

9.2.2025

לכבוד

משרד העבודה

בדוא"ל

שלום רב,

הנדון: הערות לטיטוט דוח ה-RIA – בחינת הסכומים המותרים לניכוי במסגרת תקנות עובדים זרים (שיעור ניכויים מהשכר בעד מגורים הולמים), תש"ס-2000

הרינו מתכבדים להגיש הערות לטיטוט דוח ה-RIA שבנדון, בשם קו לעובד, הקליניקה לזכויות בעבודה באוניברסיטת ת"א, ומרכז אדוה. כמפורט להלן, לגישתנו אין לקדם את המלצות הדוח, שמטרתן להפחית את שכרם של מהגרי עבודה ולכרסם (עוד) בקוגנטיות של משפט העבודה בכל הנוגע לעובדים-מהגרים. על אף שהדוח מציג רטוריקה של "איזון" בין זכויות העובדים לבין צרכי המעסיקים, בפועל אין בהמלצותיו שום איזון: הדוח ממליץ להטיל על העובדים את מה שמחבריו תופסים כמלוא הוצאות המעסיקים. מדובר בפגיעה קשה, בלא הסמכה בחוק, בקניינם של מי שבהגדרה נמנים על אחת מקבוצות העובדים הפגיעות בשוק העבודה, וששכרם נמוך גם כן, במקרים רבים נמוך בפועל משכר מינימום.

לפגיעה זו יהיו השלכות קשות על שוק העבודה, על העובדים ואף על המעסיקים. פגיעה זו אף נטולת בסיס חוקי שכן החוק המסמיך אינו מאפשר גלגול הוצאות ריאליות של המעסיק על העובד, אלא אך שיעור השתתפות מוגבל מצד העובד ביחס לעלות הריאלית למעסיק. פגיעה זו מתעצמת ומחריפה כתוצאה מהאופן בו חושבו בדוח הוצאות המעסיק (על בסיס סקרי למ"ס המשמשים לחישוב מדדי שכר דירה בשוק השכירות החופשי, של כלל אזרחי ישראל) ותוך התעלמות מהפער העצום בין הדירות שאותן סוקרת הלמ"ס לבין מקומות המגורים של מהגרי העבודה, ואפילו בין הסטנדרט החוקי המינימלי למגורי עובדים זרים לבין המציאות. מציאות זו מלמדת שבחלק גדול מהמקרים (ואנו מאמינים שהוועדה ראתה זאת בעצמה בסירוריה), רמת המגורים מחפירה ומבוזה; ואילו משאבי האכיפה של הרשות האמונה על אכיפת תנאי המגורים, דלים, והאכיפה אפסית.

מהדוח עולה כי הוועדה ירתה חץ בדמות הפחתת השכר, ואז סימנה סביבו את המטרה בדרכים עקלקלות. הדוח מדבר באופן גלוי על מטרות העל של הוזלת עלויות מעסיקים, הורדת יוקר המחייה וחסכון של מיליונים למשק; ובנקודות שבהן שיח "שיפוי המעסיק על הוצאותיו" אינו תואם את מטרת הוועדה (דירות בבעלות המעסיק), שיח זה מומר לרטוריקה מופרכת במיוחד של שיפוי המעסיק בגין אבדן רווח רעיוני או היפותטי. אין לנו כל ספק שהוועדה אינה סבורה שהעלאת הניכויים תביא לשיפור במצב המגורים של העובדים, כפי שכתבה בשורותיו האחרונות של הדוח. למעשה, מהדוח עולה בבירור שהוועדה מקווה שלא כך יהיה, שכן כאמור, מטרתה המוצהרת היא הורדת יוקר המחייה לצרכני הקצה.

מטרה זו של הורדת יוקר המחייה היא מטרה ראויה וחשובה, וגם אין כל פסול בהוזלת עלויות מעסיקים על ידי הגדלת תמיכה מדינתית או הורדת מיסים, אולם זהו שיקול זר עת ענייננו בקביעת מידת השתתפות העובד בהוצאות המעסיק מכוח חוק מסמיך שעניינו טובת העובדים הזרים מחד, וייקור עלויות העסקתם מאידך (לטובת מניעת תחרות בלתי הוגנת עם עובדים ישראלים). הבחירה לגלגל את הפחתת עלויות המעסיקים על העובדים עצמם, מהגרי עבודה מוחלשים, מעבר להיותה בלתי חוקית, אף אינה יעילה בתקופה שבה המדינה מתקשה לגייס עובדים מתאימים שיגיעו לישראל. מעמדה של ישראל כיעד הגירה

נחשק הולך ויורד ממילא, בשעה שההסתמכות על מהגרי עבודה המתגוררים בישראל מתעצמת נוכח ההחלטה להפסיק לאפשר עבודת עובדים פלסטינים יוממיים, שאינם מתגוררים בישראל. לא מן הנמנע שלדבר גם יהיו השלכות על הסכמים בילטרליים קיימים או כאלו שנמצאים בהליך חתימה – ונזכיר את הפיאסקו שיצרה ממשלת ישראל מול ממשלת הפיליפינים ביחס להסכם הבילטרלי בענף הסיעוד, שקרס בשלהי 2022 עקב בחירה דומה של המדינה לגלגל את עלויות הגיוס של העובדות בענף עליהן.

נוכח האמור אנו מתנגדים הן לעקרונות המשפטיים שהנחו את הוועדה; הן לשיקוליה; והן למדדים שעל בסיסם חושב "שכר הדירה". בחינה ניטרלית ואובייקטיבית של הנושא הייתה מביאה את הוועדה למסקנה שהתקנות הקיימות, המוצמדות ממילא למדד, מקפחות כבר כיום את העובדים ואין כל מקום להעלות את הסכומים שבהן.

א. המסגרת החקיקתית וההסמכה בה

1. התקנות הנדונות הן מכוח חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991. סעיף 1ה(א) לחוק מתנה היתר להעסקת עובד זר בכך שמעסיק שבחר להעסיק עובד כאמור יעמיד "על חשבונו" מגורים לעובד; וסעיף 1ה(ב) מאפשר לו לנכות משכר העובד סכום בשיעור מסוים, שלא יעלה על מה שנקבע בתקנות. כבר מלשון החוק ברור, שאין כל הסמכה לקביעת ניכוי שמגלגל את עלויות המעסיק במלואן על העובד, ותוצאה כזו מנוגדת מילולית ללשון החוק המסמיך.

2. חובת העמדת מגורים הולמים נקבעה בפרק ד' לחוק עובדים זרים, אשר נחקק בשנת 2000, למטרה שהוגדרה כך:

"בשנים האחרונות גדל מספר העובדים השוהים בישראל... במקרים רבים תנאי המחיה של העובדים הזרים אינם הולמים מדינה נאורה. העובדים הזרים ובני משפחותיהם מתגוררים בצפיפות, לעיתים במכולות שאינן ראויות למגורי אדם כאשר הם נעדרי זכויות וגישה לשירותים הרפואיים שהמדינה מספקת לאזרחיה. נוסף על כך, רבים מהעובדים אינם זוכים לתנאי שכר הוגנים ולזכויות סוציאליות. במציאות כזו יש כדי לפגוע בתדמיתה של המדינה כמדינת חוק... התיקון המוצע מסדיר שורה של הגנות לעובדים הזרים..." (דברי ההסבר לתיקון לחוק בשנת 2000).

3. אם כן, מטרת החוק עת נחקק, הייתה דאגה לרווחת העובדים ולכך שתנאי מגוריהם יהיו הולמים ומכבדים, בניגוד למציאות בשטח. מטרה מוצהרת נוספת, הייתה ייקור עלויות ההעסקה של עובדים זרים, בין היתר כדי למנוע פגיעה בשוק העבודה הישראלי. האפשרות לנכות סכום מסוים מעלויות המגורים, נקבעה לכתחילה כסמכות רשות תוך שימוש בתיבה "שיעור", דהיינו – נועדה להיות חלקית. גם החזר חלקי זה עורר ויכוח עת נחקקו התקנות לראשונה, שכן היו שסברו כי הוא מקפח את העובדים. כך, בדיון שהתקיים בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת ביולי 2000, חצי שנה בלבד לאחר חקיקת החוק, היו בין חברי הוועדה שסברו שהניכוי הצדיק מתן אופציה לעובד לבחור את הדירה בעצמו ולוותר על הניכוי. ר' למשל דבריו של ח"כ איוב קרא בעמ' 14 לפרוטוקול הדיון:

"...כאופציה, הוא יכול ללכת ולהשכיר דירה. על אותם סטנדרטים להגיד לו, בדיוק מה שמוצע פה, שהוא יעשה את כל הפעולות, שהוא יזום להשכיר דירה וכל מה שמסביב לזה. ואז, אין לו בעיה, הוא בדיוק עובד ישראלי, לכל דבר. זו אופציה שצריך להשאיר לו..."

4. בהמשך הדיון, הבהירו נציגי הממשלה שמטרת הניכוי אינה לכסות את הוצאות המעסיק, אלא לגלם השתתפות מסוימת של העובד בהן. כך נאמרו הדברים מפיה של עו"ד דלית רנרט, נציגת משרד העבודה והרווחה, בעמ' 15 לפרוטוקול הדיון:

"... ולכן, אמרנו, אנחנו חושבים שזו אחריות של מעביד שרוצה להביא עובדים זרים לארץ ולא להעסיק עובדים ישראלים, להעמיד לרשות העובד מגורים הולמים כאשר הוא רשאי לדרוש מהעובד שיעור השתתפות כהחזר הוצאות שהוציא עבור אותם מגורים. לא החזר ריאלי, אלא שיעור השתתפות".

דברים אלו נתמכו גם בידי חברי ועדת העבודה והרווחה שאישרו את התקנות. כך למשל אמר חה"כ יורי שטרן, בעמ' 19 לפרוטוקול הדיון:

"לא, לא. אני חוזר להבהרה שניתנה פה על ידי הממשלה. מדובר בהשתתפות של העובד בהוצאות. לא מדובר בכיסוי מלא של ההוצאות. יש פה עיוות, גם שההוצאות האלה אינן מוכרות במס, לא הייתי ער לכך. אנחנו צריכים מיד לפעול, ואני חושב שאפשר לתקן זאת. אבל אין בכוונת המחוקקים להטיל על העובד את כל ההוצאות".

5. בניגוד אם כן לאופן בו מוצגים הדברים בדוח ה-RIA, החוק לא הסמיך לקבוע החזר ריאלי של הוצאות המעסיק. להפך, החוק נקט בביטוי "על חשבוננו" [של המעסיק]. כחריג ל"על חשבוננו" זה, איפשר החוק לקבוע השתתפות העובד בהוצאות מעסיקו, תוך הכרה בכך שמדובר בדירה שנכפתה על העובד ואינה בחירה חופשית שלו בשוק החופשי.

ב. המצב בפועל וההשפעה הצפויה עליו מהגדלת הניכויים המוצעת

6. בטרם נתייחס להמלצות הדוח ונימוקיהן, יש לעמוד על מי הם האנשים שמשכרם מבקשת המדינה לנכות עוד כסף כדי להקל על יוקר המחיה בישראל; והיכן הם מתגוררים בפועל (נתונים רלוונטיים בעליל, שנעדרים לחלוטין מדוח הוועדה).

7. הניכוי שהוצע יעמוד (כממוצע) על כ-900 ₪ מהשכר החודשי. משמעות הדבר כעולה מהדוח היא, שבענף הבניין הניכוי הקיים יגדל בתוספת ממוצעת של 400 ₪ לעובד מדי חודש. בענף הסייעוד – תוספת של 600 ₪. מדובר בהגדלה משמעותית של הניכויים, שמשמעותה הקטנה משמעותית של שכר הנטו של העובד; הקטנה שלהבנתנו צפויה להתרחש בבת אחת, ולחול גם – ולמעשה, בראש ובראשונה – על כ-150 אלף עובדים שכבר נמצאים בישראל, רובם בשני הענפים האמורים, ושנכנסו לישראל, לרבות בחודשים האחרונים, בידיעה כי הניכוי המקסימלי האפשרי משכרם הוא זה שקבוע בתקנות הקיימות ובכפוף לשינויים מתונים מדי שנה.

8. עובדים אלו, כידוע, עקרו ממדינותיהם ומשפחותיהם למדינה זרה למשך שנים, לביצוע עבודות קשות ומסוכנות, בלתי נחשקות בעליל במשק המקומי, תחת רגולציה ענפה של דיני הגירה שמגבילה את צעדיהם, אוסרת עליהם להיות בזוגיות או להקים משפחה, לעיתים אפילו להחליף מעסיק. בית המשפט העליון תאר עובדים אלה כ"אחת הקבוצות הפגיעות ביותר במשק, הסובלת מפערי כוחות מובנים והנדרשת להתמודד לא אחת עם הפרת זכויות נרחבת ותנאי עבודה קשים" (בג"ץ 6942/19 מיכאיל צ'באנו נ' שר הפנים, 12.7.2023). חלק ניכר מעובדים אלו מתחילים והתחילו את



עבודתם כשהם תחת חובות: רובם המוחלט הגיעו, מגיעים ויגיעו מחוץ להסכמים בילטרליים – כלומר, לאחר שגויסו באופן לא מפקח לעבודה באמצעות גורמי תיווך הגובים מהם סכומי עתק אסורים. הגדלת הניכוי משכרם השוטף כעת, תוסיף פגיעה קשה ולא מוצדקת.

9. המגורים של עובדים אלה, ותנאי העסקתם, ממילא ירודים. מדובר במגורים שמעסיקהם בחרו עבורם, לעיתים עם המעסיק עצמו וללא פרטיות; מגורים שהם חולקים עם שותפים שלא בחרו ולעיתים אינם חולקים עמם שפה ותרבות; ובחלק לא מבוטל מהמקרים באזורים מרוחקים ומבודדים. אם יפוטרו, ייאלצו לעזוב את מגוריהם (לעיתים הם נאלצים לעשות זאת שוב ושוב במהלך העסקתם, עת הם מועברים מפרויקט לפרויקט, כבענף הבניין). אם יתפטרו, הם יודעים שייוותרו ללא קורת גג. המגורים אצל המעסיק משרתים בראש ובראשונה את המעסיקים, שבחטות הסדר זה זוכים לא רק בכוח עבודה זול בתנאי שכר שעובדים מהשוק המקומי לא היו מסכימים להם, אלא גם ביכולת להעסיק את העובדים המשוכנים במקום העבודה במשך שעות ארוכות. בענף הסייעוד, המגורים בבית המעסיק הם אף חלק אינהרנטי בעבודה, שכן המטופלים זקוקים לעובד מסביב לשעון. חלק ניכר מעובדים אלו אף שוכרים "דירות סופי השבוע" (שיש להן עלות נוספת מצד העובד) על מנת ליהנות מהפוגה מהעבודה מסביב לשעון, מה שמעמיס עליהם עלויות מגורים נוספות.

10. אשר לתנאי המגורים בפועל, בענף החקלאות חלק ניכר מהמבנים ישנים (בין אם מבני "בלוקים" או יבילים), וחלקם האחר מעולם לא נועד למגורים אלא לאחסון ציוד ליד רפתות ולולים, לאריות ירקות, או לחניית טרקטורים. בענף הסייעוד מנעד המגורים הוא כמנעד האוכלוסייה הישראלית, אולם לא אחת העובדת לנה עם מעסיקתה בחדר, או לחלופין, במרפסת או בפינת בסלון. במקרים מסוימים פגשונו בעובדות שלנו בפינה בחדר האמבטיה, בחדר כביסה, במחסן שלא נועד למגורים ועוד. בענף הבניין עובדים מולנים לעתים בפרויקטים בשלבי בנייה שונים, ומועברים מאתר בניה אחד למשנהו בהתאם לצרכי הקבלן.

על מנת להמחיש את הדברים אנו מצרפים להערותינו כמה תמונות מגורים שנאספו על ידינו בשנים החולפות, בענפי החקלאות והבניין.

11. לתמונת מצב זו נוסיף כי משאבי האכיפה המוקדשים לטובת אכיפת חובת המגורים ההולמים הם מזעריים. בענף הסייעוד, ה"פיקוח" נעשה באמצעות ביקורים של לשכות פרטיות, כשרשות האוכלוסין עצמה נמנעת מכך והפוקוס אינו על המגורים או טיבם. בענף החקלאות, מספר ביקורי השטח של רשות האוכלוסין וההגירה זעום ביותר, בין היתר בשל היעדר משאבים, ריחוק גיאוגרפי, קושי לגייס פקחים ולאייש תקנים, וקושי לתאם ביקורי פתע ביישובים המסוגרים בגדר ושער. כשכבר נמצאות הפרות, הן מובילות להליכים מינהליים שבסופם אזהרה, ולא סנקציות אמיתיות שמובילות לשינוי.

12. אימוץ המסקנות יגדיל אם כן את הפגיעה הקיימת ממילא במהגרי העבודה – במקום שיפור תנאי המגורים שלהם בפועל, הקטנת שכרם. לדבר יהיו אף השלכות על המעסיקים, שכן הוא יפגע ביכולת הגיוס של עובדים חדשים לישראל. על אף שמקבלי ההחלטות סבורים כנראה שמדינת ישראל היא גן עדן למהגרים, בפועל מדינת ישראל היא מדינה במלחמה, שעשרות ממהגרי העבודה שהגיעו אליה נטבחו, נפצעו, נחטפו או נהרגו מירי רקטי בשנה וחצי האחרונות. בישראל אין להם כל אופק השתקעות ומושתות עליהם מגבלות רבות, בין השאר על חייהם הפרטיים. מדינת ישראל היא גם יעד יקר: יוקר המחיה, אשר בשמו מפחיתים שכר ממהגרי העבודה, משפיע גם עליהם ואף באופן מיוחד. מהגרי העבודה נדרשים בישראל לממן מזון (יקר מאוד, בעיקר ביישובי הספר בענף החקלאות ובפרט

בשעה שהמזון המותאם לחיכם אינו נפוץ ולפיכך המחירים נעדרים תחרות). הם מממנים טלפונים, הם משלמים עמלות העברה לבנק, והמסים שלהם יעלו. בסופו של יום, ואף בתלות בעתידו של השקל הישראלי והאינפלציה, הסכום שעבורו ולשמו הם מגיעים, שנועד לפרנס משפחותיהם ולהחזיר חובותיהם, הולך ונשחק. כבר כיום מדינת ישראל אולי מגדילה מכסות למהגרי עבודה בהינף יד, אך בפועל מתקשה לאיישן, או מאיישת אותן באנשים בלתי מתאימים.

13. לכך יש להוסיף את השלכתה האפשרית של הורדת השכר על מדינות המוצא של העובדים – אלו שחתמו עם ישראל על הסכמים בילטרליים, ואלו שישראל עדיין נמצאת בדיאלוג עמן. אין מדובר בתרחיש תיאורטי, ודי להזכיר כיצד מדינת ישראל מוטטה במו ידיה את ההסכם שעמלה עליו במשך שנים עם ממשלת הפיליפינים ביחס לענף הסיעוד, משהחליטה חרף אזהרותינו להשית על עובדות הסיעוד את עלויות הענף (אז דובר ב"עלויות" לשכות ההשמה הפרטיות). די אם נזכיר שהסכום שהושת אז על העובדות, בחלוקה חודשית, היה במסגרת הוראת שעה ונמוך בהרבה מזה שמוצע כעת לגבות מהן כדי לשפות הפעם את מעסיקהן ובאופן קבוע.

ג. הסדר "שיפוי המעסיק" פוגע בזכויות בלא הסמכה בחוק – יש לפסול את "חלופה 1" בדוח

14. הניכוי המדובר הוא משכרו של העובד, המהווה את קניינו, וזאת כאשר מדובר באוכלוסייה ספציפית ומוחלטת ששכר עבודתה מהווה לא פעם את קניינה היחיד, מה שמגדיל את עוצמת הפגיעה (ראו בג"ץ 2293/17 גסרגהר נ' הכנסת, ניתן ביום 23.4.2020). לטעמנו, התקנות הקיימות ממילא מקפחות את העובדים¹, אולם ברור שהכפלת הניכויים המוצעת תהווה פגיעה משמעותית.

15. הטענה המשתמעת מהדוח, כאילו מדובר בסה"כ ב"החזר הוצאות", אינה נכונה, לא עובדתית (אין קשר בין הסכום שמנוכה מהעובד במסגרת יחסי הכוחות הלא-שוויוניים בינו לבין מעסיקו, לבין מה שמסופק לו בפועל), ולא משפטית: כאמור, הניכוי נעשה מכוח הוראת חוק ייחודית, שביקשה לאפשר **השתתפות עובד בשיעור מסויים בהוצאות המעסיק על מגורים שעליו להעמיד על חשבונו**. הדברים עולים הן מלשון החוק והן מהאופן בו פורש בידי נציגי הממשלה והכנסת בזמן אמת, כאמור לעיל.

16. פרשנות זו אף נובעת מהמסגרת החקיקתית ומתכליתו של חוק עובדים זרים ובפרט התיקון במסגרתו נחקקה חובת המגורים ההולמים. מדובר בהסדר מכוח חוק מסמך שעניינו **שיפור** זכויות העובדים, ולא הפחתת יוקר המחייה לצרכני הקצה הישראליים.

17. הפרשנות האמורה אינה רק הפרשנות המתבקשת מלשון החוק, תכליתו וההיסטוריה החקיקתית שלו – היא גם הפרשנות המקיימת של סעיף 1ה, שאחרת היה מעורר קשיים חוקתיים ממשיים בדבר הגבלת האוטונומיה של העובד בבחירת מקום מגוריו והכפפתו לשליטת המעסיק. כפיית מגורים על העובד אינה קיימת באף אחת מהמדינות שנסקרו בדוח ה-RIA של הוועדה, נוגדת את אמנת ארגון העבודה הבינלאומי מס' 97 שמדינת ישראל הצטרפה אליה, והיא ניתנת להצדקה כאשר הפגיעה הנלוות לניכוי בגינם מגולמת בשיעור השתתפות מוגבל של העובד בהוצאות מעסיקו – אולם גם כפיית

¹ ר' למשל דברי נציגי הממשלה בעת אישור התקנות בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת בדיון שהתקיים ביולי 2001, על כך שהתבססות של סקרי הלמ"ס (למעמדם של סקרים אלו נשוב בהמשך) הייתה אמורה להביא לניכויים מופחתים יותר; ושהממשלה בחרה להוסיף להם מקדם לרעת העובדים. ראו בהמשך גם החלטת יו"ר הוועדה להוסיף על כך עוד שיעור של 15% להעלאת הסכומים. זאת כמובן מעבר לפער שבין מודל המגורים שמשתקף מהתקנות, לבין המצב בפועל – ושגם עליו עמדו הגורמים השונים בעת הדיון אז ושנתייחס גם אליו בהמשך. לכך כמובן יש להוסיף את החמרה ביחס לעובדי החקלאות באופן ספציפי, בדמות קביעת שיעור ניכויים גבוה ואחיד בכל אזורי הארץ, בשנת 2018.

מגורים וגם ניכוי מלא של עלותם לכאורה מהעובד משל דובר בשכירות חופשית לבחירת העובד, מהווה את הרע מכל העולמות ומביאה לפגיעה ממשית בעובד ובזכויותיו, הן בקניינו (שהרי ברי שאין מדובר בערך שכירות חופשית, על כך נוסף בהמשך) והן בכבודו ובחירותו.

18. עוד נוסף, שהוועדה עצמה ממליצה לזנוח את טיעון "החזר ההוצאות למעסיק" מקום בו הוא אינו משרת את המעסיק, באופן שלא רק מייצר חוסר קוהרנטיות, אלא גם מלמד על השיקולים שהנחו את הוועדה. לוי הייתה הוועדה נאמנה לעקרון שיפוי המעסיק, היה עליה לבטל את הניכוי מקום בו נמצא שלמעסיק אין הוצאה – כשהדירה ממילא בבעלותו. והנה, בנקודה זו, לא רק שהוועדה אינה עושה זאת, אלא שהיא מבקשת לבטל את הכלל הקבוע כיום, שמאפשר למעסיק כאמור לנכות חלק משכר העובד, פשוט באופן מופחת, ולהשוות את הניכוי לזה של מעסיק ששכר מגורים עבור עובדיו. הפעם משתמשת הוועדה בנימוק אחר – לא של שיפוי מעסיק על הוצאה, אלא שיפוי בגין אבדן רווחים תיאורטי שהמעסיק לכאורה יכול היה להרוויח לולא היה משכן את העובד בדירה(!).

מעבר לכך שאבדן רווחים אינו שקול להוצאות, הרי שמדובר באבדן תיאורטי בלבד: לוועדה ידוע היטב, שלמשל בתחום הסיעוד הביתי, מדובר במעסיקים שמתגוררים בדירותיהם שנים, עוד בטרם הזמינו אליהן מהגרי עבודה, כך שלא קשר לעובדיהם הם נמנעו מאותה "השאת רווחים" כאמור על ידי מכירת/השכרת הדירה. הדברים עולים גם מהמחקר בנוגע להזדקנות בקהילה, שמראה כי רוב בני ובנות הגיל השלישי מעוניינים להזדקן בדירותיהם ולא למכור אותן ולעבור למקום אחר. במגזר החקלאי, מבנים שבעלות המעסיק הם לא פעם מבנים שכלל לא הוקמו לשמש כמגורי אדם ואיש לא היה מתגורר בהם (למשל בתי אריזה, מחסנים). הדיון על "רווח תיאורטי" הוא אם כן תיאורטי לגמרי, ולא נועד אלא להקל, שוב, על מעסיק שלא הוציא הוצאה כלשהי על מגורי העובד שלו.

נבהיר, שאפילו אם יש להתחשב באבדן רווח תיאורטי מסוים של מעסיק כאמור, הרי שהתקנות הקיימות כבר מאפשרות זאת, פשוט במחצית הסכום; ולא ברור מדוע יש לבטל כליל את האבחנה שבין מגורים שבעלות המעסיק לבין מגורים שהמעסיק שוכר.

19. המניע האמיתי להמלצות בדוח ה-RIA הוא זה שמופיע שחור על לבן לאורך הדוח: **הרצון להפחית בעלויות המעסיקים** (בפרט על רקע המעבר מהעסקת עובדים פלסטינים למהגרי עבודה, עקב החלטת ממשלת ישראל בנושא, והדברים נכתבים במפורשים בעמ' 8 לדוח) – יהיה הכיסוי לכך אשר יהיה. זאת, לפי הדוח, **על מנת להקטין את יוקר המחיייה לצרכני הקצה**. יוקר המחיייה של אזרחי ישראל וצרכני הקצה של תעשיית המזון והדיר, הוא שיקול זר לחקיקה הרלוונטית, הן לחוק עובדים זרים בפרט והן למשפט העבודה כולו, ובוודאי שאינו יכול להיות שיקול שעל גורם המקצוע להביא בחשבון בעת שהוא מחליט להפחית דה-פקטו את שכרה של קבוצת עובדים מסוימת. העובדה שדוח ה-RIA מדבר על שיקול זה במוצהר, מעלה שאלה כבדה של שיקולים זרים, ובוודאי שומטת את הקרקע מתחת לרטוריקה הריקה שבדוח המדברת על "איזון בין זכויות העובד למעסיק".

20. נוכח האמור, אנו סבורים כי חלופה 1 נוגדת את החוק המסמיך, שגויה, פסולה ואינה הגיונית. למעשה, הוועדה עצמה מצאה שהעקרון הנורמטיבי המיטבי לקביעת שיעור השתתפות העובד בהוצאות מעסיקו לדיר הוא זה שנזכר בחלופה 2 שבדוח, שעליה כתבה הוועדה ש"על פניו, חלופה זו, נראית כחלופה מיטבית המאזנת בין שתי החלופות הקודמות" (עמ' 20 לדוח ה-RIA). הסיבה היחידה בגינה נדחתה, היא שאינה מקדמת את מטרת-העל של הקטנת עלויות המעסיק.

21. למען הסר ספק, גם חלופה 3 – המבקשת לשפות את המעסיק במלוא הוצאותיו, פשוט כנגד קבלות וללא הגבלות סכום (בניגוד ללשון החוק) – לוקה באותם פגמים, ואף מוסיפה בעיות נוספות: החל מחוסר ודאות מבחינת העובד בדבר שכרו החודשי וכלה בפתח הרחב לניפוח ניכויים, ניצול והפרות חוק, בהינתן פערי הכוחות המובנים שבין המעסיקים לעובדיהם דוברי הסינהלה, מאליאלם והתאית, שאין להם כל יכולת ל"פיקוח עצמאי" על אסופת קבלות בעברית שממילא נתונה למניפולציות.

22. מכל האמור ובהינתן פגיעתן של התקנות הקיימות אין לקדם הגדלת הניכויים כלל. ככל שיוחלט על קידום תיקון לתקנות, יש לקדם הסדר שיבוסס על העקרונות שלהלן:

א. על ההסדר לבטא עקרון של השתתפות מוגבלת של העובד בחלק מהוצאות המעסיק, ולא שיפוי מלא של הוצאות המעסיק. בתוך כך על ההסדר לגלם את העובדה שמדובר במגורים שנכפו על העובד, ולא ניתן פשוט להטיל עליו את מחירי הדיור בשוק החופשי.

ב. יש לשמר את האבחנה שבין מגורים שבעלות המעסיק לבין מגורים שהמעסיק שוכר, כך שמעסיק שהמגורים בבעלותו יוכל אמנם לנכות סכום כלשהו משכר העובד, אך רק מחצית מזה שנקבע ביחס למעסיק ששוכר את המגורים.

ד. נתוני הלמ"ס על מדד מחירי השכירות אינם רלוונטיים למגורי עובדים

23. לאמור לעיל יש להוסיף, שבסיס החישוב שבו בחרה הוועדה – לרבות במסגרת חלופה 2 – שגוי מיסודו. כפי שנראה להלן, הן התבססות על סקרי שכר דירה המשמשים לחישוב מדד שכר הדירה וההוצאות הממוצעות של כלל העשירונים ישראל (ביחס למגורי הקבע) והן התבססות על עלויות הקמת מבנים חדשים (ביחס למבנים היבילים), הן מטעות, ומנותקות לא רק מהפרות הדין הרבות בפועל, אלא גם ממאפייני המגורים, שווים, והאוכלוסיות שבהן מדובר.

24. בתחום הסיעוד עובדים גרים בחדרים בדירות לצד מעסיקיהם, לעיתים משפחות שלמות עם ילדים, מה שאינו בר השוואה לדירת שותפים בשוק החופשי. עובדי חקלאות משוכנים לא פעם במבנים ישנים של הקיבוץ או המושב, חלקם בכלל נבנו במקור כבתי אריזה, מחסני ציוד לצד רפתות ולולים, או מבנים אחרים שלא אמורים היו לשמש כמגורים. בדיון מיום 4.2.2025 בוועדת עובדים זרים של הכנסת, נציגת רמ"י אמרה כי מבחינת המינהל, מגורי עובדים בחקלאות אינם מגורים רגילים אלא **מגורים נחותים**, ולכן הם מתייחסים אליהם כאל "שטחי שירות" מבחינת שווים (ר' החל מ-19:00:1 לדיון²). בענף הבניין, חלק ניכר מהעובדים בכלל משוכן בפועל בידי הקבלנים, לעיתים ובשלבם מסוימים של הפרויקט בדירות בשלבי גימור שונים שבנו בעצמם לצורך מכירתן בהמשך.

25. מגורים כאמור אינם משתקפים אם כן בסקרי הלמ"ס בדבר מחירי שכירות, והם מצריכים פיתוח מתודולוגיה נפרדת, באמצעות בחינה שמאית מדגמית של מגורים בענפים השונים, מה שהיה די והותר זמן לעשות בזמן שחלף מאז הקמת הצוות. אין לנו כל ספק כי בחינה כזו הייתה מביאה לתוצאה אחרת לחלוטין מזו אשר בה משוקללות הוצאות המגורים של וילות בסביון.

² מפורסם בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Foreign/Pages/CommitteeTVarchive.aspx?TopicID=2994>

26. בהקשר זה נוסף שאף אם הוועדה בוחרת להתבסס על סקרי למ"ס קיימים, ככל הנראה משיקולי נוחות ולא מתוך רצון אמיתי להעריך את שווי המגורים, הרי שגם אז המדד בו בחרה הוועדה מנותק מהמציאות. חישוב שמתבסס על שקלול הוצאות המגורים והמחיה של **כלל תושבי ישראל** מייצר תמונה מעוותת, שכן הוא לוקח בחשבון גם הוצאות מגורים ומחיה בדירות חדשות (ויקרות יותר), לעיתים עם מעליות וחניות ובמגדלי יוקרה, לא פעם באזורים נחשקים, ושל מי שמוציא הוצאות "עודפות" על מים וחשמל (כגון משפחות שמבלות בדירה חלק ניכר מזמן, בעלי גינות, אנשים אשר להם אביזרים המייצרים צריכות חשמל גבוהות כמו מזגנים מרכזיים ועוד). מובן, כי מהגרי העבודה אינם נמנים על אוכלוסיות אלו. לו יכלו לבחור דירה בעצמם, היו בוחרים דירות זולות; וממילא בפועל הם משוכנים במבנים ישנים אשר לא אחת **אין להם כל ערך בשוק החופשי**. עיון בסקרי הוצאות משקי בית לשנים 2021 ו-2022 (לשנת 2023 טרם פורסם) מראה שבממוצע ארצי, ההוצאות לנפש בחמישון התחתון על שכר דירה והוצאות נלוות עומד על כ-56% מממוצע ההוצאות לנפש על שכר דירה והוצאות נלוות של כלל העשירונים. בעשירון התחתון, הוא עומד על כ-52%.

27. בנוסף לאמור לעיל לגבי הערכת שווי המגורים וההוצאות, הרי שהטלת מלוא עלויות הריהוט על העובד לפי ממוצע של הצעות מחיר של ריהוט חדש, מנותקת לגמרי מהמציאות: בענף הסיעוד לא ראינו מעסיקים שרכשו ריהוט חדש לעובדיהם; מדובר בפינוק לינה שמורכבות על פי רוב מחפצים שהיו בדירה או הושלכו על ידי קרובי משפחה ושכנים. גם בענף החקלאות נהוג לאסוף או לרכוש ריהוט ישן יד שנייה מרחבי היישוב. לעתים העובדים עצמם הם אלה שמלקטים ציוד שהושלך לזבל ומשמישים אותו, או רוכשים ציוד בכסף, מאחר והמעסיקים לא סיפקו להם את מלוא הציוד המינימלי למחייה ראויה בהתאם לתקנות³. רק אחת לכמה שנים נרכש אם בכלל ציוד חדש, בהינתן שאורך "חיי המדף" של חלק ניכר מהריהוט גבוה בהרבה מ-5 שנים, חלקו (מיטה, ארון וכו') כלל אינו מתבלה, ולעיתים מדובר בריהוט שבכלל נועד לשמש את המעסיק עצמו (כמו מכונת כביסה בענף הסיעוד). מדובר בהתעשרות ברורה של המעסיקים על חשבון עובדיהם.

28. בעיות דומות קיימות גם ביחס להערכת הדוח את העלות של **מבנים יבילים**. בנקודה זו, מסד הנתונים של הדוח סוטה מסקרי הלמ"ס ונשען על הערכת הוצאות המעסיק בפועל, על בסיס מסמך שהכין משרד רו"ח בנושא, ופרישתן על פני 15 שנים (25 ביחס להוצאות על עבודות תשתיות). מעבר לכך שלא ברור מדוע הוועדה לא מצאה לנכון להעריך את שווי **המגורים** במבנים יבילים בישראל (פלח שוק מצומצם שניתן לבחינה שמאית ממוקדת), הנחת הדוח לפיה מבנים אלו מוחלפים מדי 15 שנים אינה מתכתבת עם המציאות, ולמעשה אינה נתמכת בדבר – הוועדה לא קבעה ממצאים בנושא וספק אם בדקה זאת. למעשה, בחוק אין אפילו דרישה ממעסיק להחליף מגורים יבילים כל 15 שנים. ואכן, בפועל וממה שידוע לנו, עובדים רבים משוכנים באותם מבנים יבילים במשך שנים, בתנאים גרועים, מבלי שאלו שופצו, ומבלי שאיש טרח להחליפם או לבחון כמה הם ראויים למגורים.

עוד לפי מסמך רוה"ח, במסגרת חישוב עלויות מבנים יבילים נלקחו בחשבון גם רכיבים מופרכים שאין כל הצדקה לגלגלם על העובד, ובהם ערבות לרמ"י (סעיף 3.1 לנספח ד'), **שאמורה בסופו של דבר לחזור למעסיק אם יקיים את החוק**; אגרת בנייה (סעיף 4.2 לנספח ד') **שלהבנתנו היא חד פעמית**

³ בסקר שערכנו בקרב 158 עובדי חקלאות בשנת 2024, 49% מהעובדים השיבו כי נאלצו לקנות חלק מהציוד הבסיסי בעצמם. 59% מהעובדים השיבו כי כלל אין להם ארון לבגדיהם ולחפצים אישיים. רק 11% ענו כי יש להם ארון אישי הניתן לנעילה. 49% מהעובדים דיווחו על הצפות בחורף באזורים שונים במתחם המגורים שלהם. 64% דיווחו שהמקלחות והשירותים שהועמדו לרשותם שבורים ולא תקינים, 2% דיווחו שהם כלל לא יכולים להשתמש בהם.

ואין כל הצדקה לגלגלה מדי שנה על העובדים; וכן "עלות הקרקע" (סעיף 4.1 לנספח ד') שאינה אלא אבדן פיצוי תיאורטי מרמ"י, לו הייתה הקרקע מומרת לקרקע למגורים או תעסוקה – מה שכלל אינו "הוצאה" של המעסיק ואין כל מקום לגלגלה על העובד. נוסף בהיבט אחרון זה, שהנחת המוצא של מסמך רוה"ח היא שהמבנה היביל נבנה על קרקע חקלאית, בעוד שבפועל פעמים רבות המבנה היביל בכלל מוצב בחצר ביתו של המעסיק או באזורים אחרים שאינם מיועדים לחקלאות.

29. ניתן לראות אם כן כי אופן חישוב עלות המגורים מנותק לגמרי מהמציאות. למעשה, העלויות נופחו כל כך, עד שהדבר מעלה ספקות של ממש בתהליך כולו. ככל שהמשרד מבקש לקדם שינוי הסכומים הקבועים בתקנות, יש לקבוע כדלקמן:

א. יש לבחון את שווי המגורים, הן במבני הקבע והן במבנים היבילים, על בסיס בדיקות מדגמיות בענפים שונים בעזרת שמאים, **שיבחנו את ערך השוק האמיתי** של פתרונות המגורים בהם משוכנים מהגרי עבודה. לכל הפחות יש לגזור את עלות המגורים מאלו הרלוונטיים לעשירון התחתון, על ידי גזירת מחצית מהסכומים הנזכרים בדוח ושמתייחסים לכלל האוכלוסייה.

ב. בהתאם, גם את שווי ההוצאות הנלוות יש **להפחית לפחות במחצית** מהנתונים בסקרי הלמ"ס.

ג. אין להטיל על העובדים השתתפות בערבויות מצד המעסיקים או "אבדן פיצוי" תיאורטי בגין אי-החזרת הקרקע למגורים (בפרט בכל הנוגע למי שמלכתחילה לא מולך על קרקע חקלאית) ואין להטיל על העובדים הוצאות חד פעמיות כגון רכישת ריהוט או אגרות בנייה.

ה. היעדר התייחסות לצורך בהבטחת קשר בין הניכוי לבין היות המגורים הולמים

30. לכל האמור יש להוסיף, כי המלצות הדוח מנותקות לגמרי מהעובדה שבפועל אין כל פיקוח על כך שהמגורים שבגינם מומלץ להעלות את הניכויים החודשיים, הם אכן מגורים הולמים; מכך שבפועל חלק ניכר מהמגורים אכן אינם עומדים בתנאים אלו (ואנו מבינים מבין השורות כי אף הוועדה מודעת לכך, על אף שבחרה שלא להתייחס בדוח לממצאי הביקורים שערכה במגורים – ור' למשל האמור בפסקה האחרונה לתיאור חלופה 1, ובפסקה האחרונה לפרק השמיני לדוח); ומכך שאף החוק אינו קובע מנגנון שנועד להבטיח מראש שהניכוי שמנוכה בגין "מגורים הולמים" אכן מנוכה בגינם.

31. הוועדה בוחרת לעצום עיניה מהמציאות בשטח, היא מדמיינת מגורים הולמים (לרבות בדירות יוקרה חדשות עם חניה ומעלית), ואף מעלה הנחה צדקנית ומופרכת שהעלאת הניכויים היא-היא שתסייע לשיפור המגורים. כאמור, קשה להאמין שהוועדה מאמינה שחקלאים ומעסיקים סיעודיים דורשים את הגדלת הניכויים כדי לשכור דירות חדשות לעובדיהם; ולמעשה, עולה מהדוח שהיא עצמה מקווה שאלו ישקיעו את הכסף דווקא בהוזלת מחירי המזון לצרכני הקצה, נוכח עמידת הוועדה על הוזלת יוקר המחיה והפחתת הוצאות המעסיקים כשיקול על.

32. לכן, כל העלאה של הניכויים בגין מגורים חייבת להיות מלווה בתיקונים נלווים, בין לתקנות אלו ובין לתקנות המגורים ההולמים או לחוק עובדים זרים עצמו, כך שייקבע באופן ברור, שמעסיק שנמצא שהלך את עובדיו במגורים לא הולמים, יצטרך – לצד הדין הפלילי והמינהלי – לשפות את כל עובדיו בחמש השנים האחרונות בגין כל ניכוי חודשי שנוכה משכרם בתקופה זו בגין מגורים, וכי הצגת ראיות לשיפוי כאמור תהיה תנאי להמשך העסקת מהגרי עבודה על ידו (לצד שיפור המגורים כמובן).


אלעד כהנא, עו"ד
קו לעובד

בכבוד רב,

מיכל תג'ר, עו"ד
הקליניקה לזכויות עובדים, אוני' ת"א

העתקים :

עו"ד דבי אליעזר, לשכה משפטית, משרד העבודה
עו"ד צורי זנזורי, ממונה זכויות עובדים זרים, משרד העבודה
עו"ד אסנת חיטרון, רפרנטית עובדים זרים, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
עו"ד שמעון זיגזג, ממונה אכיפה על מעסיקים, מינהל אכיפה וזרים, רשות האוכלוסין וההגירה
עו"ד דינה דומיניץ, מתאמת המאבק בסחר בבני אדם, משרד המשפטים