

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

כ"ז בטבת התש"ע
13 בינואר 2010
תק. 2010-1147

הצעת החלטה - מדיניות הממשלה בתחום העובדים הזרים

כללי

מדיניות הממשלה בתחום העובדים הזרים כלולה בקווי היסוד של ממשלות ישראל האחרונות אשר קבעו את הטיפול בתופעת העובדים הזרים בישראל כאחד מעקרונות היסוד של המדיניות הכלכלית חברתית וזאת לנוכח ההשפעות השליליות של ריבוי העובדים הזרים בישראל, הכוללות, בין השאר, גידול בשיעור האבטלה בקרב בעלי השכלה נמוכה, פגיעה בשכר העובדים הישראלים ועיכוב בהתייעלות, בתיעוש ובביצוע השקעות הון בענפים עתירי עובדים זרים.

יצוין, כי הגירה לצרכי עבודה היא תופעה בינלאומית נרחבת המונעת על ידי פערים בשכר וברמת החיים בין מדינות מתפתחות למפותחות. המדינות המפותחות, המהוות יעד להגירה, מפעילות תכניות לניהול הגירת העובדים כדי להגן על כוח העבודה המקומי על מנת שלא תיפגע תעסוקתו ולא יפחת שכרו.

נכון לדצמבר 2009 ישנם כ- 255 אלף עובדים זרים בשוק העבודה בישראל הנחלקים באופן הבא:

עובדים חוקיים - כ- 77 אלף עובדים זרים חוקיים מועסקים ב- 5 ענפים מרכזיים - סיעוד, חקלאות, בניין, מסעדות אתניות אסיאתיות ותעשייה (יוצר כי בענף הסיעוד קיימים כ-55,000 היתרים ללא הגבלה של מכסות). בנוסף, נכנסים מדי יום לישראל כ- 28,000 עובדים פלסטינים בהיתר כדין, וכ- 25,000 עובדים פלסטינים אשר מועסקים כדין על ידי ישראלים מחוץ לתחומי הקו הירוק.

עובדים לא חוקיים - לצד מכסות העובדים הזרים החוקיים אותן קבעה הממשלה, שוהים בישראל **שלא כדין** ומבלי שיש בידיהם אשרות עבודה מעל ל- 125 אלף עובדים זרים (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ונתוני משרד הפנים לשנת 2008).

חשוב לציין, כי בנוסף לאוכלוסייה שפורטה לעיל נמצאים בישראל למעלה מ-19 אלף מסתננים מגבול מצרים, מקצתם בלבד מוכרים כפליטים ומרביתם שוהים בארץ באשרה ארעית עד לסיום בחינת מעמדם והאפשרות להשיבם למדינות המוצא. קבוצה גדולה מהמסתננים השתלבה באופן בלתי חוקי בשוק העבודה. בנוסף לקבוצה זו ישנה גם קבוצה של שוהים פלסטינים בלתי חוקיים אשר מספרם מוערך באופן גס על ידי גורמי המקצוע בכ-25 אלף.

שיעור העסקת עובדים זרים ביחס לכלל העובדים במגזר העסקי בישראל גבוה בממדים חריגים מהמקובל בעולם המערבי. שיעור העובדים הזרים המועסקים בעבודות שאינן דורשות השכלה מכלל המועסקים בעבודות אלה חריג אף יותר. כך למשל, שיעור העובדים הזרים מסך המועסקים הכולל במגזר העסקי עמד בשנת 2008 על 10.4%, וזאת כאשר שיעור האבטלה במדינת ישראל עמד בשנת 2008 על 6.1% (ועומד נכון לדצמבר 2009 על 7.8%). יצוין כי שיעור האבטלה בישראל גבוה במיוחד בקרב עובדים ישראלים לא משכילים, המתחרים על מקומות העבודה בהם מועסקים עובדים זרים.

בשנים האחרונות מסתמנת התרופפות ביישום החלטות ממשלה קודמות ובפעולות האכיפה של הממשלה בתחום העובדים הזרים הן כלפי מעסיקים שלא כחוק והן כלפי שוהים בלתי חוקיים דבר המקשה על ההתמודדות עם תופעת העובדים הזרים הלא חוקיים. התרופפות זו באה לידי ביטוי בעיכוב ביישום החלטות ממשלה ובכלל זה אי-עמידה ביעדי ההרחקה של עובדים זרים לא חוקיים שקבעה הממשלה ואכיפה לא מספקת בעניין מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק.

לאור האמור תפעל הממשלה במישורים הבאים:

1. הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעולה;
2. צמצום מספרם והרחקתם של שוהים שלא כדין ושל עובדים זרים לא חוקיים;
3. צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים ולגביית דמי תיווך לא חוקיים;
4. העלאת המודעות הציבורית לתופעת העובדים הזרים הלא חוקיים וכן להעדפת עובדים ישראלים, ככל שניתן;
5. מעקב ובקרה אחר יישום החלטות הממשלה השונות בנושא עובדים זרים.

פירוט צעדי הממשלה

לאורך השנים קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות ממשלה המעגנות את המדיניות בנושא עובדים זרים ובהן:

החלטת ממשלה מס' 147 מיום 12.05.2009 שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים הכוללת בין היתר מתווה פוחת למכסות בענפים השונים;

החלטת ממשלה מס' 3996 מיום 24.08.2008 שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים אשר, בין היתר, אימצה את דו"ח הועדה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל הפרופ' אקשטיין בנושא עיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים;

החלטת ממשלה מס' 3434 מיום 13.04.2008 שעניינה הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים;

החלטת ממשלה מס' 2211 מיום 12.8.2007 שעניינה הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים;

החלטת ממשלה מס' 1586 מיום 22.4.2007 בנושא אג'נדה כלכלית חברתית למדינת ישראל לשנים 2008-2010;

החלטת ממשלה מס' 447 מיום 12.9.2006 שעניינה שינוי שיטת ההעסקה של עובדים זרים בענף החקלאות;

החלטת ממשלה מס' 448 מיום 12.9.2006 שעניינה הסדרת השירות לנזקקים לשירות סיעודי.

החלטות ממשלות ישראל בשנים האחרונות עולות בקנה אחד עם מישורי הפעולה המפורטים לעיל ועל כן הממשלה מחליטה לפעול להמשך יישומן בתיקונים ובתוספות שיפורטו להלן.

נדבך חשוב נוסף המהווה חלק בלתי נפרד ממאמצי הגברת האכיפה והענישה כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק הנו הודעתו של מנהל רשות המיסים לשר האוצר כי במסגרת עריכת שומות לשנת המס 2010 ואילך, לא יוכרו למעסיק הוצאות השכר הנוגעות להעסקת עובד זר שאינו חוקי וכי במסגרת תכנית העבודה של רשות המיסים לשנת 2010 ואילך, ייערכו ביקורות ניהול ספרים לצרכי מס, אצל נישומים המעסיקים עובדים זרים בניגוד לחוק על מנת לוודא שהעסקת עובדים זרים שלא כדין לא לוותה גם בעבירות מס שונות.

מחליטים

הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעולה

1. להטיל על שר המשפטים לפעול להשלמת תיקון החקיקה המוצע בהצעת חוק עובדים זרים (הגברת האכיפה - העסקה שלא כדין), התש"ע-2009 אשר אושר בועדת השרים לענייני חקיקה ביום 09.12.06, ככל הניתן, לא יאוחר מיום 10.3.17.
2. להטיל על שר המשפטים לתקן את תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי- עובדים זרים), התשנ"ב-1992, לעניין סכומי הקנסות המנהליים, בהתאם לסעיף 10 להחלטת הממשלה מספר 147 מיום 09.05.12, ובשינויים המתחייבים מהצעת החוק האמורה בסעיף 1 ולהגישם לאישור ועדת חוקה וחוק ומשפט עם אישורה של הצעת החוק.
3. להטיל על הממונה על יחידת הסמך לעניין עובדים זרים (להלן- הממונה) לקבוע בנוהל חובה על מעסיק של עובד זר בכלל הענפים להעביר את שכרו של העובד באמצעות הפקדתו לחשבון בנק על שמו של העובד הזר בלבד, כך שלמעביד או לצד ג' כלשהו שאינו קרוב משפחה מדרגה ראשונה של העובד לא תהא זכות או ייפוי כוח לפעול בחשבון כאמור. בנוסף, לחייב את המעסיק לכלול חובה זו בחוזה ההעסקה שלו עם כל עובד זר וכן לחייב את המעסיק לשמור אסמכתאות לביצוע הפקדות שכר העובד לחשבון האמור ולהציגם לרשויות האכיפה לפי דרישה.
4. תיקון סמכויות הממונה -

א. להטיל על שר הפנים לתקן את סעיף 1טו' בחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - חוק עובדים זרים) כך שתוארך התקופה לגביה הממונה יהיה רשאי לבטל היתר שניתן למעסיק או לסרב ליתן היתר כאמור, לתקופה של שלוש שנים, במקום שנה הקבועה כיום, וזאת גם

במקרה של הפרת תנאי בהיתר אשר נקבע על ידי הממונה, למעסיק מסוים, לסוגי מעסיקים או לכלל מעסיקי עובדים זרים. תזכיר חוק כאמור יופץ בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

ב. להנחות את הממונה כי במקרים בהם העסיק מעביד בעל היתר עובדים זרים שלא כדין או העסיק מספר עובדים העולה על המכסה שהותרה לו להעסיק על פי ההיתר, עליו לבטל את ההיתרים שבידי המעסיק, כולם או חלקם, למעט בנסיבות מיוחדות אותן יקבע הממונה בנוהל, והכול תוך בחינת כל מקרה לגופו ובהתחשב בנסיבותיו.

צמצום מספרם והרחקתם של שוהים ועובדים זרים לא חוקיים

5. לתקן את חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), באופן הבא:
- א. לקבוע כי שר הפנים לא יעניק אשרה או רישיון ישיבה למבקש שהוא שוהה שלא כדין בטרם חלפה תקופת צינון אשר משכה ייקבע בחוק, ושבמהלכה הוא שהה מחוץ לישראל, אלא אם נתקיימו נסיבות מיוחדות שיפורטו בתיקון החוק;
- ב. לקבוע כי שר הפנים לא יעניק אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר אלא אם כן נקבע ברישיון הישיבה תחום עיסוקו של העובד הזר;
- ג. לקבוע כי שר הפנים יבטל את רישיון הישיבה של עובד זר אשר לא הועסק בתחום העיסוק שנקבע לו למשך תקופה העולה על 90 יום אלא אם כן נתקיימו טעמים מיוחדים;
- ד. לקבוע כי שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות כללים עבור ענף הסיעוד לבקרה על מספר המעברים בין מעסיקים אשר יותרו לעובד הזר, בהתאם להתנהלות העובד מעת הגעתו לישראל, זאת כדי למנוע ניצול לרעה של אפשרות העבודה בישראל. כמו כן רשאי הוא לקבוע בתקנות כי ברישיון הישיבה של העובד הזר יקבע האזור הגיאוגרפי שבו יחויב העובד הזר לעבוד, עבור ענפי העיסוק השונים שבהם עוסקים העובדים הזרים בישראל, כולם או מקצתם.

להטיל על שר הפנים להפיץ תזכיר חוק כאמור בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

6. להקים צוות בינמשרדי בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון, הפנים, המשפטים, החוץ, ביטחון פנים, האוצר, התעשייה המסחר והתעסוקה, ונציגים נוספים שהצוות ימצא לנכון, אשר יגבש המלצות לעניין הסדרה, פיקוח ואכיפה בהעסקת פלסטינים וירדנים, בין היתר, בנושאים הבאים:

א. הידוק הביקורת בנקודות המעבר על אישורי כניסה ורישיונות תעסוקה הניתנים לפלסטינים הנכנסים לישראל, על מנת לאתר את הנכנסים למטרת עבודה ללא רישיון תעסוקה ובמטרה להביא לכך שהעסקת עובדים פלסטינים וירדנים תהיה אך ורק בכפוף להסכמים ולהסדרים בעניין זה;

ב. הגברת האכיפה הנוגעת להשוואת עלות העסקתם של עובדים פלסטינים המועסקים בתחומי ישראל לזו של עובדים ישראלים, בענפי המשק השונים;

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

- ג. קביעת מדיניות לעניין הרחקתם ומניעת כניסתם של עובדים פלסטינים המועסקים שלא כדין;
 ד. בחינת הקריטריונים לקביעת היקף המכסות של עובדים פלסטינים בהתחשב בהשפעות שיש לכך על שוק התעסוקה הישראלי, בענפי המשק השונים.

הצוות יגיש המלצותיו לא יאוחר מיום 1.6.2010.

7. להטיל על שר הפנים לתקן את חוק עובדים זרים כך שמפקחים שהוסמכו לפי סעיף 6 לחוק יוסמכו לפנות לבית משפט לקבלת צו לשם כניסה לחצריו הפרטיים ולמקום המשמש למגוריו של מעסיק לצורך פיקוח על ביצוע הוראות חוק עובדים זרים. תזכיר חוק כאמור יופץ בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

8.

א. להטיל על שר הפנים להתקין תקנות לפי סעיף 1א לחוק עובדים זרים, לפיהן תוטל חובה על חברות נותני שירותי הסייעוד, אשר מעסיקות עובדים זרים בענף הסייעוד, להעביר את הסכומים שמועברים אליהן על ידי המוסד לביטוח לאומי לטובת תשלומי פיצויי פיטורין ופנסיה, לחשבון בנק נפרד כמשמעותו בסעיף 1א לחוק עובדים זרים. סכום זה יינתן לעובד הזר במועד יציאתו מהארץ. יובהר כי אין בהחלטה זו כדי לייקר את עלות העסקת העובד מבחינת הנזקק הסייעודי המקבל את שירותי הסייעוד וכי הסכומים שיועברו לחשבון הבנק האמור יבאו במקום תשלום פיצויי פיטורין ופנסיה לעובד הזר, לפי הוראות סעיף 1א(ו) לחוק עובדים זרים. תקנות כאמור יובאו לאישור ועדת העבודה, רווחה והבריאות של הכנסת, לא יאוחר מיום 1.6.10.

ב. להנחות את הצוות הבינמשרדי כמפורט בסעיף 9 שלהלן לבחון את האפשרות ליישם את המנגנון הקבוע בסעיף קטן (א), על כלל מעסיקי עובדים זרים בענף הסייעוד. הצוות יגיש מסקנותיו בעניין זה עד תום שישה חודשים ממועד החלטה זו.

צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים ולגביית דמי תיווך לא חוקיים

9. לקבוע כי ועדת המשנה בנושא עובדים זרים ותעסוקת ישראלים בתחום הסייעוד הפועלת במסגרת פורום האג'נדה החברתית כלכלית, תסיים את המשימות אשר הוטלו עליה הן במסגרת החלטת ממשלה מספר 147 מיום 12.5.09 והן בכתב המינוי של הוועדה, בתוך 6 חודשים ממועד החלטה זו. בנוסף לקבוע כי הממונה יצורף כחבר ועדה וכי בראשות הוועדה יעמוד הממונה על התקציבים באוצר או מי מטעמו.

10. בהמשך להחלטות הממשלה השונות המנחות לחתום עם המדינות מהן מגיעים עובדים זרים לישראל על הסכמים בילטרליים לשם הבאתם של עובדים זרים מאותן מדינות לישראל, להטיל על הצוות הבינמשרדי שהוקם לפי סעיף 4 להחלטת ממשלה מספר 752 מיום 14.9.09 לדווח לממשלה פעם נוספת על התקדמות המגעים לקראת חתימה על הסכמים כאמור בתאריך ה-1.5.10.

11. הפעלת שיטות העסקה חדשות בענפי החקלאות והסיעוד -

- א. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 448 מיום 12.9.06 לקבוע כי בתוך 45 יום יפורסמו לציבור תנאי הקליטה למאגר של העובדים הזרים בענף הסיעוד השוהים בישראל ללא תעסוקה, תנאי השמתם וכן התנאים לצמצום הבאת עובדים זרים מחו"ל על ידי לשכות פרטיות בסיעוד.
- ב. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 3072 מיום 3.2.08 להטיל על הממונה להשלים בתוך 90 יום את יישום הפעלת שיטת ההעסקה החדשה בתחום החקלאות ולדווח על כך לממשלה.

12. להנחות את שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לתקן את חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, (להלן: חוק שירות התעסוקה) באופן הבא:

- א. לתקן את סעיפים 80 (ב) ו-80 (ג) כך שעונש המאסר הקבוע ללשכה פרטית או לאדם שאינו לשכה פרטית, שגבו או שקיבלו ממבקש עבודה תשלום כלשהו בקשר לתיווך עבודה, בניגוד להוראות סעיף 69 (ג) ו-69 (ד) לחוק, יועלה משישה חודשים הקבועים כיום בחוק לשלוש שנים;
- ב. להבהיר כי הוראות סעיף 63 א יחולו גם על בעלי עניין בבעלי מניות בלשכה פרטית שההיתר או הרישיון שהיה בידיה נשלל או הוגבל;
- ג. לקבוע כי ללשכה פרטית חובה כללית לפעול בנאמנות ובהגינות ולגלות כל מידע רלוונטי לצדדים.

תזכיר כאמור יופץ בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

13. להנחות את שר הפנים להביא לאישור ועדת העבודה, רווחה והבריאות של הכנסת, בתוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו, תקנות לפי סעיף 65(ג) לחוק שירות התעסוקה שעניינן הטלת חובה על לשכה פרטית לשלם לעובד זר, שהובא על ידה מחוץ לארץ, ואשר לא עבד בשנה הראשונה להגעתו לישראל, כולה או חלק ממנה, תשלום בעד התקופה שבה לא עבד, ובלבד שהעובד לא סרב סירוב בלתי סביר להצעת עבודה מהלשכה הפרטית.

העלאת המודעות הציבורית לבעיית העובדים הזרים הלא חוקיים ולהעדפת עובדים ישראלים ככל שניתן

14. לפעול להעלאת רמת המודעות הציבורית להיקף בעיית העובדים הזרים הלא חוקיים והשלכותיה על כוח העבודה הישראלי הלא-משכיל וכן להעדפת עובדים ישראלים, ככל שניתן. דגש נוסף יינתן להעלאת המודעות של מעסיקי עובדים זרים ללא היתר העסקה, הן יחידים והן חברות, לפעולות שאינן חוקיות ולענישה שבצידן.

לפעול למעקב ובקרה אחר החלטות הממשלה השונות בנושא עובדים זרים

15. להטיל על ראש הרשות לעדכן אחת לחודש את טבלת נתונים המצורפת כנספח להחלטה זו ולהפיצה לשרי הממשלה ולגורמי המקצוע במשרדים הנוגעים בדבר. טבלה זו תפורסם גם באתר האינטרנט של רשות ההגירה.

16. להטיל על פורום שרים בראשות שר האוצר ובהשתתפות שרי הפנים והמשפטים וכן נציגי בנק ישראל ומשרד ראש הממשלה לבצע מעקב ובקרה על יישום החלטה זו.

דברי הסבר

כללי

כאמור בפתיח להצעת ההחלטה, מדיניות הממשלה בתחום העובדים הזרים כלולה בקווי היסוד של ממשלות ישראל האחרונות אשר קבעו את הטיפול בתופעת העובדים הזרים בישראל כאחד מעקרונות היסוד של המדיניות הכלכלית חברתית, וזאת לנוכח ההשפעות השליליות הנלוות להעסקת עובדים זרים. יצוין כי המדיניות הנזכרת אינה מתייחסת למומחים זרים בעלי השכלה אקדמאית ומנהלים מטעם חברות בינלאומיות המשקיעות בישראל.

נתוני הלמ"ס מצביעים על כך שבשנת 2008 שיעור העובדים הזרים מסך המועסקים הכולל במגזר העסקי עומד על 10.4%. נתון זה חשוב במיוחד לנוכח שיעור האבטלה במדינת ישראל שעמד בשנה זו על 6.1% (ועומד נכון לדצמבר 2009 על 7.8%) וכן לנוכח העובדה כי שיעור האבטלה גבוה במיוחד בקרב עובדים ישראלים לא-משכילים המתחרים על מקומות העבודה שבהם מועסקים עובדים זרים.

דוח הוועדה הבינמשרדית בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל הפרופ' צבי אקשטיין בנושא עיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (להלן - דו"ח אקשטיין) מפרט בהרחבה את היקף הבעיה והשלכותיה על שוק העבודה ועל המשק הישראלי. הדוח מצביע על כך שהיקף תופעת העסקת עובדים זרים בישראל הוא בממדים חריגים מהמקובל בעולם המערבי, ובפרט כאשר משווים את היקף תופעת העסקת העובדים הזרים הלא-משכילים בלבד. לפי הנתונים המפורסמים בדו"ח זה, במדינות ה-OECD חלקם של העובדים הזרים מסך המועסקים, נכון לשנת 2005, עומד בממוצע על פחות מ-6%.

על אף קיומן של החלטות ממשלה רבות בנושא שבהן נקבעו צעדים לטיפול בתופעת העבודה הזרה, בשנים האחרונות אנו עדים להתרופפות בפעולות האכיפה של רשויות הממשלה הן כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק והן כלפי עובדים זרים ושוהים שלא כחוק. כאמור בגוף ההחלטה התרופפות זו באה לידי ביטוי בעיכוב יישום החלטות ממשלה ובכלל זה אי-עמידה ביעדי ההרחקה של עובדים זרים לא-חוקיים שקבעה הממשלה ואכיפה לא מספקת בעניין מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק.

לאורך השנים קיבלו ממשלות ישראל מספר החלטות ממשלה המעגנות את המדיניות בנושא עובדים זרים. החלטות אלו כוללות צעדי פעולה במספר מישורים וביניהם:

הגברת פעולות הפיקוח וההרתעה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק וייעולן; צמצום מספרם והרחקתם של העובדים הזרים הלא חוקיים; קביעת מתווה פוחת בהיקף המכסות של עובדים זרים חוקיים; צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים ולגביית דמי תיווך לא חוקיים הפוגעים בעובד הזר; ייקור עלות ההעסקה של עובדים זרים בענפים השונים והשוואת עלות העסקתם לעמיתיהם הישראלים.

על פי הצעת ההחלטה תפעל הממשלה להמשך יישומן של ההחלטות האמורות בתיקונים ובתוספות שבגוף ההצעה שיפורטו להלן.

נדבך חשוב נוסף המהווה חלק בלתי נפרד ממאמצי הגברת האכיפה והענישה כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק הנו הודעתו של מנהל רשות המיסים לשר האוצר כי במסגרת עריכת שומות לשנת המס 2010 ואילך, לא יוכרו למעסיק הוצאות השכר הנוגעות להעסקת עובד זר שאינו חוקי וכי במסגרת תכנית העבודה של רשות המיסים לשנת 2010 ואילך, ייערכו ביקורות ניהול ספרים לצרכי מס, אצל נישומים המעסיקים עובדים זרים בניגוד לחוק על מנת לוודא שהעסקת עובדים זרים שלא כדין לא לוותה גם בעבירות מס שונות.

הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים וייעולן

- א. ביום 6.12.09 אישרה וועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת חוק עובדים זרים (הגברת האכיפה- העסקה שלא כדין) התש"ע-2009. הצעת החוק כוללת תיקוני חקיקה שתכליתם להקל על רשויות האכיפה להילחם בתופעה של העסקת עובדים זרים שלא כדין באמצעות החמרת הענישה כנגד מעסיקי עובדים זרים שלא כדין. מוצע להטיל על שר המשפטים לפעול להשלמת תיקון החקיקה האמור, ככל הניתן, לא יאוחר מיום 17.3.10.
2. סעיף 10 להחלטת הממשלה מספר 147 מיום ה-12.05.09 (להלן- החלטה 147) קובע, בין היתר, כי יועלו סכומי הקנסות המנהליים הקבועים בתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי- עובדים זרים), התשנ"ב-1992. מוצע להטיל על שר המשפטים לתקן תקנות אלו בהתאם להחלטת הממשלה כאמור וכן בשינויים המתחייבים מהצעת החוק האמורה בסעיף 1, ולהגישם לאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט עם אישורה של הצעת החוק.
3. הממונה על יחידת הסמך לעניין עובדים זרים (להלן- הממונה) קבע בנוהל חובה על כל מעסיק של עובד זר בענף הבניין להעביר את משכורתו של העובד זר לחשבון בנק על שמו של העובד הזר בלבד. בימים הקרובים ייושם נוהל זה גם על מעסיקי עובדים זרים בענף החקלאות. כעת מוצע להטיל על הממונה לקבוע בנוהל חובה על כלל המעסיקים של עובדים זרים, בענפי המשק השונים, להעביר את שכרו של העובד הזר באמצעות הפקדתו לחשבון בנק על שמו של העובד הזר בלבד וכן לחייב את המעסיק לכלול חובה זו בחוזה העסקה שלו עם כל עובד זר. כמו כן מוצע כי על המעסיק תוטל חובה לשמור אסמכתאות לביצוע ההפקדות כאמור. חובות אלו עתידות לתרום רבות להגברת האכיפה בתחום העסקת העובדים הזרים ושמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים לפי כל דין. עוד עתידה חובה זו לחזק את הקשר שבין המעסיק החוקי לעובד ובכך לתרום למיגור התופעה לפיה עובדים זרים מגיעים למעסיק מסוים בעל היתר אשר בפועל מעסיק אותם באופן חלקי בלבד ואילו במרבית הזמן הם מועסקים אצל מעסיק אחר שלא בהתאם לחוק.
4. תיקון סמכויות הממונה-

- א. סעיף 1טו' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, (להלן- חוק עובדים זרים) קובע כי הממונה רשאי להורות על ביטול היתר העסקה או לסרב למתן היתר העסקה, לתקופה שלא תעלה על שנה. הגורמים המקצועיים האמונים על התחום סבורים כי התקופה הקבועה כיום בחוק הינה תקופה קצרה מדי אשר אין בה ליצור הרתעה מספקת. לפיכך, מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את סעיף 1טו' בחוק עובדים זרים כך שתוארך התקופה האמורה לתקופה של שלוש שנים. מוצע כי תזכיר חוק כאמור יופץ לא יאוחר משבועיים ממועד קבלת החלטה זו.
- ב. לממונה הוענקו בחוק עובדים זרים סמכויות רחבות לעניין ביטול היתרים במקרים שבהם העסיק מעביד בעל היתר עובדים זרים שלא כדין. מוצע להתוות את שיקול דעתו של הממונה לעניין זה ולקבוע כי במקרים שבהם העסיק מעביד בעל היתר עובדים זרים שלא כדין או שהעסיק מספר עובדים העולה על המכסה שהותרה לו להעסיק על פי ההיתר, יבוטלו ההיתרים שבידי המעסיק, כולם או חלקם, למעט בנסיבות מיוחדות אותן יקבע הממונה בנוהל, והכול תוך בחינת כל מקרה לגופו, ובהתאם לנסיבותיו.

צמצום מספרם והרחקתם של שוהים ועובדים זרים לא חוקיים

5. מוצע להטיל על שר הפנים להפיץ, בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו, תזכיר חוק הכולל תיקון של חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952 (להלן- חוק הכניסה לישראל), כמפורט להלן:
- א. שוהים בלתי חוקיים רבים מגישים בקשות להסדרת מעמדם החוקי בישראל בעודם שוהים בישראל שלא כחוק. מוצע לתקן את חוק הכניסה כך ששר הפנים לא יעניק אשרה או רישיון ישיבה למבקש שהוא שוהה שלא כדין בטרם חלפה תקופת צינון, אשר משכה ייקבע בחוק, ושבמהלכה הוא שהה מחוץ לישראל, אלא אם כן נתקיימו חריגים אשר יפורטו בתיקון החוק. תיקון החוק כאמור יביא לכך שבחינת הסדרת המעמד לשוהה בלתי חוקי תיעשה אך ורק כאשר השוהה שוהה מחוץ לגבולות ישראל.
- ב. מוצע לקבוע כי שר הפנים לא יעניק אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר אלא אם כן נקבע ברישיון הישיבה תחום עיסוקו של העובד הזר.
- ג. מוצע לקבוע כי התקופה המקסימאלית שבה יכול עובד זר שלא לעבוד בתחום העיסוק המופיע ברישיונו היא תקופה בת 90 ימים, למעט במקרים חריגים.
- ד. מוצע לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בתקנות כללים עבור ענף הסיעוד לבקרה על מספר המעברים בין מעסיקים אשר יותרו לעובד הזר, בהתאם להתנהלות העובד מעת הגעתו לישראל, זאת כדי למנוע ניצול לרעה של אפשרות העבודה בישראל. בנוסף, מוצע לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי לקבוע בתקנות כי ברישיון הישיבה של העובד הזר ייקבע האזור הגיאוגרפי שבו יחויב העובד הזר לעבוד, עבור כלל ענפי העיסוק שבהם עוסקים העובדים הזרים בישראל, כולם או מקצתם. תיקון זה נועד למנוע ניצול לרעה של אפשרות העבודה בישראל. מובהר כי תיקון החקיקה ייעשה כך שיעלה בקנה אחד עם שיטות ההעסקה בענפים השונים עליהם החליטה הממשלה.

6. מוצע להקים צוות בנימשרדי בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל ובהשתתפות נציגי משרדי הביטחון הפנים, המשפטים, ביטחון פנים, החוץ, האוצר, התעשייה, המסחר והתעסוקה וכן נציגים נוספים שהצוות ימצא לנכון לזמן, אשר יגבש המלצות בענייני ההסדרה, הפיקוח והאכיפה בהעסקת פלסטינים וירדנים, בנושאים המפורטים בגוף ההחלטה. על הצוות להגיש את המלצותיו לא יאוחר מיום 1.6.2010.

7. מפקחי יחידת הסמך לעובדים זרים (המבצעים אכיפה מול מעסיקים) נדרשים כיום להיעזר בגורמי אכיפת חוק אחרים בכדי להגיש בקשות לקבלת צווים שיפוטיים מבית משפט לשם כניסה לחצרו הפרטיים ולמקום המשמש למגוריו של מעסיק במקרים של חשד כי מתבצעות במקומות אלו הפרות של חוק עובדים זרים. מצב משפטי זה פוגע במאמצי האכיפה ומסרבל אותם. לפיכך מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את חוק עובדים זרים כך שמפקחים אשר הוסמכו לפי סעיף 6 לחוק, יוסמכו לפנות לבית משפט לקבלת צו לשם כניסה לחצרו הפרטיים ולמקום המשמש למגוריו של מעסיק במקרים שבהם קיים חשש כי מתבצעות בהם הפרות של חוק עובדים זרים. מוצע כי תזכיר חוק כאמור יופץ בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

8. מרביתם של העובדים הזרים בענף הסיעוד מועסקים על ידי חברות סיעוד. המוסד לביטוח לאומי מתקשר עם חברות הסיעוד ומעביר להן כספים המיועדים לתשלום פנסיה ופיצויי פיטורין. על פי הנחיית המוסד לביטוח לאומי על חברות הסיעוד, כבר כיום, להחזיק סכומים אלה בחשבון בנק נפרד. מוצע להטיל על שר הפנים להתקין תקנות לפי סעיף 1יא לחוק עובדים זרים לפיהן תוטל חובה על חברות הסיעוד להעביר את כספי פיצויי הפיטורין והפנסיה המועברים אליהן מהביטוח הלאומי כאמור לחשבון בנק נפרד, כמשמעותו בסעיף 1יא בחוק עובדים זרים, אשר ישולם לעובד הזר בצאתו את ישראל כחוק. התיקון המוצע יבטיח כי הכספים המועברים על ידי המוסד לביטוח לאומי אכן ישמשו למטרה שלשמה נועדו. בנוסף, התיקון יתמרץ את העובד הזר לצאת את ישראל בתום תקופת האשרה שלו. יובהר, כי אין בהחלטה זו כדי לייקר את עלות העסקת העובדים הזרים בתחום הסיעוד. מוצע כי התקנות כאמור יובאו לאישור ועדת העבודה, רווחה והבריאות של הכנסת לא יאוחר מיום 1.6.10. כמו-כן מוצע כי הצוות המפורט בסעיף 9 להחלטה יבחן בתוך 6 חודשים את האפשרות ליישם מנגנון זה על כלל מעסיקי העובדים הזרים בסיעוד.

צמצום התמריץ להבאת עובדים זרים וגביית דמי תיווך לא חוקיים

9. בהחלטה 147 הוחלט על הקמת ועדת משנה בנושא עובדים זרים ותעסוקת ישראלים בתחום הסיעוד אשר משימותיה פורטו בגוף ההחלטה ובכתב המינוי שניתן לה, כמפורט להלן:

א. לקבוע אמות מידה לקבלת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד אף אם העובד הזר אינו מתגורר עם מבקש ההיתר כמתחייב בהחלטה 147;

ב. לקבוע כללים ואמות מידה נוספים לאלו המפורטים בהחלטה 147 למתן היתרים להעסקת עובד זר בענף הסיעוד הניתנים על ידי ועדת החריגים הפועלת במסגרת רשות ההגירה;

- ג. לגבש הצעה לעניין העלאת רף הניקוד במבחן ה- ADL לשם קבלת אישור להעסקת עובד זר;
 ד. לגבש כלים לתמרוץ ישראלים לעסוק בתחום הסיעוד;
 ה. נושאים נוספים שיבחר הצוות לשם צמצום היקף העובדים הזרים בתחום הסיעוד.

הועדה טרם סיימה את עבודתה ועל כן מוצע להאריך את המועד שנקבע לסיום פעילותה כך שההמלצות יוגשו תוך 6 חודשים ממועד קבלת החלטה זו. כמו-כן מוצע לקבוע כי הממונה על יחידת הסמך יצורף כחבר ועדה וכי בראשות הועדה יעמוד מעתה הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו.

10. בהמשך להחלטות הממשלה השונות המנחות לחתום עם המדינות מהן מגיעים עובדים זרים לישראל על הסכמים בילטרליים לשם הבאתם של עובדים זרים מאותן מדינות לישראל, נדרש הצוות הבינמשרדי שהוקם לפי סעיף 4 להחלטת ממשלה מספר 752 מיום 14.9.09 להגיש לממשלה בסוף חודש דצמבר 2009 דוח על התקדמות המגעים לקראת חתימה על הסכמים כאמור. מוצע להורות לצוות לשוב ולדווח לממשלה על התקדמות מגעים אלו בתאריך ה- 1.5.10 על מנת להשלים את המהלך בהקדם האפשרי ובכך לפעול נגד תופעת דמי התיווך הנגבים מעובדים זרים בניגוד לחוק.

11. החלטות ממשלה מספר 447 ו-448 מיום 12.09.06 קבעו כי יש לשנות את שיטות העסקת העובדים הזרים בחקלאות ובסיעוד. בענף הסיעוד הוסדרה פעילותן של לשכות ייעודיות אולם טרם יושם המאגר שיאפשר השמה של עובדים זרים בענף הסיעוד השוהים בישראל ללא תעסוקה, בטרם יובאו עובדים חדשים מחו"ל. לפיכך מוצע לקבוע כי בתוך 45 יום יפורסמו לציבור תנאי הקליטה למאגר של העובדים כאמור, תנאי השמתם וכן התנאים לצמצום הבאת עובדים זרים מחו"ל על ידי הלשכות כאמור. בענף החקלאות מוצע להטיל על הממונה להשלים בתוך 90 יום את יישום הפעלת שיטת ההעסקה החדשה בתחום החקלאות ולדווח על כך לממשלה.

12. מוצע להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לתקן את חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן- חוק שירות התעסוקה) כך שעונש המאסר המינימאלי הקבוע כיום בחוק בנוגע לגביית דמי תיווך יועלה משישה חודשים לשלוש שנים, וזאת במטרה להרתיע לשכה פרטית או אדם שאינו לשכה פרטית מפני גביית דמי תיווך שלא כחוק. כמו-כן מוצע לתקן את חוק שירות התעסוקה כך שיובהר בו כי הוראות סעיף 63א יחולו גם על בעלי עניין בבעלי מניות בלשכה פרטית שההיתר או הרישיון שהיה בידיה נשלל או הוגבל. עוד מוצע להטיל על לשכה פרטית חובה כללית לפעול בנאמנות ובהגינות ולגלות כל מידע רלוונטי לצדדים. מוצע כי תזכיר כאמור יופץ בתוך שבועיים ממועד קבלת החלטה זו.

13. מוצע להנחות את שר הפנים להתקין תקנות לפי סעיף 65(ג) לחוק שירות התעסוקה, באופן שתוטל חובה על לשכה פרטית לשלם לעובד זר, שהובא על ידה מחוץ לארץ, ואשר לא עבד בשנה הראשונה להגעתו לישראל, כולה או חלק ממנה, תשלום בעד התקופה שבה לא עבד ובלבד שהעובד לא סרב סירוב בלתי סביר להצעת עבודה מהלשכה הפרטית. זאת במטרה לצמצם את

התמריץ של לשכות פרטיות להמשיך ולפעול להבאת עובדים זרים על אף שיש בנמצא עובדים זרים אשר הובאו על ידם ואינם עובדים. מוצע כי תקנות כאמור יוגשו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, בתוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו.

העלאת המודעות הציבורית לבעיית העובדים הזרים הלא חוקיים ולהעדפת עובדים ישראליים ככל שניתן

14. בכוונת הממשלה לפעול להעלאת רמת המודעות הציבורית להיקף בעיית העובדים הזרים הלא חוקיים והשלכותיה על כוח העבודה הישראלי הלא משכיל וכן להעדפת עובדים ישראליים ככל שניתן. דגש נוסף יינתן להעלאת המודעות של מעסיקי עובדים זרים ללא היתר העסקה, הן יחידים והן חברות, לפעולות שאינן חוקיות והענישה בצידן.

לפעול למעקב ובקרה אחר החלטות הממשלה השונות בנושא עובדים זרים

15. מוצע להטיל על ראש הרשות לעדכן אחת לחודש את טבלת הנתונים המצורפת כנספח להחלטה זו, להפיצה לשרי הממשלה ולגורמי המקצוע במשרדים הנוגעים בדבר, ולפרסמה באתר האינטרנט של הרשות.

16. מוצע להטיל על פורום שרים בראשות שר האוצר ובהשתתפות שרי הפנים והמשפטים וכן נציגי בנק ישראל ומשרד ראש הממשלה לבצע מעקב ובקרה על יישום החלטה זו.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

מקורות הנתונים באשר להיקף העובדים הזרים והשוהים הבלתי חוקיים המפורטים בגוף ההחלטה הנם נתוני משרד הפנים ונתונים פומביים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל. השפעת היקף העסקת עובדים זרים על שוק העבודה והמשק הישראלי פורטה בהרחבה בדוח הועדה הבינמשרדית בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל הפרופ' אקשטיין בנושא עיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראליים (דו"ח אקשטיין, 2007).

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

הפחתת השוהים הבלתי חוקיים המשתלבים כיום בשוק העבודה, בעיקר בעבודות שאינן דורשות השכלה, עתידה לתרום להעלאת שכר העובדים הישראליים בסקטורים הרלוונטיים ולעלייה במספר המועסקים הישראליים מקרב המעמד הסוציו-אקונומי הנמוך. הדבר צפוי לתרום לצמצום שיעור האבטלה בקרב ישראלים, וכפועל יוצא לתרום לצמצום אי השוויון במשק. בנוסף, צמצום מספרם של עובדים זרים צפוי לצמצם העברות כספים מישראל לחו"ל וכן להפחית את העומס שנוצר על התשתיות הפיזיות והחברתיות של מדינת ישראל, עקב העסקת עובדים זרים שלא בהתאם לחוק.

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

כמו-כן התיקונים המוצעים במסגרת ההחלטה יביאו להגברת האכיפה והענישה כנגד העסקה שלא כדין של עובדים זרים ויתרמו לשמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים לפי כל דין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטה זו מוגשת על ידי שרי האוצר, הפנים והמשפטים.

עמדת שר התעשייה, המסחר והתעסוקה טרם התקבלה אולם הועברו הערות היועץ המשפטי של המשרד והן מפורטות בחוות הדעת המשפטית הנלווית להצעת ההחלטה.

חלופות להצעת ההחלטה

אין חלופות להצעת ההחלטה

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

ההחלטה עולה בקנה אחד עם קווי היסוד של הממשלה וממשלות ישראל האחרונות אשר קבעו להן כמטרה לטפל בתופעת העובדים הזרים בישראל כאחד מעקרונות היסוד של המדיניות הכלכלית חברתית.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 752 מיום 14.09.2009 שעניינה העסקת עובדים בחקלאות.
 החלטת ממשלה מס' 147 מיום 12.05.2009 שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים הכוללת בין היתר מתווה פוחת למכסות בענפים השונים.
 החלטת ממשלה מס' 3996 מיום 24.08.2008 שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים אשר בין היתר מאמצת את דו"ח הועדה בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל הפרופ' אקשטיין בנושא עיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים.
 החלטת ממשלה מס' 3774(חכ 111) מיום 17.07.2008 שעניינה ערבות להיתר לתיווך בין ארצי בעובדים זרים והארכת מועדים הנוגעים לדבר.
 החלטת ממשלה מס' 3434 מיום 13.04.2008 שעניינה הקמת רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים.
 החלטת ממשלה מס' 3072 מיום 03.02.2008 שעניינה העסקת עובדים זרים בחקלאות.
 החלטת ממשלה מס' 2393 מיום 23.09.2007 שעניינה עידוד הייצוא החקלאי- העסקת עובדים זרים.
 החלטת ממשלה מס' 2211 מיום 12.8.2007 שעניינה הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים.
 החלטת ממשלה מס' 1586 מיום 22.4.2007 בנושא אג'נדה כלכלית חברתית למדינת ישראל לשנים 2008-2010.
 החלטת ממשלה מס' 446 מיום 12.9.2006 שעניינה הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים.
 החלטת ממשלה מס' 447 מיום 12.9.2006 שעניינה שינוי שיטת ההעסקה של עובדים זרים בענף החקלאות.
 החלטת ממשלה מס' 448 מיום 12.9.2006 שעניינה הסדרת השירות לנזקקים לשירות סיעודי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר הנה כי אין מניעה משפטית לקבלת הצעת ההחלטה.