

10.1.2023

מיכל ארן
משרד הבינוי והשיכון

עו"ד עינבל משש מר
רשות האוכלוסין וההגירה

לכבוד
תת-אלוף פארס עטילה
ראש המינהל האזרחי

בדוא"ל

הנדון: יישום החלטת ממשלה 2174 – הקמת מערכי השמה לעובדים פלסטינים אצל מעסיקים בענף הבניין

הרינו פונים בבקשה ליישם באפקטיביות את החלטת ממשלה מס' 2174 בדבר "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים" מיום 18.12.2016, ובתוכה את החלק העוסק בהקמת מערכים מוסדרים להשמת עובדים פלסטינים בהיתר אצל מעסיקים בעלי היתר בהעסקת הבניין.

כידוע, מדובר בהחלטת ממשלה שהתקבלה לפני 6 שנים; יישומה החל בעיכוב ניכר וגם זאת רק לאחר הגשת עתירה. היישום עד כה היה חלקי ומגומגם, באופן שייצר פערים בין ההצהרות והכוונות שבהחלטת הממשלה, לבין המצב בשטח.

נראה שבשנה האחרונה חלה נסיגה אף ברובד ההצהרתי של מחויבות הרשויות לאמור בהחלטה ולמימוש תכליותיה. במקביל, נראה שהמשך יישום ההחלטה הוקפא לטובת חשיבה (נוספת) על מודל העסקה אחר – העסקה באמצעות תאגידי כוח אדם ברישיון מיוחד. מודל זה כבר נבחן בידי צוות בין משרדי אשר המליץ לדחותו, והמלצה זו קיבלה ביטוי בהחלטת ממשלה 2174. בחינה זו נמשכת כבר למעלה מחצי שנה, בשעה שבפועל החלטת ממשלה 2174 הפכה לאות מתה זמן לא רב לאחר שהוכרז בחגיגות, לרבות בפני בית המשפט העליון, על תחילת יישומה.

מצב דברים זה של זגזוג בין מודלים שונים, לרבות רעיונות שנדחו זה מכבר, אינו תקין. ממילא לא ניתן להקפיא יישום של החלטות ממשלה שנתקבלו בלא כל שינוי עובדתי במצב הדברים וללא החלטה אחרת. לזגזוג זה יש השלכות קשות בפני עצמו: הוא מייצר חוסר אמון בתחום שממילא אינו נהנה מאמון רב; הוא מביא לשגשוג בתופעות חמורות כגון סחר בהיתרי עבודה, נוכח אי הוודאות הצפויה וניסיון סוחרים בלתי חוקיים להשיא רווחים לפני שינוי כלשהו. הוא מייצר מתח במגזר חיים רווי-מתחים, והוא משדר שרירותיות וחוסר מקצועיות.

נוכח האמור נבקש לקבל את התייחסותכם ליישום יתר סעיפי החלטה 2174; וככל שיש כוונה לקדם הסדר אחר לחלוטין תחת זה הקיים ושאליו מתייחסת החלטה 2174, נבקש את הצפי להסדרתו, והכל כדלקמן:

1. כידוע, בשנת 2016 קיבלה הממשלה את החלטה 2174 שהורתה על שינויים במבנה העסקתם של עובדים פלסטינים בהיתר בענף הבניין בישראל. החלטה זו באה לעולם הן נוכח פגיעותיה הידועות של ההעסקה בכבילה מלאה למעסיק, הן בתקווה שתפחית את מימדי התופעה המוכרת לכל העוסקים בתחום, לפיה חלק ניכר מהעובדים הפלסטינים בענף נאלצים לשלם דמי תיווך חודשיים עבור היכולת לעבוד בישראל; כשרבים

- מהם כלל לא מועסקים בסופו של דבר אצל המעסיק שרשום על ההיתר שלהם, אלא נשלחים למעסיקים אחרים, ללא תיעוד וללא דיווח למוסד לביטוח לאומי.
2. כחלק מההתמודדות עם תופעה זו, החליטה הממשלה על קידום מערך מגוון של כלים שיאפשרו לעובדים להחליף מעסיקים בקלות וללא תלות בדמי תיווך. מערך הכלים הוצע במסגרת דוח צוות בין-משרדי שהוקם מכוח החלטת ממשלה 317, ושאוּמץ במלואו בהחלטת ממשלה 2174. בתמצית, בהחלטת הממשלה היו שתי בשורות משמעותיות בהיבט זה: האחת, שינוי מבני של אופן הקצאת ההיתר ושיכוך לעובד, כך שתתאפשר מוביליות **חוקית** בין מעסיקים בעלי היתר; והשנייה, יצירת מעטפת נלווית להשמת עובדים אצל מעסיקים בעלי היתר, על מנת לייצר כלים שיאפשרו מוביליות **מעשית**.
3. לצערנו, שני הרכיבים לא יושמו במשך שנים, ובספטמבר 2020 הגשנו עתירה בנושא (בג"ץ 6272/20 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל**), שבעקבותיה החל יישומו של הרכיב הראשון הנזכר לעיל – העברת ההיתר על שם העובד ושמירת מקומו במכסה ל-60 ימים על מנת שיוכל לחפש מעסיק חלופי אם פוטר או התפטר. ואולם, **חלקו השני והתומך של השינוי המיוחל – הקמת מערך מפקח להשמת עובדים אצל מעסיקים בעלי היתר – לא מומש עד היום, והתוצאות ניכרות בשטח**.
4. כך, דומה כי אין חולק על כך ששינוי שיטת הקצאת ההיתרים, לא הביא לגדיעת תופעת דמי התיווך, אף לא לדעיכתה – לא בהיקפיה ולא בסכומים המגולגלים במסגרתה. רוב העובדים הפלסטיניים עדיין נזקקים למתווכים ומשלמים דמי תיווך גבוהים; כשבשלב מסוים לאחר תחילת יישום הרפורמה, גובה דמי התיווך החודשיים אף עלה. אי הוודאות שנוצרה ביישום הרפורמה, והצעדים המגומגמים, נדמה שתרמו למגמה זו של העלאת הסכומים.
5. הסיבה לכך היא, שבהינתן המבנה הכללי של העסקת פלסטינים בישראל, לעובדים פלסטינים אין כלים אפקטיביים לאיתור מעסיק בעל היתר פנוי תוך זמן קצר. החשש המשמעותי שמא יוותרו ללא מעסיק בתום 60 הימים ויאבדו את מקומם במכסה, מוביל רבים מהם לבחור באחד משניים: להישאר אצל מעסיקם הנוכחי בכל מחיר (וכך נוצרת כבילה-בפועל למעסיק, גם במקרים של הפרת זכויות); או לפנות לגורמי תיווך לשם מציאת מעסיק חלופי.
6. עוד נציין, שהיעדר הכלים למציאת מעסיק, אינו מתקיים רק בשלב שבו עובדים מבקשים להחליף מעסיק – הוא מתקיים כבר בשלב ההתחלתי ביותר של כניסה למכסה. כבר בשלב זה, מבקש עבודה פלסטיני תלוי במציאת מעסיק ישראלי לשם קבלת היתר תעסוקה, ומטבע הדברים, הוא תלוי בגורמים מתווכים לשם כך. במציאות שנוצרה, בה מצד אחד מצוקה כלכלית בשטחי הגדה דוחפת עשרות ומאות אלפי מבקשי פרנסה נואשים לעבוד בישראל ולהתחרות זה בזה על מספר ההיתרים המצומצם; ומצד שני התפתחה תעשיית דמי תיווך ענפה הפועלת מול רבים מהמעסיקים בעלי ההיתרים בענף; ההנחה שעובד, חדש או ותיק, יוכל למצוא מעסיק בעצמו, ושמעסיקים פוטנציאליים יבחרו בעובד שפונה אליהם ישירות ולא יסתמכו על גורמי התיווך למציאת עובדים, היא הימור משמעותי שעובדים רבים לא ייקחו על עצמם.
7. נציין, כי מסיבות אלו, "מעריך" הנסמך על כך שעובדים יאתרו בעצמם מעסיקים, נדון מראש לכשלון ביחס לחלק ניכר מהעובדים ומבקשי העבודה. כך, הסתמכות על היתרים לחיפוש עבודה, אשר מייצרים מערך

בירוקרטי שלם על מנת לנקוט בחיפוש עצמאיים אחר מעסיקים, לא פתרה את בעיית הסחר בהיתרים; ואף פיתוח של אפליקציה בה עובדים ומעסיקים יכולים לכאורה להתקשר ביניהם, לא היה אלא עוד פלטפורמה לאותו הדבר – שכן מוכרי היתרים הנחזים למעסיקים ומתווכים הפכו לרוב המשתמשים באפליקציה, ולא נוצרה כל תקשורת בין מעסיקים אמיתיים לבין עובדים אמיתיים.

8. שני כלים אלו – היתרי חיפוש עבודה ופיתוח אפליקציה – היו למרבה הצער הכלים היחידים שפותחו מאז החל יישום "הרפורמה" על מנת לאפשר לעובדים ומבקשי עבודה לאתר מעסיקים. כלים אחרים, שבהם עסקו הצוות הבין-משרדי והחלטת הממשלה 2174 שאימצה את מסקנותיו, לא קודמו כלל ועל פניו נשתכחו כליל. נדמה כי לא הוקדשה מחשבה להיוועצות עם גורמים שיכולים לסייע בפתרונות יצירתיים לשוק שחור שנסמך על מתווכי עבודה. כזכור, הצוות הבינמשרדי המליץ על פיתוח כלים לחיפוש עבודה בידי משרד הבינוי והשיכון, אשר יסייע במציאת עבודה באמצעות ייזום מפגשים בין קבלני בניין מורשים לבין עובדים חדשים, באתר המיון וההכשרה ("יריד תעסוקה") ובאמצעים נוספים שימצא לנכון". עוד הומלץ והוחלט על הקמת מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה של עובדים בישראל; על הקמת מאגר לרישום עובדים והשמתם אצל מעסיקים מתוכו; וכיו"ב.

9. כאמור, רכיבים אלו של החלטת הממשלה לא קודמו עד היום. במסגרת הודעות העדכון שהגישה המדינה בבג"ץ 6272/20 התמקדה המדינה בפיתוח האפליקציה האמורה כמענה למציאת מעסיקים, תוך שהיא מעדכנת על עיכובים ודחיות ביישום רכיבים אלו. העתירה נמחקה ביום 22.9.2022 עקב ההתפתחויות שחלו מאז הגשת העתירה (בעיקר ביחס לרכיב הראשון, שיושם, של מתן הרשות החוקית להחליף מעסיק). בחודשים שחלפו מאז, לא ארע דבר.

10. נראה שגם אין צפי שרכיבים אלו יקודמו, או כי ייעשה ניסיון לחקור ולגבש כלים אפקטיביים לפתרון הבעיה. שכן, אף שהחלטת הממשלה שרירה וקיימת ועדיין מחייבת, בפועל החליטה רשות האוכלוסין וההגירה על הקמת צוות בין-משרדי לבחינת האפשרות לעבור למודל העסקה שונה לגמרי – של העסקה באמצעות תאגידי כוח אדם. את הערותינו ביחס למודל זה (שאגב, כבר נבחן במסגרת הצוות הבין-משרדי שמכוח החלטת ממשלה 317, ונדחה על ידו ועל ידי הממשלה בהחלטה 2174) העברנו כבר לפני כחצי שנה, ומאז נראה שכל נושא רגולציית העסקתם של עובדי הבניין הפלסטינים נתקע. נעיר, כי במסגרת עמדת מען לצוות, הועלתה דרך שיכולה להקל על המצב, באמצעות מתן היתרי כניסה לעובדים שמראש אינו כורך את היהתר או את הכניסה לישראל, במעסיק רשום המסכים לכניסתם.

11. כך יצא, שכשש שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה, חלקים ניכרים ממנה לא יושמו ויתכן ש"נקברו" עוד בטרם נבחנו בפועל. מנגד, אמצעים אחרים לא מקודמים (ונכון להיום), לא ידוע לנו אם יש כוונה לקדם אמצעים כאלו), ואמצעים מעודכנים לא נבחנים. בפועל, כשליש עד חצי מהעובדים הפלסטינים ממשיכים לשלם דמי תיווך חודשיים, על מנת להיכנס למכסה או על מנת למלט עצמם מכבילה למעסיק; במקביל הם אינם עובדים אצל מעסיקים הרשום, אינם מבוטחים כראוי מתאונות עבודה, ושכרם האמיתי אינו מתועד ואינו ממוסה. כך מתנהל לו שוק שחור שמגלגל מיליארדים, שנה אחר שנה, ואל מולו מזגוגות הרשויות בין רעיונות, בלא כל תוחלת או כיוון.

12. בחלוף 6 שנים ממועד קבלת החלטת הממשלה 2174 וקרוב לחצי שנה מאז הגשת העדכון האחרון מצד המדינה בבג"ץ 6272/20, נבקש לדעת מה הצפי למימושה המלא של ההחלטה, מה הצעדים שנשקלים לקידומה והאם נעשים ניסיונות לגבש פתרונות נוספים לחיבור אמיתי בין מעסיקים לעובדים פלסטינים. ככל שיישום החלטת הממשלה מעוכב בפועל לשם מיצוי עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת שינוי שיטת ההעסקה בענף, נבקש לדעת מה המועד המשוער לפרסום המלצותיו.

בכבוד רב,

איה ברטנשטיין, עו"ד
מען – ארגון עובדים

אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד

מיכל תג'ר, עו"ד
הקליניקה לזכויות עובדים

העתק:

עו"ד אפרת לב-ארי, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
גב' ענת טוויטו, מדור התשלומים, רשות האוכלוסין וההגירה
אלי"מ עאסם חאמד, יועמ"ש הגדה המערבית
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה
איני חזי שוורצמן, ראש מינהל הבטיחות, זרוע העבודה, משרד הכלכלה והתעשייה
עו"ד לינא סאלם, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד הילה טנא גלעד, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים
עו"ד אבי מילקובסקי, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים