

10.6.2024

עו"ד אושרת סילוני-ג'רופי
אגף תאגידיים ולשכות, תאגידי בניין

מר ישי לוי
מנהל תחום בניין

לכבוד
מר משה נקש
ראש מינהל עובדים זרים
רשות האוכלוסין וההגירה

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: תיקונים נדרשים במודל תאגידי הבניין להעסקת מהגרי עבודה ברישיון

הרינו פונים בבקשה לנקוט במספר צעדים, הכוללים תיקונים בנוהל "תנאי ההיתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין על ידי קבלני כוח אדם" (להלן: **הנוהל**) ובתקנות עובדים זרים (מעבר של עובד זר בין מעבידים שהם קבלני כוח אדם בענף הבניין), תשס"ו-2006 (להלן: **התקנות**), בהינתן הבעיות הייחודיות הנובעות מתבנית ההעסקה המשולשת של מהגרי העבודה בענף הבניין (עובד-תאגידי-קבלן), ובפרט בהינתן העת הנוכחית עקב השינויים המשמעותיים שעובר הענף.

כמפורט להלן וכידוע היטב, עמדתנו היא שמודל ההעסקה ה"תאגידי" בענף הבניין הוא מודל עדיף ככל שמדובר בהעסקה של עובדים לא ישראליים, וזאת בין היתר נוכח כשלי ההעסקה הישירה בענף זה ומאפייני העבודה והמעסיקים בענף (כפי שהם מומחשים בהעסקת עובדים פלסטינים, וכפי שהומחשו ביחס למהגרי העבודה בתקופה שלפני כינון הסדר התאגידיים). יחד עם זאת, תחת הרגולציה הקיימת מודל זה הוליד בעיות ייחודיות הדורשות הסדרה; ובחצי השנה האחרונה, ונוכח ההחלטה להגדיל באופן משמעותי את מספרם של התאגידיים ושל מהגרי העבודה (אשר חלקם מגוייסיים ללא פיקוח), ההסדר דורש תיקונים, טיובים והתאמות.

כמפורט להלן, אנו סבורים כי הגיעה העת לקביעת אמצעים שיבטיחו תקשורת וקשר רציף בין העובד לתאגידי; וכן עיגון כלים לניידות של עובדים תוך הסרת חסמים ביורוקרטיים למעבר. נוסיף כי לטעמנו ההחלטות שהתקבלו בדבר הגדלת מכסת העובדים, העלייה המשמעותית במספר התאגידיים וההחלטה לאפשר גיוס לא-מפוקח של עד 20,000 עובדים לענף, מקימים גם חובה מיוחדת לפיקוח מוגבר על התאגידיים ונטל נכבד בהליך רישומם של תאגידיים חדשים, וזאת לצד האמור בפנייה זו.

להלן יפורטו הדברים:

1. כידוע, מזה כ-20 שנים שמהגרי עבודה בענף הבניין מועסקים על ידי תאגידי כוח אדם מורשים לכך, בהתאם להמלצות ועדת אנדורן. מודל העסקה זה אפשר פיקוח משמעותי בענף והוא מתאים למבנה הענף שמאופיין בצרכים פרויקטליים, וכידוע אנו סבורים שיש לשמר אותו נוכח אופיו של הענף, סוג העבודה בו ומאפייני העובדים והקבלנים.

2. עם זאת, מודל זה אינו חף מבעיות אשר דורשות תיקון. הדברים היו נכונים עוד ערב המלחמה, כעולה ממסקנות השולחנות העגולים שקיים בנושא משרדה של הממונה על זכויות עובדים זרים שבמשרד העבודה;

אולם ודאי שהדבר נדרש בימים אלה על רקע השינויים המשמעותיים במכסת העובדים, מספר התאגידים, מדינות המוצא של העובדים ואופן גיוסם.

א. הסדרת הקשר בין התאגיד לעובד

3. הכשל העיקרי במודל העסקת מהגרי עבודה בענף הבניין הוא העובדה שמודל זה מאפשר למעסיק – תאגיד כוח האדם – להיות בלתי-נראה מבחינת העובד, בבחינת צינור לתשלום זכויותיו ותו לא. בחלק ניכר מהמקרים (הדבר תלוי בתאגיד הספציפי), ובפרט כאשר מדובר בעובדים שמדברים שפה שאינה נפוצה בישראל, התאגיד הוא קליפה ריקה, שם המודפס על האשרה, שאינו עומד בקשר ישיר עם העובדים וגם לא מנהל את עבודתם היומיומית בפועל. זו מנוהלת על ידי הגורמים בשטח שעמם העובדים באים במגע – הקבלן שבאתר, גורמים מטעם הקבלן שפועלים באתר או עמו, וכן עובדים ותיקים יותר הדוברים את שפת העובדים ומאפשרים להם לתקשר עם הקבלן ולעיתים גם עם התאגיד.

4. כשל יסודי זה דורש התאמה יסודית על מנת לעמוד בתנאי משפט העבודה המגן. כידוע, הסדר התאגידים הוא "בן חורג" בהסדר הסטטוטורי להעסקת עובדים בידי קבלני כוח אדם, הקבוע בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו-1996. בהתאם לחוק זה, לא ניתן להעסיק עובד אצל מעסיק בפועל לתקופה העולה על תשעה חודשים. בשנים שלאחר שכוון הסדר התאגידים במאי 2005 הוספה הוראה מיוחדת בחוק האמור, המאפשרת בהתאם להיתר שנותן שר הפנים, העסקת עובדים שאינם תושבי ישראל באמצעות תאגידים מיוחדים; ובשנת 2009 הוסף סעיף 12א(ה) לחוק שהחריג את התאגידים לכוח עבודה זר ממגבלת תשעת החודשים שנקבעה בחוק.

5. לטעמנו, חריג מיוחד זה צריך לבוא עם חבות מיוחדת כלפי העובדים הזרים, שהוחרגו מתחולתה של חקיקה קוגנטית, ולצדו יש לקבוע בנהלים חובות מיוחדות החלות על תאגיד כוח אדם אשר מעסיק בהסדר חורג זה עובדים זרים במשך שנים. נהלים אלה צריכים לשקף את המרווח שניתן להעסקת כוח אדם זר, ולייצר חיבור וקשר עם העובדים, הנובעים ממשך העבודה במתכונת זו, שנועדה בהתאם לדין להיות קצרה ונקודתית.

6. חיבור כזה והחבויות הנובעות ממנו אינם קיימים כיום ביחס לחלק ניכר מתאגידי הבניין. למעשה, ההעסקה באמצעות תאגידים רבים מאופיינת בנתק ובניכור: על אף שהתאגיד הוא מעסיקו הרשמי של העובד, בפועל אין לעובד קשר עמו ומי שבפועל מנהל את העסקתו, מבטיח את שכרו, קובע את שעות ומקומות עבודתו ואף מעבירו מתאגיד לתאגיד, הוא הקבלן – או, במקרים רבים ובפרט כאשר מדובר בעובדים מסין, עובד ותיק אחר ("ראיס").

7. תופעה זו משתקפת בפניות עובדי התאגידים המגיעות אלינו והיא עולה גם מסיכום השולחן העגול שמשדרה של הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה קיים בנושא בשנת 2023, דומה כי מציאות זו מוכרת לכל העוסקים בתחום – משרדי הממשלה, חוקרי אקדמיה, נציגי התאגידים, נציגי הקבלנים וכמובן נציגי העובדים והארגונים המסייעים להם.

8. עוד נדגיש, שבחלק ניכר מהמקרים המגיעים אלינו, היעדר קשר בין העובד לתאגיד אינו תוצר של בחירת העובד כי אם של כורח, כשלעיתים העובד אפילו אינו יודע שמי שהוא בקשר איתו הלכה למעשה, אינו התאגיד אלא עובד עצמאי או קבלן בעל אינטרסים משלו. אכן, במבנה העסקה כה מורכב ומרובה גורמים, כשהמעסיק הרשום כלל אינו נוכח בשטח והנהלים אינם מסדירים את קיומה של תקשורת כאמור בין העובד לתאגיד, קל

מאד לגורמים אחרים להיכנס לתמונה, להציג עצמם כאחראים על העובדים מטעם מעסיקיהם ולנהל אותם, בפרט כאשר הם נותנים מענה לצורך שלהם בעבודה ובהכנסה. לא במקרה תופעה זו נפוצה מניסיונו בעיקר (אך לא רק) ביחס לעובדים מסין, שבהיעדר איש קשר מוסדר בתאגיד הדובר את שפתם, אינם יכולים טכנית ליצור קשר עם התאגיד ותלויים בגורמים אחרים לשם כך. עיון בדו"חות השנתיים של מרכז הפניות לעובדים זרים שמפעילה עמותת CIMI מגלה שיעור פניות לא פרופורציונאלי של עובדי בניין מסין, הפונים למרכז לקבלת מידע ואף ביחס לדיווחי "נטישה" שכלל לא היו מודעים עליה, ואנו למדים גם מכך כי חוסר היכולת לתקשר עם התאגיד הוא סיבה עיקרית למצב בתחום.

9. תופעה זו של היעדר הקשר בין העובד לתאגיד מתאפשרת בחסות הדלות הרגולטורית ביחס לחובות התאגידים. כך, התאגיד אינו מחויב במינוי איש קשר הדובר את שפת העובדים (במובחן למשל מהחובות שהוחלו בהמשך בנהלי הרשות על מוסדות-הסיעוד המעוניינים להעסיק מהגרי עבודה); ככל שיש איש קשר כאמור פרטיו אינם מפורסמים במקום כלשהו; ולתאגיד עצמו אין כל חובה לשמור ולהציג ראיות לקיומו של קשר עם העובדים מעבר לתשלום זכויותיהם – לא בשוטף, ואף לא בעת שהוא מדווח עליהם כעל "נוטשים".

10. העסקה-בפועל של העובדים בידי מי שאינו מעסיקם מייצרת שלל בעיות, כפי שהן משתקפתו בפניות המתקבלות אצלנו: חוסר יכולת לפנות אל המעסיק בנוגע לבעיות הקשורות לשכר, לבטיחות במקום העבודה, לתביעות בקשר לתאונות עבודה, וכיו"ב; העברת עובדים בפועל בין תאגידים ללא ידיעת העובדים וללא הסכמתם, תוך איפוס הוותק שלהם ואף תוך שהתאגידים מדווחים עליהם כ"נוטשים", על כל המשתמע מכך בדיני ההגירה (הזמנה לשימוע בטרם רישום לתאגיד אחר, כעולה ממקרה שטופל על ידינו בקיץ האחרון והועבר לידיכם) ובדיני העבודה (קיזוז משמעותי משכר העובד בגין תקופת ההודעה המוקדמת); פיטורי עובדים מבלי להעבירם בזמן לתאגיד אחר, בהחלטת מי שאינו התאגיד ותוך שהעובד נתפש מבחינתו כמי שהתפטר, ומבלי לספק להם עבודה חלופית (או תוך הותרתם לעבוד באופן לא מתועד אצל קבלנים שלא משלמים להם את שכרם); קביעת שעות עבודה מרובות בידי עובדים אחרים או קבלנים, בניגוד להוראות הבטיחות ותוך שחלק מהשעות הופך להיות משולם "בשחור"; ועוד.

11. לא למותר להזכיר, שכעולה מסיכום השולחן העגול שערך משרדה של הממונה על זכויות עובדים זרים, במצב דברים זה נגרמת פגיעה גם לקבלנים, שלעיתים התקשורת שלהם מול העובדים מרוכזת בפועל על ידי העובדים הוותיקים המכונים "ראיסים", לרבות בהיבטים הנוגעים למשא ומתן על שכרם, על שעות עבודתם וכיו"ב.

12. כאמור, בעיות אלו ידועות ומוכרות לעייפה לכל העוסקים בתחום, הנדרשים לכלות את זמנם בפתרון בעיות שנוצרו תחת העיוות האמור ביחס לחלק גדול מהתאגידים, בהינתן הדלות הרגולטורית המסדירה את עבודתם. זאת, שעה שניתן לפתור זאת בקלות באמצעות קביעת מספר חובות בסיסיות בנוהל הרלוונטי, המתבקשות ביחס לתאגיד כוח אדם זר.

13. משכך, ובהתאם להמלצות השולחנות העגולים שנערכו תחת משרדה של הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה, נבקש כדלקמן:

א. קביעת איש קשר ייעודי בתאגיד הדובר את שפת העובדים;

ב. פרסום שמו ופרטיו של איש הקשר באופן נגיש לעובדים באתר הרשות;

ג. קביעת חובה על התאגיד לקיים תקשורת הניתנת לתיעוד (באמצעות ווצאפ, וויצ'ט וכו') בין איש הקשר לבין העובד, לפחות עם תחילת עבודת העובד אצל התאגיד ועם סיומה.

ד. דרישת הצגת תיעוד כאמור בפני הרשות במקרה של דיווח על "נטישה" (למשל הצגת תיעוד להודעה שנשלחה לעובד עם קליטתו לעבודה והצגת תיעוד להודעה שנשלחה לאותו המספר עם דרישה לעובד המדווח כ"נוטש" לשוב לעבודה, כתנאי לדיווח כאמור).

14. נציין כי אין מדובר ברעיונות חדשים. אלו הם אותם פתרונות עליהם הצביע סיכום השולחן העגול של הממונה על זכויות עובדים זרים בשנת 2023. אנו עצמנו פנינו כבר באוגוסט 2023 ביחס לדיווחים על "נטישות" (בענפי הבניין והחקלאות) וביקשנו לקבוע מנגנון כאמור, ולא נענינו (מענה כללי התקבל לאחרונה מבלי לפרט את הפתרונות שבכוונת הרשות לנקוט בנושא ומדוע לא ניתן ליישם את המוצע לעיל, והשבנו על כך לרשות).

ב. התרת מעבר חופשי במהלך השנה והארכת פרק הזמן המותר ללא מעסיק מ-30 ימים

15. הדברים מחריפים בהינתן המציאות הייחודיות הקיימת בענף הבניין, אשר בו מוגבלת יכולת העובדים בתאגידים עבור בין מעסיקים ל-4 ימים ספציפיים בשנה, וזאת לצד הגבלת יכולתם להיות בישראל ללא מעסיק לתקופה של 30 ימים (בהשוואה ל-90 ימים בענפי החקלאות והסיעוד, שהם התקופה שגם קבועה בסעיף 11(א1) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, כתקופה לאחריה ניתן ככלל לשלול אשרה מעובד שלא הועסק בענף לשמו הוזמן) – והכל כקבוע בתקנות עובדים זרים (מעבר של עובד זר בין מעבידים שהם קבלני כוח אדם בענף הבניין), תשס"ו-2006.

16. השילוב שבין המגבלות האמורות שבתקנות לבין האופן בו מבוצעת החלפת עובדים בפועל בין תאגידים כמתואר לעיל (דהיינו בידי גורמים שלישיים ושלא תמיד על דעת העובד), מביא לא רק לפגיעה בעובד מול התאגיד שאותו הוא "עזב", אלא גם לאי-רישומו משך תקופה ממושכת בתאגיד חלופי, תקופה שבמהלכה אין תאגיד רשום שמחוייב לשלם את שכרו גם אם עבד במהלך התקופה בהתאם להוראת הקבלן או ה"ראיס". כך מייצר מודל זה תקופות של עבודה לא מתועדת שלא משולם בגינה שכר.

17. בעיה זו הייתה קיימת עוד בטרם המלחמה, ועוד בטרם המלחמה ניתן היה לתהות על ההגבלות הייחודיות שהוטלו על מהגרי העבודה בענף בהיבט זה. אלא שכעת, עם הזינוק המשמעותי במספר התאגידים והעובדים והפגיעות המובנית של רבים מהם אשר אינם דוברי אנגלית ומגוייסיים ללא כל פיקוח (וניתן להניח, תוך תשלום דמי תיווך אסורים), יש לכל הפחות לבטל את התקנות האמורות ולהתאים את תנאי המעבר בין התאגידים לאלו שקיימים לעובדי החקלאות והסיעוד – מעבר בכל מועד שהוא, והארכת התקופה בה ניתן להיות ללא מעסיק ל-90 יום.

לסיכום: מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל מספר התאגידים זינק וניתן להניח שהפיקוח עליהם יעשה קשה יותר. מספר העובדים, אם ימולאו המכסות החדשות שנקבעו בענף, צפוי לעלות גם הוא. מדינות המוצא מהן יגיעו הן חדשות, ורבים מהם דוברי שפות חדשות שאינן מדוברות בישראל, חרף הנהלים ובהינתן האופן בו גוייסו לעבודה (הינדו, סינהלית). אופן גיוס זה אף פותח פתח לדמי תיווך אסורים (מהפניות שהתקבלו אצלנו כבר החלה להצטייר תמונה של גביית אלפי דולרים בניגוד לחוק במסגרת הליך הגיוס), אשר בוודאי הופכים את העובדים לפגיעים יותר ומעלים את החשש שהמניעים להבאתם בידי התאגידים שהביאו אותם אינו בהכרח מקצועיותם.

בהינתן האמור דומה כי הגיעה העת להסדיר באופן מינימאלי את יחסי ההעסקה שבין התאגיד לבין העובד. נעיר, כי במענה שניתן לנו מטעם תחום עובדי חקלאות במינהל עובדים זרים בנוגע לפנייתנו מאוגוסט 2023 על הסדרת דיווחי הנטישות, נכתב כי בעבר נמצא שדרישות מעין אלו נתקלו ב"קשיים תפעוליים" שלא פורטו כלל. מיותר לציין שהפטרת צמד מלים עמום וכללי, אינה עולה עם חובתכם המינהלית. נבקשכם להידרש לאלתר לנושאים בכללותם, על מנת שלא להציב רבבות עובדים הצפויים לעבוד בהסדר חורג זה, לאנומליות יסודיות בתחום יחסי העבודה. נודה על קבלת תשובתכם.



בכבוד רב,

אלעד כהנא, עו"ד

העתק:

עו"ד שושנה שטראוס, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד קרן גלבע, לשכה משפטית, רשות האוכלוסין וההגירה
מר שמעון זגוג, ראש מינהל אכיפה על מעסיקים, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד שירי לב רן לביא, הממונה על זכויות עובדים זרים, משרד העבודה
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים