

9.4.2024

לכבוד מר דניאל איטח, מנהל תחום בכיר כלכלה ותשתיות
משרד ראש הממשלה

נייר עמדה מטעם עמותת קו לעובד לצוות הבין-משרדי להבאת עובדים זרים לישראל

בהמשך לפנייתכם מיום 2.4.2024, הרינו מתכבדים להגיש נייר עמדה בנושא שבנדון. כארגון העוסק בהגנה על זכויות עובדים, ישראלים ומהגרי עבודה ("עובדים זרים") כאחד, נצביע על הנקודות שיש לבחון בטרם החלטה על פתיחת ענפים להגירת עבודה, הגדלת מכסות ואופן גיוס העובדים:

א. היערכות לעלייה במספר מהגרי העבודה בישראל

1. **השלכות על התשתיות ציבוריות** – מהגרי עבודה שיוזמנו לישראל יתגוררו בה למשך שנים ויזדקקו לדיוור, נגישות לשירותים ובפרט לשירותי רפואה, וכיו"ב (יצויין כי עובדים פלסטינים, שאותם אמורים לפי הפרסומים מהגרי העבודה להחליף, לא התגוררו בישראל ולא נזקקו בה לאלו). הגדלה מסיבית של מספר מהגרי העבודה תחמיר אם כן את העומס הקיים ממילא על תשתיות ציבוריות בישראל, וקיים חשש שהדבר גם יתורגם לפגיעה בזכויות העובדים. הדבר מחייב היערכות לפתרונות דיוריים ראויים ולהרחבת יכולות השירות של שירותי הבריאות, לרבות נגישות שפתית למטופלים לשירותי הרפואה.

2. **השלכות על גורמי פיקוח ואכיפה מדינתיים** – הגדלת מספרם של מהגרי העבודה בישראל תכניס תחת אחריותם של גורמי הפיקוח והאכיפה הרלוונטיים (רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד העבודה, ובמקרים של חשד לסחר בבני אדם או עבדות גם משטרת ישראל) מספר גדול בהרבה של העסקות המועדות לניצול והפרות זכויות (וזאת מעבר להתמודדות עם תופעה של שהיה שלא כדיון, שצפוי שתתרחב אף היא). הקושי לאייש תקני פיקוח במשרדים הרלוונטיים קיים כבר היום, וכבר כיום היעדר אכיפה ופיקוח משפיעים לא רק על המהגרים המועסקים בישראל, אלא גם על נורמות ההעסקה בענפים הרלוונטיים, לרבות בהיבטי בטיחות, ומונעים השתלבות ישראלים בהם. נוכח האמור, יש להבטיח שהגדלה של מספר המהגרים תעשה לצד הגדלה משמעותית של התקנים הרלוונטיים; יש לפעול לשיפור התנאים של המפקחים ביחידות האמורות כדי לאיישם; ויש לתכנן מדיניות אכיפה בכל אחד מענפי התעסוקה הרלוונטיים.

ב. שיקולים חיוניים בטרם החלטה אודות פתיחת ענפים להגירת עבודה ואופן המהלך

3. החלטה בדבר הבאתם של מהגרי עבודה, בין על מנת להתמודד עם מחסור בכוח אדם ובין בשל האיסור על כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל מאז פרוץ המלחמה, אינה יכולה להתקבל אך על בסיס טענות מצד מעסיקים למחסור בכוח אדם. זה הוא אך אחד מבין כמה שיקולים שיש לשקול, בפרט כאשר מדובר בנושא כה רגיש בעל השלכות על שוק העבודה הישראלי, שמערב, לצד מצוקה אמיתית, גם רצון של מעסיקים מסוימים להוזיל עלויות העסקה או

להעסיק כוח עבודה פגיע יותר. שיקולים אלו משפיעים לא רק על ההחלטה אם לפתוח ענף להגירת עבודה, אלא גם איך לעשות זאת. מדובר בין היתר בשיקולים הבאים:

4. **הסיבות למחסור בכוח האדם והיתכנות חלופית למלאו** – ענפים שנטען בהם כיום למחסור בכוח אדם, כגון ענפי המסעדות, תיירות, ניקיון ועוד, הסתמכו עוד לפני המלחמה רק על מספר מצומצם של מהגרי עבודה או פלסטינים, אם בכלל. בענף התעשייה, אמדן היקף המחסור בכוח אדם נעשה להבנתנו על בסיס סכימת מספר ההיתרים שניתנו לפלסטינים לעבודה בישראל לפני המלחמה לענף התעשייה והשירותים, מבלי להבחין בין השניים, ועל אף שבענף התעשייה דווקא נרשמה כניסה חוקית של פלסטינים לישראל גם בזמן המלחמה; וכן על בסיס ירידה בהיקף העסקתם של עובדים פלסטינים בהתנחלויות שבהן אין איסור להעסיק פלסטינים בזמן זה, ומבלי שנבחנה הסיבה לכך. כמו כן, השיקולים שהביאו לפתיחת ענפים לעבודת פלסטינים מלכתחילה כללו גם אינטרסים ביטחוניים מול הרש"פ ולא רק צורך בעובדים. אם כן, יש לעמוד על היקף הצרכים האמיתי בכל ענף, על הסיבות לו, על השפעת המלחמה עליו, על הצפי להימשכות מחסור זה, ועל מענים חלופיים שניתן להציע במקום העסקת מהגרי עבודה.

5. **היתכנות עמידת מעסיקים בדרישות החוק בענפים הרלוונטיים** – מעסיקים שעד היום העסיקו עובדים פלסטינים או ישראלים ויעסיקו כעת מהגרי עבודה, יהיו מחוייבים בעלויות חדשות שלא נשאו בהן בעבר כגון מימון מגורים, אגרות וביטוחי בריאות (חלק מאלו יהיו עלויות חדשות גם בענפים שהסתמכו בעיקר על העסקתם של מבקשי מקלט, שמספרם הולך ויורד עם השנים נוכח מדיניות הממשלה ביחס אליהם, כמו ענפי הניקיון והמסעדות). בחלק מהענפים, כמו ענף הבניין, גם שיטת ההעסקה תשתנה עם מעבר מהעסקה ישירה להעסקה עקיפה באמצעות תאגידי כוח אדם על ההשלכות הכלכליות שיש לכך. קיים חשש ממשי שמעסיקים הרואים בהזמנת מהגרי עבודה פתרון זול ומהיר, אינם מודעים לעלויות שבהן יידרשו לשאת, מה שיהפוך את ההעסקה ללא ישימה, או – לרווית הפרת זכויות נוכח חוסר היכולת לעמוד בעלותה וגלגול העלויות על העובדים. יש לוודא מראש כי המעסיקים בסקטורים הרלוונטיים מודעים לעלויות אלו ולחובותיהם לפי חוק, וכי קיימת היתכנות להעסקה בהתאם לחוק בהינתן שולי הרווח הנפוצים בענפים הרלוונטיים. ככל שלא, יש לכל הפחות להגביל את מתן היתרי העסקה למעסיקים בעלי מאפיינים שיאפשרו להם לעמוד בפועל בעלויות אלו, לדרוש ערבויות מהמעסיק לעמידה בחובותיו, וכיו"ב.

6. **השלכות שפתיות** – הבאתם של מהגרי עבודה שאינם דוברים עברית ואנגלית (או רוסית וערבית) תשפיע באופן משמעותי על יחסי העבודה, על הבנת הנדרש מהעובד, על עמידה על זכויותיו וכיו"ב. יש להקפיד שהעובדים המגיעים לישראל אינם מובאים אך בבחינת זוג ידיים עובדות, אלא בעלי יכולת ממשית לתקשר עם המעסיק, עם גורמי האכיפה ועם מזמיני שירות.

7. **היתכנות למוביליות בענף** – יש להבטיח שענפים שייפתחו להגירת עבודה יהיו בעלי היתכנות למוביליות בין מעסיקים על מנת למנוע כבילה של עובד ושיעבודו למעסיק ספציפי. בתוך כך יש לוודא קיומה של היתכנות מעשית לעבור בין מעסיקים בהינתן מספר בעלי היתרי העסקה בענף ותתי-ההתמחויות הנדרשות בכל ענף; וגם את יכולתם הפרקטית של עובדים לאתר

מעסיק בעל היתר פנוי בתקופת הזמן הרלוונטית, ככל שלא יועסקו באמצעות לשכות תיווך או ע"י תאגידי כוח אדם. יש גם להבטיח בנהלים המתאימים מוביליות מירבית, ופתרונות רגולטוריים לסיטואציות אפשריות של כבילה דה-פקטו בהיעדר יכולת לעבור מעסיק.

8. **קיומה של עבודה מאורגנת בענף** – ענפים המאופיינים בהתאגדות פעילה במקומות העבודה (כגון ענף התעשייה) הכנסת מהגרי עבודה במספרים גבוהים עשויה להשפיע על הוועדים ואף להחלישם. יש לכל הפחות לקיים שיח עם איגודי העובדים הרלוונטיים לבחינת ההשפעה האפשרית עליהם, ולבחינת קיומו של מענה מצידם למהגרים שיגיעו.

9. **העסקה ישירה או עקיפה** – יש להתחשב באופן ההעסקה הקיים והרצוי בענף, בטרם החלטה על פתיחת ענף להגירת עבודה או על הרגולציה הרלוונטית. כך למשל, כבר היום בענף הניקיון יש העסקה קבלנית המתאפיינת בשרשרתי-העסקה בעייתיים ביותר לדעת כל הגורמים.

10. **דירוג הענפים הרלוונטיים במדדי סיכון גבוה** – יש לבחון את דירוג הסיכון של הענף הרלוונטי (למשל במדד המפקח על הבנקים). נציין שכבר היום מעסיקים רבים בענפי הניקיון והמסעדנות מועדים לקריסה וסגירה, מה שמשליך על זכויות העובדים בהם ואף על המוסד לביטוח לאומי המחוייב לשפות את העובדים בגין חלק מהזכויות. השלכות של פירוק ופשיטות רגל על זכויות מהגרי עבודה עלולות להיות משמעותיות יותר, בפרט במיצוי זכויות מול המוסד לביטוח לאומי.

ג. הקפדה על גיוס מפוקח המונע ניצול ושיעבודי חוב

11. בהינתן הניסיון שנצבר במשך השנים, לרבות אצל כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, יש להבטיח שאופן הגיוס של מהגרי העבודה יהיה מפוקח ויימנע תשלומים אסורים. גיוס לא מפוקח מביא לגבייה לא חוקית של תשלומים, המשעבדת את העובדים לחובות עצומים שמגדילים את החשש לסחר בבני אדם; הוא מביא לביקושים מזוייפים לעובדים כמו גם לאינטרסים זרים בגיוסם של מי שאינם מותאמים לעבודה; להון שחור לא מדווח; ועוד ועוד.

12. הניסיון לימד גם שהסכמים בילטרליים הוכיחו את עצמם כיעילים לגדיעת תופעות אלו, בעוד שאמצעים אחרים שבהם המדינה נקטה, כמו שיחות עם עובדים ודרישה על חתימה על תצהירים, כשלו. משכך, יש להקפיד על שמירת ההסכמים הקיימים, להבטיח גיוס מפוקח בלבד ולפעול לחתימה על הסכמים נוספים כתנאי להבאת עובדים במכסות חדשות ולענפים חדשים.

13. מבלי לגרוע מהאמור, וככל שבשל צורך חריג ודוחק יוחלט בכל זאת לחרוג מהכלל ומהמדיניות בדבר גיוס באמצעות הסכמים כאמור ולאפשר הבאה לא מפוקחת, יש להקפיד שהדבר יהיה בגדר חריג ובתנאים קפדניים, ובכלל זאת: כי הדבר יעשה רק במקרים שבהם ימצא שאין היתכנות לחתימת הסכם; שהדבר יוגבל לפרק זמן תחום בתקופת המלחמה; שהדבר יתאפשר רק במכסה מוגבלת מתוך המכסה הענפית, תוך מתן עדיפות למילוי המכסה הביילטרלית; ושייקבע מנגנון בין-משרדי לקביעת זהות המדינות שמהן יותר להביא עובדים, בין היתר בשים לב לדירוגן במדד מחלקת המדינה האמריקאית בדבר סחר בבני אדם, לרמת האכיפה במדינות אלו על תיווך לא חוקי והפרת זכויות עובדים, וליחס סביר בין התמי"ג הממוצע לנפש במדינות אלו ביחס לזה שבישראל באופן שיימנע ניצול.