

29.12.2021

לכבוד  
עו"ד תומר מוסקוביץ'  
מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה

בדוא"ל

### הנדון: בחינת שיטת ההעסקה בענף החקלאות להעסקה באמצעות תאגידים

בהמשך להחלטת שרת הפנים בדבר הקמת צוות בינמשרדי לבחינת שיטת העסקת מהגרות העבודה בענף הסיעוד הביתי ומעבר להעסקתן בידי תאגידי כוח אדם, אנו פונים לכבודו בבקשה לקיים בחינה ביחס לשיטת ההעסקה בענף החקלאות (לרבות של עובדים פלסטינים בענף).

פנייתנו נעשית על רקע תמונת המצב הקשה בנוגע להעסקתם של מהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים") מתאילנד בענף החקלאות, לרבות זו העולה מנתוני מחקרי רשות האוכלוסין וההגירה עצמם. לעמדתנו הקמת צוות לבחינה מחודשת של מודל ההעסקה בענף הסיעוד, היא הזדמנות לבחון מחדש גם את הבעיות היסודיות במודל ההעסקה הקיים בענף החקלאות, באופן שיביא לשיפור מצבם של העובדים ולהבנתנו, גם של המעסיקים.

1. מצב מהגרי העבודה המועסקים בענף החקלאות הוא כביכול אניגמטי שכן מדובר בענף שלכאורה הצליח להכחיד את שתי התופעות הבסיסיות המאפשרות ניצול והפרת זכויות שיטתית – דמי התיווך הבלתי חוקיים שנגבים ממהגרי העבודה במסגרת גיוסם והסדר הכבילה למעסיק – ולמרות זאת, תמונת המצב המשתקפת בו, שוב ושוב, היא קשה ביותר ושמה אף הקשה ביותר מבין שלושת ענפי העבודה הוותיקים שפתוחים להגירת עבודה.

2. מבלי להכביר במילים, נציין שענף החקלאות מאופיין בהפרות נרחבות של חוקי המגן והבטיחות בעבודה ובראשם חוק שכר המינימום וחוק שעות עבודה ומנוחה, לרבות העסקה בשעות ארוכות מהמותר ללא הפסקות מספקות למנוחה וללא כיבוד המנוחה השבועית; אי מתן חופשה שנתית או חופשה בתגים; דיווחים כוזבים של שעות העבודה ותלושי שכר פיקטיביים; אי תשלום פנסיה ופיצויי פיטורים; העסקה בתנאים בלתי בטיחותיים; ושיכון במגורים בלתי הולמים. תמונת המצב האמורה מבוססת לא רק על נתוני קו לעובד, הנמצא בקשר ישיר עם העובדים באמצעות קבלת הקהל ונשות השטח שלו, אלא גם על נתוני המחקר שהוכן עבור רשות האוכלוסין וההגירה ופורסם על ידה<sup>1</sup>.

3. תמונה זו היא תוצאה של שני גורמים עיקריים: היעדר אכיפה יזומה ואפקטיבית, שעניינה חורג מפנייה זו; וחוסמים מעשיים בפני מעבר בין מעסיקים (ובכך נמקד את פנייתנו זו). בחסות אלו עובדים נאלצים לעבוד גם כשהם חשופים להפרות נמשכות מצד מעסיקיהם, ובמקרי קיצון אף ברף העומד לשיטת משטרת ישראל בראשית ראייה להחזקה בתנאי עבדות.

4. עובדי החקלאות מתאילנד אמנם מורשים, דה-יורה, להחליף מעסיקים בענף, אולם בפועל הענף סובל מניידות נמוכה ביותר. נתוני רשות האוכלוסין וההגירה שנמסרו באוקטובר 2020 במענה לשאלתא של

<sup>1</sup> מהגרי עבודה בישראל: מאפייני הגעתם לישראל, תנאי עבודתם וחיהם – בדיקת השפעת החסכמים הביטורליים 2019-2020.

הח"כ עופר כסיף, מראים שבשנים 2019 ו-2020 היחס שבין מספר העובדים בענף למספר המעברים בו, היה נמוך משמעותית מהיחס הדומה בענפי הסיעוד ותאגידי הבניין (הגם שהפער הצטמצם בשנת 2020):

2020			2019			ענף
יחס עובדים- מעברים	מעברים	עובדים	יחס עובדים- מעברים	מעברים	עובדים	
0.348	4,277	12,275	0.528	6,876	13 אלף	תאגידי בניין
0.246	13,738	55,705	0.371	21,213	57,111	סיעוד
0.208	4,649	22,289	0.178	4,083	22,857	חקלאות

יצויין שלהבנתנו הנתונים האמורים אינם כוללים נתונים אודות ניוו עובדים בין משקים חקלאיים, המוכר ומתאפשר בענף החקלאות בשים לב לכך שחלק ניכר מהעבודה בו היא עונתית. ככל שהנתונים כוללים ניוודי עובדים, הרי שלמעשה מספר המעברים בין מעסיקים הוא אף נמוך יותר והפער מול הענפים האחרים גדול יותר. כמו כן, הנתונים בענף הבניין מתייחסים להבנתנו לניידות בין תאגידי הבניין ולא לניידות בין הקבלנים עצמם שאצלם הם מושמים – וככל שזה המצב, הרי שניידות העובדים המועסקים אצל תאגידי הבניין היא בוודאי חופשית בהרבה מהמוצג לעיל.

5. הקושי של עובדי החקלאות להחליף מעסיקים משתקף גם בעבודתנו. חלק מהעובדים אינם יודעים כי הם יכולים להחליף מעסיק וכיצד לעשות זאת, אלא שגם כאשר עובדים יוצרים קשר עם הלשכה, פעמים רבות הלשכה אינה מסייעת להם, ודאי לא במהירות הנדרשת בעניינו של עובד שמעוניין לסיים את העסקתו על רקע הפרת זכויותיו. ניתן למנות את הסיבות הבאות לכך:

א. **מספרן הנמוך של המתורגמניות בלשכות וזמינותן הנמוכה** – עובד חקלאות המעוניין להחליף מעסיק תלוי לשם כך, מעשית וחוקית, בלשכה הפרטית. אלא שלשכות מועסקות מתורגמניות בודדות בלבד לשפה התאית וכתוצאה מכך, העומס על המתורגמניות רב ביותר (13 לשכות על 22 אלף עובדים), ולא תמיד ניתן מענה לעובדים, ודאי לא מהיר.

ב. **מספרם המוגבל של המעסיקים בעלי היתר הפנוי שעובדים עם הלשכה** – גם כאשר עובד יצר קשר עם הלשכה, לא תמיד הלשכה יכולה לאתר לו מעסיק בעל היתר פנוי להעסיקו. בניגוד למצב בתאגידי הבניין, שהם בעלי היתר ההעסקה של העובדים והם משימים את העובדים לעבודה אצל מזמיני שירות שאינם נדרשים בהיתר; בענף החקלאות הלשכה הפרטית אינה יכולה להשים את העובד בכל משק שהוא ועליה להשימו רק אצל מעסיק בעל היתר פנוי להעסקה. הדבר מצמצם מאד את יכולת המעבר של העובדים, במיוחד בשים לב לכך שכל לשכה עובדת עם מספר מסויים של מעסיקים, כך שגם אם בפועל יש מעסיקים בעלי היתר פנוי במשק, הלשכה שעמה עובד העובד, לא תדע עליהם אם הם עובדים עם לשכה אחרת.

ג. **ניגוד עניינים של הלשכות וקרבה גדולה למעסיקים** – הלשכות הפרטיות בענף החקלאות מאופיינות בזהות אינטרסים גדולה עם המעסיקים בענף. בניגוד לענף הסיעוד, המשקים החקלאיים הם "שחקן חוזר" המלווה את הלשכה שנים ארוכות, בעוד שעובדים יטופלו בידי הלשכה לכל היותר

- 63 חודשים. ככל שמספר ההיתרים שיש למשק חקלאי גדול יותר, הוא מטבע הדברים לקוח אטרקטיבי בהרבה מעובד בודד שיש למצוא לו מעסיק.
- ד. הנסיבות הספציפיות של העובדים – לא כל עובד יכול לעבור לכל משק, ולא כל משק ירצה לקחת כל עובד. למשל, עובדים שקרובים לסיום 63 חודשי השהיה בישראל, נתפסים לעיתים כעובדים שאין למשק טעם לקלוט אותם (וללשכה יש עוד פחות אינטרס לסייע להם). עובדות נשים יחששו לא פעם לעבור למשק שבו יהיו הנשים היחידות, כך שעל הלשכה לאתר משק בעל היתר העסקה פנוי ושיש בו נשים עובדות.
6. בהיעדר סיוע אפקטיבי מצד הלשכה במציאת מעסיק חדש, עובד שיתפטר ימצא עצמו ללא מגורים ובסכנה שיאבד את רשיון עבודתו אם לא ימצא מעסיק חלופי. בשילוב עם קשיי השפה, הריחוק והבידוד החברתיים וחוסר ידיעה אודות האפשרויות התעסוקתיות העומדות בפני העובדים, רבים מהם נאלצים להמשיך ולעבוד גם אצל מעסיקים פוגעניים אם לא נמצא להם מעסיק חלופי.
7. ניתן אם כן לראות, ששיטת ההעסקה בענף תורמת באופן משמעותי לשיעור הנמוך של העובדים המחליפים מעסיקים בענף, גם אם מדובר במעסיקים פוגעניים. ואכן, עוד בשנת 2004 המליצה ועדה בינמשרדית (ועדת אנדורף) על בחינת שינוי שיטת ההעסקה בענף החקלאות, כך שההעסקה תעשה באמצעות תאגידי כוח אדם (בדומה לאופן בו הוחלט לבסוף לקבוע את שיטת ההעסקה בענף הבניין). בענף החקלאות לא קודמו ההמלצות האמורות.
8. בחינת מודל העסקה כאמור בענף הסיעוד היא הזדמנות לבחון מחדש את מבנה ההעסקה גם בענף החקלאות. נציין, שגם אם מודל ההעסקה בידי תאגידי אינו הפתרון המתאים לענף, הרי שבחינה כאמור יכולה להוליד המלצות אחרות שיקלו על העובדים לעבור בין מעסיקים, כגון מתן היתרי העסקת מתורגמנים זרים נוספים ללשכות; יצירת מאגר זמין ונגיש לעובדים בשפה התאית של מעסיקים בעלי היתר העסקה פנוי, או הנגשתו ללשכות תוך קביעת חובה לכל לשכה להציע מעסיקים מהמאגר בהיעדר אפשרויות השמה אצל המעסיקים שעמם הלשכה עובדת; ועוד. ככל שיקום צוות לבחינת הנושא האמור, ניתן לטעמנו אף לבחון במסגרתו מודל ההעסקה של עובדים פלסטינים בענף.
9. נציין שלטעמנו בחינת הסוגייה, ובפרט קידום מודל תאגידי להעסקה, יכולה להועיל גם למעסיקים (בפרט כשמדובר בענף בעל צרכים משתנים ועונתיים המצריך ניידות גבוהה גם מצד המשקים החקלאיים) וכן להוריד עומס אף מהרשויות שנדרשות כיום לטפל בבקשות רבות של מעסיקים לשחרר מכסות.
10. נודה אם בקשתנו לחשיבה מחודשת תבחן בכובד ראש, ועל קבלת התייחסותכם.

בכבוד רב,  
אלעד כהן, עו"ד  
אורית רוזנר, עו"ד

העתק:

גב' עינבל משש, ראש מינהל עובדים זרים, רשות האוכלוסין וההגירה  
גב' שירלי רייסין ששון, האגף להסכמים בילטרליים, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד שושנה שטראוס, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, זרוע העבודה