

היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה

תקציר

העסקתם של עובדים זרים (להלן - עו"ז) היא תופעה אופיינית למדינות שרמת השכר בהן גבוהה. כך גם בישראל - מספר העו"ז גדל מכ-16,000 בסוף שנת 1990 לכ-203,000 בעלי אשרת עבודה וחסרי אשרת עבודה בסוף שנת 2008¹. כ-71,000 מהם (כ-35%) מועסקים בענפי החקלאות והבנייה, והיתר בעיקר בענף הסייעוד.

הגידול החד במספר העו"ז בישראל והחשש שמא הדבר פוגע בשוק העבודה בישראל ומביא לידי אבטלה של ישראלים הניעו את ממשלות ישראל להתוות מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מדיניות של צמצום מספר העו"ז השוהים במדינה ובכלל זה צמצום מספר ההיתרים להעסקתם. בין היתר, החליטה הממשלה להקים רשות הגירה שבה ירוכזו האחריות והסמכויות של משרדי הממשלה בנושא העו"ז; לצמצם את מספר ההיתרים להעסקת עו"ז; לשנות את שיטת ההעסקה של העו"ז; למנוע גביית עמלות מופרזות מהעו"ז בארצות מוצאם; להעלות את עלות העסקתם של העו"ז; ולהגביר את פעולות האכיפה כלפי עו"ז חסרי אשרה וכלפי מעסיקים מפירי חוק. החלטות אלה יצרו למעשה מתווה למדיניות הממשלה בנושא העו"ז.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומם של העקרונות והתכניות שאימצה הממשלה בהחלטותיה לגבי הסדרי העסקתם של עו"ז ומתן היתרים להעסקת עו"ז בענפי החקלאות והבנייה, שבהם מונהגות מכסות. יודגש כי הבדיקה עסקה בהיבטים מערכתיים ולא באופן יישום ההחלטות באזור זה או אחר². כן נבדקו פעולות האכיפה כלפי עו"ז ומעסיקיהם, בייחוד בענף הבנייה שבו שונתה שיטת ההעסקה, ונושא ריכוז סמכויותיהם של משרדי הממשלה בעניין העו"ז בידי רשות אחת. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה) ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), שבו פעלה יחידת הסמך לעו"ז (להלן - יחידת הסמך) עד ספטמבר 2008, מועד העברתה לרשות ההגירה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד האוצר, בבנק ישראל, במזכירות הממשלה ובמשרתת ישראל.

1 מתוך: בנק ישראל, דין וחשבון 2008.

2 כגון יישובי הערבה התיכונה. בדצמבר 2009 (לאחר מועד סיום הביקורת) טענו חקלאי הערבה בישיבת הוועדה לביקורת המדינה, בין היתר, כי מסמך עקרונות שנחתם במאי 2009 בידי התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות לא יושם, וכי יש להבחין בין כלל העו"ז לעו"ז מתאילנד, שהם רוב העו"ז בענף החקלאות, שכן, לטענתם, הם אינם משתקעים בישראל אלא עוזבים אותה עם פקיעת מועד האשרה. כאמור, עניינם אלה לא נבדקו בביקורת זו.

עיקרי הממצאים

שיטת העסקת העו"ז - תהליך קבלת החלטות ואופן יישומן

העסקת העו"ז בידי אלפי מעסיקים לקתה, בין היתר, בחוסר שליטה ובקרה של המדינה על המעסיקים, ושכרם הנמוך של העו"ז היה תמריץ להבאתם לישראל. באוגוסט 2004 המליצה ועדה שמינה שר האוצר (להלן - ועדת אנדרון) כי העסקתם של העו"ז בענפי החקלאות והבנייה תיעשה באמצעות שיטת התאגידים³, ואכן שיטה זו מיושמת בענף הבנייה משנת 2005. אשר לענף החקלאות - בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להנהיג בו את שיטת הלשכות⁴.

1. בתהליך קבלת החלטות סדור נדרשת עבודת מטה לבחינת חלופות להשגת המטרות. בחירה בחלופה שלא הומלצה בידי גורם מקצועי או בחלופה שאינה בעלת התועלות המרביות מחייבת הנמקה. עקרונות אלה באים לידי ביטוי בתקנון עבודת הממשלה ממאי 2006, הקובע כי דברי ההסבר להצעת החלטה המובאת לאישור הממשלה יכללו, בין השאר, את החלופות האפשריות (בנסיבות העניין וכשהדבר מתבקש), את נימוקי השר המציע לבחירתו בחלופה המועדפת ואת השפעת ההצעה על משק המדינה.

נמצא כי אגף התקציבים שבמשרד האוצר לא ציין בהצעת ההחלטה שהגיש לממשלה בספטמבר 2006 ואושרה על ידיה את חלופת שיטת התאגידים ולא הציג בה הסברים והנמקות מטעמו לבחירה של שיטת הלשכות. לחובת ההנמקה היה משנה חשיבות משום שהצעת החלטה הייתה מנוגדת להמלצות ועדת אנדרון, והיה חשש שהחלטה תושפע מקבוצות של בעלי אינטרס ומכוחות שוק מנוגדים. הממשלה, מצדה, לא דרשה שיוצגו לה חלופות, ולדעת משרד מבקר המדינה, החליטה ללא תשתית הולמת.

2. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, שלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לשנות את הסדרי העסקה של העו"ז בענף החקלאות, לא יישמו משרד התמ"ת ורשות ההגירה את שיטת הלשכות.

3. נוסף על כך, מתעכבת ברשות ההגירה הקמת מאגר של שמות עו"ז בענף החקלאות שאינם מועסקים, הנשען על דיווחי הלשכות, אף שהוא חיוני לפיקוח בתחום זה ועשוי לצמצם את הצורך בהבאת עו"ז מחו"ל ולאפשר לרשות ההגירה למצוא מעסיק חלופי לעובדים שעבודתם הופסקה.

3 לפי שיטה זו, מספר מוגבל של תאגידי כוח אדם מעסיקים את העו"ז, להם ניתנים היתרים, והם מחויבים בתשלום שכר העו"ז. המעסיק בפועל פונה לתאגידיים ומשלם להם בעבור קבלת שירותי העבודה, ולעו"ז נשמרת הזכות לעבור בין מעסיקים בפועל ובין התאגידיים. בדרך זו גם מתבטלת הכבילה של העובד למעסיקו (בעבר הותנה מתן רישיון השהייה בארץ לעו"ז בהעסקתו של העו"ז בידי המעסיק שהזמינו. על כן היה העו"ז כבול למעסיקו ונפגעו זכויות היסוד שלו - כבודו, חירותו וקניינו. בעקבות פסק דין של בג"ץ שהורה למדינה לשנות הסדר זה (בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פדאור) הוציאה רשות ההגירה נוהל המאפשר לעו"ז לעבור ממעסיק למעסיק בתוך 90 יום).

4 בשיטת הלשכות המעסיק - החקלאי - הוא בעל ההיתר ומחויב בתשלום שכרו של העו"ז, והרישיונות להבאת עו"ז ניתנים ללשכות לתיווך כוח אדם. לעו"ז נשמרת הזכות לעבור בין מעסיקים ובין לשכות.

גיוס עו"ז שלא באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי ובלא הסכמים בילטרליים

תמורת הזכות לעבוד בישראל משלמים העו"ז לחברות העוסקות בתיווך כוח אדם סכומי כסף גדולים. במאי 2008 העריך הממונה על יחידת הסמך דאז כי כל עו"ז משלם 7,000-20,000 דולר, על פי ארץ המוצא. חברות התיווך בחו"ל גובות סכומים אלה מהעובדים במולדתם ומתחלקות בהם עם חברות התיווך הישראליות. יתר על כן, ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי גופים ישראלים העוסקים בתיווך כוח אדם ומביאים לארץ את העו"ז משלמים לחקלאי בעל ההיתר 1,000-3,000 דולר בעבור כל עובד כדי שישתמש בשירותיהם. מכאן שגם למעסיקים, בעלי ההיתרים, יש עניין בהבאת עו"ז מחו"ל.

ביולי 2005 החליטה הממשלה כי כדי למנוע ניצול לרעה של עו"ז וגביית עמלות מופרזות מהם יקבע הממונה על יחידת הסמך הסדר שלפיו גיוס עו"ז לישראל יעשה בפיקוח ארגון ההגירה הבין-לאומי IOM⁵ (להלן - IOM) או כל הסדר אחר שיביא לידי השגת מטרה זו. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה להנחות את שר התמ"ת ואת שרת החוץ לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העו"ז לשם הבאת עו"ז.

עד מועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מיולי 2005 וכשנתיים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, לא הסדירו משרדי התמ"ת והפנים את הפיקוח על גיוס העו"ז וגביית העמלות⁶: לא נחתמו הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העו"ז, ולא הוקמו מנגנוני פיקוח באמצעות IOM או בהסדר אחר. בפועל נמשכת גביית עמלות מופרזות מעו"ז המבקשים לעבוד בישראל ונגרמת פגיעה קשה בזכויות אדם ובחופש הבחירה של העובד.

יודגש כי ככל שההסדרה נדחית נמשכת הפגיעה בזכויות העו"ז ומופעל לחץ להבאת עו"ז חדשים, שייאלצו לשלם דמי תיווך מופרזים. אשר על כן אין די בהחלטות ויש לפעול בנחישות ליישומן.

הגדלת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשם עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה

1. (א) בינואר 2007 הגיש שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר שלום שמחון (להלן - שר החקלאות), לממשלה הצעת החלטה, שלפיה תוגדל מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנת 2007, וינתנו עוד 3,000 היתרים לצורך עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה. הענקת ההיתרים הנוספים הותנתה בהעסקת עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שיוקצה למעסיק. באותו החודש החליטה הממשלה להסמיך צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, (להלן - הצוות) להגדיל את מכסת

5 IOM (The International Organization for Migration) הוא ארגון בין-לאומי שמטרתו היא קידום הגירה מסודרת ואנושית.

6 בשנים 2006-2007 הוגשו שלוש עתירות לבג"ץ בגין עיכוב יישום ההסדר שימנע גביית עמלות (בג"ץ 2405/06, 1193/07, 2768/07 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', תקדין). במועד סיום הביקורת עדיין היו העתירות הללו תלויות ועומדות. בינואר 2010 הגישה המדינה תצהיר תשובה לבג"ץ ובו היא מתארת את הפעולות המורכבות והממושכות שנעשו להתמודדות עם הנושא במישור הבין-לאומי ובמישור הפנים-מדינתי ומצביעה על קשיים שונים. יצוין כי גם לפי הודעה זו הנושא טרם הוסדר.

ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנים 2007-2009 בלא יותר מ-3,000 היתרים, שייעודו לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה.

כאמור, משרד המגיש הצעת החלטה לממשלה אמור להציג בה תמונה כוללת ובכלל זה את השפעותיה ואת החלופות הקיימות, וכך גם נדרש על פי תקנון עבודת הממשלה אם בנסיבות העניין הדבר מתבקש. אולם בהצעת ההחלטה שהגיש שר החקלאות לממשלה לא הוצגו לכאורה חלופות כנדרש.

(ב) באפריל 2007 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הצוות ולהוסיף למכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנים 2007-2009 2,500 היתרים (במקום 3,000), שייעודו לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה (להלן - הקצאה מיוחדת). הענקת ההיתרים למעסיקים הותנתה בקליטה של עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שיוקצה להם בהקצאה המיוחדת. עוד נקבע כי חקלאים מכמה יישובים⁷ לא יידרשו לעמוד בתנאי זה בשל הקושי של יישובים אלה לגייס עובדים ישראליים עקב בידודם. בהחלטה הטילה הממשלה על משרד התמ"ת לקבוע כללים ונהלים לאכיפת התנאי שנקבע ולבקרת יישומו.

נמצא כי בפועל הבקרה שהפעיל משרד התמ"ת נסמכה על הצהרות המעסיקים בלבד. הממונה על יחידת הסמך דאז, מר אפרים כהן, והממונה על יחידת הסמך דהיום, מר מאיר שפיגלר, לא דרשו מאגף האכיפה שביחידה, המבצע ביקורות במשקי החקלאים ומפקח עליהם, לאמת את העסקתם של עובדים ישראליים במשקים שנדרשו לקיים את התנאי האמור. משרד מבקר המדינה העלה כי ביולי 2008 הועסקו 1,945 עו"ז שהיתרים להעסקתם ניתנו בהקצאה המיוחדת, וכנגד 1,043 מהם לא הועסק עובד ישראלי, ואולם משרד התמ"ת לא אכף על המעסיקים את יישום התנאי.

2. בנובמבר 2008 הגיש שר החקלאות לממשלה הצעת החלטה לדחיית יישום התנאי של העסקת עובד ישראלי כנגד עו"ז המוקצה למעסיק בהקצאה המיוחדת. הממשלה קיבלה את הצעתו ודחתה זאת ליולי 2009 בעבור חקלאים באזור פיתוח א' ולינואר 2009 בעבור שאר החקלאים.

נמצא כי קודם לקבלת ההחלטה האמורה לא נעשתה עבודת מטה לבחינת הסיבות לאי-עמידה בתנאי ההתניה. נוסף על כך, חוזרת ונשנית התופעה של אי-ביצוע החלטות ממשלה.

יישום החלטת הממשלה לצמצום מספר העו"ז בענף החקלאות

על פי החלטות הצוות שאימצה הממשלה באפריל 2007, נדרש משרד החקלאות, בין היתר, להיערך להקטנת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות. לפיכך נקבע כי שר החקלאות יבחן את מדיניות ההקצאה של עו"ז לענפי החקלאות השונים, ויצג את מסקנותיו לממשלה עד סוף 2007. עוד נקבע כי ועדה בראשות משרד החקלאות תביא לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים תכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והמיכון בתחום החקלאות, כדי לצמצם את התלות בעו"ז ולהרחיב את אפשרויות התעסוקה של ישראלים בענף.

7 יישובים בערבה התיכונה, קדש ברנע, עין חצבה, עין תמר, נאות הכיכר וכמהיין.

משרד מבקר המדינה העלה כי ההחלטות דלעיל, שאימצה הממשלה, לא בוצעו. למרות זאת בדצמבר 2007 מסר שר החקלאות למזכיר הממשלה דאז, מר עובד יחזקאל, במענה על פנייתו, מידע לא מדויק לכאורה, שלפיו החלטת הממשלה האמורה בוצעה במלואה.

מדיניות "שמים סגורים"

בשנת 2002 קבעה הממשלה מדיניות המכונה "שמים סגורים", שמשמעותה מניעת כניסתם של עו"ז חדשים לארץ ומילוי מכסות ההיתרים שניתנו למעסיקים באמצעות עו"ז שנמצאים בארץ ללא רישיון תקף וללא מעסיק, וזאת כדי לצמצם את מספר העו"ז בארץ.

בנובמבר 2008 אישר מנהל רשות הגירה דאז, מר יעקב גנות, לחקלאים להביא עו"ז מחו"ל להשלמת מכסות ההיתרים לשנת 2008 שלא מומשו, ובחודשים נובמבר-דצמבר 2008 אושרו כ-1,400 היתרים להבאת עו"ז מחו"ל. לפי נתוני מערכת "אביב", המערכת הממוחשבת של רשות הגירה, באותה העת היו בענף החקלאות כ-1,700 עו"ז ללא רישיון תקף וללא מעסיק חוקי, וראוי היה לאתרם ולהשימם בעבודה בטרם יובאו עו"ז נוספים. בפועל לא נעשה שימוש בנתונים אלה לצורך איתור העו"ז והשמתם, למרות מדיניות שמים סגורים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות זאת בחומרה.

תכנית אסטרטגית לצמצום מספר העו"ז בשנים 2009-2015

ביוני 2007 מינה מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר ירום אריאב, ועדת משנה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בענפי המשק השונים בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין). באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את עקרונות דוח הוועדה. אשר לענף החקלאות המליצה הוועדה כי עד שנת 2014 יצמצם מספר העו"ז ל-5,000 והם יועסקו באזור הספר המרוחק⁸ בלבד.

במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה המאמצת מסמך עקרונות שעליו חתמו התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות. על פי המסמך, תופעל תכנית רב-שנתית לצמצום מספר העו"ז בענף החקלאות ל-18,900 עד שנת 2015 ולעידוד תעסוקת ישראלים בענף, ועלותה תהיה 325 מיליון ש"ח. עוד נקבע במסמך כי ממועד החתימה עליו "יפתחו השמים" לקליטת עו"ז מחו"ל כדי למלא את המכסה על פי מתווה התכנית.

בדיקת תהליך קבלת ההחלטה ומשמעויותיה העלתה כי: (א) מדובר בנסיגה ניכרת מהיעד שקבעה ועדת אקשטיין לשנת 2014 ואימצה הממשלה - העסקת 5,000 עו"ז בלבד בענף החקלאות; (ב) על אף העלות הניכרת של התכנית ועל אף הנדרש והראוי בתהליכי קבלת ההחלטות, לא צירפו המשרדים האמורים למסמך העקרונות ניתוח כלכלי בעניין העלויות והתועלות של המתווה שנקבע; (ג) את ההחלטה על "פתיחת השמים" והבאת עו"ז על פי המתווה לא היה אפשר ליישם הלכה למעשה במועד

8 בקעת הירדן, אזור ים המלח, הערבה והר הנגב הצפוני והדרומי.

קבלתה, מאחר שביוני 2008 החליטה הממשלה שמשנת 2009 יורשו להיכנס לישראל רק עו"ז ממדינות שנחתמו עמן הסכמים בילטרליים, אך הסכמים כאלה טרם נחתמו. בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לדחות ליוני 2010 את המועד שבו תותנה כניסתם של עו"ז לישראל בחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינותם, ולכן רק מספטמבר 2009 ניתן להביא עו"ז על פי המתווה.⁹

סדרי הפיקוח על העסקת עו"ז בענף הבנייה

כאמור, על סמך המלצות ועדת אנדרון, במאי 2005 יושמה בענף הבנייה שיטת התאגידים להעסקת עו"ז. בשנת 2009 היו 32 תאגידים מורשים, ולכולם יחד נקבעה מכסה של 9,000 היתרים.

1. לפי הנוהל החל על התאגידים, עליהם לנהל מערכת הנהלת חשבונות ייחודית להעסקת עו"ז בענף הבנייה, שתהיה בעלת חיבור מקוון למדור התשלומים שביחידת הסמך (להלן - מת"ש) לצורכי פיקוח ובקרה. ועדת אנדרון ראתה בחיבור זה כלי יעיל לפיקוח ובקרה שישימש לממשלה בסיס מידע להמשך גיבוש מדיניות בנושא.

הבדיקה העלתה כי יחידת הסמך לא יצרה חיבור מקוון בינה ובין תאגיד כלשהו, והפיקוח והבקרה על הנהלת החשבונות של התאגידים התמצו בבקרה שגרתית על הדוחות החודשיים שלהם. נוסף על כך, נמצא שהטיפול בנתונים לא תקינים רבים, שאותרו בלשכות מת"ש ומעידים לכאורה על פגיעה בתנאי השכר של העו"ז, לא הסתיים. על כן שומה על מת"ש להקפיד כי הטיפול בהם ייעשה ללא דיחוי.

2. אגף האכיפה לא עמד ביעדים שהציב לעצמו לגבי ביקורות בתאגידים, ושיטת הפעולה שלו עם מת"ש ועם הממונה על זכויות העו"ז לקה בחסר רב. כמו כן לממונה על זכויות העו"ז אין שירותי תרגום בשעות קבלת קהל. מאחר שהדבר פוגע באיכות השירות לעו"ז, יש להסדיר זאת ללא דיחוי. זאת ועוד, טרם נבחן מכלול השפעותיה של שיטת התאגידים וטרם התקיים הליך של הפקת לקחים בעניינה אף שהיא מיושמת יותר מארבע שנים.

פעילות גופי האכיפה

גופי האכיפה העיקריים שטיפלו בנושא העו"ז עד הקמתה של רשות ההגירה והשינוי הארגוני של מערך גופי האכיפה (ראו להלן - סדרי ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת) היו מינהלת ההגירה שבמשרת ישראל, שעיקר תפקידה היה להרחיק מהארץ עו"ז חסרי אשרה, ויחידת הסמך במשרד התמ"ת, שהופקדה על אכיפת חוקי העבודה על המעסיקים.

1. נמצא כי משנת 2005 הצטמצמה מאוד כמות הזרים המורחקים: בשנים 2003-2004 הרחיקה מינהלת ההגירה כ-41,000 זרים, ואילו בשנים 2005-2008 הורחקו כ-17,800 זרים בלבד.

2. אחד המדדים לאפקטיביות האכיפה הוא מספר הקנסות שהוטלו על המעסיקים ושיעור גבייתם. מנתוני אגף האכיפה עולה כי אמנם בשנים 2004-2007 עלה שיעור

9 יישום מסמך העקרונות לא נבדק בביקורת.

הגבייה של הקנסות, אך עדיין נגבו פחות ממחציתם. שיעור גבייה נמוך פוגע בכושר ההרתעה של גורמי האכיפה ובאפקטיביות של פעולותיהם.

נתוני מערכות המידע וממשק בין המערכות הממוחשבות

נמצא כי בכל הנוגע לעו"ז בישראל יש פערים גדולים בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנתוני מערכת "אביב" של רשות ההגירה - מערכת מרשם האוכלוסין המרכזית בארץ. נוסף על כך, המערכת הממוחשבת למתן היתרים הנמצאת ביחידת הסמך אינה תואמת למערכת "אביב".

סדרי ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת

1. עוד בשנת 2002 החליטה הממשלה להקים רשות הגירה ממשלתית בפיקוחו של שר הפנים שתרכז את הסמכויות והאחריות של המשרדים השונים בעניין העו"ז, ונקבע כי הרשות תתחיל לפעול לא יאוחר מינואר 2004. אולם בפועל הוקמה הרשות רק ביולי 2008, ועד מועד סיום הביקורת לא רוכזו בה כל הסמכויות שיועדו לה.

עד ינואר 2009 הועברו מיחידת הסמך שבמשרד התמ"ת לרשות ההגירה כ-40 מפקחים, שהם כ-50% ממפקחי אגף האכיפה. בעת מעברם סברה רשות ההגירה שיש צורך בתיקון חקיקה כדי שסמכויות הפיקוח והאכיפה הפלילית יוקנו גם לעובדי משרד הפנים ולא רק לעובדי משרד התמ"ת. עד מועד סיום הביקורת לא הוקנו הסמכויות האמורות למפקחים שהועברו לרשות ההגירה. נמצא כי למרות הקמת רשות ההגירה, שנועדה לחזק את האכיפה הפלילית בגין העסקת עו"ז שלא כדון, בשנת 2009 הצטמצם כוח האכיפה הפלילית בתחום זה.

2. באוגוסט 2008 נקבעו בהחלטת ממשלה, בין היתר, יעדי הוצאתם של עו"ז חסרי אשרה מן הארץ לשנים 2008-2013. אשר לשנים 2009 ו-2010 נקבע כי על גופי האכיפה לפעול להוצאתם של לפחות 20,000 ו-22,000 עו"ז מן הארץ, בהתאמה.

ואולם הבדיקה העלתה כי יחידת עוז שברשות ההגירה, האחראית להוצאתם של העו"ז חסרי האשרה מן הארץ מיולי 2009, קבעה לשנת עבודתה הראשונה יעד שאינו עולה בקנה אחד עם יעדי הממשלה, ולפיו יצאו מן הארץ 15,500 עו"ז חסרי אשרה.

סיכום והמלצות

מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים התוו ממשלות ישראל מדיניות של צמצום מספר העו"ז. בענף הבנייה צומצמה מכסת ההיתרים בכ-88% בעשור האחרון. בענף החקלאות, לעומת זאת, כשלה הממשלה ביישום מדיניותה האסטרטגית, והיא לא עמדה על קיום החלטותיה בעניין זה: בין היתר, לא צומצמה כדאיות ייבואם של עו"ז מחו"ל; מכסות ההיתרים גדלו; טרם שונתה שיטת ההעסקה של העו"ז; לא הוקם מאגר של שמות עו"ז שאינם מועסקים לצמצום הצורך בהבאת עו"ז מחו"ל; והחלטת הממשלה לעידוד תעסוקת ישראלים בענף לא יושמה ולא פוקחה כנדרש.

זאת ועוד, חוזרת ונשנית התופעה של קבלת החלטות ממשלה, אי-ביצוען וקבלת החלטות מקלות תחתיהן, כל זאת ללא בדיקה וירידה לשורשם של הליכים או תקלות שמנעו את יישום ההחלטות. תופעה זו הביאה לידי סטייה ניכרת מהמדיניות האסטרטגית שהתוותה הממשלה - לצמצם את מספר העו"ז. אשר על כן ראוי שהממשלה תורה שגורם מטעמה ינתח את הכשלים ויפיק לקחים כדי שמצב מעין זה לא יישנה.

אשר לרשות ההגירה - על משרד הפנים להשלים את הקמתה ולהקנות לה בדין את כל הסמכויות שיועדו לה. על רשות ההגירה, המרכזת את הטיפול בעו"ז, לפעול לתיאום מלא בין יחידותיה וכן לתיאום בינן ובין יחידות משרד התמ"ת העוסקות בנושא, ולוודא שהן משתמשות בכל הכלים שהועמדו לרשותן כדי להגביר את האכיפה ולעמוד ביעדים שנקבעו להן. כמו כן לדעת משרד מבקר המדינה ראוי ליישם את המלצת ועדת אקשטיין בדבר הקמת יחידה כלכלית ברשות, שתבחן את מכלול השיקולים הכלכליים-חברתיים בעניין העסקת עו"ז, ובכלל זה שיקולים הנוגעים למגזרים ייחודיים בענף החקלאות כגון הספר המרוחק, ותגבש המלצות לגבי מספרם הרצוי של העו"ז ותנאי העסקתם.



מבוא

1. העסקת עובדים זרים (להלן - עו"ז) היא תופעה אופיינית למדינות מפותחות בעולם שרמת השכר בהן גבוהה יחסית¹⁰. כך גם בישראל - מספר העו"ז גדל מכ-16,000 בסוף שנת 1990 לכ-203,000 בעלי אשרת עבודה וחסרי אשרת עבודה בשנת 2008¹¹. כ-71,000 מהם (כ-35%) מועסקים בענפי החקלאות והבנייה, והיתר בעיקר בענף הסיעוד. הגידול החד במספר העו"ז בישראל והחשש שמא הדבר פוגע בשוק העבודה בישראל ומביא לידי אבטלה של ישראלים הניעו את ממשלת ישראל להתוות מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מדיניות של צמצום מספר העו"ז ובכלל זה צמצום מספר ההיתרים להעסקתם בענפים השונים.

בשנת 1996 הוקמה ועדת שרים לעניין הטיפול בעו"ז. הוועדה החליטה, בין היתר, להקים צוותי עבודה שיגבשו המלצות בנושא. ביוני 1997 אימצה הממשלה את המלצות צוותי העבודה וקבעה כי "מספר העו"ז במשק יפחת במסגרת תכנית רב שנתית מתוך גישה אסטרטגית כוללת הרואה בהיקף הנרחב של העו"ז תופעה בלתי רצויה מהיבטי חברה כלכלה וביטחון".

2. בספטמבר 2001 החליטה הממשלה להקים ועדה בין-משרדית לעניין הטיפול בעו"ז בראשות הממונה על השכר במשרד האוצר דאז, מר יובל רכלבסקי (להלן - ועדת רכלבסקי). הוועדה סברה שביזור הסמכויות והאחריות בעניין העו"ז בין המשרדים השונים פוגע בטיפול בנושא, והמליצה להקים במשרד הפנים רשות הגירה שבה ירוכזו האחריות והסמכויות של משרדי הממשלה בכל הנוגע להגירה, ובכלל זה הטיפול בעו"ז. עוד המליצה הוועדה כי עד הקמת רשות ההגירה תוקם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה יחידת סמך זמנית שתפקד על ביצוע מדיניות הממשלה בנושא העו"ז, ותפקידיה יהיו לאשר את הבאתם של עו"ז לישראל ואת העסקתם בה, לאכוף העסקה חוקית של עו"ז, ולרכז את נושא שהייתם של אזרחים זרים בישראל שלא כדין.

10 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, בפרק "העסקת עובדים זרים", עמ' 655.

11 מתוך: בנק ישראל, דין וחשבון, 2008.

ועדת רכלבסקי הדגישה כי יישום השינוי הארגוני לא יביא לידי התוצאות הרצויות ללא יישום החלטות אסטרטגיות קודמות לצמצום צמצום ניכר את מספר העו"ז המורשים להיכנס לארץ, לשים קץ לכדאיות הכלכלית של העסקת עו"ז, ולהגביר את אכיפת החוק כלפי עו"ז חסרי אשרה ומעסיקים מפירי חוק. עוד ציינה הוועדה כי שיטת הקיצוב של ההיתרים להעסקת עו"ז, שלפיה ההיתרים להעסקת עו"ז ניתנים בחינם (כך נעשה עד שנת 2002) ומספרם קטן מהביקוש, והאינטרס של חברות התיווך להביא עו"ז לארץ בשל העמלות הגבוהות שהן גובות מביאים לידי שחיתות, שוחד ואף סחר בעובדים.

על כן הוסיפה הוועדה והמליצה לא לתת עוד למעסיקים היתרים להעסקת עו"ז, אלא ליישם שיטה של מתן זיכיונות למספר מוגבל של חברות כוח אדם תמורת תשלום. לפי השיטה שהוצעה, לחברות כוח האדם יוענק רישוי להבאת עו"ז ולהעסקתם באופן זמני עבור המעסיקים בפועל כדי להעלות את עלות העסקת העו"ז ולצמצם את כדאיותה וכן כדי לצמצם את כבילת העו"ז למעסיקיהם.

ביולי 2002 אישרה הממשלה את המלצות ועדת רכלבסקי. ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות ההגירה ושינוי השיטה של מתן ההיתרים להעסקתם היו אמורים לחולל שינוי של ממש בשוק העו"ז בישראל.

3. באפריל 2007, לאחר שהמועצה הלאומית לכלכלה¹² הגישה לממשלה מסמך שנקרא "אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל 2008-2010", החליטה הממשלה¹³ להקים ועדה בין-משרדית ליישום ההמלצות שבמסמך (להלן - פורום האג'נדה). פורום האג'נדה פעל באמצעות ועדות משנה, בהן הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין). באוגוסט 2008 החליטה הממשלה¹⁴ לאשר את המלצות ועדת אקשטיין, שלפיהן יבוצע מהלך ארוך טווח לצמצום מספר העו"ז בישראל, והעסקתם תותר רק אם יימצא שהתועלת החברתית והכלכלית מכך גדולה מן הפגיעה באפשרויות התעסוקה של ישראלים ובשכרם.

4. אישור המלצותיהם של הצוותים, ועדת רכלבסקי וועדת אקשטיין בידי הממשלה יצר, למעשה, מתווה למדיניות הממשלה בנושא העו"ז: הקמת רשות הגירה ממשלתית במינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים, שבה ירכזו האחראיות והסמכויות של משרדי הממשלה בנושא העו"ז; צמצום מספר ההיתרים להעסקת עו"ז; שינוי שיטת ההעסקה של העו"ז; מניעת גביית עמלות מופרזות מהעו"ז בארצות מוצאם; העלאת עלות העסקתם של העו"ז באמצעות הטלת תשלומי חובה על המעסיקים כדי לצמצם את הכדאיות הכלכלית של העסקתם; הגברת פעולות האכיפה כלפי עו"ז חסרי אשרה וכלפי מעסיקים מפירי חוק.

בחודשים מרס-אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את יישומם של העקרונות והתכניות שאימצה הממשלה בהחלטותיה לגבי הסדרי העסקת העו"ז ומתן היתרים להעסקת עו"ז בענפי החקלאות והבנייה, שבהם מונהגות מכסות. יודגש כי הבדיקה עסקה בהיבטים מערכתיים ולא באופן יישום ההחלטות באזור זה או אחר¹⁵. כן נבדקו פעולות האכיפה כלפי עו"ז ומעסיקיהם, בייחוד בענף הבנייה שבו שונתה שיטת ההעסקה, ונושא ריכוז סמכויותיהם של משרדי הממשלה בעניין העו"ז בידי רשות אחת. הבדיקה נעשתה ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול

12 משמשת גוף מטה לראש הממשלה בנושאי כלכלה לשם סיוע בתהליך קבלת ההחלטות בנושאים אלו.

13 החלטה מס' 1586.

14 החלטה מס' 3996.

15 כגון יישובי הערבה התיכונה. בדצמבר 2009 (לאחר מועד סיום הביקורת) טענו חקלאי הערבה התיכונה בישיבת הוועדה לביקורת המדינה, בין היתר, כי מסמך עקרונות שנחתם במאי 2009 בידי התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות לא יושם, וכי יש להבחין בין כלל העו"ז לעו"ז מתאילנד, שהם רוב העו"ז בענף החקלאות, שכן, לטענתם, הם אינם משתקעים בישראל אלא עוזבים אותה עם פקיעת האשרה. כאמור, עניינים אלה לא נבדקו בביקורת זו.

שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה) ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), שבו פעלה יחידת הסמך לעו"ז (להלן - יחידת הסמך) עד ספטמבר 2008, מועד העברתה לרשות ההגירה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), במשרד האוצר, בבנק ישראל, במזכירות הממשלה ובמשרת ישראל.

שינוי שיטת ההעסקה של העו"ז

גיבוש הסדר חדש להעסקת עו"ז

באפריל 2002 מינה שר האוצר צוות בין-משרדי בראשות המשנה לממונה על התקציבים דאז, הגב' יעל אנדרון (להלן - ועדת אנדרון), לשם תכנון אופן מתן הזיכיונות להבאת עו"ז ולהעסקה זמנית שלהם לחברות כוח אדם, על פי המלצות ועדת רכלבסקי. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר האוצר ולשר התמ"ת באוגוסט 2004.

ועדת אנדרון סברה שיש לאפשר למעסיקים להתחרות על מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף, וכך יוכל העו"ז לבחור במעסיק שיהא מוכן לשלם לו את השכר הגבוה ביותר. היא המליצה להנהיג את "שיטת התאגידים" בענפי החקלאות והבנייה משנת 2005. לפי שיטה זו, הממשלה תוסיף לקבוע מכסת היתרים להעסקת עו"ז בכל ענף עבודה שבו העסקתם מותרת; לא יינתנו עוד למעסיקים היתרים פרטיים להעסקת עו"ז; העו"ז יועסקו על ידי מספר מוגבל של תאגידים, והתאגידים יהיו מחויבים בתשלום שכרם ובמתן כל התנאים שהם זכאים להם, ומי שיבקש להעסיקם בפועל יפנה לתאגידים.

כמו כן לעו"ז תישמר הזכות לעבור בין המעסיקים בפועל ובין התאגידים המורשים, ובלבד שלא יעבוד בענף שלא הורשה לעבוד בו. זכות זו תביא אף היא לידי העלאת עלות העסקתם של העו"ז ושיפור תנאי העסקתם, וכן תבטל את כבילתו של העובד למעסיקו. יצוין כי בעבר הותנה מתן רישיון השהייה בארץ לעו"ז בהעסקתו בידי המעסיק שהזמינו. על כן בפועל היה העו"ז כבול למעסיקו ונפגעו זכויות היסוד שלו - כבודו, חירותו וקניינו. בעקבות פסק דין של בג"ץ ממרס 2006¹⁶ שהורה למדינה לשנות הסדר זה הוציאה רשות ההגירה נוהל המאפשר לעו"ז לעבור ממעסיק למעסיק בתוך 90 יום.

הפעולות שננקטו בעניין ההסדר החדש להעסקת עו"ז

1. בענף הבנייה: באוגוסט 2004 החליטה הממשלה¹⁷ ליישם את עקרונות דוח ועדת אנדרון בענף הבנייה. מיולי 2005 מיושמת שיטת התאגידים בענף זה, על פי נוהל שפרסם משרד התמ"ת (ראו להלן - סדרי הפיקוח על העסקת עו"ז בענף הבנייה).

2. בענף החקלאות: באוגוסט 2004, בד בבד עם החלטתה לאמץ את המלצת ועדת אנדרון להנהיג את שיטת התאגידים בענף הבנייה, החליטה הממשלה כי הדיון בשיטת העסקתם של עו"ז בענף החקלאות יידחה.

(א) כעבור יותר משנה חזרה הממשלה לדון בגיבוש הסדר חדש לענף החקלאות, וזאת רק לאחר שבמרס 2006 פסק בג"ץ שעל המדינה לגבש הסדר חדש להעסקת עו"ז. בספטמבר 2006 החליטה

16 בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פדאור.

17 החלטה מס' 2446.

הממשלה¹⁸ כי מאפריל 2007 יועסקו העו"ז בענף החקלאות באמצעות שיטה חדשה (להלן - שיטת הלשכות).

על פי שיטת הלשכות, שהוגדרה בהחלטת הממשלה, שר התמ"ת יעניק רישיונות ללשכות פרטיות לתיווך כוח אדם שמטרתן היחידה היא הבאת עו"ז לעבודה בענף החקלאות, תיווך ביניהם ובין החקלאים וטיפול בהם (להלן - לשכות); הלשכות יציעו לעו"ז מקומות עבודה אצל חקלאים בעלי היתר העסקה בלבד, והחקלאים הם שיעסיקו את העו"ז וישלמו את שכרם. העו"ז יהיו רשאים לעבור בין לשכות ובין מעסיקים (באמצעות לשכה), ובלבד שהמעסיק הקולט לא ניצל את מלוא מכסת ההיתרים שניתנה לו. זאת לעומת שיטת התאגידים, שלפיה התאגיד חייב בתשלום שכרם של העו"ז ובמילוי שאר תנאי העסקתם, ההיתרים ניתנים לתאגיד ולא למעסיקים בפועל, והמעסיקים בפועל משלמים לתאגידים עבור העסקת העו"ז. בהחלטת הממשלה נקבעו סדרי הדיווח של המעסיק ללשכה על תשלום שכרו של העובד ומילוי זכויותיו וכן סדרי פיקוח ובקרה של המדינה על פעילות הלשכות. כמו כן נקבע שיחידת הסמך תנהל מאגר של שמות עו"ז שאינם מועסקים, על פי דיווחי הלשכות על רישום העו"ז בהן ועל הפסקת העסקתם של עו"ז.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, שלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לשנות את שיטת ההעסקה של העו"ז בענף החקלאות, לא יישמו משרד התמ"ת ורשות ההגירה את שיטת הלשכות.

נוסף על כך, מתעכבת ברשות ההגירה הקמת מאגר של שמות עו"ז שאינם מועסקים. לדעת משרד מבקר המדינה, מאגר זה חיוני לצורך פיקוח בתחום זה, והקמתו עשויה לצמצם את הצורך להביא עו"ז מחו"ל ולאפשר לרשות ההגירה למצוא מעסיק חלופי לעו"ז שעבודתו הופסקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 מסר משרד הפנים כי באוקטובר 2009 "הוכנה הצעה לאימוץ ויישום נוהל חדש (שיטה) להעסקת עו"ז בחקלאות לשנת 2010. ההצעה, הנשענת בעיקרה על שיטת התאגידים בשילוב היתרונות הגלומים בשיטת הלשכות הפרטיות, נותחה ונבחנה במסגרת דיון עבודה בראשות מנכ"ל משרד הפנים... ההצעה וההערות לגביה לובנו בוועדה מצומצמת ונקבע דיון מערכתי בהשתתפות כל הגורמים החוץ שלטוניים המייצגים את החקלאים, על מנת שיוכלו להעלות את הערותיהם/השגותיהם/הצעותיהם בטרם תתקבל החלטה סופית באשר למתווה שיועבר, בליווי נימוקים מקצועיים וכלכליים... לאישור הממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד הפנים יפעל להשלמת הטיפול בנושא ללא דיחוי, ביחוד נוכח הימשכות הטיפול בעבר.

(ב) החלטת הממשלה לשנות את שיטת העסקתם של העו"ז: בתהליך קבלת החלטות סדור נדרשת עבודת מטה לשם בחינת חלופות להשגת המטרות. יש לבחון כל חלופה ובכלל זה את המשמעויות הכלכליות והחברתיות שלה, יחס עלות-תועלת ויתרונות מול חסרונות. בחירה בחלופה שאינה מומלצת על ידי גורם מקצועי או בחלופה שאינה בעלת התועלות המרביות מצריכה הנמקה.

עקרונות אלו באים לידי ביטוי גם בתקנון עבודת הממשלה ממאי 2006, הקובע כי דברי ההסבר להצעת החלטה המובאת לאישור הממשלה יכללו, בין השאר, את תיאור החלופות האפשריות (בנסיבות העניין וכשהדבר מתבקש) ואת נימוקי השר המציע לבחירתו בחלופה המועדפת.

(1) ביולי 2006 הגיש משרד האוצר הצעת החלטה לאישור הממשלה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007, ולפיה העסקת עו"ז בענף החקלאות תיעשה באמצעות שיטת התאגידים, כהמלצת ועדת אנדרון. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוינו הכשלים בשיטה הנהוגה להעסקת עו"ז בענף החקלאות: העלות הנמוכה של העסקת עו"ז, שעות העבודה המרובות שלו וכבילתו למעסיק. הוסבר כי בשיטת התאגידים יתוקנו כשלים אלו.

באותו החודש הודיע שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר שלום שמחון (להלן - שר החקלאות), לממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז כי הוא מתנגד להעלאת הנושא בחוק ההסדרים וכי תוכן ההצעה אינו מקובל עליו משום שאינו נותן ביטוי למכלול ההיבטים של סוגיה זו ובעיותיה.

כאמור, בספטמבר 2006 החליטה הממשלה כי עו"ז בענף החקלאות יועסקו באמצעות שיטת הלשכות. בהצעת ההחלטה שהגיש אגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) לאישור הממשלה לא צוינה החלופה של שיטת התאגידים ולא הובאו הסברים והנמקות לבחירת החלופה של שיטת הלשכות, כמתחייב מתקנון עבודת הממשלה, אף על פי שהצעה זו הייתה שונה מהצעת ההחלטה המקורית שהגיש אגף התקציבים ולא תאמה להמלצת ועדת אנדרון להפעיל את שיטת התאגידים. הממשלה, מצדה, לא דרשה שיוצגו לה חלופות והחליטה, לדעת משרד מבקר המדינה, ללא תשתית הולמת.

(2) יתרה מזאת, במועד קבלתה של החלטת הממשלה האמורה, ספטמבר 2006, חתמו שר האוצר דאז, אברהם הירשזון, ושר החקלאות שמחון על הסכם בין משרד החקלאות למשרד האוצר בעניין תקציב 2007 וחוק ההסדרים, שבו נקבע, בין היתר, "שביטול הכבילה בהתאם להוראת בג"ץ תעשה בדרך של הקמת לשכות פרטיות לתיווך עו"ז במתכונת שסוכמה בין משרד החקלאות, האוצר והתמ"ת".

יצוין כי שיטת הלשכות עדיפה לחקלאים משיטת התאגידים משום שיש בה יחסי עובד-מעביד ביניהם ובין עו"ז, ומשום שהלשכות, המעוניינות שהחקלאים בעלי ההיתרים ימשיכו להעסיק את עו"ז באמצעותן, יתקשו לפקח על תנאי העסקת עו"ז. יצוין כי ועדת רכלבסקי ציינה את ה"קושי הרב שיש לממשלה להתוות מדיניות נכונה ועקבית ולבצע את הרגולציה המתאימה על מנת להביא לצמצום תופעת עו"ז, לנוכח סדרי עדיפויות מנוגדים של משרדי ממשלה שונים, ולנוכח קיומם של בעלי אינטרסים וכוחות שוק מנוגדים, כבדי משקל, בכל הקשור להבאת עו"ז והעסקתם בישראל".

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות העניין ולנוכח האמור בתקנון עבודת הממשלה, ההחלטה לבחור בשיטת הלשכות הייתה צריכה להיות מלווה בעבודת מטה מסודרת ובכלל זה בחינת חלופות ומתן הנמקות בכתב לבחירת החלופה המועדפת. לחובת ההנמקה היה משנה חשיבות משום שההחלטה מנוגדת להמלצות ועדת אנדרון שאימצה הממשלה והיה חשש שתושפע מקבוצות של בעלי אינטרס ומכוחות שוק מנוגדים. כך, למשל, הממשלה החליטה ליישם את שיטת הלשכות בענף הסיעוד לאחר שוועדה שמינתה באוגוסט 2005 בחנה חלופות להסדר העסקתם של עו"ז והבהירה מדוע יש להעדיף שיטה זו משיטת התאגידים.

יצוין כי במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד התמ"ת, משרד החקלאות ומשרד האוצר - נמצאו מסמכים המעידים שב-2006 פעלה ועדה בין-משרדית לגיבוש מודל העסקה חדש בענף החקלאות, אולם לא נמצאו מסמכים העוסקים במינוי הוועדה, בדיוניה ובהחלטותיה. מסמכים כאלה גם לא נמצאו במזכירות הממשלה.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר אגף התקציבים כי הוא "אכן ניסה להביא ליישום שיטת התאגידים כפי שהומלצה ע"י ועדת אנדרון. ברם, יישום השיטה באופן זה לא צלח מהבחינה הפוליטית, ולאחר מו"מ עם משרד החקלאות ומשרד רוה"מ התקבלה ההחלטה בדבר שיטת הלשכות".

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר משרד החקלאות כי צוות בין-משרדי בראשותה של יחידת הסמך הוא שדן בשיטת ההעסקה של העו"ז. המשרד צירף לתשובתו מסמך שכותרתו "דוח הוועדה הבין משרדית לבחינת ענף החקלאות", ובו צוין כי חלופת שיטת התאגידים נפסלה עקב הצורך לשמר מערכת יחסי עבודה ישירים בין החקלאי לעובד והייקור המינהלי הצפוי בעקבות יישומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הדוח שצורף אינו נושא תאריך ואינו חתום, לא מובאים בו שמות חברי הוועדה שחיברה אותו, הוא אינו מפרט את היקף עבודתה של הוועדה ואת המידע שעליו הסתמכה, ולא עולה ממנו שנבחנו חלופות במקצועיות כנדרש (כגון בחינה של יחס עלות-תועלת ויתרונות לעומת חסרונות).

גביית עמלות מופרזות מעו"ז בארצות מוצאם

1. בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק קבלני כוח אדם), נקבע כי "לא יקבל קבלן כוח אדם ולא ידרוש בדרך כלשהי מעובד שהוא מעסיק או ממועמד לעבודה אצלו, כל תמורה בעד שירותיו או החזר הוצאותיו בין במישרין ובין בעקיפין". תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006, מתירות ללשכה פרטית לגבות או לקבל כל תשלום מעו"ז שהיא מטפלת בעניינו¹⁹ ובלבד שסך כל התשלומים לא יהיה גבוה מ-3,277 ש"ח²⁰. תקנות אלה הותקנו כדי למנוע גביית עמלות מופרזות.

(א) אולם זה שנים מופרות הוראות החוק והתקנות האמורות: עוד בשנת 2003 העיר משרד מבקר המדינה²¹ כי עו"ז מארצות מסוימות, בייחוד ארצות דרום-מזרח אסיה, משלמים עבור הזכות לעבוד בישראל בין 3,000 ל-10,000 דולר, שהם לרוב סכומי עתק בארץ המוצא, ועמד על ההשפעות הקשות של תופעה זו. הגורמים העוסקים בסוגיית העו"ז בישראל מודעים לתמונה קשה זו: במאי 2008 העריך הממונה על יחידת הסמך דאז כי דמי התיווך הנגבים מכל עו"ז הם 7,000-20,000 דולר, לפי ארץ המוצא. שגרירות סין בישראל דיווחה למשרד התמ"ת ביוני 2008 כי למיטב ידיעתה עובד סיני משלם 30,000 דולר תמורת הזכות לעבוד בישראל. מינהלת ההגירה העריכה בשנת 2007 כי ההכנסות הלא חוקיות של חברות התיווך וגורמים נוספים ממהגרי עבודה מסתכמות בכ-300 מיליון דולר בשנה²². חברות התיווך בחו"ל גובות סכומים אלה מהעובדים במולדתם ומתחלקות בהם עם חברות התיווך הישראליות.

19 ראו תקנה 3 (א), שתוקפה הוארך בהוראת שעה עד ספטמבר 2010.
 20 נכון ליוני 2009, לפי הודעת שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ט-2009.
 21 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 253, בפרק "העסקת עובדים זרים", עמ' 656.
 22 הסכום הוא תוצאה של מכפלת סך כל העו"ז שנכנסו לישראל באשרת עבודה בשנת 2007, לפי נתוני הלמ"ס - 36,200 - בסכום הממוצע של עמלות לעובד - 8,200 דולר.

ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי גופים בישראל העוסקים בתיווך כוח אדם ומביאים לארץ את העו"ז משלמים לחקלאי בעל ההיתר 1,000-3,000 דולר בעבור כל עו"ז כדי שיביא את העו"ז לישראל באמצעותם. מכאן שגם למעסיקים, בעלי ההיתרים, יש עניין בהבאת עו"ז מחו"ל.

(ב) רשויות המדינה המטפלות בהעסקת עו"ז בישראל מודעות לעיוותים הנגרמים מגביית העמלות הלא חוקיות ולפגם המוסרי בכך. ביולי 2007 התקיים במשרד המשפטים דיון בנושא בראשות מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה). בדיון השתתפו נציגים ממשרדי התמ"ת, הפנים, החוץ והחקלאות, ובסיכומו נכתב: "גביית תשלומים אלה יוצרת מצב המוליד פגיעה קשה בזכויות אדם... חלק ניכר מתקופת העבודה בישראל מוקדש לצבירת כספים להחזרת ההשקעה בלבד. הדבר יוצר דפוס עבודה הפוגע בחופש הבחירה של העובד. דוח מחלקת המדינה של ארצות הברית רואה בכך תופעה העלולה להוביל לשיעבוד חובות, שהוא סוג של סחר בבני אדם. מדינת ישראל מודעת לצורך להילחם בתופעה קשה זו. צורך זה נובע בראש וראשונה ממחויבות המדינה לשמירה על זכויות אדם".

בדיון שקיימה הוועדה המיוחדת של הכנסת לבחינת בעיית העו"ז בינואר 2007 ציינה נציגת משרד המשפטים כי "גביית דמי תיווך מאד גבוהים, זה אקלים נוח להיווצרות כל מיני עבירות פליליות, סחר בבני אדם, עבדות, עבודות כפייה. כי עובד יעשה הכל כדי להחזיר את החובות הגבוהים".

2. מדי שנה בשנה מוציאה מחלקת המדינה של ארצות הברית דוח הסוקר את מצב הסחר בבני אדם במדינות שמתקיים בהן סחר כזה ובהן ישראל. בדוח לשנת 2008 צוין כי חלק מהעו"ז המגיעים לישראל מועסקים בתנאי כפייה ובכלל זה החרמה לא חוקית של דרכוניהם, אי-תשלום שכרם והגבלת תנועתם. עוד צוין כי ממשלת ישראל הגישה בשנת 2008 את כתב האישום הראשון בגין עבודה של עו"ז בכפייה, על פי חוק איסור סחר בבני אדם (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, וכי לא הושגה בישראל שום הרשעה של מעסיק או חברת כוח אדם בגין סחר בעו"ז לשם עבודה בכפייה.

פעולות לגיוס עו"ז בפיקוח ארגון ההגירה הבין-לאומי ובאמצעות הסכמים בילטרליים

לשם מניעה של גביית עמלות מופרזות מעו"ז בארצות מוצאם ומניעת סחר בבני אדם, בין היתר, על מדינת המוצא להתקשר בהסכם עם ארגון שיגייס את העו"ז, יפקח על תהליך זה ויבקר אותו עוד במדינת המוצא, וכן לקבל את הסכמת מדינת היעד לכך. הסכמים בנושא עו"ז נחתמים בין מדינות (הסכמים בילטרליים) או בין מדינה לארגון בין-לאומי, כגון ארגון ההגירה הבין-לאומי IOM²³ (להלן - IOM), והם מסדירים את תנועת העובדים. כך, למשל, לאנגליה, לגרמניה ולהולנד הסכמים עם מדינות מזרח אירופה בדבר הגירת עובדים בעלי מיומנויות נמוכות, ולצרפת הסכמים עם מרוקו ואלג'יריה להבאת עובדים לענף החקלאות. בהסכמים מתחייבות מדינות המוצא שהעובדים ישובו אליהן בתום תקופת העסקתם.

23 IOM (The International Organization for Migration) הוא ארגון בין-לאומי שהוקם בשנת 1951 וחברות בו 125 מדינות, בהן ישראל. מטרת הארגון היא קידום הגירה מסודרת ואנושית. בשנת 2004 הפעיל IOM יותר מ-800 תכניות בעולם. הארגון מעסיק כ-1,400 עובדים ביותר ממאה מדינות. בתחום הגירת עבודה ניהל IOM פרויקטים שונים לגיוס עו"ז זמניים מאקוודור ומקולומביה לספרד, מגואטמלה לקנדה, מפולין להולנד וממצרים ותוניסיה לאיטליה.

גיוס עו"ז בפקוח IOM

1. ביולי 2005 החליטה הממשלה²⁴ להנחות את הממונה על יחידת הסמך ויו"ר מינהלת עו"ז²⁵ דאז, מר אפרים כהן, לקבוע הסדר שלפיו גיוס עו"ז לישראל ייעשה בפקוח IOM או הסדר אחר שימנע ניצול לרעה של עו"ז וגביית עמלות מופרזות מהם.

2. הניסיון הראשון להבאת עו"ז באמצעות IOM נעשה בענף החקלאות, שמרבית העו"ז המועסקים בו מגיעים מתאילנד. בספטמבר 2007 נחתם הסכם בין IOM ובין משרד העבודה התאילנדי בדבר גיוס עו"ז לענף החקלאות בישראל, ונקבע כי הסכם זה יהיה תקף עד ספטמבר 2009. להסכם צורף נספח שבו מאשר משרד החוץ הישראלי את הבאת העו"ז מתאילנד לישראל באמצעות IOM. כבר ב-2005 החל IOM בגיבוש תכנית לגיוס עו"ז לישראל המפרטת את שיטת גיוס העו"ז ואת תהליך הבאתם לישראל, ומיד לאחר חתימת ההסכם החל IOM בהכנות להבאת עו"ז מתאילנד לישראל. בסופו של דבר התכנית לא יצאה אל הפועל, ולהלן השתלשלות העניינים:

מאחר שההסכם בין IOM לתאילנד עמד לפוג בספטמבר 2009, ומאחר ש-IOM נחשף לקשיים הצפויים בהפעלת התכנית עקב ההתנגדות הנחרצת של ארגוני החקלאים בארץ²⁶ ושל הלשכות הפרטיות, שכאמור מקבלות הטבות - ובכלל זה אלפי דולרים - עבור הבאת עובדים, וחוסר הנכונות שלהם לשתף עמו פעולה, היה על ישראל להפעיל את התכנית של IOM מוקדם ככל האפשר.

במרס 2008 פורסמו עיקרי התכנית באתר האינטרנט של משרד התמ"ת וכן נכתב בו כי התכנית תיושם בתוך חודש. בפועל, עקב קשיים שהתגלו במימוש ההסכם שנחתם בין IOM לממשלת תאילנד דרש IOM שייחתם הסכם בילטרלי בין מדינת ישראל לתאילנד להסדרת הנושא, אולם הסכם זה לא נחתם (ראו להלן).

באוגוסט 2008 החליטה הממשלה²⁷ להטיל על מנהל רשות ההגירה, על הממונה על יחידת הסמך, על נציג משרד החוץ, על ראש מינהלת ההגירה ועל נציג משרד המשפטים לפעול ככל הנדרש לשיתוף פעולה עם נציגי IOM כדי להשלים עד אוקטובר 2008 את הפעולות הנחוצות להסדרת הבאתם של עו"ז מתאילנד לענף החקלאות, וזאת לשם הנעת המהלך לחתימת הסכם בילטרלי בין ישראל לתאילנד, על פי החלטת הממשלה ודרישת IOM.

נמצא כי הפעולות האמורות לא הושלמו, ובנובמבר 2008 אישר מנהל רשות ההגירה דאז, מר יעקב גנות, להביא עו"ז מתאילנד לענף החקלאות שלא באמצעות IOM (ראו להלן - מדיניות שמים סגורים).

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר משרד הפנים כי "לאחר החלטת הממשלה באפריל 2008 בדבר הקמת רשות ההגירה, שרר חוסר ודאות... לגבי המבנה הארגוני של הרשות וזהותם של בעלי התפקידים בה. לאור האמור, המנהלים במשרדים הרלוונטיים סברו כי מינהל תקין מחייב הימנעות מקבלת החלטות מדיניות משמעותיות באופן חד צדדי... לא הייתה אפשרות לבצע תיאום מלא ואפקטיבי של הנושאים דלעיל".

24 החלטה מס' 4024.
 25 מינהלה במשרד התמ"ת שעסקה בתיאום בין משרדי הממשלה השונים בנושא העו"ז.
 26 נציג התאחדות חקלאי ישראל אף הביע את התנגדותו לתכנית לפני שלטונות תאילנד, ונימק זאת, בין היתר, בעלויות הגבוהות של טיפול IOM.
 27 החלטה מס' 3996.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ידעו שיש לגבש בדחיפות הסדר עם IOM, שהרי באוגוסט 2008 קבעה הממשלה כי יש להסדיר את הנושא בתוך חודשיים. לפיכך הקמתה של רשות ההגירה אינה מצדיקה עיכוב. במרס 2009 כתבה הלשכה המשפטית של משרד התמ"ת לאגף התקציבים, בין היתר, כי עיכוב של יישום התכנית עלול להביא לידי הורדת הדירוג של ישראל בנושא הסחר בבני אדם בידי מחלקת המדינה של ארצות הברית²⁸, ולגרום להטלת סנקציות כלכליות על המדינה. בפועל עד ינואר 2010 לא הוסדר הנושא.

היעדר הסכמים בילטרליים עם מדינות לשם הבאת עו"ז

1. כאמור, הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העו"ז נחוצים אף הם למניעה של גביית עמלות מופרזות מן העו"ז. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה²⁹, בהמשך להחלטתה מיולי 2005 בעניין גיבוש ההסדר לגיוס עו"ז, להנחות את שר התמ"ת ואת שרת החוץ לחתום על הסכמים בילטרליים להבאת עו"ז עם מדינות המוצא שלהם, ולבחון את האפשרות להסתייע בשירותי הפיקוח של IOM או לקבוע הסדר אחר למטרה זו. הממשלה החליטה כי מיוני 2008³⁰ ייכנסו לישראל רק עו"ז ממדינה שנחתם עמה הסכם.

בעקבות החלטת הממשלה האמורה מינה מנכ"ל משרד התמ"ת דאז, מר גבריאל מימון, באוקטובר 2007 ועדה לחתימת הסכמים עם מדינות המוצא של העו"ז בראשות יו"ר מינהלת עו"ז דאז, מר אפרים כהן. ביולי 2008 הכינה הוועדה טיוטת הסכם בין ממשלת ישראל לממשלת תאילנד וטיוטה להסכם עתידי בין ישראל ובין כל מדינה אחרת. ההסכם בין ממשלת ישראל לממשלת תאילנד נועד להשלים את ההסכם החתום בין ממשלת תאילנד ל-IOM. באוגוסט 2008 העביר משרד החוץ את הטיוטה לממשלת תאילנד, וזו הגיבה עליה באוקטובר 2009, כחודש לאחר שממשלת ישראל החליטה³¹ ששיעור אישורי הכניסה לישראל ממדינה שאינה חתומה על הסכם בילטרלי ירד בהדרגה אם לא יושג הסכם עמה.

עד ינואר 2010 לא נחתם ההסכם הבילטרלי בין ישראל לתאילנד. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל החשיבות הערכית-מוסרית של נקיטת פעולה כנגד גביית העמלות המופרזות מן העו"ז על משרדי הפנים והחוץ לפעול במהירות ובנחישות לחתימת הסכם בילטרלי בין המדינות.

2. בשנים 2006-2007 הוגשו שלוש עתירות לבג"ץ³² בגין עיכוב יישומה של החלטת הממשלה לקבוע הסדר לגיוס עו"ז שימנע גביית עמלות מופרזות מהם. במועד סיום הביקורת עדיין היו העתירות הללו תלויות ועומדות. בינואר 2010 הגישה המדינה תצהיר תשובה לבג"ץ ובו היא מתארת את הפעולות המורכבות והממושכות שנעשו להתמודדות עם הנושא במישור הבין-לאומי ובמישור הפנים-מדינתי ומצביעה על קשיים שונים. יצוין כי גם לפי הודעה זו הנושא טרם הוסדר.

28 המדינות מסווגות בדוח בשלוש דרגות. בדרגה הראשונה המדינות הנאבקות בתופעה במידה מספקת; בדרגה השנייה מדינות שמאבקן בתופעה אינו עומד בסטנדרטים מינימליים של מאבק ראוי בסחר בבני אדם, אולם הן נוקטות צעדים של ממש כדי להיאבק בתופעה; וברגה השלישית מדינות שאינן נאבקות כראוי בתופעה. ישראל מדורגת בדרגה השנייה.
29 החלטה מס' 2211.
30 ביולי 2008 נדחה יישום החלטה זו לדצמבר 2008.
31 החלטה מס' 752.
32 בג"ץ 2405/06, 1193/07, 2768/07 עמותת קו לעובד ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', תקדן.

בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לדחות ליוני 2010 את הסדרת הבאתם של עובדים מתאילנד לענף החקלאות בסיועו של IOM ובאמצעות הסכם בילטרלי. הוחלט כי יוקם צוות בין-משרדי והוא יגיש לממשלה דוח על התקדמות המגעים לקראת חתימה על הסכם בילטרלי עד 31.12.09. עוד הוחלט כי אם ימצא הצוות שאחת ממדינות המוצא של העו"ז אינה פועלת לקראת חתימה על הסכם, הוא ימליץ להפחית את אישורי הכניסה ממדינה זו.



ארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה מיולי 2005 וכשנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 עדיין לא הסדירו משרדי התמ"ת והפנים את נושא גיוס העו"ז והפיקוח על גביית העמלות - לא לגבי עו"ז מתאילנד (לענף החקלאות) ולא לגבי עו"ז ממדינות אחרות: לא נחתמו הסכמים בילטרליים, ולא הוקמו מנגנוני פיקוח באמצעות IOM או בהסדר אחר, ובפועל ממשיכים להגיע לישראל עו"ז ממדינות שידוע כי נגבים בהן עמלות מופרזות תמורת הזכות לעבוד בישראל. להסכמים הבילטרליים חשיבות רבה לביסוס מעמדה של ישראל בעולם, לביסוס יחסי ישראל ומדינות המוצא של העו"ז ולהבטחת מעמדם של העו"ז.

יודגש כי ככל שנדחית הסדרת הנושא נמשכת הפגיעה בזכויות העו"ז ומופעל לחץ להבאת עו"ז חדשים, שייאלצו לשלם דמי תיווך מופרזים. אשר על כן אין די בהחלטות ויש לפעול בנחישות ליישומן.

מדיניות הממשלה וביצועה

להלן נתונים מהדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2008 על מספר העו"ז בישראל, בעלי אשרת עבודה וחסרי אשרת עבודה, ועל שיעורם מכלל המועסקים בישראל בשנים 2004-2008 (באלפים):

שנה	מספר המועסקים בישראל	עו"ז	עו"ז ב-%
2004	2,634	195.8	7.4
2005	2,723	182.7	6.7
2006	2,801	180.3	6.4
2007	2,924	192.0	6.6
2008	3,041	203.3	6.7

מנתונים אלה עולה כי בשנים 2007-2008 חלה עלייה במספר העו"ז ובשיעורם מכלל המועסקים במשק לעומת שנת 2006. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם קווי היסוד של הממשלה ה-31, שנקבעו במאי 2006 ולפיהם הממשלה תפעל בהדרגה לצמצום מספרם הכולל של העו"ז, ובסיוע התהליך שיעורם המרבי יהיה 3% מכוח העבודה במשק.

פעולות לצמצום מספר העו"ז בעלי היתר בענפי החקלאות והבנייה

העלאת עלות העסקתם של העו"ז

התמריץ העיקרי להעסקת עו"ז הוא עלות העסקתו, שכן היא נמוכה מעלות העסקתו של עובד ישראלי. המלצות הוועדות השונות בנושא העו"ז שאימצו ממשלות ישראל מאז 1996 הדגישו את הצורך להעלות את עלות העסקת העו"ז כדי לצמצם את כדאיותה. להלן סקירת צעדים שנקטו להעלאה של עלות העסקת העו"ז בענפי החקלאות והבנייה:

1. הטלת שלומי חובה³³: תיקונים שנעשו בינואר 2000 ובדצמבר 2002 בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים), הטילו תשלומי חובה שונים על מעסיקי העו"ז. לפי חוזרי מדור התשלומים שביחידת הסמך, בשנת 2009 היה על מעסיק בענף הבנייה לשלם בגין כל עו"ז שהעסיק סכום של 20,915 ש"ח לשנה³⁴. נוסף על כך, היה עליו לשלם אגרת רישום תאגיד בסך 10,743 ש"ח לשנה, על פי חוק קבלני כוח אדם, ולהפקיד ערבות בסך 5,925 ש"ח להבטחת זכויותיו של העו"ז. לעומת זאת, מעסיקים בענף החקלאות שילמו בשנת 2009, לפי החוזרים האמורים, כ-1,660 ש"ח בגין כל עו"ז שהעסיקו³⁵.

אף שאחד מיעדיה של מדיניות הממשלה הוא צמצום הפער בין עלות העסקתו של עו"ז ובין עלות העסקתו של עובד ישראלי באמצעות הטלת תשלומי חובה על מעסיקי העו"ז, תשלומים אלו הוטלו בעיקר על המעסיקים בענף הבנייה, ואילו בענף החקלאות הוטלו על המעסיקים תשלומים מזעריים: מעסיק בענף הבנייה נדרש לשלם כ-1,740 ש"ח לחודש בעבור כל עו"ז (כ-30% משכר חודשי ממוצע של עו"ז שכיר בענף בשנת 2007³⁶), ומעסיק בענף החקלאות נדרש לשלם כ-140 ש"ח לחודש בעבור כל עו"ז (כ-3% משכר חודשי ממוצע של עו"ז שכיר בענף בשנת 2007).

2. העלאת עלות העסקתם של עו"ז באמצעות מנגנון השוק: כאמור, ועדת אנדרון סברה כי הדרך היעילה ביותר לצמצום מספר העו"ז היא העלאת עלות העסקתם באמצעות מנגנון כלכלי שיציע תחרות חופשית בין המעסיקים וייצור מחיר העסקה גבוה יותר.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)³⁷ עולה כי בענף הבנייה, שבו שונתה שיטת ההעסקה, עלה שכר העו"ז בשנים 2004-2007 בכ-26% (מכ-4,700 ש"ח לכ-5,900 ש"ח), ואילו בענף החקלאות, שבו לא שונתה שיטת ההעסקה, עלה השכר בכ-16% בלבד (מכ-3,820 ש"ח לכ-4,440 ש"ח).

יצוין כי ענף החקלאות שונה מענף הבנייה משום שבעניינו נשקלים גם שיקולים חברתיים, כגון תמיכה ביישובי הפריפריה, ולא שיקולים כלכליים בלבד.

33 תשלומים אלו אינם כוללים היטל על העסקת עו"ז שהוטל בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003.

34 רכיבי התשלום: אגרת בקשה, אגרה שנתית, דמי היתר ופיקדון. ב-2010 ישנתו סכומי הרכיבים ועלות ההעסקה תעלה לכ-27,173 ש"ח.

35 רכיבי התשלום: אגרת בקשה ואגרה שנתית. הסכומים אינם אמורים להשתנות ב-2010.

36 הלמ"ס, שנתון סטטיסטי לישראל 2008.

37 ראו הערה 36.

צמצום מכסות היתרי ההעסקה

ב-1997 החליטה הממשלה לצמצם את מכסות ההיתרים להעסקת עו"ז בענפים השונים, על סמך מדיניותה לצמצום מספר העו"ז בישראל. להלן מכסות ההיתרים שנקבעו לשנת 1997 לפני החלטת הממשלה, המכסות שתוכננו לשנת 2002 על פי החלטת הממשלה והמכסות שקבעה הממשלה ל-2006 ול-2008 בענפי החקלאות והבנייה, שהם הענפים העיקריים שמונהגות בהם מכסות:

מכסת ההיתרים בשנת 2008 על פי החלטות הממשלה	מכסת ההיתרים בשנת 2006 על פי החלטות הממשלה	מכסת ההיתרים שתוכננה לשנת 2002 על פי החלטת הממשלה ב-1997	מכסת ההיתרים בשנת 1997	ענף
12,000 (עד 9,000 (1.10.08 (מ-1.10.08)	15,000	3,000	75,600	בנייה
28,500	26,000	1,000	17,800	חקלאות
40,500-37,500	41,000	4,000	93,400	סה"כ

מהטבלה עולה כי מ-1997 עד 2008 חלה ירידה ניכרת במכסות ההיתרים להעסקת עו"ז בענף הבנייה. עם זאת, מכסת ההיתרים שנקבעה לשנת 2008 גבוהה מהמכסה שנקבעה לשנת 2002. לעומת זאת, הממשלה הגדילה במידה ניכרת את מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות מ-17,800 היתרים בשנת 1997 ל-26,000 בשנת 2006 ולכ-28,500 בשנת 2008.

הגדלת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשם עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה

הליך קבלת ההחלטה של הממשלה

1. (א) בינואר 2007 הגיש שר החקלאות לממשלה הצעת החלטה, שלפיה למכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנת 2007 יוספו 3,000 היתרים לצורך עידוד היצוא החקלאי ויישובי הפריפריה. בדברי ההסבר צוין כי מאז 2004 גדל הייצור החקלאי ב-24% והיצוא החקלאי גדל ב-65%, ויש מחסור חמור בעו"ז בענף החקלאות. על פי הצעת ההחלטה, הקצאת העו"ז תותנה בכך "שהמעסיק יעסיק עובד ישראלי כנגד כל עובד זר שיוקצה לו". לדברי ההסבר צורפה חוות דעת של פרופ' עזרא סדן, שנכתבה לבקשת עורכי דין שייצגו את מרכז המועצות האזוריות בישראל וחקלאים המתגוררים בפריפריה, ולפיה להעסקתם של עו"ז בפריפריה תועלת חומרית והתיישבותית, שכן בהיעדרם יחדלו להתקיים חבלי התיישבות שלמים, כגון הערכה התיכונה ופתחת ניצנה. כמו כן צוין בחוות הדעת כי השפעתה של העסקת העו"ז בפריפריה על שוק העבודה בישראל זניחה.

משרד המגיש הצעת החלטה לממשלה אמור להציג בה תמונה כוללת ובכלל זה החלופות האפשריות. כך גם נדרש על פי תקנון עבודת הממשלה כאשר הדבר מתבקש בנסיבות העניין. אף על פי כן לא ציין שר החקלאות בהצעת החלטה את החלופות האפשריות, ולא נמצא שנעשתה עבודת מטה יסודית בשיתוף גורמים מקצועיים לבחינה של ההצעה, החלופות האפשריות והשפעותיהן על מספר העו"ז בישראל ועל תעסוקת ישראלים.

כמו כן, על פי תקנון עבודת הממשלה, יש לציין בהצעת החלטה אם יש לה השפעה על משק המדינה. בהצעת החלטה שהגיש השר צוין שאין לה השפעה על משק המדינה. הדבר אינו מתיישב לכאורה עם הסתייגויות של שר התמ"ת דאז, מר אלי ישי, מהצעת החלטה דומה שהעלה שר החקלאות במאי 2006³⁸, ולפיהן גידול במספר העו"ז בשנים קודמות הביא לידי צמצום תעסוקתם של שכירים ישראלים. יצוין כי חוות דעתו של פרופ' סדן, שלפיה ההשפעה על שוק העבודה זניחה, נאמרה לגבי העסקת עו"ז ביישובי הפריפריה בלבד, ואילו הצעת החלטה נגעה גם להגדלת המכסה לגידולי יצוא בכל הארץ, והדבר עשוי להשפיע על משק המדינה בכללותו.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 ומפברואר 2010 מסר שר החקלאות, בין היתר, כי את ההצעה הגיש לממשלה "ע"פ המסקנה, שהגענו אליה במשרד החקלאות, לאחר עבודת מטה, כי אין חלופה אחרת" וכי "משרד החקלאות לא הציג כל חלופה כיוון שכרוב המקרים הישראלים אינם תחלופה לעובדים הזרים". משרד החקלאות הוסיף כי "לעתים גם כאשר ננגד עניו של השר היוזם לא עומדת חלופה להצעה המוגשת, לאחר שבחן את הנושא, עצם הגשת ההצעה עשויה להוביל לשיח בין המשרדים ובחינת חלופות".

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, כי נושא העו"ז נדון בממשלה כמה פעמים בעבר ובהן הוצגה השפעתם של העו"ז על שוק העבודה בישראל, ומכאן שהממשלה קיבלה את המידע הנחוץ ולא היה כל פגם בתהליך קבלת ההחלטות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שר החקלאות ומשרד החקלאות לא צירפו לתשובותיהם מסמכים המעידים על עבודת המטה שמסקנתה הייתה שאין חלופה אחרת. עוד יוער כי עבודת מטה נאותה מחייבת, בין היתר, בחינת חלופות, וראוי שתיעשה לפני הגשת הצעת החלטה ותופיע בה. כמו כן אף אם הצעת החלטה לממשלה עשויה להביא לידי בחינת חלופות אין בכך כדי ליצור תחליף הולם לעבודת מטה מסודרת. אשר לתשובת מר דינור יוער כי לא זו בלבד שלפי תקנון עבודת הממשלה המידע הנחוץ היה צריך לקבל ביטוי בדברי ההסבר להצעת החלטה, אלא שכאמור בדברי ההסבר צוין שאין להצעה השפעה על משק המדינה, ואילו על פי חוות הדעת של פרופ' סדן ההשפעה זניחה בנוגע להעסקה ביישובי הפריפריה בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 מסר שר החקלאות כי "משרד החקלאות שוקד בימים אלו על הקמת יחידת מטה לחשיבה כלכלית אסטרטגית שתוכל לספק דוחות ונתונים ערכניים שישמשו את מקבלי ההחלטות, מהלך זה הינו חלק מהמסגרות אליהם הגיעה הנהלת המשרד, ע"מ שתוכל לבסס את החלטותיה על עבודות מקצועיות, שיוכנו ע"י משרד החקלאות".

(ב) שר האוצר דאז, מר הירשזון, התנגד להצעת החלטה, בין היתר משום שהייתה מנוגדת לקווי היסוד של הממשלה ולמדיניותה לצמצם את מספר העו"ז ומשום שלא קדם להצעה דיון מקצועי של המשרדים לשם בחינת החלופות להגדלת מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז.

בינואר 2007 החליטה הממשלה³⁹ להסמיך צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר דינור, שיוסיף למכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנים 2007-2009 3,000 היתרים לכל היותר, וייעד אותם בעיקר לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה.

2. באפריל 2007 החליטה הממשלה⁴⁰ לאמץ את המלצת הצוות ולהוסיף בשנים 2007-2009 2,500 היתרים להעסקת עו"ז, שיועדו לגידולי יצוא וליישובי הפריפריה (להלן - הקצאה מיוחדת). על פי תנאי ההקצאה המיוחדת, כנגד כל עו"ז שיוקצה למעסיק יועסק עובד ישראלי. נקבע כי העובדים הישראליים שהועסקו על ידי חקלאים בכמה יישובים⁴¹ (להלן - אזורי עדיפות מיוחדת) טרם קבלתה של החלטת הממשלה יוכרו כמי שמועסקים כנגד העו"ז שהוקצו בהקצאה המיוחדת, וזאת בשל הקושי של יישובים אלה לגייס עובדים ישראליים עקב בידודם. יצוין כי על פי נתוני משרד החקלאות, בשנת 2008 הוקצו ליישובים באזורי העדיפות המיוחדת כ-3,700 היתרים להעסקת עו"ז מתוך מכסה של 26,000 היתרים (כ-14%), ובהקצאה המיוחדת הוקצו להם עוד כ-620 היתרים (כ-25% מכלל ההיתרים שהוקצו לחקלאים בהקצאה זו).

בדיקת קיום התנאי של העסקת עובדים ישראליים

1. (א) הממשלה הטילה על משרד התמ"ת לקבוע כללים ונהלים לבקרת יישומם של תנאי ההקצאה המיוחדת ולאכיפתם. מדור התשלומים שביחידת הסמך (להלן - מת"ש) הופקד על בדיקתם של דוחות החקלאים על העסקת עובדים ישראליים. במאי 2008 הודיע מנהל מת"ש לממונה על יחידת הסמך דאז, מר אפרים כהן, כי מת"ש אינו יכול לאשר את הדוחות. הוא ציין את הסיבות לכך והוסיף: "על פניו נראה כי הרשומים בדוחות אינם נכונים ולא מצביעים על מה שקורה בשטח הלכה למעשה. החלטת הממשלה גורמת שהמעסיקים פועלים בדרכים לא מקובלות על מנת להצדיק קליטת העו"ז".

נמצא כי למרות האמור הורה הממונה על יחידת הסמך דאז למנהל מת"ש להסתמך על תצהירי המעסיקים. במאי 2008 הוארך תוקפם של ההיתרים להעסקת עו"ז שניתנו בהקצאה המיוחדת בלא שהובהר אם המעסיקים עמדו בתנאי קבלתם.

עוד נמצא כי הממונה על יחידת הסמך ויו"ר מינהלת עו"ז דאז, מר אפרים כהן, והממונה על יחידת הסמך דהיום, מר מאיר שפיגלר, לא דרשו מאגף האכיפה שביחידת הסמך, המפקח על משקי החקלאים, לבצע ביקורות במשקים שנדרשו לקיים את התנאי האמור כדי לאמת את העסקתם של עובדים ישראליים.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר הממונה על יחידת הסמך דאז, כי מאחר שידע כי בכוונתו של משרד החקלאות להגיש לממשלה הצעת החלטה לביטול התנאי האמור בחודשים יולי-ספטמבר 2008, הוא לא פעל לאכיפתו. הממונה על יחידת הסמך דהיום מסר כי "בפועל, יתכן מחוסר תשומת לב, המידע אודות תנאי הסף הנדרש למימוש היתרי עידוד הייצוא, לא הגיע לידיעת ממוני המחוזות".

39 החלטה מס' 1000.

40 החלטה מס' 1537.

41 יישובים בערבה התיכונה, קדש ברנע, עין חצבה, עין תמר, נאות הכיכר וכמהין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד לא התקבלה החלטת ממשלה אחרת היה על הממונה על יחידת הסמך לפעול לאכיפת התנאי, וכי ראוי היה למצוא דרכים לשיתוף פעולה בין מת"ש ליחידת האכיפה, האמונה על ביקורי פיקוח במשקי החקלאים.

(ב) בספטמבר 2008 דיווח לראשונה מנהל מת"ש ליו"ר מינהלת עו"ז על העובדים הישראליים שהועסקו בענף החקלאות על פי תנאי ההקצאה המיוחדת. על פי הדיווח, אף שניתנו לחקלאים באזורים שאינם אזוירי עדיפות מיוחדת 1,262 היתרים להעסקת עו"ז בהקצאה המיוחדת, רק 327 ישראלים נקלטו בעבודה בענף החקלאות (26%). נתון זה הסתמך על הצהרות החקלאים בדבר מספר הישראלים שהעסיקו ללא בדיקת אמינותן.

על פי נתוני מערכת "אביב", המערכת הממוחשבת של רשות ההגירה, בסוף יולי 2008 הועסקו 1,945 עו"ז שהיתריהם ניתנו בהקצאה המיוחדת, וכ-575 מהם הועסקו באזורי עדיפות מיוחדת, שבהם לא נדרש מילוי התנאי של קליטת עובד ישראלי כנגד קליטת עו"ז. לפיכך, ובהתחשב בדיווח של מנהל מת"ש, במועד זה הועסקו 1,043 עו"ז⁴² שלא הועסקו כנגדם עובד ישראלי, ולכאורה היה צריך לבטל את ההיתרים למעסיקיהם, אך הדבר לא נעשה.

2. בנובמבר 2008 הגיש שר החקלאות לממשלה הצעת החלטה לדחיית קיום התנאי של העסקת עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שהוקצה בהקצאה המיוחדת, וזאת כדי שמעסיקים שקיבלו היתרים להעסקת עו"ז בהקצאה המיוחדת יהיו רשאים להעסיק אותם תקופה נוספת אף שלא קלטו עובדים ישראלים. הממשלה החליטה⁴³ לקבל את הצעת ההחלטה שהגיש שר החקלאות, וקבעה כי מיולי 2009 יינתנו ההיתרים באזור פיתוח א'⁴⁴ רק לחקלאים שעמדו בתנאי של העסקת עובד ישראלי, ובשאר אזורי הארץ המועד הקובע יהיה ינואר 2009.

(א) שר האוצר התנגד להצעת ההחלטה בטענה שדחיית ההתניה מנוגדת להמלצות הצוות ממרס 2007, והיא "מכשירה פעולות שנעשו בניגוד להחלטות ממשלה", כלומר אי-עמידה בתנאי ההתניה שקבעה הממשלה. הוא הוסיף כי "ההחלטה כמוצעת עשויה להביא לפיטורי העובדים הישראליים שנקלטו בעבודה, אשר נוכח ההאטה הצפויה בפעילות הכלכלית במשק ובשוק העבודה צפויים לעמוד בפני קושי מוגבר לשוב לשוק העבודה".

(ב) בהצעת ההחלטה האמורה צוין כי משרד החקלאות יודא שמעסיקים שקלטו עובדים ישראלים על פי ההנחיה ימשיכו להעסיקם. כמו כן צוין כי תוקפם של ההיתרים יוארך כדי שהגורמים המקצועיים במשרדים הנוגעים בדבר יוכלו לגבש פתרונות מעשיים ליישום ההתניה עד סוף דצמבר 2008.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קודם לקבלת ההחלטה האמורה הייתה צריכה להיעשות עבודת מטה לבחינת הסיבות לאי-עמידה בתנאי ההתניה, אולם הדבר לא נעשה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי משרד החקלאות לא וידא את המשך העסקתם של העובדים הישראליים שנקלטו בעבודה על פי התנאי שנקבע. כמו כן יחידת הסמך, האחראית לפיקוח ולבקרה בכל הנוגע ליישום ההתניה, לא נערכה לכך עד סוף דצמבר 2008 כמתחייב.

42 $1,945 - 575 - 327 = 1,043$

43 החלטה מס' 4201.

44 אזור פיתוח א' - כמשמעותו בצו לעידוד השקעות הון בחקלאות (קביעת תחומי אזורי פיתוח א' ו-ב') (הוראת שעה), התשס"ח-2008.

3. הארכת תוקף ההיתרים: היתרי ההקצאה המיוחדת הוענקו לחקלאים באוקטובר 2007, והם היו תקפים עד סוף אפריל 2008. עקב פניות של ארגוני החקלאים בבקשה לאשר להם ארכה להגשת הדוחות בעניין העמידה בתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה, האריך הממונה על יחידת הסמך את תוקפם של ההיתרים האלה פעמיים: עד סוף מאי 2008 ועד סוף יוני 2008. בנובמבר 2008 האריך הממונה על יחידת הסמך את תוקף ההיתרים עד סוף דצמבר 2008.

בשלוש ההארכות הללו הוארך גם תוקף ההיתרים שניתנו לחקלאים שעל פי הצהרותיהם לא עמדו בתנאי של העסקת עובד ישראלי כנגד כל עו"ז שנקלט בעבודה. רק מיולי 2009 הותנתה הארכת תוקפם של ההיתרים בהצהרת החקלאים שהם עומדים בתנאי שנקבע.



חוזרת ונשנית התופעה של אי-ביצוע החלטות ממשלה. אשר על כן ראוי שהממשלה תורה שגורם מטעמה ינתח את הכשלים ויפיק לקחים כדי שמצב מעין זה לא יישנה.

יישום החלטות הממשלה לצמצום מספר העו"ז בענף החקלאות

1. (א) על פי המלצות הצוות שאימצה הממשלה באפריל 2007⁴⁵, נדרש משרד החקלאות להיערך לצמצום מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות כדי ליישם את מדיניות הממשלה לצמצום מספר העו"ז. נקבע כי שר החקלאות יבחן את מדיניות ההקצאה של עו"ז לענפי החקלאות השונים, ומסקנותיו יוצגו לממשלה עד סוף 2007. עוד נקבע כי תוקם ועדה בראשות משרד החקלאות, שחבריה יהיו נציגים ממשרד החקלאות, ממשרד התמ"ת וממשרד האוצר (להלן - ועדת המיכון), והיא תגבש תכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והמיכון בתחום החקלאות ותביא אותה לאישור הממשלה בתוך שלושה חודשים. זאת כדי לצמצם את התלות בעו"ז ולהרחיב את אפשרויות התעסוקה של עובדים ישראלים בענף.

משרד מבקר המדינה העלה כי בניגוד להחלטת הממשלה, משרד החקלאות לא בחן את מדיניות ההקצאה של עו"ז לענפי החקלאות השונים, וממילא לא הוצגו מסקנות לממשלה כמתחייב. עוד נמצא כי בספטמבר 2007 גיבש משרד החקלאות עבור ועדת המיכון תכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והמיכון, הכרוכה בתמיכה כספית של המדינה. אולם ועדת המיכון לא אישרה את התכנית, וממילא לא הביאה אותה לאישור הממשלה. אמנם באותו המועד פעלה ועדה לעיצוב מדיניות בנושא העו"ז בישראל, והיא בחנה את האפשרות לצמצם את מספר העו"ז באמצעות המיכון בתחום החקלאות (ראו להלן - תכנית אסטרטגית לצמצום מספר העו"ז בשנים 2009-2015), אולם על פי כללי מינהל תקין יש ליישם את החלטות הממשלה, ואם נדרשה ארכה לגיבוש התכנית למיכון היה צריך לדון בכך בממשלה.

(ב) מזכירות הממשלה עוקבת אחר ביצוע החלטות הממשלה, כמתחייב מתקנון עבודת הממשלה. בנובמבר 2007 שלח מזכיר הממשלה דאז, מר עובד יחזקאל, מכתב לשר החקלאות ובו דרש שידווח לו על ביצוע החלטות הממשלה שהתקבלו בכהונתה של הממשלה דאז, בהן החלטה האמורה.

משרד מבקר המדינה העלה כי היועץ למנכ"ל משרד החקלאות דיווח ליועצת שר החקלאות שהחלטה האמורה בוצעה, וכך מסר השר בדצמבר 2007 למזכיר הממשלה דאז, במענה על פנייתו, אף שהחלטה לא בוצעה במלואה. משמע שהמידע שמסר שר החקלאות למזכיר הממשלה לא היה מדויק לכאורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כתב שר החקלאות כי "הודעתו של יועץ מנכ"ל משרד החקלאות...הינה טעות בדיווח".

יודגש כי ההחלטה לא בוצעה במלואה: מדיניות הקצאת העו"ז לא נבחנה ונושא המיכון נדחה בכשנתיים.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, הניסיון לצמצם את מספר העו"ז בענף החקלאות לא נכשל רק בגלל אי-נקיטת הצעדים שהומלצו, בהם העלאת עלות העסקתם של עו"ז וחוסר העקביות של הממשלה, שבא לידי ביטוי בהחלטותיה, אלא גם משום שהמדינה לא פעלה למציאת חלופות להעסקת עו"ז בענף החקלאות. כך, למשל, עוד בשנת 1997 הוצע בדוח צוותי העבודה להפעיל תכנית שתעודד חקלאים לקלוט 500 מובטלים ישראלים, אך היא לא יצאה אל הפועל. עלות התכנית, על פי ההצעה, הייתה 2 מיליון ש"ח.

רק כעבור 12 שנים, בשנת 2009, גובשה הצעה משותפת של משרד האוצר ומשרד החקלאות לביצוע "פיילוט" לעידוד ישראלים לעבוד בקביעות בענף החקלאות. ה"פיילוט" המוצע מיועד להעסקת 300 עובדים ישראלים במשך שנה, ו-5 מיליון ש"ח הוקצו למתן תמריצים לעובדים. ה"פיילוט" היה אמור להתחיל בנובמבר 2009, אולם עד סוף ינואר 2010 הוא לא יצא אל הפועל.

מדיניות שמים סגורים

הבאת עו"ז לענף החקלאות בשנת 2008

בשנת 2002 קבעה הממשלה מדיניות המכונה "שמים סגורים", שמשמעותה מניעת כניסתם של עו"ז חדשים לארץ ומילוי מכסות ההיתרים שניתנו למעסיקים באמצעות העו"ז הנמצאים בארץ ללא רישיון תקף וללא מעסיק כדי לצמצם את מספר העו"ז בארץ.

1. בנובמבר 2008 אישר מנהל רשות ההגירה דאז, מר גנות, לחקלאים להביא עו"ז מחו"ל להשלמת מכסות ההיתרים שלא מומשו בשנת 2008. באותו החודש הוציא מנהל מת"ש הנחיות לגבי הבאת עו"ז מחו"ל לצורך מימוש ההיתרים. על פי נתוני מת"ש, עד דצמבר 2008 אושרה הבאתם של כ-1,400 עו"ז מתאילנד לשם השלמת מכסת ההיתרים.

לפי נתוני מערכת "אביב" של רשות ההגירה, בדצמבר 2008 היו רשומים כ-1,700 עו"ז ללא רישיון וללא מעסיק חוקי בענף החקלאות (כ-6% מסך העו"ז בענף). הביקורת העלתה כי רשות ההגירה לא השתמשה בנתונים אלה לאיתור העו"ז ולהשמתם, ובהנחיות שפרסם מת"ש לא נקבע כי לפני הבאת עובדים מחו"ל יש לפעול להשמת העו"ז שרישיונם פג אצל החקלאים הזכאים למימוש ההיתרים, על פי מדיניות שמים סגורים.

בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה ומנהל רשות ההגירה דאז, מר גנות, שהתקיימה בינואר 2010, ציין מר גנות כי לא הייתה יכולת מעשית להשים תחילה את העו"ז שרישיונם פג משום שהם לא היו עצורים, ומעצרים היה באחריות האגף לזרים במשרד הפנים (להלן - האגף לזרים) ומינהלת ההגירה במשטרת ישראל.

מן האמור לעיל עולה כי לא נעשה מאמץ להשמתם של עו"ז השוהים בארץ ללא רישיון תקף בעבודה: לחקלאי יש תמריץ כלכלי להבאת עו"ז מחו"ל, ורשות ההגירה אינה פועלת למילוי ההיתרים באמצעות העו"ז השוהים בארץ. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות זאת בחומרה.

2. (א) רשות ההגירה קבעה את נוהל שמים סגורים (להלן - הנוהל), המיושם באמצעות האגף לזרים. לפי הנוהל, עו"ז שנכנסו לישראל כחוק ונמצאים במשמורת⁴⁶ בגין שהייה או עבודה לא חוקית יועברו למעסיקים בעלי היתר שלא מומש הזקוקים לעובדים, כלומר המעסיקים מחויבים להעסיק עו"ז הנמצאים במשמורת ולא להביא עו"ז מחו"ל. עוד נקבע כי האגף לזרים ידווח למשרד התמ"ת על מעסיקים המחליטים שלא לממש את היתריהם בדרך זו, וכי המשרד יבחן עמם את פשר הסירוב.

בשנים 2007 ו-2008 הושמו, בהתאמה, 187 ו-137 עו"ז שהיו במשמורת. נמצא כי במערכת הרישום המנוהלת במתקן המשמורת אין נתונים על מספר העו"ז בכל ענף העסקה, הנחוצים לבדיקת יישום הנוהל. כמו כן נמצאו פניות רבות שהפנה האגף לזרים לחקלאים בעלי היתרים שלא מומשו כדי שיממשו את ההיתרים באמצעות השוהים במשמורת, אך היו שלא נענו והיו שהשיבו שהם מעוניינים בעובדים מחו"ל בלבד. האגף לזרים לא דיווח על כך למשרד התמ"ת כמתחייב מהנוהל.

(ב) השמה "מהשטח": רוב ההשמות של עו"ז נעשות "מהשטח" - בשנים 2007 ו-2008 הושמו כך 1,429 ו-2,038 עו"ז, בהתאמה. בהליך זה מנוידים עו"ז חסרי אשרה שנעצרו לחקלאים בעלי היתר שלא מומש טרם הבאתם למשמורת. הליך זה הוא המועדף הן מהבחינה ההומניטרית והן מהבחינה הכלכלית משום שכך נמנע מעצר ממושך ונחסכות הוצאות המשמורת. כדי שהליך זה יבוצע יש צורך במידע מיחידת רשות ההגירה בנתב"ג ובכלל זה רשימות של חקלאים בעלי היתרים שלא מומשו.

משרד מבקר המדינה בדק השמות "מהשטח" של עו"ז בענף החקלאות שנעשו בספטמבר 2008, ומצא כי בידי האגף לזרים לא היו הרשימות האמורות. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיתקיים הליך השמה שוויוני על האגף לזרים לבצע את השמת העו"ז "מהשטח" על פי רשימות של חקלאים שנדרשים להם עו"ז ואמות מידה שנקבעו מראש ובשקיפות.

תכנית אסטרטגית לצמצום מספר העו"ז בשנים 2009-2015

1. כאמור, באפריל 2007 אישרה הממשלה את עקרונות הפעולה ליישום אג'נדה כלכלית-חברתית לשנים 2008-2010 שיעדיה הם צמצום העו"ז ועידוד הצמיחה, בעיקר באמצעות גידול התעסוקה של ישראלים. הממשלה קבעה כי לצורך גיבוש, יישום וליווי של תכנית הפעולה תוקם ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר דאז, מר ירום אריאב (להלן - פורום האג'נדה). פורום האג'נדה פעל באמצעות ועדות משנה. ביוני 2007 מינה מר אריאב ועדת משנה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בענפי המשק השונים בישראל בראשותו של המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן - ועדת אקשטיין).

בספטמבר 2007 הגישה ועדת אקשטיין לפורום האג'נדה את הדוח שהכינה ובו המליצה לבצע מהלך ארוך טווח לצמצום מספר העו"ז בישראל, בין היתר בענפי הבנייה והחקלאות. על פי המלצות הוועדה, עד שנת 2014 יצומצם מספר העו"ז בענף החקלאות ל-5,000, והם יעסקו באזורי הספר המרוחק⁴⁷ בלבד. עוד המליצה הוועדה שבענף הבנייה תותר העסקתם של מומחים מעטים בלבד.

הומלץ כי לשם כך יוגבר התיאום בין הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא העו"ז; עלות העסקתם של העו"ז תועלה ב-40% לפחות (חוץ מעלות העסקתם של עו"ז קבועים בענף החקלאות בספר המרוחק); יוגברו פעולות האכיפה הן להבטחת זכויות העו"ז והן לצמצום מספר העו"ז חסרי האשרה; יצומצמו מכסות ההיתרים להעסקת עו"ז; תעודד השתלבות ישראלים בחקלאות; ויוטמעו טכנולוגיות שיחליפו ידיים עובדות. הוועדה ציינה בדוח כי אימוץ ויישום של כל המלצותיה במהלך ארוך טווח בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר תוך הפגנת נחישות של הממשלה ודרגי הביצוע הם תנאי להשגת יעדי האג'נדה הכלכלית-חברתית - הרחבת התעסוקה של ישראלים וצמצום העו"ז.

2. (א) באוגוסט 2008 החליטה הממשלה⁴⁸ לאמץ את עקרונות דוח ועדת אקשטיין, ובין השאר להקים צוות בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל שיגבש תכנית ארוכת טווח להחלפת העובדים הלא ישראלים בענף החקלאות בעובדים ישראלים. עוד נקבע כי הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה עד סוף דצמבר 2008.

עד נובמבר 2009 לא סיים הצוות את עבודתו ולא הגיש את מסקנותיו לממשלה.

במאי 2009 התקבלה החלטת ממשלה⁴⁹ המאמצת מסמך עקרונות שעליו חתמו התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות. במסמך העקרונות נקבע מתווה לתכנית רב-שנתית לצמצום מספרם של העו"ז ולעידוד תעסוקת ישראלים בענף החקלאות: הקטנה הדרגתית של מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015 וגידול של 1,500 עובדים ישראלים קבועים בענף החקלאות בשנים האמורות.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר המשנה לנגיד בנק ישראל כי "הדוח טרם פורסם, משום שאחדים מחברי הוועדה ביקשו להכניס בו מספר שינויים כתנאי לחתימתם". עם זאת, לדבריו, המלצות הוועדה והעקרונות המרכזיים ליישומן, היו הבסיס המקצועי למסמך העקרונות האמור, והוא "מייצג פשרה הן מקצועית והן פוליטית בין עמדות החתומים על סיכום העקרונות".

בתשובתו מפברואר 2010 מסר שר החקלאות כי "תהליך הגמילה של החקלאים מהעובדים הזרים חייב היה להיעשות בהדרגה, תוך תהליך של הסתגלות והתארגנות ליישום ההחלטה".

47 בקעת הירדן, אזור ים המלח, הערבה והר הנגב הצפוני והדרומי.

48 החלטה מס' 3996.

49 החלטה מס' 147.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם יש חשיבות להסכמה שהושגה עם החקלאים, אולם היא הייתה כרוכה בנסיגה גדולה מהיעד שקבעה ועדת אקשטיין: על פי החלטת הממשלה האמורה, בשנת 2015 תותר העסקתם של 18,900 עו"ז, ואילו על פי המלצות ועדת אקשטיין, בשנת 2014 יועסקו רק 5,000 עו"ז (באזור הספר המרוחק בלבד). יתר על כן, על פי תכנית זו, מכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף החקלאות לשנת 2015 גדולה ממכסת ההיתרים להעסקת עו"ז בענף זה לשנת 1997, שבה הצהירה הממשלה על כוונתה לצמצם במידה ניכרת את מספר העו"ז בענף החקלאות עד שנת 2002.

(ב) במסמך העקרונות נקבע שהמדינה תעמיד לתכנית תקציב של 325 מיליון ש"ח, והוא יופנה בעיקר להשקעות במיכון שיחליף ידיים עובדות. עוד נקבע במסמך העקרונות כי עד סוף אוגוסט 2009 ייחתם הסכם מפורט ליישום והוא יובא לאישור הממשלה, וכי עד חתימת ההסכם המפורט מסמך העקרונות הוא הסכם מחייב לכל דבר ועניין. עד ינואר 2010 לא נחתם ההסכם המפורט.

כאמור, כבר בספטמבר 2007 הכין משרד החקלאות תכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והמיכון לשם צמצום מספר העו"ז, אולם הוא לא הביא אותה לאישור הממשלה כמתחייב מהחלטת הממשלה. תכנית זו כללה מענק לחקלאים המשקיעים במיכון וסיוע למחקר ופיתוח בתחום זה בסך כולל של 208 מיליון ש"ח. התכנית הייתה אמורה להביא לידי הפחתה של כ-6,200 עו"ז.

לעומת זאת, במסמך העקרונות נקבע כי יינתן סיוע בסך 325 מיליון ש"ח, וכעבור שש שנים יצטמצם מספר העו"ז בכ-8,600. מן הראוי היה שיצורף למסמך עקרונות כזה, שיישמו כרוך בתמיכה ממשלתית של מאות מיליוני ש"ח, חישוב כלכלי המנתח את העלויות (הגבוהות מן העלויות של התכנית מ-2007) ואת התועלות של המתווה שנקבע, אולם הדבר לא נעשה.

(ג) במסמך העקרונות נקבע כי ממועד החתימה עליו "יפתחו השמים" לקליטת עו"ז מחו"ל כדי למלא את המכסה על פי מתווה התכנית. הביקורת העלתה כי במועד זה לא היה אפשר ליישם הלכה למעשה את "פתיחת השמים" משום שביולי 2008 החליטה הממשלה שמשנת 2009 יורשו להיכנס לישראל רק עו"ז ממדינות שנחתמו עמן הסכמים בילטרליים, אך הסכמים כאלה טרם נחתמו. בספטמבר 2009 החליטה הממשלה לדחות ליוני 2010 את המועד שבו תותנה כניסתם של העו"ז בחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינתם⁵⁰, ולכן רק מספטמבר 2009 ניתן להביא עו"ז על פי המתווה⁵¹.

(ד) במסמך העקרונות נקבע שעם חתימת ההסכם המפורט ימנו שרי האוצר והחקלאות ועדת פיקוח ומעקב שתורכב מארבעה חברים: נציגים ממשרדי האוצר והחקלאות, נציג רשות ההגירה ונציג התאחדות חקלאי ישראל, והיא תפקח על יישום ההסכם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חוסר העקביות של הממשלה בכל הנוגע להחלטותיה בעניין מכסות ההיתרים להעסקת עו"ז והשינויים התכופים שבוצעו בהן, על ועדת הפיקוח והמעקב להבטיח שהסיוע יינתן רק אם מספר העו"ז יצומצם על פי המתווה שנקבע. לשם כך עליה לקבוע אמות מידה וכללים לפיקוח ולבקרה, ובכלל זה אבני דרך בתקופת ההפעלה של התכנית.

50 החלטה מס' 752.

51 נושא יישום מסמך העקרונות לא נבדק בבקורת.

(ה) ועדת אקשטיין המליצה גם להקים גוף כלכלי מקצועי שיעסוק בנייתו ההשפעות של העסקת עובדים לא ישראלים על המשק ועל החברה, ויגבש המלצות לגבי מספר העובדים הלא ישראלים הרצוי ותנאי העסקתם. עד מועד סיום הביקורת לא הוקם גוף זה.

סדרי הפיקוח על העסקת עו"ז בענף הבנייה

עד שנת 2005 נתן שירות התעסוקה היתרים להעסקת עו"ז בענף הבנייה (להלן - ענף הבנייה או הענף) לקבלני הבניין, על פי היקפי הבנייה שלהם. שיטה זו חייבה את הגופים המופקדים על הנושא להתנהל מול אלפי מעסיקים, ולקחה, בין היתר, בחוסר שליטה ובקרה⁵². כאמור, במאי 2005, לאחר שהתקבלו המלצות ועדת אנדרון, הועסקו העו"ז באמצעות תאגידי כוח אדם. לפי שיטת העסקה זו, התאגידיים מקבלים רישיון להעסיק מספר מוגדר של עובדים (עד 700 לתאגיד), ועליהם לשלם דמי רישיון ואגרות שונות. התאגידיים משלמים את שכר העו"ז ואחראים לקיום התנאים שהם זכאים להם על פי דין, וקבלן בניין המבקש להעסיק עו"ז פונה לאחד התאגידיים ומשלם לו בעבור קבלת שירותי העבודה. לעו"ז ניתנת הזכות לעבור בין תאגידיים. בשנת 2005 פרסם משרד התמ"ת נוהל המפרט את אופן היישום של שיטת העסקה זו (להלן - נוהל התאגידיים או הנוהל). האחריות ליישום הנוהל הוטלה על מת"ש.

הליכי הרישוי

תאגיד המבקש לקבל רישיון להעסקת עו"ז בענף הבנייה נדרש לעמוד בתנאים שונים. בשנת 2009 היו בישראל 32 תאגידיים מורשים.

1. בדיקת נושאי משרה בתאגיד: על פי הנוהל, אחד התנאים המקדמיים לקבלת רישיון והיתרים הוא שנושאי משרה בתאגיד⁵³ לא הורשעו בחמש השנים האחרונות בעברה שמפאת חומרתה, מהותה או נסיבותיה הם אינם ראויים לעסוק במתן שירותי כוח אדם של עו"ז, לא מתנהלים נגדם הליכים ולא הופעלו כלפיהם סמכויות מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, וחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. על כן נדרש התאגיד, בין היתר, לפרט בבקשה לרישיון את נושאי המשרות אצלו ולצרף תצהירים שלהם בדבר עמידתם בתנאים האמורים.

מבדיקת מסמכי הבקשות של התאגידיים לקבלת רישיונות לשנת 2008 עלה כי מוסרי הבקשות של שישה תאגידיים (16%) הודהו כבעלי תפקידיים שהם לכאורה נושאי משרה, ואולם התאגידיים לא מסרו את פרטיהם במסמכי הבקשה ולא צירפו תצהירים שלהם. אף על פי כן אישר משרד התמ"ת את הבקשות.

2. תשלום קנסות: אחד התנאים להארכת תוקפו של רישיון לתאגיד הוא תשלום כל הקנסות החלוטים שהוטלו על התאגיד בגין הפרה של חוק עובדים זרים, חוק קבלני כוח אדם או חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.

52 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, עמ' 683.

53 נושא משרה מוגדר בנוהל כ"מנהל פעיל בתאגיד, וכן פקיד שחובתו מטעם התאגיד לפעול לקיום חובותיו כלפי העובדים או כלפי יחידת הסמך".

ואולם התברר כי למרות האמור יחידת הסמך לא התנתה את הארכת תוקף הרישיונות בשנת 2008 בתשלום הקנסות, והוארך תוקף רישיונותיהם של שישה תאגידיים שלא שילמו את כל הקנסות. מנתוני יחידת הסמך הועלה כי באותה העת הסתכמו הקנסות האלה בכ-660,000 ש"ח. יוער כי בשנת 2009 הותנתה קבלת הרישיון בתשלום הקנסות, אם כי הדבר נעשה רק במרס, והביא לידי איחור במתן הרישיונות.

3. הסדרת נהלים: מדי שנה בשנה מאז 2005 מחליטה ועדה בין-משרדית בראשות הממונה על יחידת הסמך אם להעניק לתאגידיים רישיונות ואם להאריכם. לפי סדרי מינהל תקין, ראוי שסמכויותיה של ועדה שיש לה נגיעה לציבור, סדרי עבודתה של ועדה זו ואמות המידה לקבלת החלטותיה יעוגנו בנהלים. יצוין כי בדיון שקיימה הוועדה בראשית 2007 העלו שניים מחבריה את הצורך בקביעת אמות מידה ונהלים מפורטים לקראת הדיונים הבאים, ואולם הדבר לא נעשה. אשר על כן שומה על רשות ההגירה לפעול בהקדם לקביעת נהלים לפעילות הוועדה ולפרסמם כנדרש⁵⁴.

פיקוח ובקרה על דיווחי התאגידיים

1. לפי הנהל, על התאגידיים לנהל מערכת הנהלת חשבונות נפרדת וייחודית להעסקת עו"ז בענף הבנייה, שתהיה בעלת חיבור מקוון (On Line) ליחידת הסמך כדי שגופי הפיקוח והבקרה ביחידה יוכלו לקבל בכל עת נתונים בדבר סדרי העסקת העו"ז. ועדת אנדרון ראתה בחיבור זה כלי יעיל לפיקוח ולבקרה שישמש לממשלה בסיס מידע להמשך גיבוש מדיניות בנושא. עוד נקבע בנהל כי מדי חודש בחודשו יעביר כל תאגיד למת"ש קובץ ובו נתונים על השכר ששולם באותו החודש לכל אחד מן העו"ז בתאגיד ונתונים נלווים, בהם שעות עבודה וניכויים מהשכר.

הבדיקה העלתה כי ממועד יישומה של שיטת התאגידיים, מאי 2005, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא יצרה יחידת הסמך חיבור מקוון בינה ובין תאגיד כלשהו, והפיקוח והבקרה על הנהלת החשבונות של התאגידיים התמצו בבקרה שגרתית על הדוחות החודשיים של התאגידיים.

עוד נמצאו ליקויים בבקרה על הדוחות החודשיים: מדי חודש בחודשו מפיק מת"ש מדיווחי התאגידיים "דוחות שגויים", שאמורים להציג נתוני שכר שנמצאו לא תקינים, כגון שכר בסיס נמוך משכר מינימום וניכויים גבוהים מהמותר. מת"ש מברר את הנתונים הללו עם התאגידיים, ומורה להם להסדיר את הטעון תיקון. נמצא כי במועד סיום הביקורת לא סיים מת"ש את בירוריהם של נתונים רבים שנכללו ב"דוחות השגויים" אף שחלף זמן רב מאז הפקתם וחלקם אף הופקו ב-2008. עוד נמצא כי דוחות אלה לא הציגו נתונים של תשלום נמוך מהנדרש בגין שעות נוספות.

נתונים לא תקינים משמעם פגיעה לכאורה בתנאי השכר של העו"ז. אשר על כן שומה על מת"ש להקפיד כי נתונים אלה יטופלו ללא דיחוי, וכן לבחון את הליך הבקרה לגבי תשלום השעות הנוספות לעו"ז.

2. הקשר עם אגף האכיפה: כאמור לעיל, בבקרת חשבונות התאגידיים בלשכות מת"ש עולים לעתים ממצאים שיש בהם כדי לעורר חשש להפרה של חוקי העבודה או נהלים, כגון פיגורים בתשלומי שכר וניכויים שלא כדין. בנסיבות אלה אף אם הליקויים תוקנו, מן הראוי

54 בעניין זה ראו גם סעיף 6 (א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

שלשכות מת"ש יסבו את תשומת לבו של אגף האכיפה לממצאיהן (על האגף ראו להלן), ובייחוד אם מדובר בליקויים חוזרים ונשנים אצל תאגידי מסוימים. ואולם לא נמצא שלשכות מת"ש עשו זאת. יצוין כי אף שמשנת 2008 מצויים מת"ש ואגף האכיפה באותה היחידה - רשות ההגירה - לא נמצא שהדבר הביא לידי שיפור יחסי הגומלין ביניהם.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר משרד הפנים, בין היתר, כי "מקרים חריגים ומיוחדים של הפרות לכאורה של החוק והנהלים הועברו על ידי מת"ש לאגף האכיפה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות ההגירה תקבע כללים לשיתוף פעולה בין מת"ש ובין אגף האכיפה שיבטיחו העברת מידע סדירה ביניהם לשם שיפור הליכי הפיקוח והבקרה.

פעולות אגף האכיפה כלפי התאגידיים

תפקידו של אגף האכיפה שביחידת הסמך הוא לפקח על אופן העסקתם של העו"ז. האגף פועל בארבעה מחוזות - חיפה והצפון; תל אביב והמרכז; ירושלים; באר שבע והדרום – ובשנים 2006-2008 הועסקו בו כ-80 מפקחים. המפקחים מוסמכים לאכוף את חוקי העבודה על מעסיקי העו"ז, ולהטיל קנסות מינהליים על מעסיקים מפירי חוק.

1. שיטת האכיפה: בשנת 2006 קבע האגף שיטה לאכיפת חוקי העבודה על תאגידיים. הוחלט כי בכל מחוז יוקם לפחות צוות אחד ובו שני מפקחים, והוא יעסוק באכיפת חוקי העבודה על תאגידיים המצויים באזורו. הצוות יידרש לבצע לפחות פעמיים בשנה ביקורת מקיפה בכל תאגיד שתכלול את כל אתרי הבנייה שבהם מועסקים עובדיו ואת משרדיו, ובסיומה יכתב דוח מסכם. זאת נוסף על ביקורות אקראיות באתרי בנייה במהלך השנה.

(א) משרד מבקר המדינה בדק את ביצוען של ביקורות מקיפות בתאגידיים בשנים 2006-2008. אשר לשנת 2006 נמצא דוח מסכם של ביקורת מקיפה שעשה מחוז תל אביב והמרכז ב-18 תאגידיים ובאתרי הבנייה שבהם היו עובדיהם. לא נמצאו דוחות המעידים על ביצוע ביקורת דומה בכ-20 התאגידיים האחרים שבשאר המחוזות באותה השנה. אשר לשנים 2007-2008 לא נמצא שנעשו ביקורות מקיפות, אף שכאמור הן היו אמורות להיעשות בכל התאגידיים לפחות פעמיים בשנה.

(ב) אחד המדדים להיקף פעילות הפיקוח השוטפת באתרי הבנייה שבהם מועסקים העו"ז ובמשרדי התאגידיים הוא מספר תיקי החקירה שנפתחו לכל תאגיד. מנתוני אגף האכיפה עולה כי בשנים 2006 ו-2007 נפתחו 278 ו-269 תיקים, בהתאמה, ואילו ב-2008 נפתחו 31 תיקים בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי "ממצאי הביקורות בשנת 2008 בתאגידיי הבניין מעידים על כך, שישנה הפחתה נכבדת במספר העבירות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי נוהלי אגף האכיפה יש לפתוח תיק אף אם לא הועלו ליקויים, ועל כן, בהנחה שאכן מקיימים את הנוהל, אף אם פחתו העבירות, הירידה הניכרת במספר התיקים מעידה על צמצום הפיקוח.

(ג) ניהול המידע: לריכוז המידע על המעסיקים ולתיעודו חשיבות רבה. מידע זה מאפשר ללמוד את התנהלותו של המעסיק לאורך זמן, ואפשר להיעזר בו לתכנון העבודה, למעקב, לבקרה

ולתפקת לקחים. לפיכך קבע אגף האכיפה כי לכל תאגיד יהיה תיק במחוז האחראי לו, ובו יימצא כל המידע לגביו ובכלל זה רשימת קבלני הבניין שאצלם מועסקים העובדים ורשימת אתרי הבנייה שלהם, רשימת בעלי התפקידים העיקריים בתאגיד וסיכומי הביקורות שנעשו בו.

הבדיקה העלתה כי תיעוד המידע על התאגידים במחוזות אינו מספק כלל. כך, למשל, במחוז תל אביב והמרכז, המטפל במרבית התאגידים, לא נמצאו רשימות עדכניות של בעלי התפקידים בתאגידים, הקבלנים ואתרי הבנייה, ולא נמצאו סיכומים של ביקורות שנעשו בתאגידים או באתרי בנייה שבהם מצויים עובדיהם. במחוז ירושלים ובמחוז חיפה והצפון התבסס עיקר המידע שבתיקי התאגידים על ביקורת שנעשתה בשנת 2009, ונמצא רק מידע מועט לגבי הפעילות בשנים קודמות. במחוז באר שבע והדרום לא נמצאו תיקים שיוחדו לתאגידים.

2. קשרי הגומלין עם הממונה על זכויות העו"ז: אחת מהמלצות ועדת אנדרון הייתה כי לשם הבטחת זכויות העו"ז יפעל ביחידת הסמך ממונה על זכויות העו"ז (להלן - הממונה על הזכויות), ועיקר תפקידיו יהיו לברר תלונות של עו"ז ולוודא שהמעבר של העו"ז ממעסיק למעסיק תקין. ואכן בשנת 2005 מונתה עורכת דין לתפקיד זה. יש להעיר כי בהצעת חוק לתיקון חוק עובדים זרים, שעברה בקריאה ראשונה במאי 2009, הוצע לעגן בחוק את תפקיד הממונה על הזכויות ואת סמכויותיו.

(א) תלונות העובדים משמשות מקור מידע חשוב המאפשר אכיפה ממוקדת יותר, שכן לא אחת עולה מהן חשש שהתאגיד עבר על החוק או פעל שלא לפי הנהלים. מאחר שהממונה על הזכויות אינה מוסמכת לבצע אכיפה, היא מעבירה למחוז את התלונות ואת הנחיותיה ועוקבת אחר הטיפול בתלונות. בנוהל העבודה בין המחוזות לממונה על הזכויות נקבע שהטיפול בתלונות הוא בעל עדיפות עליונה. עוד נקבע בנוהל כי הממונה על הזכויות יקבע את מידת הדחיפות של ברור כל תלונה, ואם הממונה על המחוז הנוגע בדבר יסבור כי לא יהיה אפשר לעמוד בלוח הזמנים או יחליט שלא לטפל בתלונה מסיבה כלשהי הוא יודיע על כך לממונה על הזכויות וינמק זאת.

ואולם התברר כי על אף הנוהל האמור סדרי הטיפול בתלונות לוקים בחסר: בדוח סיכום פעילות שהגישה הממונה על הזכויות לממונה על יחידת הסמך בדצמבר 2008 נכתב כי הטיפול ב-40 מ-132 תלונות שהועברו למחוזות (כ-30%) לא הסתיים, אף שחלפו יותר משלושה חודשים ממועד העברתן ויותר משישה חודשים ממועד ההעברה של 22 מהן. אשר ל-92 תלונות שהטיפול בהן הסתיים באותה השנה ציינה הממונה על הזכויות כי הטיפול ב-39 מהן הסתיים רק לאחר יותר משלושה חודשים, וכי 21 מהן טופלו לאחר שישה חודשים.

עוד התברר כי בדרך כלל לא מעדכנים המחוזות את הממונה על הזכויות בעניין מצב הטיפול בתלונה על אף תזכורות חוזרות ונשנות שלה. אשר למחוז הדרום התברר כי עקב מחלוקות נותקו קשרי העבודה בינו ובין הממונה על הזכויות, ולא מועבר ביניהם מידע בעניין התלונות שהיא מעבירה למחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הטיפול בתלונות יש לראות בחומרה את קשרי העבודה המשובשים בין הממונה על הזכויות ובין המחוזות. אשר על כן יש לבחון מחדש את נוהלי העבודה שלהם ולהסדירם ללא דיחוי כדי ששיתוף הפעולה ביניהם יהיה מיטבי.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר משרד הפנים כי "לאור הקשיים שהתגלו בתקשורת שבין הממונה על זכויות עובדים זרים לממוני המחוזות, הממונה [על יחידת הסמך] נכנס לעובי הקורה והנחה את ממוני המחוזות לשתף פעולה באופן מלא".

(ב) המלצות לביצוע שימועים: חוק עובדים זרים מסמיך את הממונה על יחידת הסמך לבטל היתר העסקה שניתן למעביד או לסרב לתת לו היתר לתקופה של עד שנה אם המעביד הפר את תנאי ההיתר שהיה לו, לא קיים את הוראות חוק עובדים זרים וכו', ובלבד שניתנה למעביד הזדמנות להשמיע את טענותיו לפני הממונה על יחידת הסמך (להלן - שימוע). בראשית 2008 מונה ממונה על אכיפה מינהלית באגף האכיפה שתפקידו, בין היתר, לרכז את הטיפול בשימועים.

בעת בירור התלונות בידי הממונה על הזכויות עולות מחלקן ראיות להפרה לכאורה של תנאי ההיתר בידי תאגיד, ועל סמך ממצאים אלה היא ממליצה לממונה על האכיפה המינהלית לקיים שימועים לתאגידים.

מנתוני הממונה על הזכויות עולה כי ב-2008 היא העבירה לממונה על האכיפה המינהלית 24 המלצות לביצוע שימועים לתאגידים בגין הפרות של תנאי ההיתר, כגון אי-מילוי חובות כלפי העובדים ודיווחים לא נכונים למת"ש, ואולם מבדיקת נתוני הממונה על האכיפה המינהלית עולה כי בשנת 2008 נעשו שני שימועים בלבד. לא נמצאו מסמכים המעידים שיתר המלצות נבחנו או נשקלו.

(ג) שירותי תרגום: עוד העלתה הבדיקה כי אף שמרבית התלונות מתקבלות אצל הממונה על הזכויות בשעות קבלת קהל, אין לה שירותי תרגום בשעות הללו. מטבע הדברים הדבר פוגע באיכות השירות לעו"ז ובאיכות הטיפול בתלונות. יצוין כי לא אחת הסבה הממונה על הזכויות את תשומת לבו של הממונה על יחידת הסמך לצורך שלה בשירות זה, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר להסדרת העניין. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר על חשיבות התרגום ועל הפגיעה בזכויות העו"ז בהיעדרו⁵⁵, וראוי כי רשות ההגירה תסדיר נושא זה ללא דיחוי.

3. מעבר עובדים בין תאגידים: אחד היתרונות בשיטת התאגידים הוא יכולתו של העובד לעבור בחופשיות מתאגיד לתאגיד, ואכן מנתוני מת"ש עולה כי בשנת 2008 התבצעו כ-5,000 מעברים של עובדים בין התאגידים. עם זאת, מעדויות ומתלונות שהתקבלו ביחידת הסמך עולה כי בכמה תאגידים רשומים עו"ז אשר בפועל אינם עוסקים בבנייה כמתחייב מנוהל התאגידים, אלא משמשים ראשי קבוצות של עובדים ("ראיסים") ומונעים מעובדים לעבור לתאגיד אחר ולחלופין מאלצים אותם לעשות כן. באוגוסט 2008 הוציא מנהל מת"ש חוזר לתאגידים המדגיש את חובתם לפקח על הנעשה בקרב העובדים ולמנוע פעילות זו, והבהיר שאם לא יעשו זאת יוטלו עליהם סנקציות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהמעבר החופשי של עובדים בין תאגידים הוא מעקרונות היסוד של שיטת התאגידים, לא די באזהרת התאגידים, וראוי כי גם גורמי האכיפה יפעלו למיגור התופעה האמורה. לטענת מפקחי אגף האכיפה שביחידת הסמך, אין להם כלים להתמודד עם התופעה והגורם המתאים לכך הוא המשטרה, ואולם לא נמצא שיחידת הסמך יזמה עבודת מטה בינה ובין המשטרה למטרה זו.

מחקר, מעקב והפקת לקחים

בדוח ועדת אנדרון נכתב כי שיטת התאגידים היא חדשנית, ולכן הומלץ כי "הממשלה תקיים מחקר בתקופה הראשונה בה תפעל השיטה החדשה על מנת להפיק לקחים שיביאו ליישומה באופן הטוב

והיעיל ביותר. מחקר כאמור יבחן הן את השפעת השיטה החדשה על תנאי העסקתם של העובדים הזרים, הן את השפעתה על התנהגות המעסיקים והמעסיקים בפועל, והן את השפעתה על תופעת העובדים הזרים בישראל".

הבדיקה העלתה כי רק בשנת 2008 החל משרד התמ"ת לבצע מחקר בנדון, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, הושלמה רק הכנתם של קובצי הנתונים וטיטוט פרק העוסק בעלות העסקת העובדים. כלומר, אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז שונתה שיטת ההעסקה בענף הבנייה טרם נבחן מכלול השפעותיה של השיטה החדשה, למרות המלצתה של ועדת אנדרון לעשות כן, ולא התקיים תהליך של הפקת לקחים. על כן ראוי כי הדבר ייעשה בהקדם.



במסגרת המלצתה להעסיק את העו"ז באמצעות תאגידי ציינה ועדת אנדרון כי "אחת ממטרותיה של השיטה המוצעת הינה ייעול הפיקוח והאכיפה על מעסיקהם של העובדים הזרים". על חשיבות הפיקוח והאכיפה עמד גם בית הדין הארצי לעבודה בקבעו כי "משטר התאגידי מושתת על מדיניות אכיפה קפדנית... תאגיד המעסיק עובדים זרים חייב להקפיד הקפדה יתירה על שמירת זכויותיו של העובד. בד בבד מחויב התאגיד למלא התחייבויותיו כלפי המדינה... ובתוך כך לוודא שהעובד יועסק על פי הרשיון וההיתר... ובמסגרתם בלבד"⁵⁶.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי צמצום מספר המעסיקים והפעלתם כתאגידי הביאו לידי פישוט של הליך מתן ההיתרים בענף ואפשרו להסדיר את התנהלותם ואת הבקרה עליהם וליצור שקיפות גדולה יותר על סמך חובת הדיווח שלהם. ואולם נמצא כי הבקרה על פעילות התאגידי לא הייתה מעמיקה, ומת"ש לא השתמש בכל הכלים שעמדו לרשותו למטרה זו ולא יצר חיבור מקוון לתאגידיים. עוד נמצא כי אגף האכיפה לא עמד ביעדים שהציב לעצמו בעניין הביקורות בתאגידיים, ושיתוף הפעולה שלו עם מת"ש ועם הממונה על הזכויות לקה בחסר רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות ההגירה לפעול לתיאום מלא בין יחידותיה וכן לתיאום בינו ובין יחידות משרד התמ"ת הנוגעות בדבר, ולוודא שהן משתמשות בכל הכלים שהועמדו לרשותן כדי להביא לידי הגברת האכיפה על המעסיקים ועמידה ביעדים שנקבעו להן.

פעילות גופי האכיפה

גופי האכיפה העיקריים שטיפלו בנושא העו"ז עד הקמתה של רשות ההגירה והשינוי הארגוני של מערך גופי האכיפה (ראו להלן - ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת) היו מינהלת ההגירה שבמשרת

ישראל, שעיקר תפקידה היה לאתר את העו"ז חסרי האשרה ולהרחיקם מהמדינה, ויחידת הסמך במשרד התמ"ת, שהופקדה על אכיפת חוקי העבודה על המעסיקים.

מינהלת ההגירה

בספטמבר 2002 הוקמה במשטרת ישראל מינהלת ההגירה (להלן - מנה"ג). היעד העיקרי שהוצב לה עם הקמתה היה לצמצם את מספר העו"ז חסרי האשרה באמצעות הרחקתם מהמדינה. להלן טבלה ובה נתונים של מנה"ג על היעדים להרחקת עו"ז שנקבעו בתחילת כל שנה בשנים 2003-2008 ועל מספר העו"ז שהורחקו בפועל בשנים אלו (נתונים אלה אינם כוללים "עוזבים מרצון"⁵⁷) וכן נתונים ממשרד התמ"ת⁵⁸ בדבר אומדן מספר העו"ז בישראל שנכנסו למדינה ללא אשרת עבודה.

שנה	יעד הרחקות	מורחקים בפועל	שיעור העמידה ביעד	אומדן מספר העו"ז בישראל שנכנסו למדינה ללא אשרת עבודה
2003	24,000	כ-22,000	92%	104,000
2004	20,000	כ-19,000	95%	96,500
2005	12,000	כ-7,200	60%	80,000
2006	7,000	כ-3,600	51%	85,000
2007	5,000	כ-3,500	70%	90,000
2008	5,000	כ-3,500	70%	* 107,000

* בכלל זה כ-10,000 מבקשי מקלט מדיני ופליטים.

עולה כי משנת 2005 הצטמצמה מאוד כמות המורחקים: בשנים 2003-2004 הרחיקה מנה"ג מן המדינה כ-41,000 עו"ז, וב-2005-2008 הורחקו כ-17,800 עו"ז בלבד. עוד עולה כי בשנים 2003-2004 עמדה מנה"ג ביותר מ-90% מן היעד, ואילו בשנים 2005-2008 היא עמדה ב-51%-70% מן היעד אף שמשנה לשנה הופחתו היעדים.

משטרת ישראל ציינה לפני צוות הביקורת כי משנת 2004 ואילך גדל הקושי להרחיק עו"ז, בין היתר עקב ריבוי פניות של העובדים המיועדים להרחקה לבתי משפט, שהביאו לידי עיכוב הרחקות ומעורבות רבה יותר של גופי סיוע לעו"ז. עוד ציינה משטרת ישראל כי עקב מודעות העו"ז לפעילות מנה"ג קשה יותר לאתרם, וכי בסוף 2005 קוצצו תקני השוטרים במנה"ג מכ-480 ל-380. בתשובתה מנובמבר 2009 הוסיפה המשטרה כי התגברות תופעות פשיעה הכרוכות בשהייה בארץ שלא כדין הצריכה ארגון מחדש ("רה ארגון") במנה"ג ובכלל זה הסבת כוח אדם מתחום האכיפה לתחום החקירות.

57 זרים ששהו בארץ שלא כדין ויצאו ממנה ביזמתם, ולמינהלת ההגירה לא היה מגע עמם.

58 נתוני אגף מינהל, מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת, על בסיס אומדני הלמ"ס.

הביקורת העלתה כי הלכה למעשה רבים משוטרי מנה"ג עסקו במשימות אחרות של משטרת ישראל: כך, למשל, בשנים 2007-2008 הוקצו בקביעות שוטרים של מנה"ג לתגבור יחידות משטרה אחרות. עקב הקצאות אלה ואחרות כ-270 שוטרים בלבד עסקו בשנים אלו במשימותיה של מנה"ג, אף שלמצבת כוח האדם שלה השתייכו כ-380 שוטרים.

יחידת הסמך

כאמור, יחידת הסמך היא הגוף העיקרי שאכף את החוק על מעסיקי העו"ז, והיא עשתה זאת באמצעות אגף האכיפה המרכזי המצוי בידי המפקחים הוא הטלת קנס מינהלי על מעסיקים שהפרו את החוק. אחד המדדים לאפקטיביות האכיפה הוא מספר הקנסות שהוטלו ושיעור גבייתם מן המעסיקים, הנעשית באמצעות המרכז לגביית קנסות שבמשרד המשפטים. להלן נתוני אגף האכיפה לגבי הקנסות שהטיל בשנים 2004-2007.⁵⁹

שנה	מספר הקנסות שהוטלו	סכום הקנסות (בש"ח)	סכום הגבייה (בש"ח)	שיעור הגבייה
2004	כ-8,000	כ-119 מיליון	כ-13 מיליון	כ-11%
2005	כ-8,300	כ-132 מיליון	כ-32 מיליון	כ-24%
2006	כ-8,100	כ-169 מיליון	כ-40.8 מיליון	כ-24%
2007	כ-3,500	כ-64 מיליון	כ-25.5 מיליון	כ-40%

עולה כי בשנים 2004-2007 חלה עלייה בשיעור הגבייה של הקנסות, אך עדיין נגבו פחות ממחציתם. שיעור גבייה נמוך פוגע בכישרון ההרתעה של גורמי האכיפה ובאפקטיביות של פעולותיהם. יצוין כי אמנם בשנת 2007 עלה שיעור הגבייה במידה ניכרת, אך חלה ירידה ניכרת במספר הקנסות שהוטלו.

נתוני מערכות המידע וממשק בין המערכות הממוחשבות

נתונים בדבר מספר העו"ז

הלמ"ס היא הגוף העיקרי האחראי לפרסום מידע סטטיסטי לשירותם של קובעי המדיניות. מדי שנה בשנה היא מפרסמת נתונים על אודות העו"ז בארץ, כגון מספר העו"ז שנכנסו לארץ באשרת עבודה, אוכלוסיית העו"ז שיש ברשותם אשרת עבודה ואוכלוסיית העו"ז שנכנסו לישראל באשרת תייר. הלמ"ס מקבלת נתונים אלה ממשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה השווה נתונים שפרסמה הלמ"ס לנתוני מערכת "אביב", שהיא כאמור מערכת מרשם האוכלוסין המרכזית של משרד הפנים, והעלה כי יש הבדל ניכר ביניהם. כך, למשל, על פי

59 יצוין כי לא נמצא שנעשה סיכום של שנת 2008.

נתוני הלמ"ס, בשנת 2008 נכנסו לישראל 30,000 עו"ז באשרת עבודה, לעומת כ-15,000 לפי נתוני מערכת "אביב", כלומר הנתון שמציגה הלמ"ס גדול פי שניים מן הנתון שמציגה מערכת "אביב". נוסף על כך, על פי נתוני הלמ"ס, בסוף 2008 היו בישראל כ-115,000 עו"ז שנכנסו לארץ באשרת עבודה, ואילו על פי נתוני מערכת "אביב", במועד זה היו בישראל כ-93,000 עו"ז שנכנסו לארץ באשרת עבודה, כלומר יש פער של כ-24% בין הנתונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לפעול לבחינת אמינות הנתונים ולהאם בין רשות ההגירה והלמ"ס כדי שנתוניו יתבססו על מכנה משותף והגדרות אחידות של אוכלוסיית העו"ז בעלי האשרה וחסרי האשרה (לפי סוג אשרת הכניסה, מדינות המוצא, ענף ההעסקה וכיו"ב).

ממשק בין המערכות הממוחשבות ואמינות הנתונים

1. הקמת רשות ההגירה, המרכזת את האחריות והסמכויות של משרדי הממשלה בכל הנוגע להגירה, הייתה אמורה להביא לידי אחידות הנתונים של הגופים שרוכזו בה. הבדיקה העלתה כי המערכת הממוחשבת למתן היתרים שביחידת הסמך אינה מסונכרנת עם מערכת "אביב" של רשות ההגירה. ביחידת הסמך רשומים ההיתרים שניתנו במסגרת המכסות לענפים, אולם אין בידיה נתונים על ההיתרים שמומשו בפועל, ואלו נמצאים במערכת "אביב" בלבד.
2. בפברואר 2009 התקיים דיון בנושא שדרוג מערכת "אביב" בהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, ממשרד הפנים וממשרד הבריאות. בדיון הועלה כי התשתית הטכנולוגית של המערכת היא ייחודית ומיושנת, ולכן הומלץ לרשות ההגירה לבחון את האפשרות לערוך מכרז כולל להקמה ולפיתוח של מערכת חדשה שתחליף את מערכת "אביב".

כדי להבטיח אחידות נתונים ומידע עדכני ומקוון בכל יחידותיה של רשות ההגירה שומה על רשות ההגירה להפעיל מערכת מרכזית אחת לשימושן של כל יחידותיה, ואם יוחלט להקים מערכת חדשה ראוי כי עד הקמתה יהיה חיבור מקוון בין המערכות הקיימות.

בתשובתו מנובמבר 2009 אישר משרד הפנים כי צריכה להיות מערכת ממוחשבת אחת לעניין הזרים ברשות האוכלוסין.

סדרי ריכוז הטיפול בעו"ז ברשות אחת

כאמור, בעקבות המלצות ועדת רכלבסקי החליטה הממשלה בשנת 2002⁶⁰ להקים רשות הגירה ממשלתית בפיקוחו של שר הפנים, שתרכז את הסמכויות והאחריות של המשרדים בכל הנוגע לעו"ז. נקבע שרשות ההגירה תתחיל לפעול לא יאוחר מינואר 2004.

בפועל רק ביולי 2008 הוקמה הרשות. בספטמבר 2008-ינואר 2009 הועברו אליה מיחידת הסמך מת"ש וכ-50% מאגף האכיפה (על העברה זו ראו להלן). בפברואר 2009 החליט ראש הממשלה

דאז, אהוד אולמרט, להקים ברשות ההגירה יחידת פקחים (להלן - יחידת עוז), שתהיה אחראית להרחקת העו"ז חסרי האשרה מן המדינה במקום מינהלת ההגירה. היחידה החלה לפעול ביולי 2009 (על הקמתה ראו להלן), והיא מעסיקה כ-200 עובדים. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו מועדים להעברת עובדים נוספים מיחידת הסמך לרשות ההגירה.

העברת אנשי אגף האכיפה מיחידת הסמך לרשות ההגירה

1. בהחלטת הממשלה מיוני⁶¹ ומאוגוסט 2008⁶² נקבעו קווים מנחים להעברת עובדים וסמכויות מיחידת הסמך לרשות ההגירה. בהחלטה מאוגוסט 2008 הטילה הממשלה על שר התמ"ת ועל שר הפנים לקבוע את מספר המפקחים והתובעים שיועברו מיחידת הסמך לרשות ההגירה שבמשרד הפנים לשם חיזוקה בתחום האכיפה הפלילית, ובייחוד אכיפה של איסור העסקה שלא כדין, ואלה קבעו כי יועברו 50% מהתקנים. בה בעת סברה רשות ההגירה שיש צורך בתיקון חוק עובדים זרים לשם הקניית סמכויות הפיקוח והאכיפה הפלילית, ובכלל זה אלה שעניינן העסקת עו"ז שלא כדין, גם לעובדי משרד הפנים, שכן לפי חוק זה הן נתונות לעובדי משרד התמ"ת בלבד.

בפועל עד ינואר 2009 הועברו מיחידת הסמך לרשות ההגירה כ-40 מפקחים ובהם רכזים, שהם כ-50% ממפקחי יחידת הסמך, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הוקנו הסמכויות האמורות למפקחים אלו: רק במאי 2009 הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעה לתיקון חוק עובדים זרים, שלפיה, בין היתר, יוקנו סמכויות הפיקוח והאכיפה הפלילית לעובדי משרד הפנים⁶³, והיא עברה בקריאה ראשונה. אשר על כן מאז ינואר 2009 לא עסקו המפקחים שעברו למשרד הפנים באכיפה פלילית של הוראות חוק עובדים זרים, ולמעשה צומצם כוח האכיפה הפלילית כנגד מעסיקים שלא כחוק.

2. בנסיבות שנוצרו הנחה הממונה על יחידת הסמך את המחוזות כי בינתיים יעסקו המפקחים בעיקר בביקורת מינהלית על המעסיקים, שמטרתה לבדוק אם הם עומדים בתנאי ההיתרים שניתנו להם להעסקת עו"ז ולהמליץ לזמן לשימועים את המעסיקים שלא עמדו בתנאים שנקבעו. ואולם נוכח סוגיית הסמכויות האמורה פעילות זו אינה יעילה די הצורך: כך, למשל, במאי 2009 ביקרו שני מפקחים ממחוז ירושלים באתרי מגורים של עו"ז המועסקים בידי אחד התאגידים, ומצאו, בין היתר, ליקויים חמורים שחייבו הפעלת סמכויות פיקוח ואכיפה פלילית, אך הדבר לא היה בסמכותם. רק באמצע יוני הורה הממונה על המחוז כי למקום יישלחו מפקחים השייכים למשרד התמ"ת. מכאן שהטיפול בתיק התעכב והדבר עלול היה לפגוע ביכולת למצות את הדין עם המעסיק.

3. עוד התברר כי מאחר שחלק מעובדי אגף האכיפה שביחידת הסמך עברו למשרד הפנים וחלקם נשארו במשרד התמ"ת, הוחלט כי הממונה על יחידת הסמך יעסק בשני המשרדים, דהיינו ימלא משרה חלקית במשרד הפנים ומשרה חלקית במשרד התמ"ת. מצב זה אינו רצוי מן הבחינה המינהלית.

מן האמור לעיל עולה כי אף שהחלטת הממשלה נועדה לחיזוק האכיפה הפלילית בגין העסקת עו"ז שלא כדין באמצעות רשות ההגירה, הלכה למעשה בשנת 2009 הצטמצם כוח האכיפה וטרם הושלם תהליך הסמכתם על פי דין של המפקחים שהועברו לרשות ההגירה. על משרד הפנים לפעול בדחיפות להסדרת עניין זה.

61 החלטה מס' 3599.

62 החלטה מס' 3887.

63 הצעת חוק עובדים זרים (תיקון מס' 13) (העברת סמכויות וממונה על זכויות עובדים זרים), התשס"ט-2009.

הקמת יחידת עוז

1. ההחלטה להקים את יחידת עוז התקבלה בפברואר 2009 בדיון בנושא מסתננים בגבול מצרים שקיים ראש הממשלה דאז, מר אולמרט, בהשתתפות שר הפנים, השר לביטחון פנים, שר הבריאות ונציגי גופים ממשלתיים. בסיכום הדיון ציין ראש הממשלה דאז כי האחריות הכוללת להרחקת שוהים לא חוקיים מוטלת על הרשות, והנחה "להוסיף באופן מיידי לרשות... 200 תקנים לטובת הקמת יחידת פקחים בעלי סמכויות שוטר אשר תבצע את כלל פעולות הפיקוח, האכיפה וההרחקה של שוהים בלתי חוקיים ממדינת ישראל. 200 התקנים ייגרעו מסד"כ משטרת ההגירה במשטרת ישראל".

בעקבות ההחלטה החלה רשות ההגירה לפעול להקמת היחידה וגייסה כוח אדם. ביוני 2009 נכתב מסמך הבנות בין משטרת ישראל לרשות ההגירה, ובו נקבעו ההסדרים למימוש ההחלטה ולהיערכותם המחודשת של גופים אלה. בין היתר, נקבע כי מיולי 2009 יחידת עוז היא שתעסוק באיתור, במעצר ובהרחקה של עו"ז חסרי אשרה.

2. יעדים להוצאתם של עו"ז חסרי אשרה מן הארץ: בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 נקבעו, בין היתר, יעדים להוצאתם של עו"ז חסרי אשרה מן הארץ לשנים 2008-2013. אשר לשנים 2009 ו-2010 קבעה הממשלה כי על גופי האכיפה לפעול להוצאתם של לפחות 20,000 ו-22,000 עו"ז, בהתאמה. בדברי ההסבר להחלטה לא הובהר בסיס הנתונים שעל פיו קבעה הממשלה את היעדים האמורים. יציין כי ב-2008 יצאו מן הארץ כ-6,400 עו"ז חסרי אשרה בלבד, בהם יוצאים מרצון.

הבדיקה העלתה כי היעד שקבעה לעצמה יחידת עוז לשנת עבודתה הראשונה, דהיינו יולי 2009-יולי 2010, הוא יציאה של 15,500 עו"ז חסרי אשרה מן הארץ, מהם 5,500 מורחקים ו-10,000 יוצאים מרצון. יעד זה אינו עולה בקנה אחד עם היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

בתשובתו מנובמבר 2009 מסר משרד הפנים כי "החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 אינה ברת ביצוע בשל חסמים והחלטות ממשלה כגון בנושא ילדי עובדים זרים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שיעדי היחידה ייקבעו על פי החלטת הממשלה. משהוחלט על יעדים אחרים היה על רשות ההגירה להעלות זאת לפני הממשלה, ואולם לא נמצא שהדבר נעשה.

3. שיתוף הפעולה עם אגף האכיפה שביחידת הסמך: כדי לייעל את אכיפת החוק על המעסיק ועל העו"ז פעלו מינהלת ההגירה ומפקחי אגף האכיפה גם בצוותים משותפים, על פי נהלים שקבעו יחד. בביקורת נמצא כי אף שכבר החלה פעילות משותפת של יחידת עוז, שהחליפה את מינהלת ההגירה, ושל מפקחי אגף האכיפה, טרם נקבע נוהל להסדרת שיתוף הפעולה ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שומה על רשות ההגירה להסדיר שיתוף פעולה זה, שכן אף ששני הגופים פועלים באותה הרשות יעדיהם שונים. נוסף על כך, ייתכן שיש מקום לשקול להפעיל בעתיד יחידת אכיפה אחת, שתהיה מוסמכת הן להרחיק עו"ז מן המדינה והן לאכוף את החוק על המעסיקים.



לדעת ועדת רכלבסקי, אחד הגורמים שפגעו בטיפול בנושא העו"ז היה ביזור הסמכויות בנושא בין גורמים רבים, ואולם יישום החלטות הממשלה שביקשו לשנות מצב זה היה אטי ביותר: אף שהחלטה להקים את רשות ההגירה התקבלה עוד בשנת 2002, רק ביולי 2008 היא הוקמה בפועל, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, לא רוכזו בה כל הגופים והסמכויות שיועדו לה. יתר על כן, שיתוף הפעולה בין הגופים שכבר רוכזו בה, בהם מת"ש, מפקחים מיחידת הסמך ויחידת עוז, לא הוסדר והוא לוקה בחסר רב.

סיכום

הגידול החד במספר העו"ז בישראל הניע את ממשלת ישראל להתוות מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים מדיניות של צמצום מספר העו"ז ובכלל זה צמצום מספר ההיתרים להעסקתם בענפי העבודה השונים.

בענף הבנייה הצליחה הממשלה ליישם את מדיניותה והקטינה את מכסת ההיתרים לעו"ז לכ-9,000 היתרים, הפחתה של כ-88% בעשור האחרון, וזאת נוסף על מעבר להעסקת עו"ז באמצעות תאגידים, העלאת עלות העסקת העו"ז וצמצום כדאיות העסקתם.

בענף החקלאות, לעומת זאת, כשלה הממשלה בכיוע מדיניותה האסטרטגית: היא לא עמדה על קיום החלטותיה, שהיו אמורות להביא לידי צמצום הכדאיות הכלכלית של יבוא עו"ז; מכסות ההיתרים גדלו; טרם שונתה שיטת ההעסקה של העו"ז; לא הוקם מאגר של שמות עו"ז שאינם מועסקים, אף שיש בכך כדי להקל על העו"ז להשתחרר מן המעסיק ולצמצם את הצורך בהבאת עו"ז מחו"ל; החלטת ממשלה שהתנתה את הגדלת מכסת ההיתרים בהעסקת ישראלים לא יושמה ולא פוקחה כנדרש; משרד החקלאות לא הביא לפני הממשלה תכניות לצמצום העסקת עו"ז ולעידוד תעסוקה של ישראלים אף שנדרש לעשות זאת; ההסכמה שהושגה עם משרד החקלאות לגבי צמצום מספר העו"ז הייתה כרוכה בעלויות גבוהות ובנסיגה ניכרת מהיעד שקבעה ועדת אקשטיין, שאת עקרונות המלצותיה אימצה הממשלה.

שר החקלאות יזם הצעת החלטה משלו, שהביאה לידי הגדלת מספר העו"ז בענף החקלאות. בהצעת החלטה שהגיש שר החקלאות לממשלה לא הוצגו לכאורה השפעותיה וחלופות כנדרש, ולא נמצא שהיא התבססה על עבודת מטה יסודית כדבעי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בדברים האמורים כדי להצביע על אזלת היד של ממשלות ישראל ומשרדי הפנים, התמ"ת והאוצר בכל הנוגע ליישום המדיניות האסטרטגית ארוכת הטווח, ובפועל חל גידול ניכר בעו"ז בענף החקלאות.

במאי 2009 התקבלה בממשלה החלטה להפעיל תכנית רב-שנתית לצמצום מספרם של העו"ז ולעידוד תעסוקת ישראלים בענף החקלאות, הכרוכה בהקצאה של 325 מיליון ש"ח. החלטה זו נסמכה על מסמך עקרונות שעליו חתמו התאחדות חקלאי ישראל, משרד האוצר ומשרד החקלאות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חוסר העקביות של הממשלה בכל הנוגע להחלטותיה בעניין מכסות ההיתרים להעסקת עו"ז והשינויים התכופים שבוצעו בהן, על המדינה להבטיח שסכום זה יוקצה לכך רק אם מספר העו"ז יצומצם על פי המתווה שנקבע. לשם כך עליה לקבוע אמות מידה וכללים לפיקוח ולבקרה ובהם אבני דרך בתקופת הפעלתה של התכנית.

שינוי שיטת ההעסקה בענף הבנייה באמצעות צמצום מספר המעסיקים והפעלתם כתאגידיים הביא לידי פישוט הליך מתן ההיתרים בענף, וכן אפשר להסדיר את התנהלותם ואת אופן הבקרה עליהם וליצור שקיפות גדולה יותר על סמך חובת הדיווח שלהם. עם זאת, נמצא כי הבקרה על פעילותם לא הייתה מעמיקה: מדור התשלומים שביחידת הסמך לא השתמש בכל הכלים העומדים לרשותו; פעילות אגף האכיפה הצטמצמה; ושיתוף הפעולה של אגף האכיפה עם מדור התשלומים שביחידת הסמך ועם הממונה על זכויות העו"ז לקה בחסר רב. זאת ועוד, אף ששיטת התאגידיים מיושמת כבר יותר מארבע שנים טרם נבחן מכלול השפעותיה וטרם הופקו לקחים מיישומה.

אף שהחלטה להקים את רשות ההגירה התקבלה עוד בשנת 2002, רק ביולי 2008 היא הוקמה בפועל, ועד מועד סיום הביקורת לא רוכזו בה כל הגופים והסמכויות שיועדו לה. יתר על כן, שיתוף הפעולה בין הגופים שרוכזו בה לא הוסדר והוא לוקה בחסר רב.

על משרד הפנים להשלים את הקמת רשות ההגירה ולהקנות לה בדין את כל הסמכויות שיועדו לה. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי ליישם את המלצת ועדת אקשטיין, בדבר הקמת יחידה כלכלית ברשות, שתבחן את מכלול השיקולים הכלכליים-חברתיים שיש להביא בחשבון בעניין העסקת עו"ז, ובכלל זה את השיקולים הנוגעים למגזרים ייחודיים בענף החקלאות כגון הספר המרוחק, ותגבש המלצות לגבי המספר הרצוי של עו"ז ותנאי העסקתם.