

הסדרת כניסת עובדים זרים לביצוע עבודות רטובות בענף הבניין – הוראת שעה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

1. לתקן את סעיף 1 (ה) בהחלטת ממשלה מס' 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד, כך שבמקביל להמשך המשא ומתן לחתימה על הסכם בילטרלי להבאת עובדים זרים (להלן – הסכם בילטרלי) תותר באופן זמני הבאת עובדים זרים בענף הבניין מהרפובליקה העממית של סין (להלן – סין) ללא הסכם או הסדר בילטרלי להבאת עובדים זרים.

2. במטרה לשמור על זכויותיהם של העובדים הזרים ולמנוע תופעות של פגיעה בזכויות העובדים וגביית דמי תיווך, הבאת עובדים זרים מסין שלא בדרך של הסכם בילטרלי תיעשה בהתאם לעקרונות הבאים:

א. רשות האוכלוסין וההגירה (להלן – רשות ההגירה) תחתום עם עד חמש חברות סיניות ממשלתיות בעלות רישיון בתחום הבאת עובדים מממשלת סין (להלן – החברות הסיניות) על הסכמים שמטרתם הבאת עובדים זרים בענף הבניין למדינת ישראל בתוך 60 ימים מיום קבלת החלטה זו.

ב. ההסכם בין רשות ההגירה לחברות הסיניות יכלול, בין היתר, את העקרונות הבאים:

(1). החברה הסינית לא תגבה ולא תקבל ממבקש העבודה – העובד הזר, בין במישרין ובין בעקיפין, כל תשלום בקשר לתיווך בעבודה מעבר לתשלום החוזי המותר לגבייה על ידי לשכה זרה לפי תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה) תשס"ו-2006 (להלן – התשלום המותר).

(2). תאגידי הבניין המורשים לפי סעיף 10 לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם יעסיקו את העובדים הזרים כמעסיקים ישירים (להלן – התאגידים או תאגידי הבניין). קבלני הבניין אשר יעסיקו בפועל את העובדים הזרים באמצעות התאגידים (להלן – קבלני הבניין), ישלמו לחברות הסיניות כל תשלום בקשר לתיווך בעבודה שמקובל ומותר לגבייה בדין הנוהג בסין שמעבר לתשלום החוזי המותר.

(3). תאגידי הבניין, יהיו אחראים לגביית התשלום שמעבר לתשלום החוזי המותר, מקבלני הבניין והעברתו לרשות ההגירה על מנת שזו תעבירו לחברות הסיניות בהתאם למנגנון שיוסדר בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה כתנאי להעסקת העובדים הזרים מסין לפיו. האחריות להעברת התשלום לרשות ההגירה תחול על התאגידים והם יגבו את התשלום מקבלני הבניין שיעסיקו את העובדים בפועל.

(4). במסגרת ההסכם יקבע כי במידה שיתברר שהחברה הסינית גבתה מהעובד הזר תשלומים מעבר לתשלום המותר, במישרין או בעקיפין, יהווה הדבר הפרת ההסכם, וההסכם עימה יבוטל באופן מיידי.

(5). במסגרת ההסכמים תדרוש רשות ההגירה ערבויות מהחברות הסיניות להבטחת עמידתן בתנאים אלו.

(6). תוקף ההסכמים יהיה לתקופה שלא תעלה על שנתיים. כאשר לרשות ההגירה תהיה אפשרות להאריך לתקופה של עד שנתיים נוספות בהתאם להחלטת השרים להאריך את תוקפה של החלטה זו, כפי שיפורט בהמשך.

ג. מנהל האכיפה של רשות ההגירה ומשטרת ישראל יבצעו בדיקות תכופות לבחינת עמידת החברות הסיניות, התאגידים וקבלני הבניין המעסיקים בפועל את העובדים, בתנאי ההסכמים בדבר אי גביית או קבלת סכומים שמעבר לסכום החוזי המותר מהעובדים הזרים, בכלל זה תבצע רשות ההגירה מחקר מלווה שיכלול ראיונות של עובדים שהגיעו לישראל במסגרת החלטה זו. משרד הכלכלה יבצע בדיקות תכופות לבחינת תנאי העסקת העובדים הזרים שגויסו במסגרת החלטה זו שיכללו בין היתר, בדיקה בדבר אי ניכוי סכומים שלא כדין משכרם של העובדים, והפקדת שכרם בחשבון בנק בישראל על שם העובד הזר עצמו, בו אין לצד ג' כלשהו, ובכלל זה החברות הסיניות או נציגיהם, זכות או יפוי כוח לפעול.

3. רשות ההגירה תהיה אחראית על הבאת העובדים הזרים לישראל מסין, בין היתר, בהתאם לעקרונות הבאים:

א. רשות ההגירה תהיה אחראית להליכי בחירתם וגיוסם של העובדים בסין ביצוע בחינתם המקצועית של העובדים והליכי הבאתם לארץ, ללא מעורבות של תאגידי הבניין.

ב. רשות ההגירה תקבע נהלים בנוגע לבחינת רמת המקצועיות של העובדים ותהיה רשאית בעניין זה להסתייע במשרד הבינוי והשיכון או בנציגיו.

ג. יופעל קו חם לשאלות ותלונות של עובדים זרים אשר אליו יוכלו העובדים הזרים המגיעים לישראל במסגרת החלטה זו לפנות.

ד. העובדים הזרים יקבלו הסבר בכתב בשפתם בנוגע לאיסור גביית דמי התיווך מהם והעובדה שעל קבלני הבניין חלה חובה לשלמו.

ה. העובדים הזרים ישובצו, לעבודה בארץ בתאגידי הבניין השונים בהתאם לכללים ונהלים שיקבעו על ידי רשות ההגירה. השיבוץ ייעשה בדומה לנוהל ליישום הפיילוט למיון עובדים זרים בענף הבניין, הקיים כיום בעניין זה באמצעות מנגנון הגרלה בין התאגידים, כך ש- 75% מהעובדים שיעמדו במבחנים המקצועיים ייבחרו לעבוד בארץ והם יחולקו בין התאגידים באופן רנדומלי וללא אפשרות בחירה של התאגידים.

ו. תאגידי הבניין אשר מעסיקים את העובדים יהיו מחויבים להפריש לטובת העובדים סכומים לפיקדון בסך של 700 ₪ לחודש כמקובל בענף הבניין, או כל סכום אחר שיקבע בתקנות בעניין זה.

4. הקצאת העובדים זרים שיגיעו לישראל מסין במסגרת החלטה זו, תיעשה כך שלכל הפחות מחצית מהעובדים שיגיעו בפועל יועסקו בפרויקטים של בניית מתחמים במחיר למשתכן.

5. להטיל על רשות ההגירה לקבוע את כלל הנהלים הנדרשים לשם יישום החלטה זו בתוך 30 ימים.

6. תוקפה של החלטה זו יהיה לשנתיים מיום קבלתה. אולם שר האוצר ושר הפנים רשאים בהסכמה להאריך תקופה זו לשנתיים נוספות ללא צורך בקבלת החלטת ממשלה נוספת בעניין, וזאת בשים לב לממצאי בדיקת משרד הכלכלה בעניין אי גביית דמי התיווך מעבר לסכום המותר מהעובדים הזרים, כמפורט לעיל.

דברי הסבר

רקע כללי

ממשלת ישראל החליטה לרכז מאמצים, משאבים וכלים אופרטיביים על מנת לקדם פתרון משמעותי למצוקת הדיור ועלויותיו המאמירות. לטובת העניין רוכזו רוב הגורמים הממסדיים תחת קורת גג אחת, נערכה עבודת מטה מקיפה, שוריינו תקציבים משמעותיים, גובשו תכניות יישומיות, התקבלו החלטות אופרטיביות והמערכות הרלוונטיות תועלו להוציא אל הפועל את מדיניות משרד האוצר שאומצה ע"י הממשלה.

בין היתר על מנת להתמודד עם משבר הדיור, קיבלה הממשלה את ההחלטות כדלקמן:

החלטת קבינט הדיור מס' דר/2 מיום 8 ביוני 2015 שעניינה התאמת מבנה ניהול הנדל"ן בממשלה להתמודדות עם משבר הדיור (העברת מנהל התכנון, הקמת מטה הדיור וכו'); החלטת קבינט הדיור מס' דר/14 מיום 22 ביוני 2015 שעניינה תכנית לעידוד תיעוש הבניה; החלטת קבינט הדיור מס' דר/15 מיום 22 ביוני 2015 שעניינה יעול והאצת הליכי פדיון בקרקע; החלטת קבינט הדיור מס' דר/16 מיום 22 ביוני 2015 שעניינה תכנית לעידוד בניה מהירה; החלטת קבינט הדיור מס' דר/18 מיום 22 ביוני 2015 שעניינה אימוץ המלצות "צוות הימים" לטיפול בסוגיות דיור ביישובי מיעוטים; החלטת קבינט הדיור מס' דר/19 מיום 22 ביוני 2015 שעניינה המרת דירות בשימוש חורג לשימוש מגורים; החלטת קבינט הדיור מס' דר/23 מיום 13 ביולי 2015 שעניינה תכנית למתן הנחות בקרקע, מענקים וסבסוד פיתוח בבנייה רוויה; החלטת קבינט הדיור מס' דר/27 מיום 13 ביולי 2015 שעניינה סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבניה למגורים; החלטת קבינט הדיור מס' דר/28 מיום 13 ביולי 2015 שעניינה הוספת יח"ד בקרקע מתוכננת באמצעות מסלול מהיר.

בשורה התחתונה נותרה, עדיין ללא מענה, סוגיית מצאי כוח האדם המיומן המהווה את נקודת הקצה במעשה המרכבה ואין בלתו. מדובר במערכת חוליות הקשורות וכרוכות אחת בשנייה וחסרונה של אחת מהן עלול להוריד לטמיון את התוצר המיוחל.

בעקבות המדיניות של מערכת התכנון, חל בשנים האחרונות שינוי משמעותי בהרכב הבניה למגורים, במסגרתו בלטה מגמה של מעבר לבניית בניינים בעלי 8 קומות ומעלה. כתוצאה מכך, כיום, הקמת בניינים אלה מהווה כשני שליש מהיקף הבניה למגורים, לעומת כשליש לפני כעשור. שינוי זה מצריך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות והביא בשנים האחרונות להשקעות בהיקף של מיליארדי ש"ח בצידוד לענף הבניה. בשנת 2011 היה היקף ההשקעות בצידוד בענף הבניה למעלה מ-3 מיליארד ש"ח לעומת כ-1 מיליארד ב-2006. הניסיון הכלכלי מלמד שטכנולוגיה מתקדמת מחייבת העסקת עובדים יותר מקצועיים ומיומנים והיעדר כמות מספקת של עובדים כאלה לא מאפשרת ניצול נכון של ההשקעות בצידוד בענף הבניה.

עיקר הבעיה טמונה בירידה בביקוש לעבודה בעבודות "רטובות" (לרבות ריצוף, טיח, טפסנות וברזלנות): היעדר עובדים זרים מיומנים, היעדר עובדים ישראליים מיומנים, שעות עבודה מוגבלות ואי-ודאות תעסוקתית (מסיבות ביטחוניות) של עובדים פלסטינים, גרמו למחסור של עובדים מיומנים בתחום העבודות הרטובות.

בשל האמור, הקבלנים מעדיפים לצמצם את התחלות הבניה, מאשר להיקלע לאיחורים במסירת בניינים ועקב כך לקנסות פיגורים ועלויות מימון. היעדר העובדים גרם לקיטון במספר התחלות הבניה במגדלי מגורים. בשנת 2011 החלו בבניה של כ-6,500 דירות בבניינים מעל 16 קומות ואילו בשנת 2012 החלו בבניה רק של כ-3,500 דירות מסוג זה, כאשר הגורם העיקרי הינו היעדר עובדים מיומנים. במידה ולא יגדל מלאי העובדים המיומנים בעבודות רטובות במגדלים, לא ניתן יהיה להגדיל את מספר התחלות הבניה כנדרש.

בנוסף לכך, מניסיון מצטבר בענף הבניה עולה כי יעילות העובדים הסינים ואיכות עבודתם בתחום העבודות הרטובות בבניה לגובה גבוהה משל עובדים אחרים – ישראליים, פלשתינאים ועובדים זרים ממדינות אחרות. קצב עבודתם גבוה ביותר מ-50%, ועלויות אי-

האיכות בעבודתם קטנות משמעותית.

הגדלת מספר העובדים הזרים בעבודות רטובות בבניה לגובה, תביא לצמצום משך הבניה הממוצע של בניינים גבוהים ב- 20-30% (בהתאם לגובה הבניין, קבוצה שלד סינית בונה 3 קומות בחודש ואילו קבוצה שלד פלסטינאית בונה קומה וחצי בחודש). דבר שיוריד את העלות לקבלן בכ- 50,000 ₪ לדירה, בשל הצמצום בעלויות התקורה של אתר הבניה ובעלויות המימון.

במסגרת בג"צ 2405/06 **קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים ואח'**, אשר עדיין תלוי ועומד, ניתן צו על תנאי לפיו על המדינה ליתן טעם מדוע לא תנקוט בצעדים הולמים למניעת הגעתם של עובדים המגיעים ממדינות מוצא שבהן נגבים דמי תיווך בסכומים גבוהים מהמותר בדין ומדוע לא תמנע המדינה מהענקת אשרות עבודה לעובדים זרים ממדינות וצא שבהן נגבים דמי תיווך גבוהים מעל המותר בדין בלא שהובטחו זכויותיהם של העובדים בישראל.

במסגרת התשובה לבג"צ התחייבה המדינה מתוקף החלטת ממשלה מס' 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד, שהבאת עובדים זרים לישראל תעשה רק ממדינה אשר התקשרה עם מדינת ישראל בהסכם בילטרלי וזאת על מנת לצמצם את התופעה של גביית דמי התיווך מהעובדים לצורך הבאת עובדים סינים לארץ, מתקיים זה זמן רב משא ומתן מול ממשלת סין, אשר לא הבשיל לכדי הסכם בלטרלי.

לאור הדחיפות בהבאת עובדים זרים בהקדם האפשרי, מוצע בהחלטה כי יובאו עובדים זרים סינים ללא הסכם, לצד מנגנוני פיקוח ובקרה נדרשים במטרה להגן על זכויותיהם של אותם העובדים ובמטרה למנוע תופעה של גביית דמי תיווך.

לנוכח הצורך המיידי בהבאה של עובדים זרים ענף הבניין והעובדה ששוק הדיור במדינת ישראל נמצא במצב אשר דורש לנקוט צעדים משמעותיים נוספים אשר יביאו לפתרון כלל החסמים בתחום הדיור ובהם חסם המחסור בכח האדם המקצועי והמימון מוצע לבטל את הדרישה להבאת עובדים זרים רק ממדינות איתם נחתם הסכם בילטרלי ולנקוט במנגנון החלופי המוצע.

יחד עם זאת בהצעת החלטה זו מוצע לנקוט במספר אמצעים על מנת למנוע את התופעה של גביית דמי תיווך מהעובד הזר מעבר לתשלום המותר לפי תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה) תשס"ו-2006 (להלן – התשלום המותר) כדלקמן:

ראשית מוצע שההתקשרות של רשות ההגירה תהיה אל מול חברות סיניות ממשלתיות מתוך הבנה שהתקשרות עם חברות אלו מהווה תחליף ראוי להתקשרות באמצעות הסכם בילטרלי ושכל תשלום שתבקש החברה הסינית כדמי תיווך מעבר לתשלום המותר ישולם על ידי קבלני הבניין בהם יועסק העובד. במידה שהקבלן לא ישלם ייכנס תאגיד הבניין לנעליו והוא יהיה אחראי לתשלום זה.

תנאים אלו יכללו במסגרת ההסכמים עליהם תחתום רשות ההגירה והאוכלוסין עם החברות הסיניות, החברות הסיניות יידרשו להפקיד ערבות כספית להבטחת תנאים אלו ויקבעו במסגרת ההסכם סנקציות על הפרתם.

שנית מוצע לקבוע כי רשות האוכלוסין תהיה האחראית על גיוס העובדים בסין וזאת בניגוד למצב בעבר בו תאגידי הבניין הם אלו שהיו מגייסים את העובדים בארץ המוצא והיו גם גובים דמי תיווך עובדים.

כן מוצע שמנגנון הגיוס שיופעל קו חם לשאלות ותלונות של עובדים זרים אשר אליו יוכלו העובדים הזרים המגיעים לישראל במסגרת החלטה זו לפנות ושהעובדים הזרים יקבלו הסבר בשפתם בכתב ובעל פה בנוגע לאישור גביית דמי התיווך מהם והעובדה שעל קבלני ותאגידי הבניין חלה חובה לשלמו.

על מנת למנוע את האפשרות של קשר פסול בין תאגידי הבניין לעובדים מוצע שהעובדים הזרים ישובצו, לעבודה בארץ בתאגידי הבניין השונים בהתאם לכללים ונהלים שיקבעו על ידי רשות ההגירה ובהסתמך על הנוהל הקיים כיום בעניין זה באמצעות מנגנון הגרלה בין התאגידים, כך שהעובדים שיבחרו ויעמדו במבחנים המקצועיים יחולקו בין התאגידים באופן רנדומלי וללא שלתאגיד יש אפשרות לבחור עובדים ספציפיים.

מאחר שמדובר בהסדר חלופי להסדר הבילטרלי ומתוך רצון לבחון את יעילות המנגנון המוצע ביחס לגביית דמי התיווך, מוצע לקבוע כי ההסדר יחול לשנתיים. שר האוצר ושר הפנים יוכלו להאריך הסדר זה בשים לב למידת יעילותו ככלל ובפרט לעניין השמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – מתנגד.

שר הכלכלה – מתנגד.

שר החוץ – תומך.

שר הבינוי והשיכון – תומך.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד.

החלטה מס' 317(דר/27) מיום 30 ביולי 2015 שעניינה סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה, או מי שהוסמך מטעמו, תצורף להצעה להחלטה.

סיווגים*

סיווג ראשי: ביצועי, שינוי

סיווג משני: נושאים אזרחיים

תחום פעולה עיקרי: הבאת עובדי זרים

מוגש על ידי שר האוצר

ג' בתשרי התשע"ו
16 בספטמבר 2015

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הסדרת כניסת עובדים זרים לביצוע עבודות ריטובות בענף הבניין – הוראת שעה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהתאם להצעת ההחלטה, על מנת להתמודד עם המשבר בתחום הדיור, מוצע לתקן את סעיף 1 (ה) בהחלטת ממשלה מס' 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד, כך שבמקביל להמשך המשא ומתן לחתימה על הסכם בילטרלי להבאת עובדים זרים (להלן – הסכם בילטרלי), תותר באופן זמני הבאת עובדים זרים בענף הבניין מהרפובליקה העממית של סין (להלן – סין) גם ללא הסכם בילטרלי להבאת עובדים זרים.

במקביל, במטרה לשמור על זכויותיהם של העובדים הזרים ולמנוע תופעות של פגיעה בזכויות העובדים וגביית דמי תיווך מעבר לסכום המותר, מוצע מנגנון מסודר להבאת העובדים הזרים מסין באמצעות הסכמים עליהם תחתום רשות האוכלוסין וההגירה (להלן – רשות ההגירה) עם חברות ממשלתיות סיניות בעלות רישיון בתחום הבאת עובדים ממשלת סין.

כן מוצע כי תוקף ההחלטה יהיה לשנתיים, כאשר לשר האוצר ושר הפנים יהיו רשאים בהסכמה להאריך את תוקף ההחלטה בשנתיים נוספות ללא צורך בהחלטת ממשלה נוספת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כמפורט בדברי ההסבר להחלטה, ממשלת ישראל במספר החלטות, ביקשה להתמודד עם משבר הדיור, אולם סוגיה אחת שנותרה ללא מענה היא סוגיית מצאי כוח האדם המיומן הנדרש על מנת לבנות את מלאי הדירות הנדרש.

על מנת להתמודד עם סוגיה זו, מוצע בהצעת ההחלטה לאשר באופן זמני הבאת עובדים זרים מסין שלא באמצעות הסכם בילטרלי וזאת בשל הקושי לקדם הסכם בתקופה הנוכחית.

בבג"צ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים ואח', ניתן צו על תנאי לפיו על המדינה ליתן טעם מדוע לא תנקוט בצעדים הולמים למניעת הגעתם של עובדים המגיעים ממדינות מוצא שבהן נגבים דמי תיווך בסכומים גבוהים מהמותר בדין ומדוע לא תמנע המדינה מהענקת אשרות עבודה לעובדים זרים ממדינות וצא שבהן נגבים דמי תיווך גבוהים מעל המותר בדין בלא שהובטחו זכויותיהם של העובדים בישראל.

עמדת המדינה בתשובתה לבג"צ היתה שהדרך הטובה ביותר למנוע תופעות של גביית דמי תיווך אסורים, היא בדרך של חתימה על הסכמים בילטרליים ושימוש ב"מטריה" של המדינה הזרה להבטחת אי גביית דמי התיווך האסורים. בהתאם לכך בהחלטת ממשלה מס' 3453 מיום 10 ביולי 2011 שעניינה "עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד", נקבע שהבאת עובדים זרים לישראל תעשה רק ממדינה אשר

התקשרה עם מדינת ישראל בהסכם בילטרלי וזאת על מנת להקטין ואף למנוע לגמרי את תופעת גביית דמי התיווך האסורים.

ואכן בעקבות החלטת הממשלה הנ"ל, נחתמו עם מספר מדינות הסכמים בילטרליים להבאת עובדים בתחום הבניין והחקלאות. בנוסף המדינה במשך זמן רב ניהלה משא ומתן מול ממשלת סין, על מנת להביא ממדינה זו מספר עובדים גדול הנדרש לתחום הבניין, אולם משא ומתן זה לא הבשיל לכדי הסכם בלטרלי והוא נותר במבוי סתום.

אין חולק כי אחת הדרכים ואולי אף דרך המלך, למנוע את תופעת דמי התיווך האסורים היא הבאת עובדים באמצעות הסכם בילטרלי. אולם דרך זו היא אינה הדרך היחידה וישנן דרכים נוספות בהם ניתן להביא עובדים זרים למדינת ישראל תוך קביעת מנגנונים אשר ימזערו את הסיכון לגביית דמי תיווך אסורים ואף ימנעו אותם. מנגד, מדינת ישראל מצויה במצוקה של ממש בענף הדיור, אשר מצריכה נקיטת אמצעי מיידי על מנת לפתור את הבעיה של החסם העיקרי והוא- אמצעי הייצור דהיינו כח אדם מיומן.

כפי שיפורט להלן לצד הרצון באמצעי מיידי להבאת עובדים זרים, מוצעים מספר מנגנונים שמטרתם למנוע את תופעת דמי התיווך.

כמצוין בהצעת ההחלטה, וכפי שהסתבר במסגרת המשא ומתן שהתנהל עם ממשלת סין, על פי הדין הקיים בסין, לחברות להבאת עובדים מותר לגבות דמי תיווך בשיעור של 12.5% משכרו של העובד.

תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), תשס"ו-2006, קובעות את הסכום החוזי המקסימאלי שמותר ללשכה פרטית לגבות והוא עומד נכון להיום על כ – 3,688 ₪, כאמור הדין הסיני קובע שמותר לחברות הסיניות לגבות סכום גבוה בהרבה ולפיכך מוצע שקבלני הבניין אצלם יועסקו העובדים הזרים בפועל, הם אלו שישלמו לחברת הסיניות את ההפרש שבין הסכום שמותר לגבות על פי הדין הנוהג בארץ ובין הסכום שמותר לגבות על פי הדין הנוהג בסין.

אנו סבורים כי מנגנון זה לפיו החברות הסיניות יקבלו את דמי התיווך המותרים להם דרך קבלני בניין, יבטיח שלא תהיה גבייה נוספת של סכומים מעבר לסכום החוזי המותר מהעובד עצמו.

מוצע שמנגנון זה יקבע במסגרת הסכמים שיחתמו בין רשות האוכלוסין ומספר חברות סיניות ממשלתיות בעלות רישיון להבאת עובדים הסכמים אלו יקבעו מפורשות שהחברות הסיניות יקבלו את דמי התיווך שמעבר לסכום החוזי המותר ישירות מהקבלנים שיעסיקו את העובדים הזרים ולא יגבו דמי תיווך מהעובדים עצמם.

בהסכמים יקבע כי במקרים בהם יתגלה כי החברות הסיניות לא עמדו במחויבות שלהם על פי ההסכם וגבו דמי תיווך מעבר לסכום המותר מהעובדים עצמם במישרין או בעקיפין, ההסכמים יבוטלו וחברה שהפרה אותם לא תהיה רשאית עוד להביא עובדים זרים לישראל. לשם הבטחת מחויבות זו, יעמידו החברות הסיניות ערבויות מתאימות.

בנוסף מוצע כי מנהל האכיפה של רשות ההגירה ומשטרת ישראל יבצעו בדיקות תכופות לבחינת עמידת החברות הסיניות, התאגידים וקבלני הבניין המעסיקים בפועל, בתנאי ההסכמים בדבר אי גביית או קבלת סכומים שמעבר לסכום החוזי המותר מהעובדים הזרים. כן מוצע שרשות ההגירה

תבצע מחקר מלווה שיכלול ראיונות של עובדים שהגיעו לישראל במסגרת החלטה זו ושמשדר הכלכלה יבצע בדיקות תכופות לבחינת תנאי העסקת העובדים הזרים שגויסו במסגרת החלטה זו שיכללו בין היתר, בדיקה בדבר אי ניכוי סכומים שלא כדין משכרם של העובדים והפקדת שכרם של העובדים בחשבון בנק בישראל על שם העובד הזר עצמו, בו אין לצד ג' כלשהו, ובכלל זה החברות הסיניות או נציגיהם, זכות או יפוי כוח לפעול.

על מנת שגם העובדים הזרים יהיו מודעים לאיסור שחל על החברות הסיניות לגבות מהם דמי תיווך מעבר לסכום החוזי המותר, מוצע כי בעת הליכי גיוסם של העובדים ינתן להם הסבר בכתב על כך שקבלני הבניין שיעסיקו אותם בפועל יהיו מחויבים בתשלום דמי התיווך ובנוסף יופעל קו חם אליו יוכלו העובדים הזרים לפנות בשאלות או תלונות על מעסיקיהם.

על מנת לצמצם עוד יותר את האפשרות לגבות דמי תיווך אסורים מוצעים מספר מנגנונים נוספים שתכליתם להדיר את תאגידי הבניין בארץ מיתהליך בחירת העובדים וזאת על מנת למנוע את האפשרות של תאגידים אלו להתקשר עם העובדים או עם החברות הסיניות טרם הגעת העובדים לארץ ובכך לצמצם את תופעת דמי התיווך.

מנגנונים אלו דומים למנגנונים שנקבעו בהסכמים הבילטרליים עליהם חתמה ישראל ומטרתם לדמות את המנגנון שנקבע בהחלטה זו למנגנון שנקבע בהסכם הבילטרלי. בין היתר, מוצע כי נציגי התאגידים לא יהיו נוכחים בעת ביצוע המיונים המקצועיים; לאחר שהעובדים יעברו את המבחנים המקצועיים תערך הגרלה ורק 75% מהם יגיעו לישראל וזאת על מנת לצמצם את האפשרות להתחייבות לתשלום דמי תיווך אסורים בארץ המוצא; לאחר מכן העובדים יחולקו בין התאגידים השונים באופן רנדומלי.

יצוין כי קיימת חלופה נוספת להבאת עובדים זרים לארץ וזאת באמצעות הבאת חברות ביצוע זרות שיעסיקו את העובדים בעצמן ויבצעו פרויקטים של בנייה בארץ, חלופה זו נבחנה במקביל לחלופה המוצעת בהחלטה זו, אולם נראה כי אין לאף אחת מהחלופות יתרון משפטי מובהק ובכל אחת מהחלופות קיימים סיכונים משפטיים.

כך למשל בהבאת חברות ביצוע זרות, אשר יעסיקו בפועל את העובדים, יש סיכון כי על עובדים אלו יחולו בפועל דיני העבודה הנוהגים במדינת המוצא שדרך כלל הם נחותים ומקפחים לעומת הדינים הנוהגים בישראל וניסיון העבר מלמד שסיכון זה אכן מתממש.

כמו כן הבאת חברות ביצוע זרות מעוררת סוגיה של כבילת העובד הזר לחברה שהביאה אותו ואי יכולתו לעבור לחברות אחרות בתוך הענף, על כל המשתמע מכך לרבות פגיעה בזכויותיו וניצולו לרעה.

מאידך, הצעת ההחלטה דן מתמודדת עם הסיכונים שבהבאת עובדים זרים שלא באמצעות הסכמים בילטרליים שהעיקרי שבהם הוא סיכון של גביית דמי תיווך אסורים מהעובד הזר, באמצעות המנגנונים שפורטו לעיל.

בהתייחס לעמדת היועץ המשפטי של משרד הכלכלה, הרי שלנוכח העובדה שמדובר בהבאת עובדים זרים באמצעות חברות ממשלתיות. תוך אימוץ המנגנונים שנקבעו במהלך המשא ומתן להסכם הבילטרלי, אנו סבורים שבכך קיים מענה לקשיים המשפטיים אשר פורטו על ידו.

לאור כל האמור לעיל ולאור המנגנונים השונים המוצעים בהצעת ההחלטה, אנו סבורים שקיים

איזון נכון בין הסיכון הנמוך שתהיה הפרה של ההסכמים ויגבו דמי תיווך אסורים מהעובדים הסינים עצמם ובין הצורך בהבאה מספר גדול של עובדי בניין מיומנים על מנת להתמודד עם משבר הדיור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הכלכלה: לעמדת היועץ המשפטי של משרד הכלכלה, קיימת בהצעת ההחלטה סטייה משמעותית מהתחייבות לבג"צ, לטענתם מבלי שקיימת אחריות של הממשלה המקומית בארץ המוצא, השיטה של גביית דמי התיווך תמשיך להתקיים, כמו כן לטענתם ניסיון העבר מלמד שבעת התערבות של גורמים פרטיים ומבלי התחייבות של גורם ממשלתי, לא ניתן להצהיר שהמדינה עומדת בהתחייבות לבג"צ.

היועץ המשפטי של משרד החוץ: טרם התקבלה.

היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה: טרם התקבלה.

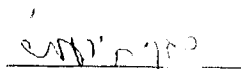
היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון: טרם התקבלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

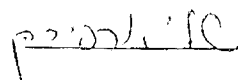
לנוכח המפורט לעיל אין מניעה משפטית בהצעת ההחלטה.



חונימה



סגנית בכירה ליועץ המשפטי



טלי ארפי-כהן



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 3453 של הממשלה מיום 10.07.2011.

עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף

3453.

הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד

מ ח ל י ט י ם (חוב קולות בעד; 1 קול נגד):

1. לאמץ את ההסכם, בכפוף לאמור בסעיף קטן (ט) שלהלן, בין משרד האוצר ורשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות ההגירה) לבין התאחדות הקבלנים והכונים בישראל מיום 12 ביוני 2011 המצורפת בזה (דפים ... - ...). שעניינו עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים בענף הבניין (להלן - ההסכם), ובכפוף לו לקבוע כדלקמן:

א. לתקן את החלטת הממשלה מספר 2080 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה עובדים זרים בענף הבניין, באופן שמכסות העובדים הזרים המרביות בענף הבניין יהיו כדלקמן:

1. החל מיום 1 ביולי 2014 - 5,000;

2. החל מיום 1 ביולי 2015 - 2,000;

3. החל מיום 1 בינואר 2016 - יוקצו היתרי העסקה לעובדים זרים בעבודות הבניין רק להעסקת מומחי חוץ.

ב. בנוסף לעובדים הזרים בענף הבניין השוהים כיום בישראל, אשר ניתן יהיה להאריך את שהייתם בישראל בהתאם לאמור בהסכם, יפעל שר הפנים להבאת עובדים זרים לענף הבניין לצורך החלפת העובדים שיצאו את ישראל, בהתאם לנהלים ולכללים של רשות ההגירה וכדלקמן:

1. במהלך המחצית השנייה של שנת 2011 - 2,500 עובדים זרים;

2. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2012 - 1,400 עובדים זרים;

3. במהלך הרבעון השלישי של שנת 2012 - 800

מזכירות הממשלה

עובדים זרים;

4. במהלך הרבעון הראשון של שנת 2013 - 2,100 עובדים זרים.

ובלבד שהמכסה השנתית של העובדים בענף הבניין לא תעלה על 8,000 מלבד לפרקי זמן ספציפיים וזמניים בהתאם להסכם.

ג. אם יחילו עיכובים בהבאת העובדים הזרים במועדים המפורטים בסעיף קטן (ב), יהיו רשאים שרי הפנים והאוצר לדחות את המועדים הנקובים בסעיף קטן (א), ללא צורך בהחלטת ממשלה מתקנת, ובלבד שתקופת ההחיייה לא תעלה על שנה.

ד. שר הפנים יפעל להארכת שהייתם של העובדים הזרים בענף הבניין השוהים בישראל כמפורט בהסכם, ואולם לא תוארך שהייתם של עובדים זרים אשר נכון למועד קבלת החלטה זו סיימו תקופת שהייה כדין של 63 חודשים בישראל בהתאם לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1971 ולא יצאו את ישראל במועד ושוהים בה שלא כדבר. יובהר כי אין בהחלטה זו בכדי ליתן היתר להעסקת עובדים זרים בענף הבניין לחברת יילמזלר אינטרנשיונל, חברה לבנייה בע"מ (ח.פ. 12304916).

ה. בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4024 מיום 31 ביולי 2005, שעניינה היתרים להעסקת עובדים זרים, לקבוע, כי הבאת העובדים הזרים בהתאם להסכם תיעשה אך ורק ממדינה אשר התקשרה עם מדינת ישראל בהסכם או בהסדר בילטרלי להבאת עובדים זרים (להלן - הסדר בילטרלי), והכל בהתאם להמלצת הצוות הבינמשרדי, כמפורט להלן. חתימה על הסכם או הסדר כאמור תיעשה על ידי שר החוץ או מי מטעמו.

ו. להטיל על הצוות הבינמשרדי שהוקם בהתאם להחלטת ממשלה מס' 752 מיום 14 בספטמבר 2009, שעניינה העסקת עובדים זרים בחקלאות (להלן - הצוות הבינמשרדי), להמליץ בפני שר הפנים תוך 30 יום ממועד קבלת החלטה זו לגבי הנושאים הבאים:

1. מדינות המקור או מדינות המקור של העובדים הזרים, אשר תותר כניסתם לישראל במסגרת ההסכם לענף הבניין;

2. אופן גיוסם, הבאתם וקליטתם של העובדים הזרים בענף הבניין אשר יובאו ארצה במסגרת ההסדר הבילטרלי. ההסדר, כאמור, יכלול מנגנונים בדבר גיוס והשמה של עובדים זרים מקצועיים ומיומנים לענף הבניין אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק וכן הסדרים בדבר יידוע העובדים לגבי זכויותיהם וחובותיהם בישראל.

לעניין הנושאים האמורים בסעיף זה, יוחלף נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר בצוות האמור בנציג משרד הבינוי והשיכון ויצורף נציג משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. יושב ראש הצוות הבינמשרדי יהיה המנהל הכללי של רשות ההגירה או נציגו.

ז. להנחות את הצוות הבינמשרדי לבחון הבאה של לפחות 1,000 עובדים מתוך המכסות הקבועות בסעיף קטן ב' לעיל מבילגריה ולפחות 1,000 עובדים מתוך המכסות הקבועות בסעיף קטן ב' לעיל מרומניה ולהביא את ההמלצות בנושא לאישור שרי הפנים והאוצר בתוך 30 ימים.

ח. להנחות את משרד האוצר ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לקדם "מסלול תעסוקה" אשר יסייע לקבלנים בקליטת עובדים ישראלים לענף הבניין ב"עבודות הרטובות" שבהם מועסקים עובדים זרים ולהסמין את המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה להוציא הוראות המסדירות את הפעלת המסלול כאמור, והכל בהתאם למפורט בהסכם.

ט. כל הוראה שבהסכם אשר מחייבת את משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ביצועה מותנה בהסכמת המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

2. להנחות את המנהל הכללי של רשות ההגירה לפעול להסדרת תוכנית ניסיונית לגיוסם של 300 עובדים זרים לכל הפחות, בענף הסיעוד, באמצעות התקשרות בהסדר בילטרלי עם מדינת המוצא או מדינות המוצא של העובדים הזרים, כפי שיוחלט על ידי המנהל הכללי של רשות ההגירה בהתייעצות עם הצוות הבינמשרדי. במסגרת התוכנית הניסיונית ייקבעו הסדרי גיוס והשמה של עובדים זרים בענף הסיעוד אשר יצמצמו את האפשרות לגביית דמי תיווך שלא כחוק.

3. לתקן את סעיף 2 בהחלטת הממשלה מס' 2921 מיום 3 במרץ 2011, שעניינה מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים, כך שבמקום "30.6.2011" יבוא "30.6.2012".