

3.9.2023

לכבוד  
ועדת הכלכלה, כנסת ישראל

### הנדון: נייר עמדה לקראת הדיון הקבוע בנושא "העובדים הזרים בענף הבנייה"

הרינו מתכבדים לשלוח נייר עמדה מטעמנו – עמותת "קו לעובד" – לקראת הדיון הקבוע ליום 5.9.2023. כעמותה המסייעת מזה כ-30 שנים לעובדים המוחלשים במשק, לרבות מהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים") בענף הבנייה, נמקד את נייר העמדה במצבם של העובדים בענף, ובפרט בשלוש סוגיות יסוד המאפשרות ואף מזמינות הפרת זכויות, ניצול, ובמקרי קצה עבירות פליליות של ממש: תת-תקינה ואיוש של הגורמים שאמורים להגן על זכויותיהם; הרגולציה הבעייתית בלשון המעטה שעוצבה להעסקת עובדים אלו בהסדר ההולך ומתרחב של חברות בנייה זרות; והרגולציה הרפה שחלה על תאגידי כוח האדם המעסיקים את רוב העובדים בענף.

#### א. תת תקינה ואיוש של הגורמים שאמורים להגן על זכויות העובדים

1. בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית במספר מהגרי העבודה המוזמנים לעבוד בענף הבנייה ברישיון: אם בסוף שנת 2019 הועסקו בו כ-15 אלף עובדים, במחצית שנת 2023 עלה מספרם לכ-25 אלף (עליה של כ-66%) – והיד עוד נטויה, בהינתן החלטות הממשלה בדבר הגדלת המכסות המותרות בענף.
2. לצערנו, כוח האדם האמון על שמירת זכויותיהם של עובדים אלו (ולמעשה, של כלל העובדים הלא-ישראלים בישראל, ובכל הנוגע למשרד העבודה, גם של עובדים ישראלים), לא הוגדל בשנים האחרונות. יתרה מכך – בשל תנאי ההעסקה בתפקידים הרלוונטיים, חלק ניכר מהתקנים הקיימים אף אינם מאויישים.
3. כך, באגף אכיפה על מעסיקים ברשות האוכלוסין וההגירה יש כיום כ-50 תקני כוח אדם מאויישים בלבד, ובמשרד הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה, 4 תקנים בלבד (מהם 2 תקני סטודנט). שני גופים אלו אחראים על הפיקוח אודות העסקתם של למעלה מ-200 אלף עובדים.
4. במינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה – שאמון על אכיפת זכויותיהם של כלל העובדים במשק ולא רק של העובדים הלא ישראלים – 95 תקנים בלבד (פחות מרבע מהמינימום הנדרש לפי הסטנדרט של ארגון ה-OECD ולפיו במדינות מפותחות יש להקצות מפקח לכל 10,000 עובדים), מהם רק כ-75% מאויישים. במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית שבמשרד העבודה, שאף הוא אמון על כלל העובדים במשק, יש כ-80 תקנים בלבד לפקחים.
5. בהקשר אחרון זה נזכיר כי ענף הבנייה הוא הענף המסוכן ביותר לעבודה בישראל, בהינתן מספרן העולה של תאונות העבודה הקטלניות בענף. כמחצית מהנפגעים בתאונות אלו הם עובדים לא ישראלים (לרבות עובדים פלסטינים). כאמור, לרשות המדינה 80 תקנים למפקחי בטיחות בלבד האמורים לפקח על כלל המעסיקים במשק (לרבות בענפי התעשייה, החקלאות ועוד), ללא כל הלימה למספרם העולה של מספר העובדים המוזמנים לעבוד בענף.

6. יש לקבוע כי העלאת מספר העובדים הזרים המזומנים לעבוד בישראל, ובפרט בענף הבנייה, תהיה בהלימה להגדלת תקני האכיפה והפיקוח הנדרשים ושיפור תנאי העבודה בהם, בפרט בתחום הבטיחות בעבודה.

### ב. היעדר פיקוח על הבאת עובדים בידי חברות בניה זרות והעסקתם בכבילה מלאה

7. הקבוצה הפגיעה ביותר בקרב מהגרי העבודה בענף הבנייה הם מי שמועסקים בחברות בנייה זרות. עד לשנת 2017 לערך הותר רק לחברה זרה אחת (חברת יילמזלר התורכית) להעסיק אצלה בישראל עובדים זרים בהיתר, תוך שדובר במספר נמוך יחסית של עובדים. החל משנת 2017 הורחב ההסדר ל-12 חברות נוספות (כולן מסין), וכיום מועסקים תחת הסדר זה למעלה מ-6,000 עובדים (כולם מסין ומתורכיה), המהווים כ-25% מכלל מהגרי העבודה בענף. **אנו צופים כי מספרם אך צפוי להמשיך ולעלות.**

8. המדינה יצרה הסדר שונה להבאת והעסקת עובדים בחברות אלו, מההסדר שחל על הבאתם והעסקתם של רוב העובדים בענף הבנייה: בעוד שעל קבלנים ישראלים נאסר, עוד משנת 2004, להעסיק באופן ישיר מהגרי עבודה, והם יכולים לעשות זאת רק באמצעות תאגידי כוח אדם מורשים שהוקמו לשם כך בלבד; החברות הזרות קיבלו היתר חריג ומיוחד להעסיק את העובדים בעצמן כמעסיקות ישירות. בעוד שתאגידי כוח האדם אינם יכולים להביא בעצמם את העובדים לישראל וגיוס העובדים אליהם נעשה בהליך מסודר ומפוקח מכוח הסכמים בינלאומיים שמדינת ישראל חתמה עליהם עם מדינות המוצא של העובדים לשם כך (סין, מולדובה, אוקראינה, רומניה ובולגריה), החברות הזרות יכולות לגייס ולהביא לישראל את העובדים בעצמן, ללא כל פיקוח.

9. ההחרגות שניתנו לחברות הזרות הן משמעותיות. ההסדרים מהן הוחרגו – גיוס מפוקח, והעסקה באמצעות תאגידי כוח אדם – פותחו בזהירות על ידי המדינה במשך שנים, כדי למנוע שתיים מהתופעות המוכרות בתחום הסחר בבני אדם והעבדות המודרנית: ניצול העובדים במהלך גיוסם על מנת לגבות מהם כספים בסכומים אסטרונומיים, המשעבדים את שנות עבודתם להחזר חובות ולא מאפשרים להם לסיים את עבודתם; וכבילה, דה-יורה או דה-פקטו, למעסיק, על ידי מניעת יכולת מהעובד להחליף מעסיק, פוגעני ככל שיהיה, וכך לכרוך את שהותו החוקית בישראל עם המשך עבודתו הפוגענית. מדינת ישראל מצאה כי שני אלו, ודאי כאשר הם באים יחד, שוללים את כוח המיקוח של העובד ומאפשרים למעסיק לנצל את העובד באין מפריע בדיעה כי הלה לא יתלונן, לא יתבע, לא יתפטר, ולא ישתף פעולה עם גורמי הפיקוח.

10. כאמור, החברות הזרות קיבלו פטור מכל האמור, וזאת על בסיס הנחה שמעולם לא נדונה לעומק וממילא לא נבחנה ולא הוכחה – הנחה שמדובר בעובדים ותיקים בחברה הזרה באופן שמקים להם ידע מיוחד ומאיין את החשש לגיוס פוגעני. בפועל, אין זה המצב: איש ממאות העובדים שפגשנו במהלך השנים לא היה עובד של החברה טרם כניסתו לישראל. כולם גויסו על ידי החברות לקראת ולשם הבאתם לישראל. כולם נטולי תעודות או הכשרה מיוחדת ולא אחת גם נעדרי ניסיון משמעותי בעבודה בבנייה. לא פגשנו ולו עובד אחד שקיבל טרם בואו הכשרה מיוחדת לשיטות עבודה מתקדמות, מהחברה הזרה.

11. בעוד שהנחות היסוד שעמדו בבסיס ה"פטור" שניתן לחברות לא נבחנו מעולם, ה"פטור" הביא לשלל פגיעות, הפרות זכויות, עיוותים, ובמקרי הקצה אף להעסקה בתנאי עבדות:

א. **תשלום דמי תיווך אסורים לסוכנות ו/או לחברה** – במשך השנים הצגנו ראיות שהעידו על תשלום דמי תיווך בסכומים גבוהים על ידי עובדים מסין לסוכנויות שגייסו אותם לחברות הסיניות שהביאו אותם לישראל. סכומים אלו יוצרים שעבוד חוב משמעותי לעובדים: העובדים מממנים את דמי התיווך באמצעות הלוואות בריבית גבוהה, שבתורן כולאות אותם בשיעבוד חוב שלא מאפשר להם להפסיק את עבודתם גם במקרים של הפרות זכויות, פגיעה, וכיו"ב.

ב. **ערבויות ושטרי חוב למניעת עזיבת החברות** – הצגנו ראיות רבות לשטרי חוב **שעובדים מתורכיה** הוחתמו עליהם במועד עלייתם למטוס על ידי החברה (ממצא שהתקבל גם על ידי גורמי האכיפה של המדינה ובית המשפט), ואף שטרי חוב שהחברה מימשה בתורכיה מול עובדים שהתפטרו או פוטרו; וראיות לתשלום ערבויות מראש ובסכומים גבוהים בידי **עובדים מסין** לחברות סיניות במסגרת גיוסם לחברה לצורך הבאתם לישראל, ערבויות שהובהר להם שיחולטו אם יפסיקו את עבודתם בחברה. אלו יוצרים שעבוד ברור של העובד לחברה באופן שלא מאפשר לו להפסיק את עבודתו אצלה, ואף מהווה איום ברור לבל יתלונן על החברה, יתבע אותה וכיו"ב.

ג. **כבילה מלאה למעסיק** – המדינה מודעת לכך שמדובר בעקיפת ההסכמים שדרכם מגויסים עובדים לתאגידי כוח האדם. במקום להפנים שהדבר מחייב חתימת הסכם בילטרלי ביחס לעובדי החברות הזרות, המדינה בחרה להחמיר את מצבם ולהגביל באופן משמעותי את יכולתם לסיים את העסקתם אצלן ולעבור לתאגידי (אלא באישור מיוחד של מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה לפיו זכויות העובד הופרו באופן חריג וחמור – אישור שלא ניתן מעולם). לעובדי החברות הזרות הותר להחליף מעסיקים רק בין החברות הזרות עצמן, אולם הליך הגיוס הבלתי מפקח לחברות בחו"ל המאפשר להן להתעשר על חשבון העובדים, יצר העדפה ברורה להבאת עובדים חדשים מארצות המוצא, על פני העסקת עובדים שנמצאים בישראל. סיכויי של עובד חברה זרה למצוא מעסיק חוקי אחר הם אפסיים: הנתונים מראים שרק בתקופת משבר הקורונה הצליחו כמה עשרות עובדים סינים (ועובדים סינים בלבד, עובדים תורכים ממילא לא יכולים לעבוד בחברות הסיניות) לעבור בין החברות הסיניות. זוהי עדות לכך שרק סגירת השמיים להגירת העבודה הלא מפקחת באמצעות החברות הזרות, היא שהביאה את אותן חברות בישראל לקחת עובדים שכבר נמצאים בישראל.

ד. **הפרות זכויות ממשיות ובמקרי קצה גם החזקה בתנאי עבדות** – השילוב שבין הכבילה המלאה דה-פקטו של העובדים לחברות, עם דמי התיווך ו/או הערבויות שנגבו מהם במסגרת גיוסם, נותן לחברות הזרות כוח אדיר על עובדיהן – כוח שלא קיים (ובצדק) לאף מעסיק ישראלי. עובדיהן אינם יכולים להתפטר; חוששים שיפוטרו אם יסרבו לדרישות המעסיק, קשות ובלתי חוקיות ככל שיהיו; ומשכך גם חוששים מלהתלונן או לשתף פעולה עם גורמי אכיפה. הדבר מאפשר הפרות זכויות נרחבות: במשך השנים שלחנו דוגמאות רבות לתיעודי שעות עבודה מזוייפים; התחמקות מתשלום פנסיה; העסקה בימי מחלה תחת איומים; הגבלת תנועה; העסקה בשעות נוספות ובשעות הלילה הרבה מעבר למותר על פי דין; אי תשלום תמורת שעות עבודה נוספות על ידי מניפולציות בהגדרת השכר; ועוד.

ה. **חתימה תחת ההסכם הביטורלי עם סין ופגיעה במודל ההעסקה בתאגידי הבניין ובענף כולו** – ביחס לעובדים מסין, נוצר מצב חסר תקדים: עובדים מסין יכולים לבחור להגיע לישראל בהליך הארוך והלא מובטח של ההסכמים הביטורליים; והם יכולים פשוט לשלם כסף לחברה סינית. אין זה פלא, שמספר העובדים הסינים שהגיעו לישראל בשנת 2021 (טרם התקבלו נתונים על שנת 2022) לעבודה בחברות הביצוע הסיניות, היה גבוה פי 2.6 ממספר העובדים הסינים שהגיעו לעבוד בתאגידי הבניין, הטוענים במקביל לקשיים בגיוס עובדים מסין. כך נוצר תעדוף בלתי הוגן לחברות הזרות, לא רק מול תאגידי כוח האדם הישראליים אלא גם מול הקבלנים הישראליים: חברת ביצוע זרה מעסיקה עובדים בהעסקה ישירה; בהליך גיוס מהיר שבמסגרתו נגבים מהעובדים כספים וכן ערבויות ושטרי חוב שנועדו להבטיח כי העובד יהיה צמית בחברה למשך כל שהותו בישראל; ולבסוף מעסיקות את העובדים תחת רגולציה שמונעת מהם לסיים את עבודתם, להתלונן או לתבוע, ומאלצת אותם לציית לכל דרישה לעבודה מסביב לשעון ואף בימי מחלה. אך מובן כי לחברות אלו נוצר "יתרון" מובנה על פני קבלנים ישראלים, המאפשר להן שולי רווח רחבים יותר ו"תפוקה" גבוהה יותר על חשבון עובדיהן. הדבר מוביל למעין "מירוץ לתחתית", דהיינו להורדת רף השמירה על הזכויות ועל הבטיחות, כדי לעמוד בשוק תחרותי אותו מושכות החברות הזרות למטה; ובמקביל רק מעודד את המדינה להרחיב את ההסדר הבעייתי.

12. כאמור, המדינה מעולם לא טרחה לבחון את הנחות היסוד שהצדיקו לטעמה החרגות מההגנות שפותחו על ידה-עצמה להגן על עובדי הבנייה. על תוצאותיו הפוגעניות של המהלך עמדו לאורך השנים לא רק ארגונו, כי אם גם בית המשפט העליון; מחלקת המדינה האמריקאית בדוח השנתי שלה אודות דירוג המדינות במאבקן בתופעות של סחר בבני אדם ועבדות מודרנית; ואף מדינת ישראל עצמה, שמצאה ביחס לענפים אחרים כי מדובר בתופעות פסולות שיש למגר, והעמידה את הסדר חברות הביצוע החריג בלב-ליבה של התכנית הלאומית למאבק בסחר בבני אדם.

13. נציין שאנו פנינו למדינה פעמים רבות על מנת שתדרש לנושא, ומשנמנעה לעשות זאת עתרנו לבית המשפט העליון (בג"ץ 831/22). לקראת הדיון בעתירה הודיעה המדינה כי תקים צוות בין-משרדי לבחינת האפשרות לטיוב מודל ההבאה וההעסקה בחברות וכל סוגיה רלוונטית שתדרש, והעתירה נדחתה ביולי 2022. בפועל הצוות כמעט ולא התכנס עד למאי 2022 וקיים חשש שהוא נסוג מהמנדט הרחב שהוצג לבית המשפט תוך חוסר רצון להידרש לבעיות היסוד בתחום. למיטב ידיעתנו, טרם גובשו המלצות בנושא.

14. לאור כל זאת, יש לקבוע כי גיוס עובדים לחברות הזרות יהיה מפוקח, כפי שנעשה גיוס כל עובד אחר לעבודה בישראל. כמו כן, אין סיבה לאפשר לחברות הזרות את מה שלא מתאפשר לקבלן ישראלי (העסקה ישירה של עובד זר בכבילה המלאה שנוצרה) וניתן לאפשר העסקת עובדים אלו אצל החברות באמצעות התאגידיים.

#### ג. בעיית היעדר הקשר הישיר בין העובד למעסיק במודל התאגידי

15. כאמור, רוב מהגרי העבודה בענף הבנייה מועסקים על ידי תאגידי כוח אדם. הגם שהפרות קיימות בהחלט גם במודל זה, הרגולציה שלו מאפשרת לעובדים לעמוד על זכויותיהם, לסיים את עבודתם במקרה של הפרה ולהתלונן ולתבוע.

16. עם זאת, לא ניתן לסיים מסמך זה בלי להתייחס לבעיה שדורשת התייחסות גם במודל התאגידים, והוא היעדר הקשר הישיר בין העובד לבין המעסיק (תאגיד הבניין). כאמור, התאגיד הוא מעסיקו של העובד, אולם הניסיון מלמד שחלק ניכר מהעובדים כלל אינם מכירים את התאגיד – הלה מתפקד כ"איש קש" המשלם את זכויות העובד אולם השמתו לעבודה אינה נעשית כלל דרכו. חלק ניכר מהעובדים עומדים בקשר ישיר עם הקבלנים אצלם הם מושמים (שאינם מעסיקיהם הישירים, אלא צד ג' שמשמש כמעסיקם בפועל) או עם עובדים אחרים שמתווכים בינם לבין קבלנים לשם מציאת עבודה בפועל, מה שיוצר נתק מהותי מול מי שרשום כמעסיקם, וגורר דיווחים שגויים על "נטישות" עובדים וכיו"ב.

17. הדברים ידועים ועלו במסגרת שולחן עגול שערכה הממונה על זכויות עובדים זרים עוד בדצמבר 2022. אחת מההמלצות שעלו במסגרתו היא תיקון פשוט של הנהלים הרלוונטיים כך שבכל תאגיד ימונה איש קשר יעודי, הדובר את שפות העובדים (סינית ו/או רוסית) שעמו יהיה הקשר השוטף. אנו אף פנינו לאחרונה בבקשה לתיקון הנהלים המאפשרים לתאגיד לדווח על "נטישת" עובד. למיטב ידיעתנו, דבר מאלו לא קרה עד כה.

18. יש לקדם את השינויים האמורים – חיזוק הקשר בין התאגיד לבין העובד, והקשחת התנאים לדיווח על עובדים כעל "נוטשים".

עו"ד אלעד כהנא,  
מחלקה משפטית, קו לעובד