בשנים 2009-2014 נתנה הרשות רישיון עבודה זמני לכ-130 עו"ז, רובם ככולם בענף החקלאות, אשר הייתה ראשית ראייה לכך שהם קרבנות סחר.

הממונה על הטיפול בקרבנות סחר מסרה למשרד מבקר המדינה כי עם הנפקת רישיון העבודה הזמני לעובד הזר, היא הזינה במערכת המידע המרכזית של רשות האוכלוסין את סיבת מתן הרישיון - "מתן הגנה לקרבן". כן ציינה בה כי המשטרה מצאה ראשית ראייה לכך שהוא קרבן סחר.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, בבואה לחדש היתר למעסיק על רשות האוכלוסין לבדוק גם היבטים של תנאי העסקה של העו"ז, שכן אלה הם חלק מתנאי ההיתר. לכן מידע על מעסיק שעובד שלו הוגדר כקרבן סחר צריך שיעמוד לפני מי שמקבל החלטה אם לחדש לאותו מעסיק היתר להעסקת עו"ז.

א. נמצא שהמידע בדבר עו"ז שהוגדרו כקרבנות סחר לא הובא, ככלל, לפני הגורמים שמוסמכים לחדש היתרים להעסקת עו"ז, לצורך החלטה אם יש מקום לתת למעסיק של מי שהוגדר קרבן סחר היתר להעסקת עו"ז אחרים. כיוון שכך עלולה רשות האוכלוסין לחדש היתרי העסקה למי שנחשד בהעסקת עובדים בתנאי עבודות.

ב. מנתוני משטרת ישראל עולה כי בשנים 2010-2011 היא פתחה בחקירות פליליות נגד שישה חקלאים בחשד להעסקת עו"ז בתנאי עבודות ועושה. טיפול המשטרה בעניינם של חקלאים אלה הסתיים בשנים 2011 ו-2013. בין היתר, ב-2010 פתחה המשטרה בחקירה של חקלאי א' שהעסיק עו"ז, שבעקבותיה הוגש נגדו כתב אישום באוקטובר 2011. החקלאי הורשע על פי הודאתו במסגרת הסדר טיעון בשבעה אישומים של עברות עושה,

25 מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 (2014), "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 59.

26 החלטה מס' 2806 מ-1.12.02 והחלטה מס' 2670 מ-2.12.07.

27 על פי נוהל הרשות מיוני 2010, כל קרבן סחר זכאי להגיש בקשה לקבל רישיון שהייה לשנה לצורך שיקום.

ודינו נגזר ביולי 2013²⁸. בגזר הדין פירט בית המשפט את מעשיו הקשים של החקלאי כלפי העו"ז שהעסיק. כן עמד בית המשפט על חומרת הדברים באומרו כי "אין ספק כי מדובר בעבירות מכוערות, שיש בהם ניצול של חלשים, ניצול חוסר ידע שלהם ומצוקה כלכלית והעובדה שנקלעו לחובות כבדים כדי להגיע ארצה ולעבוד, ניסיון לעשות כסף על חשבון אחר, תוך פגיעה בתדמית של מדינת ישראל בעולם".

מנתוני רשות האוכלוסין עולה כי היא העניקה לחקלאי א' היתרים להעסקת ארבעה עו"ז בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 בלי שניתנה הדעת לחשדות שהועלו נגדו עוד בשנת 2010 ולכתב האישום שהוגש נגדו באוקטובר 2011, כיוון שהמידע על כך לא עמד לפני מקבלי ההחלטה.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי המשטרה מעבירה אליה מידע בדבר פרטי קרבן הסחר בלבד, ולא את פרטי המעסיק, מבצע העברה, אף על פי שיתכן שהמעסיק שביצע את העברה בפועל אינו המעסיק שלו ניתן היתר ההעסקה. הרשות הוסיפה כי לנוכח ממצאי הביקורת היא תפנה למשטרה בבקשה להסדיר את העברת המידע המלא אליה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול לכך שבידי הרשות יהיה כל המידע הנדרש לצורך שקילת מתן ההיתרים, ובכלל זה המידע על עו"ז שהייתה ראשית ראייה לכך שהם קרבנות סחר. עוד עליו לוודא שהמידע יועבר לגורם בתוך הרשות שמוסמך להחליט על מתן היתר להעסקת עו"ז.



ממצאי הביקורת מלמדים על חולשה ממשית של רשות האוכלוסין בפקיחה ובבקרה על שכר העו"ז ובמיצוי הטיפול במידע ובתלונות שהיא מקבלת, ולפיהם מעסיקים מפרים את זכויות עובדיהם ואת תנאי היתר להעסקת עו"ז.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול בהקדם לתיקון הליקויים שהועלו. בכלל זה עליו להבטיח שהרשות תקבל מהמעסיקים דיווחים הנוגעים לשכר העו"ז בכל הענפים כנדרש בחוק, תנקוט סנקציות מתאימות לפי הצורך כנגד מעסיקי עו"ז שהפרו את זכויותיהם, ותאכוף את התנאי בהיתר ההעסקה בדבר תשלום שכר לחשבון הבנק של העובד הזר. נוסף על כך על המנכ"ל להבטיח שבעת קבלת החלטה בדבר מתן היתר העסקה, יהיה לפני הגורם המחליט מכלול המידע הרלוונטי, לרבות על חקירות ובידקות שקיימו משרד הכלכלה, משטרת ישראל ורשות האוכלוסין בעניינו של המעסיק.

28 ת"פ (שלום ק"ג) 31143-10-11 מדינת ישראל נ' מימוני (פורסם במאגר ממוחשב, 8.7.13).

טיפול בתלונות של עובדים זרים

אחד מהכלים להבטחת זכויות של עו"ז הוא טיפול אפקטיבי בתלונות שהוגשו בקשר להעסקתם. לצורך כך יש לקבוע מי הגורמים האחראים לטיפול בתלונות, תוך הבהרת כל ההיבטים הנוגעים להעסקת עו"ז, ובכלל זה זכויות תעסוקתיות הנובעות מדיני העבודה וזכויות מיוחדות המצויות בחוק עובדים זרים וכן בנוהלי רשות האוכלוסין, שהן חלק מתנאי היתר ההעסקה²⁹.

במסגרת יישום הסכמים בילטרליים שחתמה ממשלת ישראל עם מדינות אחרות לשם הבאת עו"ז לארץ (ראו להלן) פעלה רשות האוכלוסין להקמת מוקד "הקו החם" המשמש מוקד מידע טלפוני עבור עו"ז שהובאו לישראל באמצעות הסכמים כאמור. עובדים אלה יכולים להציג למוקד הקו החם שאלות או תלונות, הן בנוגע לזכויותיהם על פי דיני העבודה והן לזכויותיהם המיוחדות. המוקד מספק מידע לפונים ומעביר תלונות למינהל שירות למעסיקים, והמינהל מנתב את התלונות לגורמים המתאימים ברשות האוכלוסין או במשרד הכלכלה. המוקד מרכז נתונים על כלל הפניות והתלונות שהתקבלו, עוקב אחר הטיפול בהן, ומעדכן את המתלונן בדבר תוצאות הבדיקה. מאז הפעלת מוקד הקו החם מאוגוסט 2012 ועד סוף שנת 2013 התקבלו במוקד כ-2,000 פניות, מהן 1,100 תלונות.

הכתובת להגשת תלונות

1. במשרד הכלכלה פועלת כאמור הממונה על זכויות עו"ז. סמכויות הממונה נקבעו בחוק עובדים זרים ותפקידה לשמש גם כתובת לקבלת תלונות של עו"ז הנוגעות לזכויות תעסוקתיות ונובעות מדיני העבודה. מינהל ההסדרה מקבל תלונות על תנאי העסקה פוגעניים באמצעות הטלפון וכן באמצעות טופס מקוון באתר האינטרנט של משרד הכלכלה.
2. רשות האוכלוסין מפנה את העובד הזר למשרד הכלכלה בכל הנוגע להפרת זכויות בתחום דיני העבודה. בנוגע להפרות שבתחום אחריותה מפנה הרשות את העו"ז שהגיעו לישראל בהסכמים בילטרליים למוקד הקו החם. מדובר בכ-37% מהעו"ז השוהים בארץ - כל העו"ז בענף החקלאות וחלק מהעו"ז בענף הבנייה שהגיעו לארץ באמצעות הסכמים כאלה.

מהאמור עולה כי עבור כ-63% מהעו"ז בארץ - עו"ז בענף הסייעוד ובענף הבנייה אשר הגיעו לישראל שלא באמצעות הסכם בילטרלי - לא הייתה אפוא כתובת להגשת תלונות העוסקות בהפרה של הזכויות שאכיפתן היא בתחום אחריותה של רשות האוכלוסין.

רשות האוכלוסין השיבה כי דרכי ההתקשרות עם הממונה על עו"ז במשרד הכלכלה מפורסמות לכלל העו"ז, משכך היא מהווה כתובת לתלונותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי תפקיד הממונה על עו"ז לעסוק באלה מהתלונות אשר נובעות מדיני העבודה, ולא באחרות אשר נובעות מתנאי היתר כלכלה. המצב שבו לעו"ז מענפי הסייעוד והבנייה, המהווים את רוב העו"ז השוהים בארץ, אין כתובת להגשת תלונות על הפרת חלק מזכויותיהם - אלה שבתחום אחריותה של רשות האוכלוסין - מחייב תיקון מידי.

29 כגון: העמדת מגורים הולמים לעובד הזר והסדרת ביטוח רפואי.

3. בנוהל עבודה משותף למשרד הכלכלה ולרשות האוכלוסין מיולי 2010 נקבעו הגורמים האחראים לטיפול בתלונה בהתאם לנושא התלונה ולסמכות הגורם המטפל (סמכות ייחודית או סמכות מקבילה): תלונה העוסקת בנושא שבסמכות ייחודית של אחד הגופים - יטפל בה אותו הגוף; תלונות שעניינן בסמכות מקבילה לשני הגופים (ואין בה טענה כלפי זכות שבסמכות ייחודית של אחד הגופים), תטפל בהן רשות האוכלוסין; תלונה בנושא שבסמכות מקבילה ובסמכות ייחודית לאחד הגופים - יטפל בה הגורם שמחזיק בסמכות הייחודית. על פי נתוני מוקד הקו החם, מתוך 1,100 תלונות³⁰ שהוא קיבל מאוגוסט 2012 ועד סוף 2013, 32% היו בתחום אחריותו של משרד הכלכלה ו-68% בתחום אחריותה של רשות האוכלוסין

על פי מידע שמציגה רשות האוכלוסין לעו"ז, פניות ותלונות בנושא מגורי עו"ז יש להפנות למשרד הכלכלה. זאת אף על פי שהעמדת מגורים הולמים היא זכות של העו"ז שעל אכיפתה מופקדים שני הגופים (סמכויות מקבילות), ולכן היא גם בסמכות הטיפול של הרשות.

נושא חלוקת הסמכויות בין משרד הכלכלה ורשות האוכלוסין מורכב, ולכן דרש הסדרה כאמור בנוהל משותף. לדעת משרד מבקר המדינה, במצב כזה וכאשר יש סמכויות מקבילות למשרד הכלכלה ולרשות האוכלוסין אין לצפות שהעובד הזר הוא שידע לאיזה גוף עליו להפנות את תלונתו. לעומת העו"ז אשר הגיעו לישראל בהסכמים בילטרליים, ועבורם הייתה כתובת ברורה אחת לקבלת התלונות - מוקד הקו החם - לרוב העו"ז בארץ לא ניתנה האפשרות לפנות לכתובת הזאת.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה מדצמבר 2014 כי כל תלונה המגיעה למוקד הקו החם מטופלת, ללא הבחנה בין עובדים שהגיעו לארץ בהסכמים בילטרליים ובין עובדים שהגיעו טרם החתימה על ההסכמים. היא הוסיפה שהפניות למוקד מתועדות ונערך מעקב אחר הטיפול בהן.

תשובת רשות האוכלוסין מתייחסת רק למדינות שנחתמו עמן הסכמים בילטרליים ומכאן כי מוקד הקו החם היה מיועד גם במועד סיום הביקורת רק עבור עובדים ממדינות אלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה להבטיח שלכלל העו"ז תהיה כתובת אחת לקבלת מידע או להגשת תלונה ולפרסם את דבר קיומה של הכתובת. עוד על רשות האוכלוסין להבטיח שיתבצע מעקב אחר הטיפול בתלונות שיגישו העו"ז.

טיפול רשות האוכלוסין בתלונות עו"ז

רשות האוכלוסין היא האחראית על פי החוק לפיקוח ולאכיפה על העסקה ללא היתר או בניגוד לתנאיו. את התלונות של העו"ז מקבלת רשות האוכלוסין בשתי דרכים: באמצעות מוקד הקו החם או באמצעות גורמים חיצוניים (לדוגמה, הממונה על זכויות עו"ז במשרד הכלכלה ועמותת קו לעובד).

נמצא כי רשות האוכלוסין לא ניהלה רישום של התלונות שקיבלה שלא באמצעות הקו החם, ולא עקבה אחר הטיפול בהן: מינהל שירות למעסיקים קיבל תלונות בעניינם של עו"ז והוא העבירן למינהל אכיפה זרים, לשם חקירה בעניינן, בלי שתיעד אותן. גם מינהל האכיפה העביר את התלונות לטיפול יחידותיו ברחבי הארץ בלי לתעד אותן ובלי לעקוב אחר הטיפול בהן.

בהיעדר מידע מרוכז על התלונות של עו"ז שהתקבלו ברשות האוכלוסין, אי-אפשר לדעת כמה מהן היא ביררה, מה היו ממצאיה והאם נקטה פעולות כנגד מעסיקי עו"ז שהפרו את זכויותיהם. משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות האוכלוסין לתעד את התלונות המתקבלות בעניינם של עו"ז לצורך טיפול יעיל בתלונותיהם.

טיפול משרד הכלכלה בתלונות

משרד הכלכלה מטפל כאמור בתלונות עו"ז באמצעות הממונה על זכויות עו"ז ובאמצעות מינהל ההסדרה.

הממונה על זכויות עובדים זרים

על פי חוק עובדים זרים (פרק 3ד), תפקידו של הממונה על זכויות עו"ז לפעול כלפי מעסיקים, מעסיקים בפועל, מתווכי כוח אדם וקבלנים, לשם אכיפת זכויות העו"ז לפי דיני העבודה ולקידום ההכרה בזכויות אלה, ובכלל זה לטפח תודעה ציבורית לעניינים שבתחום תפקידו, להתערב בעניינים אלה בהליכים משפטיים בבית הדין לעבודה או בבית משפט מוסמך אחר שההליך מתנהל לפניו; לפעול לפי סמכויותיו; ולבצע כל פעולה אחרת שתוטל עליו על פי הדין. החוק מפרט את סמכויותיו של הממונה על זכויות עו"ז לקבל נתונים ממעסיקים וממוסדות שונים, וכן להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקים בבית הדין לעבודה או בבית משפט מוסמך.

על פי חוק עובדים זרים, אם הוגשה לממונה על זכויות עו"ז תלונה שבתחום סמכותו, הוא נדרש על פי החוק לנהוג באחת מהדרכים האלה: להפנות את התלונה לבירור על ידי גוף אחר הפועל על פי הדין; להעביר את התלונה לגישור³¹, בהסכמת המתלונן; לקיים בירור כדי לקבוע אם יש מקום להגיש תביעה אזרחית, להגיש בקשה לצו כללי או לדחות את התלונה; להגיש תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה או בבית משפט אחר המוסמך לדון בה, לשם אכיפת זכות נשוא התלונה, בין בשם המתלונן ובין בשמו הוא; להגיש לבית הדין לעבודה או לבית המשפט המוסמך בקשה לצו כללי.

הטיפול בתלונות המתקבלות אצל הממונה על זכויות עו"ז כרוך לעתים בפעולות כגון איתור המתלונן או בא כוחו, קבלת אסמכתאות מהמתלונן, פנייה למעסיק, קבלת אסמכתאות מהמעסיק ואף ביקור במקום העסקת המתלונן או במקום מגוריו.

1. התברר כי את רוב התלונות שמקבלת הממונה על זכויות עו"ז, ואשר בהן היא מקיימת בירור ומעלה כי נדרש המשך טיפול היא מעבירה לבדיקה של מינהל ההסדרה במשרד הכלכלה או של רשות האוכלוסין (להלן - גורמי האכיפה). מבין 110 תלונות שקיבלה ותיעדה הממונה ב-2012 וקיימה בהן הליך בירור, היא העבירה 40 תלונות להמשך טיפול של גורמי האכיפה. סטטוס הטיפול בשאר 70 התלונות, נכון לאוגוסט 2014 היה כלהלן: 38 מהן זנח המתלונן; ב-18 מהן לא התקיים הליך בירור משום שהממונה לא מוסמכת לבררן; בעקבות שלוש תלונות נעשו ניסיונות לממש סמכות להגשת תביעה אזרחית, אך הם לא צלחו (ראו להלן); בשתי

31 כהגדרתו בסעיף 79 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

תלונות נכשלו ניסיונות לגישור; בשתי תלונות לא הייתה עילה לבירור; בתלונה אחת לא התקיים הליך בירור, כיוון שהניסיון לפגוש את המתלונן בשטח לא צלח, בשל היעדר משאבים. רק בשש תלונות מבין 110 התלונות שבהן טיפלה הממונה ב-2012, מוצה הבירור עד לכדי הסקת מסקנות: בעקבות שתיים מהן ניתנו הסברים למעסיקים, ובארבע תלונות הבירור לא העלה ממצאים המצדיקים המשך טיפול.

הממונה על זכויות עו"ז השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, שהיא מיצתה את סמכויות הבירור של כל התלונות שהגיעו אליה; את מרבית הפניות שהיא מקבלת היא אינה מתעדת, כיוון שהפונה מבקש מידע ומקבל אותו מידית. היא ציינה שהיא העבירה תלונות לגורמי האכיפה בשנים 2012-2013, לאחר שביררה אותן, וצירפה להן מידע הנדרש לשם אכיפה.

2. במאי 2012 ביקשה הממונה על זכויות עו"ז ממינהל ההסדרה עדכון לגבי 18 תלונות שהעבירה אליו בשנים 2010-2011, לשם קבלת החלטה אם לנקוט הליך משפטי אזרחי כנגד המעסיקים. מבדיקת 11 מהתלונות האמורות עלה כי עד יוני 2014 לא קיבלה הממונה ממינהל ההסדרה עדכון בדבר 10 מ-11 התלונות, אשר ארבע מהן היא העבירה אליו עוד בשנת 2010. כמו כן עד אוגוסט 2014 היא לא קיבלה עדכון ממינהל הסדרה ומרשות האוכלוסין בדבר ממצאי הבדיקה של 40 התלונות שהעבירה אליהם כאמור ב-2012.

בשנים 2012 ו-2013 התריעה הממונה על זכויות עו"ז לפני הממונים עליה על קשיים במילוי תפקידה, ובין השאר קשיים לקבל מגורמי האכיפה ממצאי בדיקות כאמור, הדרושים לה לשם מילוי תפקידה.

ככלל, משך הזמן המרבי שעובד זר רשאי לעבוד בישראל הוא כחמש שנים. שיהוי בבדיקת תלונות עו"ז על פגיעה בזכויותיהם עלול לסכל את יכולתם למצות את זכויותיהם. משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה להבטיח שבירור התלונות ייעשה במהירות האפשרית, וככל שיידרש יועבר המידע הנדרש בין יחידות המשרדים האלה ביעילות.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי באוגוסט 2014 הוא הפיק נוהל עבודה פנימי המסדיר את העברת המידע בין שתי יחידותיו: מינהל הסדרה והממונה על זכויות עו"ז. הממונה על עו"ז השיבה כי באוקטובר 2014 היא החלה ביישומו של הנוהל הזה למול מינהל ההסדרה, והחל בנובמבר 2014 - אל מול רשות האוכלוסין.

3. בשנת 2009 נכנס לתוקף תיקון לחוק עובדים זרים, ובין השאר הורחבו סמכויות הממונה על זכויות עו"ז. תכלית התיקון הייתה חיזוק ההגנה על זכויות עו"ז. לשם כך הוסמך הממונה על זכויות עו"ז לפעול במישור המשפט האזרחי: הגשת תביעה אזרחית כנגד מעסיקים, מתווכי כוח אדם וקבלנים בבית הדין לעבודה או בבית משפט מוסמך.

בנוגע למימוש סמכות הממונה על זכויות עו"ז להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקי עו"ז קבע ממונה (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים באוגוסט 2010 כלהלן: "בין אם התביעה מוגשת בשם הממונה על זכויות עו"ז ובין אם היא מוגשת בשם מתלונן, וכדי שתהיה אחידות בעמדות המוגשות לבתי המשפט מטעם היועץ המשפטי לממשלה - באופן פרטני, לגבי כל תביעה, יש להתייעץ עם הגורמים המוסמכים במשרד המשפטים... ולתאם עמדות אתם, וזאת לעניין עצם הגשת התביעה ותוכן כתב התביעה. בהמשך דרכה של התביעה, בכל שלב, יש להמשיך

ולתהייעוץ ולתאם כאמור... אם התביעה מוגשת בשם הממונה, יש צורך בייפוי כוח מטעם היועץ המשפטי לממשלה, שהוא פרטני לאותה תביעה".

על פי נתונים שמסרה הממונה על זכויות עו"ז, בשנים 2012-2013 היא שקלה להגיש תביעה אזרחית בעקבות 8 מ-228 הפניות והתלונות שקיבלה מעו"ז. נמצא כי בפועל מאז התקבל התיקון בחוק עובדים זרים ב-2010 ועד מועד סיום הביקורת לא הגישה הממונה תביעות אזרחיות כלל כנגד מעסיקי עו"ז.

ממסמכי משרד הכלכלה עולה כי ביוני 2011 גיבשה הממונה על זכויות עו"ז טיוטה ראשונית של כתב תביעה נגד מעסיק עו"ז והעבירה אותה למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. בהמשך היא גיבשה טיוטות של שני כתבי תביעה נוספים. במהלך שלוש שנים, עד למועד סיום הביקורת, התקיימו בעניין אותם כתבי תביעה דיונים וחליפת מכתבים בין הממונה, נציגי משרד המשפטים ורשות האוכלוסין; הממונה התבקשה כמה פעמים לעשות בהם שינויים ולהשלים פריטי מידע חסרים, וכך עשתה. נמצא כי גם כעבור שלוש שנים לא הסתיים גיבוש כתבי תביעה והם לא הוגשו.

במהלך השנים 2012-2013 התריעה הממונה לפני הממונים עליה בנוגע לקשיים בהגשת תביעות אזרחיות, אולם עד מועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר התיקון בחוק, לא הושג פתרון.

משרד המשפטים השיב בינואר 2015 כי הוא החליט לכנס בתדירות מסוימת פורום בהשתתפות הגורמים הנוגעים בדבר אשר ידון במקרים שבהם סבורה הממונה שיש להגיש תובענה אזרחית, אולם זה תקופה ארוכה הפורום לא התכנס. הוא ציין כי אף שבכמה מקרים שקלה הממונה על זכויות עו"ז, בתיאום עם משרד המשפטים, הגשתה של תביעה, הרי שעד עתה לא נמצא לכך מקום בהתחשב במכלול נסיבותיהם של המקרים אשר עמדו על הפרק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הכלכלה, בשיתוף משרד המשפטים, לקדם את השימוש בדרך פעולה שעולה בקנה אחד עם התיקון לחוק עובדים זרים ותכליתו. עוד עליהם לפעול לכך שיעשה שימוש מיטבי בסמכות שהקנה החוק לממונה על זכויות עו"ז להגיש תביעה אזרחית כנגד מעסיקים שהפרו את זכויות עובדיהם.

4. כשליש מהתלונות שהתקבלו במוקד הקו החם נגעו כאמור לדיני העבודה, ולכן העבירה אותן רשות האוכלוסין לבדיקה במשרד הכלכלה.

יוצא אפוא שמספר התלונות שקיבלה הממונה על זכויות עו"ז במשרד הכלכלה במשך שנתיים (228) קטן במידה ניכרת ממספר התלונות שהתקבלו במוקד הקו החם במשך תקופה קצרה יותר (שנה ורבע). זאת אף שהמוקד מיועד כאמור לשמש כתובת רק לכשליש מהעו"ז - אלה שהגיעו לישראל באמצעות הסכם בילטרלי.

הממונה על זכויות עו"ז השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014, שהיא מוכרת בקרב עו"ז; היא מקבלת פניות רבות בכל שעות היממה; עו"ז יוצרים עמה קשר טלפוני בתכיפות, ופרטיה הופצו גם בקרב גורמים מצויים בקשר עמם. על פי תשובתה, אין היא מתעדת את כל הפניות אליה, אלא רק חלק קטן מהן, הטעון מעקב אחר המשך הטיפול. עוד ציינה הממונה כי היא פועלת למחשוב עבודתה ולהקמת ערוץ תקשורת ממוחשב עם הפונים. בתשובתה מינואר 2015 חזרה הממונה על זכויות עו"ז על עיקרי דבריה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הנתונים שלעיל על משרד הכלכלה לבחון באיזו מידה מודעים עו"ז לעבודת הממונה על זכויות עו"ז ולהיותה כתובת להגשת תלונות בתחום התעסוקה ומשפט העבודה ולטיפול בהן.

5. הממונה על זכויות עו"ז מופקדת כאמור על פי חוק על טיפול בזכויות מכוח דיני העבודה של כ-71,000 עו"ז חוקיים. הממונה ציינה כי היא מבצעת את תפקידה לבד, ללא עובדים נוספים. במאי ובאוגוסט 2013 העלתה הממונה על זכויות עו"ז לפני הממונים עליה את קשייה במילוי תפקידה והסבירה שהם נובעים ממשאבים מצומצמים שעומדים לרשותה.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי מחסור במשאבי כוח אדם הוא קושי המאפיין פעילות של יחידות רבות. הוא הוסיף כי נעשה מאמץ במסגרת משאבי המשרד לתת מענה לצרכים ספציפיים שהעלתה הממונה על זכויות עו"ז כמו גם הפניית משאבים קיימים בתוך המשרד, ובכלל זה יצירת שיתופי פעולה עם מינהל הסדרה וטיפול בקבלת שירותי תרגום.

ממצאי הביקורת מלמדים על חולשה בפעולות משרד הכלכלה בכל הנוגע למימוש סמכויות הממונה על זכויות עו"ז. כיוון שכך לא מומשה כמות תכלית החקיקה - להקים גוף במשרד הכלכלה שיבטיח את זכויותיהם של עו"ז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הנהלת משרד הכלכלה לבחון את פעולות הממונה על זכויות עו"ז ואת טענותיה שפורטו לעיל. בהתאם לממצאי הבחינה, מוטל על הנהלת משרד הכלכלה לנקוט פעולות כדי להבטיח שגוף זה, שהוקם על פי חוק עובדים זרים כדי להגן על זכויות העו"ז, יקבל את הכלים הנחוצים לו למילוי תפקידיו באופן שיבטיח את מימוש תכלית הוראות הדין.

מינהל הסדרה

ביוני 2012 נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן - החוק להגברת האכיפה). על פי דברי ההסבר להצעת החוק, הוא נועד להגביר ולייעל את האכיפה של חוקי העבודה באמצעות הנהגת הליך מינהלי להטלת עיצום כספי על מעסיקים. העיצום הכספי הוא כלי אכיפה יעיל ומהיר העשוי לשמש הרתעה כלפי הפרות של הוראות חוקי העבודה; לפיכך הוא מוטל על הפרת הוראות שקל, פשוט וברור להיווכח בקיומן, והטלתו אינה מחייבת בירור עובדתי מורכב. העיצום הכספי נבדל מסנקציה פלילית בכך שהוא אינו מלווה בקלון החברתי שכרוכה בו הרשעה בפלילים ואינו גורר אחריו רישום פלילי.

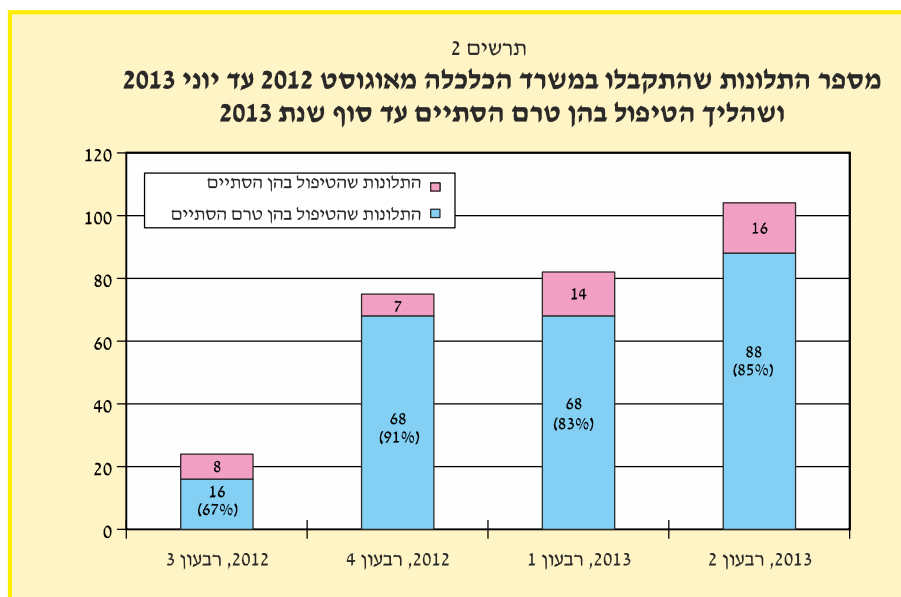
1. בשנת 2011 ובשנת 2013 (עד אפריל) העבירה עמותת קו לעובד למשרד הכלכלה שמונה תלונות כנגד 47 מעסיקים בענף החקלאות שהעסיקו יחד 296 עו"ז (274 מהעו"ז התלוננו בשנת 2011), שבהן הועלו טענות על פגיעה בתנאי שכר והפרה של תנאי ההיתר. אחת התלונות הייתה תלונה שהתקבלה במרץ 2013: עובד זר שעבד אצל מעסיקו משנת 2007 התלונן על ששכרו לא הופקד בחשבון בנק בישראל, על שהמעסיק מחזיק בדרכונו, בניגוד להוראות, ועל שלא משולם לו שכר מינימום. בתלונה צוין כי לעובד הזר נותרו חודשי עבודה מעטים בישראל ולכן חשוב ליצור קשר עם המתלונן בהקדם כדי שהוא יוכל למסור את מרב הפרטים בנושא.

התברר שעד מועד סיום הביקורת לא סיים משרד הכלכלה את הטיפול בתלונות האלה אף כי חלפו שלוש שנים מאז שקיבל את רובן. משום כך לא היה בידי רשות האוכלוסין מידע חיוני לשם קבלת ההחלטה אם לבטל את ההיתר למעסיקים אלה או להגבילו.

על פי תשובת משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה, עד לשנת 2014 אכיפת חוק עובדים זרים התבצעה בהליכים פליליים בלבד, שהם מורכבים ועלולים להתמשך זמן רב; תיקוני חקיקה שנעשו ב-2012 וב-2014 מאפשרים אכיפת חוק עובדים זרים בהליך מינהלי, והמשרד צופה כי בעתיד יתקצר משך זמן הטיפול.

ממצאי הביקורת מעלים חשש כבד שמשך הטיפול הארוך של משרד הכלכלה בתלונות של עו"ז מסכל את האפשרות שעו"ז, אשר ככלל רשאים לעבוד בישראל חמש שנים לכל היותר ונותר להם פרק זמן קצר לשהות בה, יזכו למצות את הטיפול בעניינם ולקבל את זכויותיהם כעובדים. משך הטיפול הארוך עלול גם למנוע שליטת היתר להעסקת עו"ז, כאשר הדבר נדרש. במצב זה אף קיימת האפשרות שאותם מעסיקים ממשיכים להפר את זכויותיהם של עובדים אחרים.

2. מאוגוסט 2012 עד יוני 2013 העבירה רשות האוכלוסין למשרד הכלכלה כ-300 תלונות של עו"ז שהתקבלו במוקד הקו החם. הטיפול בתלונות כולל בירור ראשוני, חקירה, וקבלת החלטה האם להטיל סנקציה (להלן - הליך הטיפול). בתרשים שלהלן מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על תלונות שהיא העבירה לטיפול משרד הכלכלה ושהליך הטיפול בהן טרם הסתיים עד סוף שנת 2013.



מתשובת משרד הכלכלה עולה כי הוא סיים את השלב הראשון בטיפול - בירור המקרה - בנוגע ל-70% מהתלונות, אולם לא סיים את שאר שלבי הטיפול בחלק ניכר מהתלונות.

מהתרשים עולה שעד סוף 2013 לא סיים משרד הכלכלה לטפל ברוב התלונות שהוא קיבל מרשות האוכלוסין שנה ורבע קודם לכן; הוא לא סיים לטפל ב-90% מהתלונות של עו"ז שהוא קיבל באוקטובר-דצמבר 2012, וכן ביותר מ-80% מהתלונות שהתקבלו בתחילת 2013, עד לסוף מרץ. למותר לציין כי משרד הכלכלה אף לא נקט פעולות כנגד מעסיקים, ככל שתלונות אלה אכן מעידות על הפרות של זכויות העובדים.

הסדרת שיתוף הפעולה בין רשות האוכלוסין למשרד הכלכלה

מערך הסמכויות המורכב של רשות האוכלוסין ושל משרד הכלכלה בכל הנוגע לאכיפת זכויות עובדים זרים ועצם קיומן של סמכויות מקבילות לשני גופים ממשלתיים מחייבים רמת תיאום גבוהה ביניהם.

1. נוהל העבודה שגובש בשנת 2010³² בין שני הגופים היה חסר; הוא לא הקיף את מכלול הנושאים, קשרי הגומלין ושיתופי הפעולה הנדרשים לצורך הבטחת טיפול סדור ומתואם בתלונות המתקבלות. כיוון שכך רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה ביקשו לגבש נוהל עבודה משותף חדש שיסדיר, בין היתר, את אופן העברת המידע ביניהם, לרבות העברת חומר בעקבות ביקורות והקמת מאגר מידע משותף לצורך סנכרון מידע שמתקבל מיחידות האכיפה של שני הגופים. במאי 2012 העביר משרד הכלכלה לרשות האוכלוסין טיוטת נוהל עבודה בנדון, אולם בשל חילוקי דעות בין שני הגופים לא גובש הנוהל.

במשך שנתיים, עד מועד סיום הביקורת, לא גובש נוהל משותף למשרד הכלכלה ולרשות האוכלוסין כאמור לעיל הנוגע להעברת מידע ביניהם ולתיאום פעולות אכיפה משותפות. כמו כן לא הוקם מאגר מידע משותף ולא הוקם צוות היגוי.

רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה השיבו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה מתגבש נוהל עבודה שנועד להסדיר את דרכי הפעולה והעברת המידע בין שני הגופים.

2. בפברואר 2013 העבירה רשות האוכלוסין למשרד הכלכלה טיוטת נוהל אחרת³³, אשר עסקה בשיתוף הפעולה בין שני הגופים בנוגע לטיפול בתלונות עו"ז שמקבל מוקד הקו החם. בטיוטה נכללו בין היתר הסדרים לטיפול של שני הגופים בתלונות שנוגעות לנושאים שהם בסמכות מקבילה, לקביעת לוחות זמנים לטיפול בכלל התלונות ולאופן הטיפול בתלונות לפי מידת חומרתן.

בדיונים משותפים של שני הגופים בעניין טיוטת הנוהל עלו בעיות עקרוניות. כך למשל, במרץ 2013 הדגיש מנכ"ל רשות האוכלוסין לפני מנכ"ל משרד הכלכלה דאז שנציגי מדינות המוצא של העובדים מבקשים לעתים מענה בתוך כמה שבועות, ולכן חשוב להדק את שיתוף הפעולה בקשר לתלונות, להגיע להסכמות ולהשיב למתלונן במהירות הדרושה; ביולי 2013 ציין נציג משרד הכלכלה בדיון כי הוא מוצף בפניות שלא דווקא מצויות בתחום טיפולו, וכן שנושא הסמכויות המקבילות מורכב ויש לתאם את הליכי האכיפה; רשות האוכלוסין טענה כי

32 "נוהל עבודה משרד התמ"ת - משרד הפנים, סמכויות טיפול באכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים", מיולי 2010.

33 "טיפול בתלונות בקו החם", פברואר 2013.

הסמכויות המסורות לעובדיה אינן מאפשרות להם לטפל בכל היבטי זכויות העובדים, כמו למשל זכותם לשכר עבור שעות עבודה נוספות.

הקשיים שהעלו נציגי שני הגופים נדונו שוב באוגוסט 2013 ובאפריל 2014, אך עד מועד סיום הביקורת, כעבור יותר משנתיים, לא גיבשו שני הגופים נוהל מוסכם לשיתוף פעולה לטיפול בתלונות שהתקבלו במוקד הקו החם. לדעת משרד מבקר המדינה, בשיהוי זה יש כדי להביא לפגיעה בזכויות עו"ז רבים לאורך תקופת זמן ארוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה כי עליהם להבטיח שכללי העבודה המשותפים לשני הגופים יגובשו לכלל מסמך מחייב בהקדם האפשרי, וכי המופקדים על הביצוע יפעלו לפי הוראותיו.

פיקדון לעובדים זרים

על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, שר הפנים רשאי לתת לעו"ז אשרת עבודה ורישיון ישיבה בישראל והוא רשאי להאריך את רישיון הישיבה לתקופה שכלל לא תעלה על 63 חודשים (למעט חריגים), ובסיומה הם חייבים לצאת מישראל. בשנת 2013 שהו בישראל 86,700 עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק עם אשרת עבודה, 15,500 מהם (18%) איבדו את מעמדם החוקי במהלך שהותם בארץ או שנשארו לאחר תום תקופת שהייתם החוקית (להלן - עו"ז לא חוקיים).

יכולתם של עו"ז לא חוקיים להתמקח על שכרם ולעמוד על קבלת הזכויות המגיעות להם היא דלה. לעתים הם אף מוכנים לעבוד תמורת שכר נמוך משכר המינימום. בשל כל אלה גדלה הכדאיות להעסיק עו"ז לא חוקיים ונפגעת תעסוקתם של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות.

בשנת 2000 תוקן חוק עובדים זרים ונוסף לו, בין היתר, פרק ד' שעוסק בהפקדת כספים לטובת העובד הזר ולהבטחת יציאתו מישראל (להלן - פיקדון עו"ז). לפי דברי ההסבר להצעת החוק, חיוב המעסיקים של עו"ז להפריש סכום קבוע לזכות העובד לשם הפקדה בקרן נועד להבטיח לעובד כי בתום עבודתו בישראל ולאחר חזרתו לארץ מוצאו, יקבל סכום כסף אשר יאפשר לו לרכוש זכויות סוציאליות; כספי הפיקדון יהיו חיסכון קצר מועד המתאים למשך שהייתו החוקית של העובד בישראל, והפירעון מותנה ביציאתו מהארץ; הפקדת הכספים נועדה להוות תמריץ חיובי לעובד הזר לצאת מישראל בתום תקופת העסקתו המותרת, וכן לצמצם את הפערים בין עלויות ההעסקה הנמוכות של עו"ז לבין עלויות ההעסקה של עובדים מקומיים.

1. חוק עובדים זרים קובע כי שר הכלכלה³⁴ - בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - ועדת העבודה של הכנסת) - רשאי לקבוע כי חובה על מעסיקו של עובד זר להפריש לקרן לעובדים זרים שתוקם לצורך זה או לחשבון בנק שמיועד רק למטרה זו, סכום חודשי קבוע שלא יעלה על 700 ש"ח (להלן - הפיקדון) בעד כל עובד זר שהוא מעסיק. שר הכלכלה אף רשאי לקבוע פטור מתשלום הפיקדון או תשלום מופחת של הפיקדון לגבי עובד זר המועסק בסיעוד בידי יחיד, וכן לסוגי עובדים כפי שיקבע. עוד קבע החוק כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי להקים קרן לעובדים

34 בחוק נכתב שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, כתוארו דאז.

זרים; שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, יקבע הוראות לעניין הפעלתה וניהולה של הקרן. שר הפנים רשאי, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה של הכנסת, לקבוע כי הפיקדון ישולם לחשבון בנק נפרד המיועד אך ורק למטרה זו, שיפתח וינהל בהתאם להוראות שיקבע שר האוצר; כן הוא רשאי לקבוע הוראות בעניין התנאים והדרכים להעברת כספי הפיקדון לעו"ז.

יוצא אפוא שיישום ההוראה האמורה בחוק עובדים זרים מותנה בעבודת מטה של משרדי הכלכלה, הפנים והאוצר שבה יגובשו ההסדרים המפורטים, יתקיימו ההתייעצויות בין המשרדים וינתנו האישורים הדרושים. בחלק מהמקרים נדרשת גם מעורבותה של ועדת העבודה של הכנסת.

2. בשונה מהמצב בענף הסיעוד והחקלאות, בענף הבנייה חלה חובת הפקדת הפיקדון על המעסיקים שהם תאגידי מכוח הבנות שגובשו במסגרת הפעלת שיטת התאגידים בענף זה בשנת 2005.³⁵ חובה זו היא גם חלק מתנאי ההיתר להעסקת עו"ז שעל התאגידים לעמוד בהם לשם קבלת היתר להעסקתם.

נמצא כי מאז תוקן חוק עובדים זרים בשנת 2000 ועד מועד סיום הביקורת לא התקינו שרי הכלכלה תקנות פיקדון לעו"ז (בנוגע לפעולות שנעשו לשם התקנת התקנות והליקויים שהועלו בעניין זה - ראו להלן). חרף תכלית החקיקה וחרף נחיצותן של התקנות, לא מוטלת כיום על מעסיק עו"ז בענפי הסיעוד³⁶ והחקלאות חובה להפקיד כספים לפיקדון לטובת העו"ז.

3. אשר לחשיבות שבהתקנת תקנות הפיקדון לעו"ז כתבה בינואר 2012 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשר הפנים דאז מר אליהו ישי, כי חיוני שהעו"ז יצאו מישראל בתום תקופת השהייה החוקית הן משום עקרון השמירה על שלטון החוק והן משום הצורך להגן על שוק העבודה הישראלי. לא ניתן לוותר על השימוש בפיקדון ככלי מרכזי לעידוד חזרתם של העו"ז למדינות מוצאם משום שכלי זה הוא אפקטיבי במידה יוצאת דופן. היא ציינה שעל פי ניסיון שנצבר בענף הבנייה, שבו קיימת חובה להפקיד את דמי הפיקדון מתוקף הבנות מסוימות הכרוכות בשיטת ההעסקה בענף זה, מתוך 10,771 עו"ז שהועסקו בענף הבנייה והופקד לטובתם פיקדון בשנים 2006-2011, כ-96% (10,353 עובדים) יצאו מישראל עם תום תקופת הרישיון שלהם. היא הוסיפה שהשימוש בפיקדון הוא זול משום שנקודת ראותה של הממשלה היא שהמעסיק מממן אותו, והוא הומני משום שהעו"ז מקבלים את זכויותיהם ויוצאים מישראל מרצונם החופשי.

בית המשפט המחוזי בירושלים בהחלטתו מספטמבר 2011³⁷ מתח ביקורת על השיהוי בהתקנת תקנות פיקדון לעו"ז, וכך כתב: "אכן, מחדלן של הרשויות המוסמכות להשלים את התקנת

35 שיטת התאגידים בענף הבנייה מתבססת על החלטת ממשלה מס' 2446 מאוגוסט 2004. על פי ההחלטה, העו"ז שיוורשו לעבוד בישראל יועסקו רק על ידי תאגידים שהם בעלי רישיון. עובדי התאגיד מועסקים בפועל אצל הקבלנים שהתאגיד התקשר אתם, בתיאום עם העובדים. התאגיד הוא המעסיק החוקי של העובד, והוא חייב לשלם לו ישירות את שכרו ואת שאר התשלומים הכרוכים בהעסקתו. ההסדר החדש נכנס לתוקף במאי 2005.

36 עד מועד סיום הביקורת לא השתמש שר הכלכלה בסמכותו לפי סעיף 1א(א) לחוק עובדים זרים לפטור מעסיק מתשלום הפיקדון לעובד זר המועסק בסיעוד.

37 ה"פ (מחוזי י-ם) 20180-03-11 איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי; ה"פ (מחוזי י-ם) 36815-03-11 עמותת חברות הסיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי (מאגר ממוחשב, 7.9.11). ההחלטה בחיק זה ניתנה במסגרת בקשה לסעד זמני. על החלטה זו תלוי ועומד ערעור בבית המשפט העליון (ע"א 7000/11 המוסד לביטוח לאומי נ' איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל).

התקנות הנדרשות ראוי לכל ביקורת; השיהוי הממושך שנוקטות הרשויות המוסמכות מכשיל הן את המוסד לביטוח לאומי³⁸, והן את מעסיקי העובדים הזרים, מעמידם בבלבול ובמבוכה, ומחייב את הצדדים להשקיע משאבים רבים מיותרים. ברי כי הנפגעים באופן החמור ביותר מן העובדה שההסדר החקיקתי אינו ניתן לביצוע הם העובדים הזרים, הנמנים עם קבוצת העובדים החלשים ביותר במשק".

פיקדון לצורך תשלום פנסיה לעובד הזר

הדין מחייב את המעסיק גם בהפרשות שונות משכרו של העובד להבטחת תנאים סוציאליים שונים לעובד, בהם הפרשה לפנסיה. פנסיה היא תשלום קצבה חודשי שמקבל החוסך החל ממועד פרישתו מהעבודה למשך כל חייו. בינואר 2008 נכנס לתוקף צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק³⁹, אשר חייב את כל המעסיקים במשק לבצע הפרשות לפנסיה ולפיצויי פיטורים עבור כלל עובדיהם, לרבות עו"ז, ולערוך עבורם הסדר ביטוח פנסיוני.

1. בחוק עובדים זרים נקבע כי הפיקדון מהווה תשלום במקום תשלומים סוציאליים שעל מעסיק של עובד זר לשלם לקרן פנסיה ולתשלום פיצויי פיטורים: "נקבעו בהסכם קיבוצי או בצו הרחבה כמשמעותם בחוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז-1957, הוראות בדבר תשלומים סוציאליים שעל המעסיק או העובד הזר לשלם לקרן פנסיה, לתכנית חיסכון אחרת, לקופת תגמולים או לתשלום פיצויי פיטורים, יעביר המעסיק לקרן או לחשבון הבנק, לפי העניין, ואליהם בלבד את התשלום הסוציאלי שהוא חב בו, והכל בשיעורים שנקבעו בהסכם הקיבוצי או בצו ההרחבה"; אם הסכום הכולל המופרש עבור התשלומים הסוציאליים נמוך מסכום הפיקדון, על המעסיק להעביר לקרן או לחשבון הבנק את ההפרש ביניהם; כספים המופקדים בחשבון הבנק שייפתח עבור הפיקדון לעובד הזר לא יהיו נתונים להעברה, לשעבוד או לעיקול.

בפברואר 2008 גיבש משרד האוצר נוסח תקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק), התשס"ח-2008, והן אכן הותקנו בשנה זו ונקבע בהן כי כספי הפיקדון יופקדו לחשבון בנק נפרד עבור כל עובד זר ולא לקרן. במרץ 2008 הודיע משרד הכלכלה לציבור כי הוא מתכוון להקים בשיתוף משרד האוצר חשבון בנק מיוחד להפקדת פנסיה עבור עו"ז, וההפקדה לחשבון זה תהיה תחליף לתשלום קרן פנסיה עבור עו"ז. בהודעה נכתב: "בתקופת הביניים עד להקמת חשבון הבנק ועיגון ההסדר בתקנות לפי סעיף 1יא לחוק כאמור, מוצע כי מעסיקי העובדים הזרים ישמרו את הסכומים האמורים להיות מופרשים על ידיהם עבור פנסיה לעובדים הזרים, בזיקה לקבוע בצווי ההרחבה ובהסכמים הקיבוציים, בחשבון נפרד הנושא ריבית והצמדה".

38 המוסד לביטוח לאומי נותן גמלת סיעוד לזכאי לה המעוניין להעסיק עובד זר, באמצעות חברת סיעוד שמוכרת על ידי המוסד לביטוח לאומי למתן שירותים דרך גמלת חוק סיעוד. בהיעדר תקנות והנחיות ברורות לגבי ניהול ההפרשות הפנסיוניות עבור עו"ז, דרש המוסד לביטוח לאומי מחברות הסיעוד שמעסיקות עו"ז בענף הסיעוד להעביר את הכספים שהוא מעביר אליהן לטובת תשלום פיצויי פיטורין ופנסיה לחשבון בנק נפרד, כמשמעותו בחוק עובדים זרים לעניין הפיקדון. החברות התנגדו לדרישה זו ועתרו לבית המשפט.

39 צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957. פורסם בילקוט פרסומים 5772 ביום 29.1.08.

2. מי שזכאי לגמלת סיעוד או לקצבת שירותים מיוחדים מאת המוסד לביטוח לאומי⁴⁰ ומעוניין להעסיק עובד זר צריך לפנות לחברת סיעוד שמוכרת על ידי המוסד לביטוח לאומי לצורך העברת התשלום באמצעותה. מכיוון שהמטופל מחויב להעסיק את העובד הזר במשרה מלאה ושיעורי הגמלה שמשלם הביטוח הלאומי עבור העסקת עובד זר הם עבור משרה חלקית, נדרש המטופל להשלים את יתרת עלות ההעסקה מכיסו הפרטי.

בהיעדר תקנות והנחיות ברורות לגבי ניהול ההפרשות הפנסיוניות עבור העו"ז, דרש המוסד לביטוח לאומי מחברות שנותנות שירותי סיעוד ומעסיקות עו"ז בענף הסיעוד להעביר את הכספים שהוא מעביר אליהן לטובת תשלום פיצויי פיטורין ופנסיה לחשבון בנק נפרד, כמשמעותו בחוק עובדים זרים. בעקבות דרישתו זו עתרו איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל ועמותת חברות הסיעוד לבית המשפט נגד המוסד לביטוח לאומי⁴¹. המוסד טען כי לפי דיווחים שהתקבלו מנותני שירותים⁴², עו"ז רבים אינם מקבלים את כספיהם באופן מלא או חלקי; כי הימנעות של נותנות השירותים מביצוע ההפרשות והותרת כספי התשלומים הסוציאליים בידיהן פוגעת באינטרס ציבורי חשוב, שכן יש בכך כדי להזיל את עלויותיהם של העו"ז על פני עובדים ישראליים, דבר המהווה תמריץ להגדלת מספר העו"ז בישראל בניגוד למדיניות הממשלה.

בהחלטה האמורה מספטמבר 2011 קבע בית המשפט המחוזי שכל זמן שכספי הפנסיה ופיצויי הפיטורים המיועדים לעו"ז אינם מופרשים כסדרם, מצויים כספים אלה בסכנה, הן משום שהדבר מותיר בידי של המעסיק כוח לשלול כספים אלה מהעובד הזר עם סיום יחסי העבודה, והן בשל כך שכספים אלה אינם מוגנים מפני עיקול ושעבוד; "אחת מן המטרות שכספים אלה באים לשרת היא הבטחת יציאתם של העובדים הזרים מישראל במועד. מובן, אם כן, כי אי-השלמת ההסדר החקיקתי הנדרש שמה לאל אף מטרה זו".

החוק מחייב את כל המעסיקים במשק לבצע הפרשות לפנסיה ולפיצויי פיטורים עבור עובדיהם, ובחוק עובדים זרים נקבע המנגנון להפקדת כספים אלה. כדי להבטיח שכספים אלה יופרשו כסדרם ויגיעו לידי העו"ז וכן כדי להגן על הכספים האלה מפני עיקול ושעבוד, יש צורך להתקין את תקנות הפיקודן האמורות להסדיר את מנגנון הפקדת הכספים. על התקנתן הופקד שר הכלכלה, אולם במשך 14 שנים לא השלימו שרי הכלכלה משימה זו. בכך נפגעה האפשרות להבטיח את הזכויות הסוציאליות של העו"ז, הנמנים עם קבוצת העובדים החלשים ביותר במשק. משרד מבקר המדינה מעיר כי על שר הכלכלה להשלים בהקדם את הליך התקנת התקנות בכל הענפים שבהם מועסקים עו"ז, לרבות ענף החקלאות, זאת בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת העבודה של הכנסת.

- 40 המוסד לביטוח לאומי מעניק גמלת סיעוד למי שהגיע לגיל הפרישה והוא אינו מתגורר במוסד סיעודי, ולקצבה לשירותים מיוחדים וזכאים גברים ונשים עד גיל פרישה. הגמלה והקצבה ניתנות לאלה אשר זקוקים לעזרת אדם אחר בביצוע פעולות היום-יום (התלבשות, אכילה, רחצה, נייודת בבית ושליטה על הפרשות), או שהם זקוקים להשגחה מתמדת למניעת סכנת חיים לעצמם או לאחרים.
- 41 ה"פ (מחוזי ים-11) 20180-03-11 איגוד נותני שירותי סיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי; ה"פ (מחוזי ים-11) 36815-03-11 עמותת חברות הסיעוד בישראל נ' המוסד לביטוח לאומי.
- 42 לעובד הזר בענף הסיעוד יש למעשה שני מעסיקים - חברת הסיעוד נותנת השירותים והמטופל או בן משפחתו.

טיפול מתמשך ולא תכליתי בהתקנת התקנות⁴³

1. בשנים 2009-2013 קיבלה הממשלה החלטות המטילות על השרים הנוגעים בדבר להתקין תקנות פיקדון לעו"ז בכל הענפים שבהם הם מועסקים וקבעה לוחות זמנים להגשתן לוועדת העבודה של הכנסת. במאי 2009 קבעה הממשלה שעל שר הכלכלה להביא לאישור הוועדה בתוך 30 יום תקנות פיקדון לעו"ז לגבי כל הענפים שבהם מועסקים עו"ז⁴⁴; בינואר 2010 היא החליטה להטיל על שר הפנים להתקין תקנות בהתייעצות עם שר הכלכלה ולהביאן לאישור הוועדה עד לתחילת יוני 2010⁴⁵. כעבור כשלוש שנים החליטה הממשלה להטיל על שרי הפנים והכלכלה, בהסכמת שר האוצר, להתקין תקנות פיקדון לעו"ז שיאפשרו למוסד לביטוח לאומי להפריש סכום חודשי מגמלת הסיעוד למעסיקי עו"ז, והוא יועבר לפיקדון על שם העו"ז⁴⁶.

2. **נמצא כי בשנים 2006-2010 הובאו לדיון בוועדת העבודה של הכנסת הצעות לתקנות הפיקדון אשר התייחסו רק לענף הבנייה ולא לכל הענפים, למרות החובה להתקין תקנות בכל הענפים שבהם מועסקים עו"ז, לרבות ענף הסיעוד.**

א. **אופן ניהול חשבון הבנק:** בנובמבר 2006 דנה הוועדה בהצעת שר הכלכלה דאז מר אליהו ישי לתקנות הפיקדון. הוועדה לא אישרה את התקנות משום שמשרד האוצר טרם התקין תקנות לגבי אופן ניהול חשבון הבנק שבו ינוהלו כספי הפיקדון. רק בפברואר 2008 התקין שר האוצר את תקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק), התשס"ח-2008, ובהן קבע את אופן ניהול חשבון הבנק.

ב. **השימוש בכספי הפיקדון שלא נוצלו:** בספטמבר 2008 אישרה הוועדה את ההצעה לנוסח תקנות הפיקדון שהגיש שר הכלכלה דאז עם כמה שינויים. משרד האוצר התנגד לשינויים שהציעה הוועדה, ורק כעבור שמונה חודשים ממועד אישור התקנות, במאי 2009, קבעה הממשלה בהחלטתה כי כספי הפיקדון האמורים ישמשו למימון הוצאות בריאות של עו"ז⁴⁷, כפי שביקש משרד האוצר. התקנות האלו לא הובאו שוב לדיון בוועדה ולא הותקנו.

ג. **התשואה הבנקאית על כספי הפיקדון:** במרץ 2010 דנה הוועדה בהצעה אחרת לתקנות הפיקדון, אשר העלה שר הכלכלה דאז מר בנימין בן אליעזר. הוועדה לא אישרה את ההצעה משום שנטען שכספי העו"ז בענף הבנייה נשחקים בחשבון הבנק, לפי המנגנון הקבוע בתקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק), התשס"ח-2008. הוועדה ביקשה לקבוע מנגנון אחר להשאת התשואה של הכספים שיפקדו, וכעבור שלושה חודשים היא דנה בהצעה שוב, אך לא אישרה אותה משום שסברה שהתשואות על הפיקדונות שהציע משרד האוצר אינן כדאיות כלכלית. רק כעבור שמונה חודשים, בפברואר 2011, תיקן שר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ את תקנות הפיקדון הנוגעות לחשבון בנק, כך שתנאי ההפקדה בחשבון הבנק ייקבעו בהליך תחרותי, ולא בפיקדון שבועי מתחדש (כפי שנקבע בעבר).

43 בעניין זה ראו בקובץ דוחות זה את הדוח, "הטיפול בהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 111.

44 החלטה מס' 147 ממאי 2009.

45 החלטה מס' 1274 מינואר 2010.

46 על פי החלטה מס' 168 ממאי 2013, המוסד לביטוח לאומי יפריש את הסכומים האמורים רק אם ביקש הזכאי מהמוסד לביטוח לאומי לעשות כן.

47 החלטת ממשלה מס' 147 שהתקבלה ב-12.5.09.

מאפריל 2010 ועד מועד סיום הביקורת לא הובאו לדיון כלל בוועדה הצעות לתקנות הפיקדון.

3. חוק-יסוד: הממשלה קובע, בין השאר, כי הממשלה נושאת באחריות משותפת כלפי הרשות המחוקקת, ואילו לכל שר אחריות מיניסטריאלית לענייני משרדו כלפי ראש הממשלה. ביצוע החלטות הממשלה מונח לפתחם של השרים והם אחראים לבצען גם אם מתעוררות בגינן מחלוקות בין המשרדים. בתקנון עבודת הממשלה ה-31 שהיה בתוקף עד אוגוסט 2012 נקבע כי סמכות הנתונה על פי דין בידי שני שרים או יותר ואין ביניהם הסכמה על הפעלתה, השר שביקש מעמיתו להפעיל סמכות משותפת זו ולא נענה בתוך 30 יום - יביא את המחלוקת לפני ראש הממשלה.

א. מהאסמכתאות עלה שבאוגוסט 2011 העביר שר הכלכלה לשעבר, מר שלום שמחון, את הצעתו לנוסח התקנות לפיקדון עו"ז בענפי הסיעוד והבנייה לשר הפנים דאז מר אליהו ישי ולשר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ; שר הפנים דאז לא השיב על פנייה זו. שר הכלכלה לשעבר פנה ליועץ המשפטי לממשלה בנדון, והמשנה ליועץ פנתה אף היא לשר הפנים דאז, אולם הוא לא השיב גם על הפנייה הזאת. נכון לתחילת 2015 לא הותקנו תקנות הפיקדון לעו"ז.

שר הפנים דאז מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר ובאוקטובר 2014 בין היתר: "בכל הקשור להטלת חובה על מטופל סיעודי לשלם פיקדון חודשי עבור עובד זר, שהוא העסיק, סברתי שאין להטיל חובה כזו - שיש לצידה גם ענישה פלילית - על ציבור מטופלים סיעודיים חלש, אשר לעיתים קרובות מתקשה אף לשלם את שכר הבסיס של העובדים הזרים מדי חודש בחודשו. גם כאשר הוצע להטיל חובה זו רק על חברות הסיעוד הנותנות שירותים למטופלים הסיעודיים, סברתי, מתוך ניסיוני בתחום ופניות רבות שהגיעו אליי, כי ההחלטה עלולה לייקר את שכר העובד הזר למטופל הסיעודי בעקיפין". עוד ציין השר דאז: "כל עוד לא הובהר להנחת דעתי כי התקנת התקנות המוצעות לא תביא להרעת התנאים של המטופל הסיעודי בקשר להוצאות החודשיות השוטפות שלו לצורך מימון שירותי העובד, לא מצאתי מקום לקדם את התקנות כל עוד הן התייחסו לענף הסיעוד".

התייחסותו האמורה של שר הפנים דאז משקפת אי-הסכמה לעמדתו של שר הכלכלה שגיבש את נוסח התקנות. בפועל אי-הסכמה זו לא לובנה כיאות לצורך קבלת החלטה מוסכמת בנושא. שר הפנים דאז לא השיב על הפניות שהועברו אליו בנושא, ואילו שר הכלכלה לשעבר לא הביא את דבר אי-ההסכמה בינו ובין שר הפנים דאז לפני ראש הממשלה⁴⁸. כתוצאה מאלה, נוסח התקנות שהציע שר הכלכלה, אשר נגע למועסקים בענפי הסיעוד והבנייה בלבד, לא הועבר לאישורה של ועדת העבודה של הכנסת.

ב. בינואר 2012 החליטה הממשלה להנחות את שרי האוצר והכלכלה לשעבר להפיץ תזכיר חוק תיקון חוק עובדים זרים, ולפיו כלל התשלומים הסוציאליים שעל המעסיק לשלם לקרן פנסיה, לתכנית חיסכון אחרת, לקופת תגמולים לפי הסכם קיבוצי או לצו הרחבה, ינוכו משכרו של העובד הזר ויועברו באמצעות המעסיק לפיקדון. ההחלטה נגעה רק לענפי הסיעוד והבנייה, ונקבע בה כי תחולתו של תיקון חוק זה תהיה רק לאחר התקנת

48 כנדרש בפרק א' סעיף 9 לתקנון עבודת הממשלה ה-31.

תקנות הפיקדון לפי חוק עובדים זרים. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימה הכנתו של תזכיר החוק.

ג. במרץ 2014 הוכנה טיוטה של תקנות לפיקדון עו"ז בענפי הבנייה והסיעוד. עד מועד סיום הביקורת לא הותקנו התקנות. לענף החקלאות, שבו מועסקים 31% מכלל העו"ז החוקיים בארץ, אף לא גובשה טיוטת תקנות.

בתשובתו מנובמבר 2014 מסר משרד המשפטים כי בהצעת חוק שמקדמת הממשלה היא צפויה להסדיר גם את נושא הפיקדון לעו"ז בענף הבנייה והסיעוד. אולם נמצא כי מאוחר יותר אמנם עברה הצעת החוק בקריאה שלישית בכנסת, אולם הנוסח שעבר לא כלל את נושא הפיקדון לעו"ז בענף הבנייה והסיעוד.

משרד הכלכלה השיב למשרד מבקר המדינה כי בעת גיבוש תקנות הפיקדון פעל המשרד לעדכון תקנות אחרות (תקנות הניכויים המותרים מעובדים זרים בחקלאות), והוחלט לקדם את תקנות הפיקדון במשותף עם תקנות אלה.



פיקדון לעובדים הזרים נועד לשרת שתי מטרות: הבטחת זכויות סוציאליות לעובד הזר בישראל ויצירת תמריץ חיובי לעזיבתו את הארץ עם תום תקופת העסקתו בה כדין. לשם קביעת חובת הפיקדון על מעסיקי עו"ז נדרשו השרים הנוגעים בדבר לפעול להתקנת תקנות שיבטיחו זאת. פעולתם בעניין זה של משרדי הכלכלה, הפנים והאוצר והשרים שעמדו בראשם נכשלה. כתוצאה מכך, משך שנים רבות לא הובטחו זכויות עו"ז, שהם מהעובדים החלשים ביותר במשק. כמו כן כספים שהופקדו לצורך הבטחת זכויות אלו לא הגיעו ליעדם ולא היו מוגנים כנדרש. אי-התקנת התקנות פגעה אף ביכולת לממש את תכלית החקיקה להבטיח את יציאתם מהארץ של עו"ז שתקופת שהייתם ועבודתם בה כחוק הסתיימה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על השרים הנוגעים בדבר - שר הכלכלה, שר הפנים, ושר האוצר - לפעול ללא דיחוי נוסף להשלמת הליך התקנת התקנות בדבר חובת הפיקדון לעובדים זרים בכל הענפים שבהם הם מועסקים, לרבות ענף החקלאות.

הלנת עובד זר מחוץ לבית המטופל בענף הסיעוד

על פי החלטת הממשלה ממאי 2009, התנאי לקבלת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד הוא שמבקש ההיתר יתחייב כי העובד הזר יתגורר עמו. משרד האוצר רשאי להמליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין על קביעת אמות מידה לחריגים לעניין זה, ככל שיתברר כי קיים צורך כאמור. ההנחה שעומדת בבסיס החובה להלין את העובד הזר בבית המטופל היא שהמטופל זקוק לשעות טיפול רבות או לנוכחות המטפל בביתו במשך שעות אלו. לכן אם המטופל לא מלין את המטפל בביתו, יש בכך כדי להעיד כי הוא אינו זקוק לו לשעות רבות ובמקרה זה יש להעדיף העסקת עובד ישראלי.

1. רשות האוכלוסין סברה כי יש מקום לקבוע אמות מידה לחריגים לכלל זה במקרים שיש קושי להלין את העובד הזר בבית המטופל, והיא הודיעה על כך למשרד האוצר באפריל 2011. באותו החודש התקיים דיון של הרשות עם נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, והוחלט להקים ועדת חריגים לבחינת "מקרים הומניטאריים ספורים" בנוגע לאי-הלנת עו"ז בסיעוד בבית המעסיק.
 2. נמצא כי בידי רשות האוכלוסין לא היו נתונים מרוכזים בדבר היקף הבקשות שהפנו אליה מעסיקים בענף הסיעוד שלטענתם לא היה באפשרותם להלין את העובד הזר בביתם. על היקף המקרים שבהם מבקשים מעסיקים לאשר הלנת עו"ז שלא בביתם אפשר ללמוד מהנתונים הבאים: בשנים 2011-2013 קיימה הרשות שימועים ל-19 מעסיקים (כל אחד מהם מעסיק בדרך כלל עובד זר אחד), 14 מהם משום שלא הלינו את העובד הזר בביתם.
 3. בשנים 2011-2013 פנו מטופלים סיעודיים לרשות האוכלוסין בבקשה להתיר להם לא להלין בביתם את העובד. לדוגמה, בבקשה של משפחה בת שמונה נפשות שלה ילד החולה בניוון שרירים צוין כי בבית יש ארבעה חדרים שינה, כאשר חדר אחד בו שוהה החולה עמוס בכל הדרוש לטיפולו ובשאר החדרים ישנים שאר בני המשפחה; אין מקום פנוי בבית ואין אפשרות להרחבה. הרשות השיבה למטופלים כי לא ניתן להיעתר לבקשתם משום שוועדה שבראשה עומד נציג משרד האוצר לא גיבשה המלצות בנושא, אף על פי שהרשות פנתה למשרד האוצר בעניין.
 4. במהלך הביקורת, באוקטובר 2013, הוגשה עתירה לבג"ץ⁴⁹ בדרישה לחייב את המדינה לקבוע אמות מידה לחריגים להחלטת הממשלה, במטרה לתת היתרים להעסקת עו"ז בסיעוד למעסיקים סיעודיים אשר לא יכולים להלין את העובד הזר בביתם.
- מתשובת רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה עולה שרק באוקטובר 2014 התכנס צוות בין-משרדי לשם קביעת אמות מידה להלנת עובד זר בסיעוד שלא בבית המטופל. הצוות המליץ למנכ"ל רשות האוכלוסין להתיר העסקת עובד זר ללא לינה רק במקרים שבהם מועסקים שני עובדים זרים בתוך אותו משק בית ורק לאחד המטופלים. מנכ"ל הרשות קיבל את המלצת הצוות הבין-משרדי. בפסק הדין בעתירה דלעיל קבע בג"ץ שהצוות הבין-משרדי "נולד בעיקרו בעקבות הגשת העתירה", וכי בעקבות המלצת הצוות אין מקום להתערבות בית המשפט, ותישמר זכותה של העותרת לשוב לנושא בעתיד⁵⁰. באמצע ינואר 2015 מסרה הרשות כי היא טרם גיבשה כללים ליישום המלצות הצוות הבין-משרדי לשם פרסומן לציבור.

עוד ב-2009 יצרה הממשלה תשתית כדי לאפשר הלנת עו"ז מחוץ לבית המטופל במקרים מיוחדים. רשות האוכלוסין הודיעה למשרד האוצר עוד ב-2011 כי לדעתה יש צורך בקביעת אמות מידה לכך והטיפול בקביעתן הוטל על משרד האוצר. במשך שלוש שנים משרד האוצר לא פעל לקביעת אמות מידה כאמור, והרשות לא שבה והתריעה על כך; רק לאחר שהוגשה כאמור עתירה לבג"ץ הוגשה למנכ"ל רשות האוכלוסין המלצה בעניין זה.

49 בג"ץ 6945/13 כן לזקן לקידום זכויות הזקנים נ' שר האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 3.11.14).
 50 פסק הדין ניתן ביום 3.11.14.

הבאת עובדים זרים ומתן היתר לשהייתם בארץ

בדוח מבקר המדינה משנת 2003⁵¹ נכתב: "העובד הזר המגיע לישראל משלם, בארצות מסוימות, סכומים שבין 3,000-10,000 דולר כדי לעבוד בישראל. סכום זה מתחלק בין חברת כוח האדם בארץ המוצא לבין מתווכי כוח אדם בארץ". גביית דמי תיווך ממבקשי עבודה שלא כדין מהווה תשתית להעסקה בתנאי עבדות בשל התלות שהיא יוצרת בין מי ששילם את דמי התיווך ובין מעסיקו. עצם השעבוד לחוב הופך את העובד לנוח מאוד לניצול.

במטרה למנוע ניצול לרעה של עו"ז וגביית עמלות מופרזות מאלה שמבקשים לעבוד בישראל, קבעה הממשלה בשנת 2007 ובשנים שלאחר מכן⁵² כי הבאת עו"ז לישראל תבצע רק באמצעות הסכמים בילטרליים של ישראל עם מדינות המוצא שלהם, ותחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM)⁵³. תכלית ההסכמים היא יצירת מנגנון פעולה ישיר בין מדינת ישראל למדינות המוצא, שנועד למנוע גביית דמי תיווך אסורים מעו"ז וסחר בבני אדם על ידי גורמי תיווך פרטיים. בשנים 2010-2013 חתמה ממשלת ישראל על הסכם בילטרלי להבאת עו"ז לענף החקלאות עם ממלכת תאילנד, וכן הסכמים בילטרליים להבאת עו"ז לענף הבנייה עם הרפובליקה הכולגריית ועם רפובליקת מולדובה⁵⁴. במסגרת ההסכמים נכנסו לישראל עד סוף שנת 2013 כ-8,100 עו"ז מתאילנד, 900 עו"ז מכולגריה ו-210 עו"ז ממולדובה.

ענף הסיעוד

המעסיק של העובד הזר בענף הסיעוד הוא האדם המטופל או בן משפחתו - קשיש או נכה המוגבל בתפקודו. על פי נוהלי רשות האוכלוסין, כל מעסיק וכל עובד זר בענף זה חייבים להיות רשומים בלשכה פרטית בעלת רישיון, אשר אחראית להבאת העובד הזר מחו"ל ולהשמתו אצל המטופל. על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, לשכה פרטית אינה רשאית לגבות או לקבל ממבקש עבודה, במישרין או בעקיפין, בישראל או מחוץ לישראל, תשלום כלשהו, אלא אם כן הוא "תשלום מותר"⁵⁵. בשנת 2013 הועסקו בענף הסיעוד בישראל כ-40,000 עו"ז חוקיים, שהם כ-70% מהעו"ז בישראל.

ביולי 2011 החליטה הממשלה להנחות את מנכ"ל רשות האוכלוסין לפעול להסדרת תכנית ניסיונית לגיוסם של 300 עו"ז לכל הפחות⁵⁶ בענף הסיעוד באמצעות התקשרות בהסכם בילטרלי עם מדינות המוצא של העו"ז, כפי שיוחלט על ידי מנכ"ל רשות האוכלוסין בהתייעצות עם צוות בין-משרדי

51	מבקר המדינה, דוח שנתי 2003 ב' (2003), "העסקת עובדים זרים", עמ' 649-684.
52	החלטות ממשלה מס' 2211 מאוגוסט 2007, 3996 מאוגוסט 2008, 752 מספטמבר 2009 ומס' 3453 מיולי 2011. ראו גם מבקר המדינה דוח שנתי 2010 ב' (2010), "היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה", עמ' 1035-1074.
53	ארגון ה-IOM (International Organization for Migration), מאי 2014, www.iom.int.
54	ההסכם עם תאילנד נחתם בדצמבר 2010, ההסכם עם כולגריה נחתם בדצמבר 2011 וההסכם עם מולדובה נחתם באוקטובר 2012.
55	תשלום שומתר לגבותו או לקבלו ממבקש עבודה לפי הוראות סעיף 69 לחוק זה.
56	החלטה מס' 3453 מיולי 2011.

לעניין הסכמים בילטרליים שפעל באותה העת בתחומי החקלאות והבנייה⁵⁷, שבראשו עמד מנכ"ל רשות האוכלוסין. הממשלה החליטה שבמסגרת התכנית הניסיונית ייקבעו הסדרי גיוס והשמה של עו"ז בענף הסיעוד, אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק.

מאז החלטת הממשלה ועד אוקטובר 2013 פנתה רשות האוכלוסין לשלוש מדינות - הפיליפינים, סרי לנקה ונפאל בדבר אפשרות לשיתוף פעולה בדרך של הסכם לשם העסקת עו"ז בענף הסיעוד. דיונים שקיימו החברים בצוות הבין-משרדי עם מדינות אלה לא הבשילו לכלל הסכם, גם בשל המורכבות המיוחדת של העסקה בענף הסיעוד: המטפל נכנס לביתו של אדם סיעודי על מנת לטפל בו, הוא זקוק להכשרה מתאימה ויש לוודא שכישרויו תואמים את צורכי המעסיק. רשות האוכלוסין הטילה ספק בטיב הכשרת העובדים במדינות המוצא שלהם נוכח דרישות ההכשרה בארץ.

1. ביוני 2014 דיווחה המדינה במסגרת תגובתה לעתירות שהוגשו נגדה ושנדונו בבג"ץ⁵⁸ על הצעדים לקידום יישום הסכם בילטרלי בענף הסיעוד וצמצום השימוש בדמי תיווך. בסוף אותו החודש כתב בג"ץ בהחלטתו בעתירות האמורות: "עתירות אלה - שענינן המשאלה כי מעובדים זרים לא ייגבו דמי תיווך גבוהים שלא כדין וכי לא ייכנסו לישראל בלא הבטחת זכויותיהם גם בהקשר זה - תלויות ועומדות זמן רב, לרבות מאז מתן הצוים על תנאי. העתירות מתמקדות כיום במיוחד בתחום הסיעוד. המשיבים מדווחים על התקדמות בשני מסלולים - ניסוי הסכמי מול נפאל וסרילנקה, ודיאלוג עם הפיליפינים כדי לקדם הסכמה. טענת העותרים היא כי אף שיש מאמץ מצד גורמי המדינה, הקצב אינו משיבוע רצון. אין חולק כי הנושא שהעלו העתירות חשוב. לטעמנו יש מקום להותרת העתירות תלויות ועומדות, תוך הבעת עמדה מצדנו כי הנושא ראוי להסדרה ולסיום וכי ראוי להחיש את הקצב".

2. בשנים 2012-2013 הובאו לפני רשות האוכלוסין מידע ונתונים בדבר השימוש שנעשה בגבייה בלתי חוקית של דמי תיווך לשם הבאת עו"ז בסיעוד לארץ באותן שנים. להלן הפרטים:

א. באוקטובר 2013 כתב קונסול ישראל בניו דלהי (להלן - הקונסול) לרשות האוכלוסין על תשלומי דמי תיווך לחברות ישראליות והודיות. הוא ציין כי מדובר בתופעה קשה, מורשתת ומבישה, שבה מנוצלים אנשים מיואשים המוכנים לשלם ולהתחייב בפני גורמים לא חוקיים כדי להבטיח את עתיד ילדיהם; עובדי הסיעוד מהודו, שרובם אנשים קשי יום, משלמים סכומי עתק על מנת שתיתן להם הזדמנות לצאת לעבוד בסיעוד בישראל; מרביתם נאלצים לעבוד בישראל כשנה עד שנתיים רק כדי להשיב את ההלוואות הנלקחות בשוק האפור.

רשות האוכלוסין השיבה לקונסול באוקטובר 2013 כי העיכובים בקביעת הסדר בילטרלי נובעים בין השאר מהיעדר מנגנונים משותפים שימנעו את המשך תופעת השחיתות גם כאשר הגיוס ייעשה על ידי הגורמים הממשלתיים. הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי במקרים שבהם נמצאים מסמכים מזויפים, לא מותרת הגעת העובדים לישראל, וכאשר יש מידע על "הפרות פרטניות של לשכות פרטיות ישראליות", הרשות חוקרת אותו.

גם ביוני 2014 כתב הקונסול לרשות האוכלוסין על כך שאזרחים מסרי לנקה דיווחו לו כי עובדים המעוניינים לעבוד בישראל נדרשים לשלם לחברות פרטיות מקומיות אלפי דולר אמריקני. הקונסול כתב למשרד מבקר המדינה כי עו"ז בענף הסיעוד ששבו מישראל

57 הצוות הבין-משרדי הוקם בהתאם להחלטת ממשלה מס' 752 מ-14.9.09. עם חברי הצוות נמנו, בין היתר, נציגי רשות האוכלוסין, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד הבריאות ומשרד המשפטים.

58 בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים-משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה וממשלת ישראל; בג"ץ 1193/07 קו לעובד נ' שר הפנים; בג"ץ 2768/07, מכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל נגד ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 29.6.14).

דיווחו לו שסכומים אלה מגיעים עד \$15,000. הוא ציין כי חברות סיעוד מקומיות ועמן שותפים בארץ גובים סכומים אלה כתנאי ל"שידוך" בין המעסיק הישראלי לעובד, וציין כי חתימה על הסכם בילטרלי ו"שידוך" העובד והמעסיק בידי המדינות עתידים למנוע תופעה קשה זו.

ב. בסקר שעשתה עמותת קו לעובד ב-2013⁵⁹ שבו השתתפו 727 עו"ז בעלי אשרת עבודה אשר הגיעו לישראל בשנים 2007-2013, עלה שעו"ז בענף הסיעוד משלמים דמי תיווך גבוהים. מהסקר עלה למשל, כי לעובדים שהגיעו לישראל בשנת 2010 נדרשו בממוצע 18 חודשי עבודה לשם החזרת חוב בגין תשלום דמי תיווך. 46% מהנשאלים שהגיעו בשנת 2013 מסרו כי שילמו 75% מדמי התיווך לאחר הגעתם לישראל.

3. עד מועד סיום הביקורת, שלוש שנים ממועד החלטת הממשלה האמורה, ועל רקע הקשיים שתוארו לעיל, טרם הושלמה התכנית הניסיונית לגיוסם של 300 עו"ז בענף הסיעוד באמצעות התקשרות בהסכם בילטרלי עם מדינות המוצא של העו"ז. ביולי 2014 מסרה רשות האוכלוסין למשרד מבקר המדינה כי הוכנה טיוטה למתווה להבאת 71 עו"ז מסרי לנקה במסגרת הסכם בילטרלי, והיא צופה שעובדים אלה יגיעו לארץ לקראת סוף שנת 2014. רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה כי חלה התקדמות משמעותית בהגעה להסכם מול שתי מדינות מוצא לביצוע הפיילוט, וכי היא צופה שהגעתם של 100 עובדים משתי המדינות הללו תחל רק ב-2015.

בענף הסיעוד מועסקים רוב העו"ז בישראל - 40,000 גברים ונשים. העסקת העובדים באמצעות הסכם בילטרלי עם מדינות המוצא שלהם נועדה בין היתר למנוע תופעה ידועה של גביית דמי תיווך וניצול העו"ז. במשך שלוש שנים מאז החליטה הממשלה על התקשרות באמצעות הסכם זה היא לא יישמה את החלטתה: לא הושלמה תכנית ניסיונית להבאת 300 עובדים, ופיילוט שמקדמת רשות האוכלוסין כולל רק כמה עשרות עו"ז. בשלוש השנים האלה, על פי מידע שקיבלה הרשות, נדרשו זרים שביקשו לעבוד בישראל לשלם דמי תיווך גבוהים שלא כדין. לדעת משרד מבקר המדינה מידע זה מעלה חשש ממשי שעדיין קיימת בישראל תשתית להעסקת עו"ז בענף הסיעוד כתנאי עבדות או ניצול, וזאת כאמור בשל התלות הנוצרת בין מי שמשלם את דמי התיווך ובין מעסיקו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב זה דורש פעולות תיקון מהירות ופעולות נחרצות נגד גביית דמי תיווך שלא כדין מזרים שמעוניינים לעבוד בישראל.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה שהיא פועלת בנחישות, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, לחתימה על הסכמים נוספים ולהרחבת מעגל המדינות אשר עמן מוסדר נושא הבאת העובדים הזרים. זאת, חרף לחצים כבדים המופעלים עליה במטרה למנוע ולטרפד את הצלחתם של ההסכמים. עוד השיבה כי המדינה החלה ביישום ההסכמים הבילטרליים רק לפני כארבע שנים ושנושא זה נמצא עדיין בשלבי התהוות, גיבוש, לימוד ושיפור. כמו כן השיבה הרשות כי היא סבורה שגורמי הממשלה הרלוונטיים ערים למאמצים, לקשיים ולהתקדמות בגיבוש הסכם בילטרלי בענף הסיעוד בנושא זה, כיוון שהם שותפים לצוות הבין-משרדי, ולכן אין צורך להציג את הקשיים לפני הממשלה.

59 עמותת קו לעובד, "כסף שחור, עבודה שחורה, גביית דמי תיווך ממהגרי עבודה בישראל", 2013.

מסיכומי הדיונים שקיים הצוות הבין-משרדי עולה, שלא עלו בהם הקשיים בהשלמת התכנית הניסיונית. ככל שמתקשים רשות האוכלוסין והצוות הבין-משרדי (שמונה לשם קידום הסכמים בילטרליים) להשלים את המשימות שהוטלו עליהם, מוטל על מנכ"ל הרשות להציג את הקשיים לפני שר הפנים, ועל השר להביאם לפני הממשלה לשם מציאת פתרונות.

ענף החקלאות

מינהל שירות למעסיקים ברשות האוכלוסין אחראי לקבל בקשות של לשכות פרטיות לגיוס עו"ז מחו"ל לענף החקלאות, להזמנת העובדים ולווידוא הגעתם לארץ. לאחר שהחקלאים מגישים בקשה לקבלת עובד זר באמצעות לשכה פרטית, פועל המינהל באופן הזה: הוא בודק את הבקשות ומעביר אותן למדינות המוצא לצורך קבלת פרטי מועמד לעבודה בישראל וחווה עבודה חתום בידי המועמד; מקבל חווה עבודה חתום בידי המעסיק ומכתב התחייבות מהלשכה הפרטית לפעול בהתאם לתנאי ההיתר שננתנה לה רשות האוכלוסין; מעביר את חווה העבודה החתום לקונסוליה הישראלית במדינות המוצא; מקבל רשימות של עובדים שעתידיים להגיע לארץ ופרטי הטיסות שלהם מהקונסוליות; מקבל את העו"ז בשדה התעופה. הליך זה אורך כ-45 ימי עבודה (כתשעה שבועות).

1. עובד זר בענף החקלאות אשר סיים תקופת העסקה חוקית מרבית בישראל, רשאי לשהות במדינה במשך תקופה נוספת של עד 60 יום, לצורך התארגנות ליציאתו מהמדינה בלבד (הוא אינו רשאי לעבוד בתקופה זו). לפי נוהלי הרשות, רק לאחר יציאתו את הארץ רשאי החקלאי להגיש לרשות האוכלוסין, באמצעות לשכה פרטית, בקשה לגיוס עובד זר מחו"ל. הדבר נועד למנוע מצב שבו מספר העו"ז השוהים בארץ יעלה על המכסה המרבית המאושרת.

יוצא שמעסיק של עובד זר בחקלאות נדרש להמתין לפחות תשעה שבועות מתום תקופת העסקתו של העובד ועד לקבלת עובד חדש; אם העובד היוצא מנצל את מלוא ימי השהייה בישראל שעומדים לרשותו לצורך התארגנות, נדרש המעסיק להמתין 17 שבועות (כארבעה חודשים) עד להבאת עובד זר חדש (להלן - הליך ההבאה).

ענף החקלאות מתאפיין בעונתיות, ועקב כך בתנודות בהיקף העבודה הנדרש במהלך השנה. מחסור בעובדים עלול לגרום להשמדה של סחורה חקלאית שאינה נאספת ומשווקת בזמן ולפגיעה בהכנסתם של החקלאים וביכולתם לשרוד כלכלית. בפגישה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל⁶⁰ ועם חקלאים הם טענו כי ההגבלה האמורה פוגעת בהם כיוון שהעבודה בענף היא עונתית בחלקה ולכן יש חשיבות לקבלת עובד חדש במהירות.

60 התאחדות חקלאי ישראל היא עמותה, שבין מטרותיה לעצב מדיניות לאומית המעודדת חקלאות בת קיימה; לפעול לייצוב הענף ולהגן על הכנסתם של העוסקים בו; לפעול לחיזוק חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות ולעידוד השקעות החוסכות כוח אדם תוך העמדת מקורות למימון הון חוזר. מתוך תקנון העמותה באתר האינטרנט של העמותה www.iff.co.il. ההתאחדות אינה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות האוכלוסין לפעול למציאת פתרון שיאפשר לחקלאי להתחיל את תהליך הבאת העובד הזר עוד לפני יציאת העובד הזר הקודם מהארץ.

רשות האוכלוסין פירטה כתשובתה את מכלול הסיבות למשך הזמן הנדרש להבאת עו"ז מחו"ל, לרבות בדיקות רפואיות ומתן זמן סביר לעובד להיפרד ממשפחתו. כמו כן ציינה גורמים אקסוגניים לעיכוב בהבאת העובדים, כמו שביתות של חברות תעופה, שינויים בממשל במדינות זרות והמצב הביטחוני בישראל. הרשות גם ציינה כי על פי נהליה, ניתן לנייד עו"ז בין משקים שונים, בתנאים שנקבעו בנהלים, וכך ניתן מענה לצרכים משתנים של חקלאים בעו"ז במהלך תקופות שונות בשנה. עוד השיבה הרשות שהיא תשקול את האפשרות להקדים את מועד ההזמנה של עו"ז מחו"ל עבור חקלאי שעובדו הוותיק שוהה בישראל בתקופת התארגנות ליציאה.

2. לשם קיצור משך ההליך להבאת עו"ז מחו"ל קבע מינהל שירות למעסיקים ברשות בתכנית העבודה לשנת 2013 יעד של 35 ימי עבודה בלבד. על פי שתי תלונות שקיבל משרד מבקר המדינה מיו"ר התאחדות החקלאים החדשה בישראל⁶¹ עלה שהליך ההבאה ארך בשנת 2013 לפחות ארבעה חודשים. רשות האוכלוסין לא עמדה אפוא ביעד שהציבה לשנת 2013.

3. ב-2013 קיבלה רשות האוכלוסין מלשכות פרטיות 4,345 בקשות לגיוסם של 6,029 עו"ז בחקלאות. התברר שהאופן שבו מרכזת רשות האוכלוסין את המידע בדבר הטיפול בבקשות אינו מאפשר בחינה שיטתית של משך זמן הטיפול השכיח או הממוצע בבקשות. במצב הקיים כדי לדעת כמה זמן אורך, ככלל, הטיפול בבקשות כאלה, יש לבחון פרטנית וידינית את המסמכים שבידי הרשות על כל חקלאי ולאחר במערכת הממוחשבת את המידע על כל אחד מעובדי, לרבות מועדי כניסתו לישראל. לדעת משרד מבקר המדינה, רק ריכוז המידע הפרטני במאגר מידע אחד כולל עשוי לאפשר בחינה של משך הטיפול בכלל הבקשות וכן את הטענות בדבר התמשכות הטיפול. רשות האוכלוסין לא הפעילה כלי ניהולי בסיסי זה ולפיכך לא הייתה יכולה לטפל בבקשות ביעילות.

על רשות האוכלוסין לפעול לכך שבידי מינהל שירות למעסיקים יהיה כלי עבודה ממוחשב שבו ירוכזו הנתונים הפרטניים על הטיפול בהליכי ההבאה. באופן זה ניתן יהיה לנתח ביעילות את משך ההליכים המתקיימים לצורך נקיטת פעולות לקיצורם.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 שהיא החלה בהקמת מערכת ממוחשבת לניהול הנתונים האמורים, והיא צפויה לפעול במרץ 2015.

4. על פי תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד-1974, תוקפה של אשרת העבודה יפקע עם תום המועד שנקבע באשרה כתקופת תוקפה. רשות האוכלוסין קבעה כי אשרת העבודה הניתנת לעובד הזר היא ממועד הוצאתה ועד סוף אותה שנה קלנדרית, וכך גם ההיתר להעסקת עובד זר הניתן למעסיק בענפי החקלאות והבנייה. לקראת תחילת שנה חדשה יש להאריך את תוקפם של המסמכים האלה.

61 עמותה רשומה החברה באיגוד לשכות המסחר. עמותה זו מייצגת 500 חברים אשר עוסקים בגידול וייצוא פרחים וצמחי נוי, מתוך אתר האינטרנט של לשכת המסחר www.chamber.org.il. העמותה אינה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

משרד החקלאות מעביר לרשות האוכלוסין בכל שנה המלצה על מספר העו"ז שיש לאפשר לכל אחד מהחקלאים להעסיק (להלן - ההקצאות לחקלאים). את ההקצאות לחקלאים מפרסמת רשות האוכלוסין באינטרנט. חקלאי שמעסיק עובד זר נדרש לעשות אחת לשנה הליך "איוון תיקים" מול הרשות, שנועד לוודא שהחקלאי מעסיק עו"ז כדין, וכי הוא עמד בכל חובותיו לרשות, לרבות תשלומי אגרות⁶². רק לאחר שהושלם הליך זה מאריכה הרשות את תוקפם של אשרות העבודה לעו"ז ושל ההיתרים להעסקתם.

נמצא שמשרד החקלאות העביר לרשות האוכלוסין את המידע בדבר ההקצאות לחקלאים רק חמישה ימים לפני תום השנה. הרשות פרסמה זאת ב-1.1.13 ודרשה מחקלאים לסיים את הליך איוון התיקים תוך חודשיים; בשנת 2014 העביר משרד החקלאות את ההקצאות תשעה ימים לפני תום השנה, והרשות פרסמה זאת כעבור יומיים ודרשה מהחקלאים לפנות אליה לביצוע איוון תיקים רק לאחר סוף ינואר 2014.

העברת רשימת ההקצאות לחקלאים על ידי משרד החקלאות רק בימים האחרונים של השנה הקלנדרית גורמת בהכרח למצב שבו החקלאים נדרשים לעשות איוון תיקים רק לאחר שפקעו היתרי ההעסקה שלהם ואשרות העבודה של העו"ז. כתוצאה מכך אולצו אלפי עו"ז להפר את החוק האוסר עליהם לשהות בישראל ללא אשרה בשל עיכוב בפעולותיו של משרד החקלאות, ואלפי חקלאים אולצו להפר את החוק המחייב אותם להעסיק עו"ז תחת היתר בתוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד החקלאות להעביר את הנתונים על ההקצאות לחקלאים לרשות האוכלוסין במועד מוקדם מספיק, אשר יאפשר את סיום הליך איוון התיקים והנפקת ההיתרים והאשרות לפני תום השנה.

משרד החקלאות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי הוא יבחן אפשרות לשנות את מועד העברת הנתונים על ההקצאות לרשות האוכלוסין, כך שתימנע הפרת החוק. רשות האוכלוסין השיבה שהיא יזמה דיונים שבהם ייבחן מעבר לשיטה חלופית להקצאת עו"ז בענף החקלאות.

5. על פי נוהלי רשות האוכלוסין, חקלאים שלא הסדירו את תשלום מלוא האגרות ולא סיימו הליך איוון תיקים עבור השנה החדשה עד המועד האחרון שקבעה הרשות, לא יוכלו להמשיך להעסיק עו"ז באותה שנה. הרשות אף הדגישה כי לא יינתנו הארכות נוספות לשם תשלום האגרות ואיוון התיקים, וההקצאה לעובדים לשנה החדשה עבור חקלאים אלה תבטל מאליה, והם לא יהיו רשאים להעסיק עו"ז. התברר שהרשות לא אכפה נוהל זה עד סוף 2013.

ב-1.1.13 פרסמה רשות האוכלוסין לחקלאים את קובץ ההקצאות לחקלאים בציון מועד אחרון לתשלום האגרות - סוף פברואר 2013. נמצא שלאחר מועד זה אישר מנכ"ל הרשות שלוש הארכות נוספות, האחרונה שבהן עד סוף יוני 2013. ביולי 2013 התריעו עובדי רשות האוכלוסין שבגלל ההארכות שניתנות, חלק מהמעסיקים דוחים את תשלום האגרות. למרות מתן ההארכות, באמצע אוגוסט 2013 היו 180 חקלאים שהעסיקו מאות עו"ז ושטרם הסדירו את חובותיהם. הרשות קיבלה פניות מרוב המעסיקים האלה, אולם היא לא בחנה את בקשותיהם באופן פרטני, אלא נתנה להם כאמור הארכה נוספת, גורפת, לתשלום האגרה.

62 על פי חוק עובדים זרים מעסיק בענף החקלאות המבקש להעסיק עובד זר נדרש לשלם תשלומים בהם אגרת בקשה עבור כל עובד זר שהוא מבקש להעסיק ואגרה שנתית בגין ההיתר שניתן לו להעסקת עובד זר.

באמצע אוגוסט 2013 התריע ראש מינהל שירות למעסיקים לפני מנכ"ל רשות האוכלוסין שמדי שנה בשנה חקלאים רבים אינם עומדים בלוח הזמנים שמפרסמת הרשות להשלמת איזון התיקים, והרשות בתגובה מאריכה שוב ושוב את המועד האחרון לכך. עוד טען ראש המינהל כי הארכות אלה משבשות את פעולות האכיפה כנגד המעסיקים. בתשובה הנחתה עוזרת המנכ"ל להוציא מכתב התראה לחקלאים ובו הארכה נוספת להסדיר את התשלומים והבהרה שזו התראה אחרונה לפני ביטולי ההיתרים. התברר כי בתחילת אוקטובר 2013 היו 133 חקלאים שלא סיימו את הליך איזון התיקים ואשר העסיקו מאות עו"ז, בלי לקבל היתר להעסקתם.

יוצא אפוא שבמרבית השנה, במשך כעשרה חודשים, העסיקו יותר ממאה חקלאים מאות עו"ז ללא היתר תקף להעסקתם, כנדרש בחוק. רשות האוכלוסין לא נקטה כל פעולה נגדם. אדרבה, היא האריכה שוב ושוב את פרק הזמן שניתן להם להשלמת הליך איזון התיקים לשם קבלת היתרים להעסקת עו"ז. לדעת משרד מבקר המדינה, דפוס הפעולה המתואר לעיל של רשות האוכלוסין פגע בסדרי העסקת העו"ז בענף ופגע ביכולת לקיים אכיפה נאותה בקרב מעסיקי עו"ז. בכך היה משום מסר של הרשות למעסיקי עו"ז המעודד הפרת הדין.

רשות האוכלוסין השיבה למשרד מבקר המדינה שב-2014 היא ביצעה פעילות גבייה אינטנסיבית; היא החליטה שלא לחדש את ההיתרים להעסקת עו"ז ל-66 חקלאים כיוון שלא שילמו את האגרה.

על מנכ"ל הרשות להבטיח שייקבע לוח זמנים ברור וסביר לקיום חובות החקלאים בתחום העסקת העו"ז ולוודא שיינקטו סנקציות כלפי המפרים את הוראות הדין.

ענף הבנייה

המעסיקים בענף הבנייה הם כאמור תאגידיים. בשנת 2013 פעלו בישראל 33 תאגידיים והם העסיקו כ-6,700 עו"ז. בשנים 2012-2014 ניתן היה להביא עו"ז בענף הבנייה רק באמצעות הסכמים ביטורליים שנחתמו עם ממשלות בולגריה ומולדובה.

בהסכם עם ממשלת בולגריה נקבע שעל המועמדים לעבודה בישראל להציג מסמכים רשמיים שיעידו על ניסיונם והכשרתם בענף הבנייה. בסוף יוני 2012 העבירה רשות האוכלוסין את משימת הבחינה של כישורי המועמדים להתאחדות בוני הארץ⁶³ (להלן גם - ההתאחדות), שהיא הגוף היציג של עובדי ענף הבנייה בישראל. בעקבות זאת חננה ההתאחדות מועמדים לענף הבנייה עבור רשות האוכלוסין באתרים שהקימה במדינות המוצא שלהם.

63 התאחדות בוני הארץ (התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לשעבר) היא הארגון היציג היחיד של העוסקים בבנייה, בתשתיות, בפיתוח ובמכלול עבודות הנדסה הבנאיות האחרות. ההתאחדות פועלת לקידום ענף הבנייה והתשתיות בישראל ולשמירת האינטרסים והזכויות של כלל הקבלנים והבונים בישראל. מתוך אתר האינטרנט של ההתאחדות, www.acb.org.il, יוני 2014; ההתאחדות אינה גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

נמצא כי רשות האוכלוסין לא עיגנה בהסכם כתוב, כנדרש, את שיתוף הפעולה שלה עם ההתאחדות לביצוע מבחנים של מועמדים מבולגריה בשנים 2012-2013.

לקראת סוף שנת 2012 התגלעו חילוקי דעות בנוגע לעריכת המבחנים. כתוצאה מכך נעצרה הבאת עו"ז לענף הבנייה ב-2013, והיא חודשה רק באוקטובר אותה שנה. על פי תכנית העבודה של רשות האוכלוסין לשנת 2013, בשנה זו היו אמורים להגיע לישראל אלפי עובדים, אולם הובאו 500 עובדים בלבד. כדי להתמודד עם המחסור בעו"ז בענף הבנייה נקטה הרשות כמה פעולות, ובהן הארכת תוקפם של רישיונות העבודה של עו"ז בענף. על אף הפעולות האלה, מספר העו"ז בענף הבנייה בשנת 2013 היה קטן בכ-1,000 עובדים מהמכסה שקבעה הממשלה.

התאחדות בוני הארץ השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי היא נרתמה לסייע בהתנדבות לביצוע הליך הגיוס והמיון של העובדים במדינות שעמן קיים הסכם בילטרלי, וכי היא לא נושאת באחריות לעיכוב בהבאת עו"ז.

בדצמבר 2013 הועברה האחריות למיון המועמדים הזרים בענף הבנייה למשרד הבינוי, והוא התקשר לצורך זה בהסכם עם התאחדות בוני הארץ.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי חוזה ברור ומפורט בכתב עשוי למנוע או להקטין אי-הבנות, שבעקבותיהן הל עיכוב בהבאת עו"ז לענף הבנייה. עיגון ההתקשרות בהסכם כתוב נדרש אף מטעמי מינהל תקין ושקיפות ולצורך מתן אפשרות לגורמי ביקורת פנימיים וחיצוניים לבדוק את ההתקשרות ואת מתן השירות. על מנכ"ל רשות האוכלוסין להקפיד שהסתייעות הרשות בגוף חיצוני תיעשה רק לאחר שייקבעו בחוזה התנאים לכך.

קביעת מכסות של עובדים זרים

החל מ-2005 קבעו ממשלות ישראל את נושא הפחתת היקף העסקת עו"ז כעקרון יסוד של המדיניות הכלכלית-חברתית, כיוון שלהעסקתם נודעת השפעה על תעסוקת ישראלים: לגידול במספר העו"ז יש השפעה על תעסוקת ישראלים, לרבות בדרך של גידול בשיעור האבטלה בקרב עובדים ישראלים בעלי השכלה נמוכה ופגיעה בשכרם; העסקת עו"ז גם עלולה לגרום לעיכוב בהתייעלות, בתיעוש ובביצוע השקעות הון בענפים עתירי עו"ז.

בשנים 2007-2014 מינתה הממשלה כמה ועדות ציבוריות שעסקו בהשפעה שיש להעסקת עו"ז על המשק הישראלי ועל העובדים הישראלים⁶⁴. מדוחות שהגישו הוועדות לממשלה עלה כי העסקת עו"ז פוגעת באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים לא מיומנים, מעכבת הטמעת טכנולוגיות חדשות ומעודדת פעילויות כלכליות שלמשק אין יתרונות יחסיים בקיומן; השפעות אלה תקפות הן

64 בספטמבר 2007 הגישה הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים, בראשות המשנה דאז לנגיד בנק ישראל פרופ' צבי אקשטיין, את המלצותיה למשרד האוצר; בינואר 2010 הוגש לשר האוצר דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות בראשותו של פרופ' אקשטיין; בספטמבר 2011 הגישה הצוות לגיבוש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג לראש הממשלה המלצות גם בנוגע לנושא העובדים הזרים והשפעתם על המשק הישראלי; ביוני 2014 הגישה הוועדה למלחמה בעוני בישראל בראשות מר אלי אלאלוף את המלצותיה לשר הרווחה והשירותים החברתיים.

בטווח הקצר והן בטווח הארוך. הוועדות המליצו לממשלה לפעול להפחתת מספרם של העובדים הזרים בענפים השונים. בנושא השפעת כוח העבודה של זרים על המשק בישראל נכתב כי רמת החיים הגבוהה יחסית בישראל יוצרת ביקוש רב בקרב אזרחים של מדינות מתפתחות לעבוד בה, אולם יש בכך כדי לפגוע בעובדים מקומיים: כי בענפים שבהם קיים מיכון נרחב, הזמינות של כוח עבודה זול מאטה את פיתוח ההון ומשום כך פוגעת בפריץ.

בספטמבר 2007 הוגשו לממשלה המלצות ועדה בין-משרדית בנושא תעסוקת עובדים לא ישראלים בראשות המשנה דאז לנגיד בנק ישראל פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין). הומלץ לצמצם את מספר העו"ז החוקיים בישראל בענפי הבנייה והחקלאות ולהתיר העסקתם רק במקרים שבהם התועלת החברתית והכלכלית מהעסקתם תעלה על הפגיעה באפשרויות התעסוקה ובשכר של ישראלים; לעודד השתלבות ישראלים בחקלאות; להטמיע טכנולוגיות שיחליפו עובדים. הוועדה ציינה כי אימוץ כל המלצותיה ויישומן במהלך ארוך טווח, בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר ותוך הפגנת נחישות של הממשלה ודרגי הביצוע, הם תנאי להרחבת התעסוקה של ישראלים וצמצום ממדי העוני.

באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את המלצות ועדת אקשטיין⁶⁵. בעקבות זאת החליטה הממשלה בשנים 2008-2013 להגביל את מספר העו"ז שרשאים לעבוד בישראל, ומדי פעם בפעם קבעה מה הן המכסות המרביות המותרות להעסקת עו"ז בענפי החקלאות והבנייה. הממשלה לא הגבילה את מספר העו"ז בענף הסייעוד.

1. בתקנון הממשלה מפורטים סדרי עבודתה של הממשלה. בתקנון הממשלה ה-31⁶⁶ נקבע שעל הצעה המוגשת לדיון חברי הממשלה ולאישורם לכלול את המרכיבים האלה: רקע כללי שבו יובהר הצורך בקבלת החלטה; המניעים והנסיבות שהביאו ליזמה; נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה. בהצעות שיש בהן היבט כלכלי יובאו נתונים כלכליים, לרבות נתונים מספריים, נתונים השוואתיים וכן צפי להשפעות על משק המדינה וכלכלתה; חלופות להצעת ההחלטה וכן עמדת שרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם. תקנון עבודת הממשלה ה-32 ותקנון עבודת הממשלה ה-33⁶⁷ כללו הוראות זהות להוראות תקנון הממשלה ה-31 למעט השמטת החובה לפרט את החלופות להצעת ההחלטה. מהתקנונים עולה כי השר יזום ההצעה אחראי למלא אחר דרישות אלה.

2. בג"ץ⁶⁸ קבע כי על רשות ציבורית בבואה להחליט החלטה לדאוג שכל הנתונים הנוגעים לעניין יהיו לנגד עיניה. עוד נקבע כי תהליך קבלת החלטות מן הראוי שיכלול כמה שלבים חיוניים בסיסיים: איסוף נתונים, סיכומם (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם יש כאלה) ובדיקת משמעותם, ולבסוף סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה וכי תגובש החלטה שניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית.

65 החלטת ממשלה מס' 3996 מאוגוסט 2008.
 66 תקנון עבודת הממשלה ה-31, שכינה ממאי 2006 ועד מרץ 2009.
 67 הממשלה ה-32 כיהנה ממרץ 2009 ועד מרץ 2013. התקנון לעבודתה אושר באוגוסט 2012; תקנון עבודת הממשלה ה-33 שמכהנת ממרץ 2013 אושר באפריל 2013.
 68 ראו דברי נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מאיר שמגר, בבג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים פ"ד ל"ז (3), עמ' 29, 49.

החלטות הממשלה והמידע שהובא לפניו⁶⁹

ההצעות להחלטת הממשלה בדבר המכסות לעו"ז בענף החקלאות ובענף הבנייה לשנים 2014-2012 נדונו בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - הקבינט החברתי-כלכלי). החלטות קודמות נדונו בישיבות הממשלה.

מזכיר הממשלה אחראי לביצוע פעולות שונות בעבודתה השוטפת של הממשלה, ובהן הכנת סדר היום והכנת חומר רקע וחומר נלווה לישיבות הממשלה ולוועדותיה. במסגרת זו הוא נדרש לוודא שכל הצעה להחלטה המוגשת לדיון חברי הממשלה ולאישורם תכיל את כל הפרטים האמורים שנקבעו בתקנון הממשלה. משרד מבקר המדינה בדק אילו נתונים ומידע היו לפני הממשלה ואילו חוות דעת הוגשו לה בטרם התקבלו החלטות בנוגע למכסת העו"ז בענפי החקלאות והבנייה.

מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות

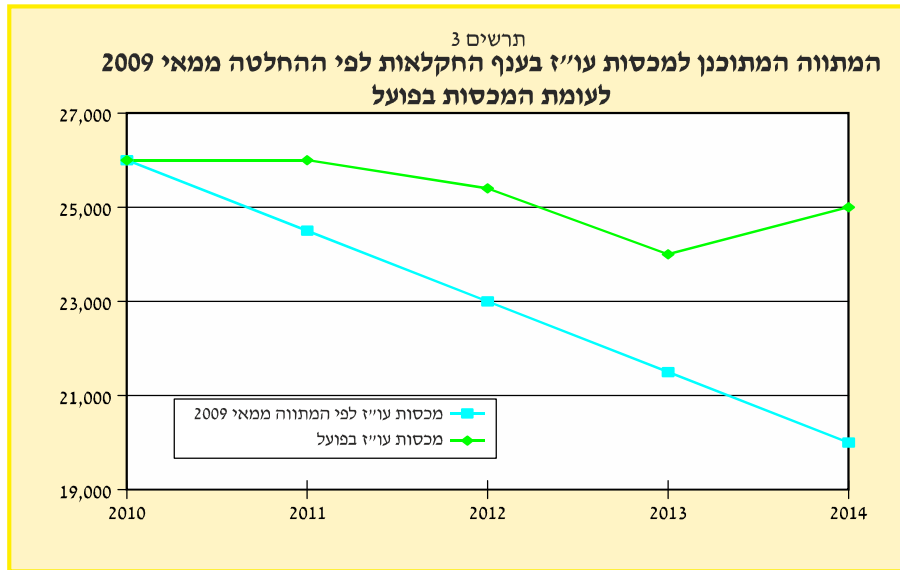
ב-2012 הועסקו בענף החקלאות כ-73,000 עובדים, מהם 54% עובדים ישראלים, 32% עובדים זרים ו-14% עובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון⁷⁰. חקלאי המעוניין להעסיק עובד זר נדרש למסור למשרד החקלאות נתונים על המשק החקלאי שלו, לרבות נתונים כספיים. על סמך הנתונים האלה ממליץ המשרד לרשות האוכלוסין כמה היתרים להעסקת עו"ז ניתן להקצות לכל חקלאי בהתחשב במכסה הכוללת שקבעה הממשלה.

במאי 2009 החליטה הממשלה להפחית את מספר העו"ז בענף החקלאות בהדרגה (להלן - המתווה הפוחת): בשנת 2010 - 26,000 עו"ז, בשנת 2011 - 24,500 עו"ז, בשנת 2012 - 23,000 עו"ז, בשנת 2013 - 21,500 עו"ז, ובשנת 2014 - 20,000 עו"ז. כמו כן התחייבה המדינה לתת מענקים לחקלאים לשם רכישת מיכון שמחליף כוח אדם בסך 30 מיליון ש"ח ולהקצות 45 מיליון ש"ח לשם עידוד העסקת ישראלים בחקלאות.

בשנת 2012 מצא מבקר המדינה⁷¹ כי המיכון שרכש משרד החקלאות בהתאם להחלטה ממאי 2009 וההסכם עם ההתאחדות לא הביא לחיסכון של ממש בכוח אדם, וכי משרד החקלאות לא כרך את מתן המענקים בויתור בפועל על העסקת עו"ז. כמו כן נמצא שמשרד החקלאות העניק רק לחלק קטן מהמעסיקים מענקים להעסקתם של עובדים ישראלים.

בשנים שלאחר ההחלטה ממאי 2009 החליטה הממשלה החלטות שמשמעותן נסיגה מהמתווה הפוחת: במרץ 2011 היא הגדילה את המכסה לכל אחת מהשנים 2011-2014; במרץ 2012 היא הגדילה עוד את המכסה לשנת 2012; בנובמבר 2012 היא הגדילה עוד את המכסה לשנת 2013; ובדצמבר 2013 היא הגדילה עוד את המכסה המתוכננת ל-2014⁷². יוצא אפוא שבכל שנה הגדילה הממשלה את המכסה שקבעה רק כשנה קודם לכן. להלן בתרשים 3 מוצגת השוואה בין המתווה המתוכנן של הממשלה ממאי 2009 להפחתת מכסת העו"ז ובין המכסות שנקבעו בפועל בשנים אלו, לפי החלטות הממשלה האמורות.

69 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 553 (2002), "עבודת המטה במשרדי ממשלה", עמ' 49; דוח שנתי 555 (2004), "עבודת המטה של משרדי הממשלה", עמ' 191-203; דוח שנתי 662 (2012), "תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה", עמ' 125-131.
70 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תעסוקה בענף החקלאות, מאי 2014.
71 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 662 (2012), "תמיכות ומענקים לחקלאים", עמ' 783-812.
72 החלטות ממשלה מס' 2921 מ-3.3.11; 4408 מ-5.3.12; 5241 מ-11.11.12 והחלטה מס' 1080 מ-4.12.13.



מהתרשים עולה כי בשנים 2010-2014 קטנה מכסת העו"ז בענף החקלאות בשיעור של 4% (מ-26,000 ל-25,000), לעומת הקיטון הצפוי בשיעור של 25% על פי החלטת הממשלה ממאי 2009.

החלטת ממשלה 2921 (ממרץ 2011) והחלטה 4408 (ממרץ 2012) בהחלטות ממרץ 2011 וממרץ 2012 החליטה הממשלה לקבל את הצעתה⁷³ של שרת החקלאות דאז גב' אורית נוקד להגדיל את מכסת העו"ז לשנת 2011 ב-6% (מ-24,500 ל-26,000 עו"ז), ולהגדיל ב-4% את מכסת העו"ז לתקופה של חצי שנה ממרץ ועד ספטמבר 2012 (מ-24,400 ל-25,400). החלטות אלה התקבלו על רקע טענות החקלאים שמספר העו"ז שהעסיקו ב-2009 ו-2010 היה קטן מהמכסות שאושרו לאותן השנים. בדברי ההסבר לא הובאו נתונים כלכליים ומידת ההשפעה על משק המדינה, כנדרש בתקנון עבודת הממשלה. כמו כן לא הובאו נתונים בדבר המענקים שהתחייבה הממשלה לתת לחקלאים לשם רכישת מיכון, בדבר הקצאת כספים לעידוד תעסוקת ישראלים בחקלאות ובדבר מידת הניצול של תקציבים אלה והאפקטיביות שלהם. כמו כן בהצעת החלטה מ-2011 לא הובאה עמדת שר הכלכלה, שתחום פעילותו נוגע להצעת החלטה. בדברי ההסבר צוין שאין חלופות להצעת החלטה ונטען שאין זיקה בין ההצעה לייעדי הממשלה. זאת אף שעל פי החלטות הממשלה, עובדים פלסטינים שהממשלה מאשרת מכסות להעסקתם בענף החקלאות יכולים להיות חלופה להעסקת עו"ז⁷⁴.

73 הצעת החלטה 2921 הוגשה בשיתוף שר הפנים דאז מר אליהו ישי.
74 נוסף על עו"ז מועסקים בענף החקלאות גם עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון, שהממשלה קובעת את מכסות ההיתרים להעסקתם. מהחלטות ממשלה עולה כי עובדים פלסטינים יכולים להיות חלופה להעסקת עו"ז. ראו למשל, החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה מ-27.9.12.

החלטת ממשלה 5241

בדברי ההסבר להצעת החלטה זו (שהתקבלה בנובמבר 2012) שהגישה שרת החקלאות דאז הוצע להגדיל את מכסת העו"ז לשנת 2013 ב-4% (מ-23,000 ל-24,000 עו"ז); הוסבר כי הושגה הסכמה בין משרדי האוצר והחקלאות ורשות האוכלוסין, אך לא נרשמו הנימוקים להגדלה. בחוות דעת משפטית של משרד החקלאות שצורפה לדברי ההסבר צוין כי הפתרונות החלופיים של תקצוב מיכון כאמור ותמיכה בהעסקת עובדים ישראלים, שנזכרו בהחלטות הממשלה ממאי 2009, טרם הבשילו לכדי חלופה מלאה לעו"ז.

עם זאת לא הובאו נתונים כאמור בדבר מימוש חלק זה בהחלטת הממשלה ממאי 2009, בדבר מידת האפקטיביות של תקציבים שניתנו לשם מיכון והעסקת ישראלים, ככל שאכן ניתנו, ובדבר השפעת ההחלטה על משק המדינה. בדברי ההסבר צוין כי על פי עמדת הגורמים המקצועיים במשרד החקלאות, יש למתן את קצב ההפחתה כדי לענות על צורכי החקלאים באופן מלא.

שרת החקלאות דאז השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 כי פעלה בכל דבר על פי המלצת הגורמים המקצועיים במשרד.

מהאמור לעיל עולה כי שרת החקלאות דאז הגישה לממשלה שלוש הצעות החלטה שמשמעות קבלתן - סטייה מהמתווה שקבעה הממשלה ב-2009 בדבר הפחתת מספר העו"ז בענף החקלאות. הממשלה קיבלה את ההחלטות אף שלא צורפו להן נתונים ומידע חיוניים לשם קבלת החלטה, ובכלל זה נתונים בדבר יישום החלטה קודמת בנושא, מידת המימוש של מכסות עו"ז אל מול המכסות שנקבעו, שינוי בשיעור הישראלים המועסקים בענף, והשפעת החלטות קודמות על שכר מועסקים ישראלים בחקלאות. כמו כן לא הוצגו חלופות להצעות אלה.

החלטת ממשלה 1080

החלטת הממשלה 1080 מדצמבר 2013 להגדיל את מכסת העו"ז לחקלאות מ-24,000 ל-25,000 התקבלה בעקבות מכתב ששלח שר החקלאות מר יאיר שמיר לשר האוצר מר יאיר לפיד (להלן - שר האוצר) באוגוסט 2013 ובעקבות דיון בין-משרדי שנערך באותו חודש, והשתתפו בו נציגי משרד האוצר, הכלכלה והחקלאות. שר החקלאות ציין במכתבו כי מספר העובדים הישראלים המעוניינים לעבוד בחקלאות נמוך מהביקוש לעובדים, ולכן מומלץ לאפשר לחקלאים בשנת 2014 להעסיק 2,000 עו"ז נוספים. בדיון הועלו הקשיים של הענף: סגירת משקים חקלאיים בשל מחסור בעובדים עלולה לגרום להשמדה של סחורה חקלאית שאינה נאספת ומשווקת בזמן ולפגיעה בהכנסתם של החקלאים וביכולתם לשרוד כלכלית. עוד הועלו חלופות אפשריות שבחן משרד החקלאות ואשר לא נמצאו מתאימות. כן צוין כי מכסת העו"ז לא נוצלה במלואה, וכי עד סוף השנה צפוי ניצול מלא.

בדיון הובאה עמדתו של אגף התקציבים במשרד האוצר שהתנגד להגדלת מכסת העו"ז וטען כי העסקת עו"ז גוררת ירידה בשכר העובדים בענף וביכולתו למשוך עובדים ישראלים. עוד אמר אגף התקציבים כי הקטנת מספר העו"ז לא פגעה בפריזון, להפך - התפוקה עלתה. משרד הכלכלה תמך בעמדת אגף התקציבים. על פי סיכום הדיון הוחלט שאם לא תושג הסכמה בין המשרדים האמורים, יגיש שר החקלאות הצעת החלטה להגדלת מכסת העו"ז בענף לקבינט החברתי-כלכלי.

באוקטובר 2013 כתב הממונה על התקציבים במשרד האוצר לשר האוצר על בקשת שר החקלאות להגדיל את מכסת העו"ז לענף והדגיש: "אין כל אינדקציה למחסור אמיתי בידיים עובדות בחקלאות או לנזק שמחסור זה גורם". הוא פירט הצעות של אגף התקציבים לשם סיוע בעידוד תעסוקת ישראלים, ובכלל זה הכפלת תקציב המענקים למעסיקי ישראלים בענף; המשך תקצוב

מענקים למיכון אשר חוסך בכוח אדם; ותקצוב מכרז לחברת השמה אשר תתחייב לספק עובדים ישראלים לענף במקומות הנדרשים. הוא הוסיף שמשדר החקלאות דחה את ההצעות כתחליף להגדלת מכסות עו"ז.

נמצא כי לדברי ההסבר של שר החקלאות להצעת ההחלטה לא צורפו מידע ונתונים הדרושים להבנת מידת הצורך בחריגה ממדיניות הממשלה ובהגדלת מכסת העו"ז. למשל, ההשפעה שיש להפחתת המכסות על שכר העובדים הישראלים ונתונים על סגירת משקים ואבדן תוצרת חקלאית. גם במקרה זה לא הובאו נתונים בדבר היקף התקציבים שהוקצו לרכישת מיכון ולעידוד תעסוקת ישראלים ומידת ניצולם. כמו כן לא הובאה עמדת שר הכלכלה, שתחום פעילותו נוגע להצעת ההחלטה.

בתשובה שמסר שר החקלאות למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 הוא ציין כי ידוע למשרד שהפחתת מספר העו"ז הביאה לפגיעה משמעותית ואף לסגירה של משקים, וזאת בין היתר על סמך פניות של חקלאים ונציגיהם למשרד בנושא זה. אולם אין ברשות המשרד נתונים על המספר המדויק של המשקים החקלאיים שנסגרו בעקבות ההפחתה האמורה. שר החקלאות הוסיף בתשובתו כי בנוגע להצעות להחלטת הממשלה יובאו דברי הסבר מפורטים ככל האפשר, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה. שר האוצר השיב בינואר 2015 כי "הצעת ההחלטה הנחתה את משרד האוצר ומשרד החקלאות לקיים עבודת מטה על מנת למצוא פתרונות אחרים כדוגמת הכנסת מיכון שמטרתו החלפת עובדים זרים".

על משרד החקלאות והעומדים בראשו להביא לפני הממשלה את תשתית הנתונים הנדרשת לשם בחינת הפגיעה הנטענת בחקלאים בעקבות הקטנת מכסת העו"ז בענף. עוד עליו להמציא נתונים על מידת העמידה של הממשלה בהחלטתה ממאי 2009 בכל הנוגע לאפקטיביות של הקצאת הכספים למיכון ולשילוב עובדים ישראלים בחקלאות ולהציגם לקבינט החברתי-כלכלי.

מכסת עובדים זרים בענף הבנייה

בתחילת שנת 2014 הועסקו בענף הבנייה 200,000 עובדים⁷⁵, כ-3% מהם (6,700), על פי נתוני רשות האוכלוסין היו עו"ז.

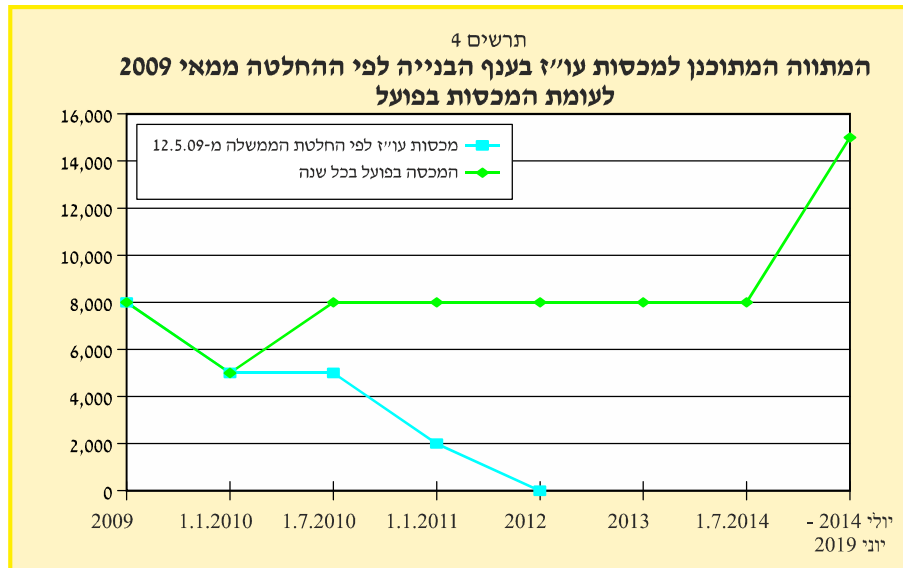
בהחלטה ממאי 2009 נקבע מתווה להפחתה הדרגתית במכסה המרבית של עו"ז בענף הבנייה: בשנת 2009 יועסקו 8,000 עו"ז; ב-2010 - 5,000 עו"ז, ב-2011 - 2,000 עו"ז, ובשנת 2013 יועסקו רק מומחי חוץ⁷⁶. בהחלטה 1080 מיולי 2010 דחתה הממשלה את יישום המתווה הפוחת בשנה, כך שמילוי 2010 תעמוד המכסה על 8,000 עו"ז, מיולי 2011 תעמוד המכסה על 5,000 עו"ז, בשנת 2012 על 2,000 עו"ז ובשנת 2013 יועסקו רק מומחי חוץ. בהחלטה מיולי 2011 הגדילה הממשלה את המכסות לשנים 2011-2013 ל-8,000, ודחתה את המשך המתווה הפוחת לשנת 2014. כעבור שלוש שנים, ביוני 2014, החליטה הממשלה כי מכסת העו"ז בענף הבנייה תהיה 8,000, אולם אם מכסה זו תנוצל במלואה היא תוכל לגדול כמעט פי שניים: מיום ניצולה במלואה היא תוכל לגדול

75 מתוך הצעה להחלטת ממשלה 1693 מיוני 2014.

76 "מומחה חוץ" הוא מומחה זר בעל ידע חיוני וייחודי לשירות שמספק המעסיק, שאינו בנמצא בישראל, כאשר שכרו החודשי אינו נופל מפעמיים השכר הממוצע במשק למשרת שכיר.

בשלוש פעימות של עד 2,500 עובדים כל אחת למכסה מרבית כוללת של עד 15,000 עובדים עד יוני 2019, ומיולי 2019 תפחת המכסה חזרה ל-8,000.

להלן בתרשים 4 מוצגת השוואה בין המתווה המתוכנן להפחתת מכסת העו"ז בענף הבנייה בשנים 2009-2014 לפי החלטת הממשלה ממאי 2009 ובין המכסות שנקבעו בפועל בשנים אלו לפי החלטות הממשלה האמורות.



מהתרשים עולה כי משנת 2010 חל גידול של ממש במכסת העו"ז בענף הבנייה, וכי היעד שקבעה הממשלה ב-2009 בדבר מעבר מהעסקת עו"ז בענף הבנייה להעסקת מומחי חוץ בלבד נדחה בשבע שנים לכל הפחות.

החלטת ממשלה 3453 (מיולי 2011)

בינואר 2011 דיווח אגף התקציבים במשרד האוצר לקבינט החברתי-כלכלי כי בשנת 2010 חלה עלייה במספר המועסקים הישראלים בענף הבנייה - דבר המוכיח, לדברי האגף, את יעילות מתכונת הפחתת עו"ז בענף הבנייה.

בדברי ההסבר להצעת החלטה 3453 שהגישו לממשלה שר האוצר דאז ד"ר יובל שטייניץ ושר הכלכלה דאז מר שלום שמחון⁷⁷ נכתב שלנוכח הגידול בהיקפי הבנייה בשנת 2011 והצורך בעובדים לענף הבנייה בטווח הקצר, נחתם ביוני אותה שנה הסכם בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין ובין התאחדות בוני הארץ, הכולל בין היתר דחייה ביישום המתווה להפחתת מכסת העו"ז שעליו החליטה הממשלה ב-2009; בניית תכנית נרחבת לעידוד קליטתם של עובדים ישראלים לענף, לרבות סיוע כספי למעסיקים במימון שכרם של עובדים ישראלים חדשים שייכנסו לענף.

77 שר הבינוי והשיכון דאז הצטרף למגישי הצעה זו.

במסמכים שצורפו להצעת ההחלטה לא נמצאו נתונים הדרושים לשם הבנת הצורך בחריגה ממדיניות הממשלה ובהגדלת מכסת העו"ז, לרבות נתונים על ביקוש כולל לעובדים בענף, מידת המימוש של מכסות עו"ז לעומת המכסות שנקבעו, ושינוי בשיעור הישראלים המועסקים בענף ומידת ההשפעה של שינוי זה על שכרם.

החלטת ממשלה 1693

ביוני 2014 הגיש שר הבינוי והשיכון מר אורי אריאל הצעה להחלטה 1693 ובה הציע להגדיל כאמור את מכסת העו"ז בענף הבנייה מ-8,000 ל-15,000 עו"ז באופן מדורג. דברי ההסבר להצעת ההחלטה כללו רכיבים כנדרש בתקנון עבודת הממשלה, אולם לא צורפו נתונים על מידת היישום של התכנית הנרחבת כאמור לעידוד קליטתם של עובדים ישראלים בענף ומידת האפקטיביות שלה. בהצעה צוין כי שר הכלכלה תומך בה.

משרד הבינוי השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי גיבוש החלטת הממשלה התבסס על עבודת מחקר שביצע בשנת 2013, שבה נבחנה תמונת המצב בענף הבנייה. עוד השיב כי האחריות ליישום תכניות תעסוקה היא באחריות משרד הכלכלה, והאחריות לגיבוש מדיניות דיור היא באחריות משרד הבינוי. מתשובת משרד הבינוי עולה כי לשיטתו, האחריות למסירת נתונים לממשלה בדבר יישום התכנית הזו מוטלת על משרד הכלכלה. שר האוצר השיב כי החלטה זו נדרשה בעקבות המשבר החמור בתחום הדיור וההבנה כי אחד מהצעדים הדחופים לפתרון המשבר הוא בנייה מהירה של דירות מגורים והגדלת ההיצע. הוא הוסיף כי הצורך בעובדים לענף עולה בחשיבותו על הצורך לצמצם את מכסת העו"ז.

לדעת משרד מבקר המדינה, קודם לקבלת ההחלטה בידי הממשלה, היה עליה לקבל את נתוני משרד הכלכלה בדבר יישום התכנית האמורה. את הנתונים האלה היה על משרד הבינוי, יוזם ההצעה, לצרף להצעת ההחלטה כנדרש בתקנון עבודת הממשלה.



מדיניות הממשלה בשנת 2009 הייתה להפחית הדרגתית את המכסה הכוללת להעסקת עו"ז, בין היתר כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של ישראלים בענפי החקלאות והבנייה. לצד הפחתת המכסות החליטה הממשלה על פעולות לעידוד תעסוקת ישראלים ועל פעולות נוספות. בהחלטות שקיבלה הממשלה בשנים 2010-2014 היא נסוגה מהמתווה לפעולה שקבעה ב-2009. החלטות אלה התקבלו בלי שהובאה לפני שרי הממשלה התשתית הנדרשת של מידע ונתונים ובלי שהובאו לפנייהם תוצאות הפעולות שנכללו בהחלטות הקודמות שקיבלה הממשלה.

על משרדי הכלכלה, החקלאות והבינוי והשרים העומדים בראשם, המגישים הצעות להחלטת הממשלה בנושא מכסות עו"ז לצרף להן הנתונים והמידע הדרושים לדיון ולקבלת החלטות. על מזכיר הממשלה לוודא שההצעות להחלטת ממשלה כוללות את כל המידע הדרוש לפי תקנון הממשלה.

סיכום

קרוב לעשירית מהמועסקים בישראל הם עובדים זרים. ביזמת המדינה ועל פי היתרים שנתנה הובאו לישראל עשרות אלפי עו"ז, לשם העסקתם בענפים שבהם יש מחסור בכוח אדם ישראלי. העו"ז מגיעים לארץ לרוב על רקע מצוקה כלכלית קשה בארצותיהם ובשל הרצון לפרנס את עצמם ואת משפחותיהם, והם נמנים עם העובדים החלשים ביותר במשק. על עובד זר השהה בישראל חלים העקרונות החוקתיים הבסיסיים המעוגנים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר נועדו להגן על חייו, גופו, כבודו וקניינו. מתן היתר להעסיק עו"ז טומן בחובו גם חובה להקפיד הקפדה יתרה על קיום העקרונות האלה ועל זכויותיו כעובד. לא ניתן ליהנות משירותי עו"ז, בלי לשאת בנטל הזכויות המגיעות להם.

ממצאי הביקורת מלמדים על חולשה של ממש, ולעתים אף כשלים, בפעולותיה של רשות האוכלוסין בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על תשלום שכר העו"ז, למיצוי הטיפול בתלונות שהיא מקבלת, ולהפרות של המעסיקים את זכויות עובדיהם ואת תנאי היתר ההעסקה. גם פעולות משרד הכלכלה לקו בחסר והן לא הביאו למימוש תכלית החקיקה - לפקח על שמירת זכויות עו"ז.

במשך 14 שנים משרד הכלכלה והעומדים בראשו לא השלימו את הפעולות להתקנת תקנות לחוק עו"ז. כתוצאה מכך נפגעות באופן ממש היכולת להבטיח את הזכויות הסוציאליות של עו"ז והאפשרות ליצור תמריץ חיובי לעזיבתם את הארץ עם תום תקופת העסקתם בה כדין.

בשנת 2009 הציבה הממשלה יעד להפחתה הדרגתית של המכסה הכוללת להעסקת עו"ז, בין היתר כדי להגדיל את שיעור התעסוקה של ישראלים בענפי החקלאות והבנייה. בשנים שעברו מאז, קיבלה הממשלה החלטות על שינוי המדיניות, בלא שהונחה לפניה תשתית המידע הנדרשת.

הביקורת העלתה ליקויים רבים, חלקם חמורים ביותר, והם מחייבים פעולות נחרצות של רשות האוכלוסין ומשרד הכלכלה. על מנכ"ל רשות האוכלוסין ומנכ"ל משרד הכלכלה לפעול בנחישות לתיקון הליקויים כדי להבטיח לעו"ז בישראל את זכויות היסוד והזכויות הסוציאליות המגיעות להם. על מנכ"ל הרשות לערוך שינויים, ככל שנדרש בכללי הרשות להבאת עו"ז לארץ ובהליכים לקבלת היתרים להעסקתם, ולוודא שהרשות פועלת לפיהם.

