

2. הסכמים בילטרליים לגיוס עובדים זרים

הסכם בילטרלי לגיוס עובדים זרים הוא הסכם הנחתם בין המדינה המגייסת למדינת המוצא, שתכליתו לייסד מנגנון גיוס ישיר ולהבטיח הליך גיוס מובנה, קבוע ומפוקח שבו קיימת שקיפות אשר להסדרי העסקה ולזכויות ולחובות החלות על העובדים הזרים עם הגעתם למדינה המגייסת. הסכמים לגיוס עובדים זרים בין שתי מדינות או בין מספר מדינות (Multilateral agreements) נהוגים בעולם זה עשרות שנים, נתמכים ומקודמים על ידי ארגונים בין-לאומיים ובראשם ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO)⁷⁸ וארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM)⁷⁹, הרואים בהם כאמצעי המסייע לשמירה על זכויות העובדים הזרים.

עד לסוף העשור הראשון של שנות האלפיים תהליך הגיוס של העובדים הזרים לישראל נוהל בעיקרו על ידי גורמים פרטיים שהשתתפו במיון וגיוס של העובדים הזרים במדינות המוצא ובחתימה על חוזה העסקה, על פי המלצות ודרישות שהעבירו נציגי המעסיקים או חברות התיווך הישראליות.⁸⁰ בתהליך גיוס זה צמחה תופעה של "דמי תיווך" ו"עמלות" שנגבו מעובדים זרים שביקשו להגיע לישראל, על פי רוב עוד בארצות המוצא, ועל כן לישראל היה קושי לפקח על הנעשה ולפעול כנגד הפרות שהתגלו.⁸¹ **ההכרה בתופעה זו הובילה לשורה של החלטות ממשלה משנת 2005 ואילך שעניינן גיוס עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטרליים.**⁸² **בהחלטת ממשלה מס' 4024 מיום 31 ביולי 2005** נקבע כי יש לבחון גיוס עובדים זרים תחת פיקוח של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) או הסדר אחר, "במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים".⁸³ החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים שלאחר מכן קבעו בצורה נחרצת יותר כי יש לפעול למעבר מלא של גיוס עובדים זרים באמצעות הסכמים

⁷⁸ **ארגון העבודה הבין-לאומי (International Labour Organization ILO)** הינו סוכנות של האו"ם שחברות בה כיום 185 מדינות. באג'נדה של הארגון שפורסמה בשנת 2014, מציין הארגון כאחת ממטרותיו את קידום ההסכמים הבילטרליים והגברת מעורבות המדינה בגיוס מהגרי עבודה והעסקתם. על פי תפיסת הארגון, ועל פי עדויות שנצברו, קיום הסכמים בילטרליים שבהם המדינה אחראית על הגיוס ועל העסקת העובדים, מסייע לשמירה על זכויות העובדים ועל קיום הליך הוגן. ראו:

International Labour Office, report of director-general, [Fair Migration – Setting an ILO Agenda](#), Report I (B), 2014, p. 14.

⁷⁹ **ארגון ההגירה הבין-לאומי (International Organization for Migration IOM)**, הוא ארגון בין-ממשלתי שקם בשנת 1951 ופועל בתחומי הגירה, יחד עם ממשלות, ארגונים בין-לאומיים וארגוני מגזר שלישי. כיום חברות ב-IOM 157 מדינות. אחד מתחומי הפעילות של ה-IOM הוא פעילות בנושאי הגירה ופיתוח, פעמים רבות במסגרת פרויקטים אזוריים. הארגון פועל הן בארצות המקור הן בארצות הקולטות, מסייע בהקמת משרדי הגירה, קיום ימי הערכות טרם גיוסים, סיוע בהטעמת נהלים והפיקוח על קיומם, בקרה על הסכמים, שמירה על זכויות העובדים הזרים. כפי שיורחב בהמשך, ההסכם של ישראל ותאילנד בגיוס עובדי חקלאות נעשה בחסות ה-IOM. מקור: IOM- International Organizations for Migration, [About IOM](#), Access date: April 15, 2015; Colombo Processes, [steps for recruitment for overseas employment](#), Access date: June 12, 2014.

⁸⁰ להרחבה ראו: ד"ר גלעד נתן, **עובדים זרים בישראל – סוגיות מרכזיות ותמונת מצב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 בפברואר 2009.

⁸¹ מבקר המדינה, **דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001**, פרק שני: משרדי ממשלה, העסקת עובדים זרים, עמ' 649; ד"ר גלעד נתן, **הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק (גרסה מתוקנת)**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 בינואר 2011; מכתב מארגון "קו לעובד" לראש הממשלה ולשר הפנים, הבאתם לישראל של מהגרי עבודה בתחום הבניין, 9 ביוני 2014.

⁸² החלטות הממשלה ה-32: מס' 4408 (חכ/263), **עובדים זרים בענף החקלאות**, 15 במרס 2013; מס' 4194, **עובדים זרים ועידוד תעסוקת ישראלים**, 29 בינואר 2012; מס' 3453, **עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד**, 10 ביולי 2011; מס' 1274, **מדיניות הממשלה בתחום עובדים זרים – המשך דיון**, 24 בינואר 2010; החלטה מס' 752, **העסקת עובדים זרים בחקלאות**, 14 בספטמבר 2009; החלטת הממשלה ה-31 מס' 3996, **מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים**, 24 באוגוסט 2008; החלטת הממשלה ה-30 מס' 4024, **היתרים להעסקת עובדים זרים**, 31 ביולי 2005.

⁸³ הממשלה ה-30, החלטה מס' 4024, **היתרים להעסקת עובדים זרים**, 31 ביולי 2005.



בילטרליים בענפי הבניין והחקלאות ובענף הסייעוד להתחיל בתכנית ניסיונית להבאת עובדים זרים במסגרת התקשרות בילטרלית.⁸⁴

כיום קיימים בישראל הסכמים בילטרליים בענף הבניין (עם מולדובה, בולגריה, רומניה), ובענף החקלאות (עם תאילנד וסרי לנקה), והבאת עובדים זרים לישראל בענפים אלו נעשית רק במסגרת ההסכמים הבילטרליים. בענף הסייעוד, אשר מועסקים בו קרוב ל-60% מכלל העובדים הזרים החוקיים בישראל, לא קיים הסכם בילטרלי. להלן פירוט ההסדרים הבילטרליים הקיימים בכל אחד מענפי ההעסקה וכן נתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע של הכנסת, במענה לפנייתנו ושהוצגו במהלך דיון בוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים של הכנסת.⁸⁵

2.1. ענף החקלאות⁸⁶

ההסכם הבילטרלי הראשון להבאת עובדים זרים קבועים לענף החקלאות בין ישראל לתאילנד נחתם בסוף שנת 2010, במסגרתו גובש הסדר TIC (Thailand Israel Corporation) המופעל בשיתוף פעולה עם ארגון ההגירה הבין-לאומי IOM.⁸⁷ העובדים הראשונים במסגרת ההסכם הבילטרלי בחקלאות הגיעו לישראל ביוני 2012. על פי ההסכם, לשכות ישראליות לא יכולות להתקשר ישירות עם לשכות פרטיות תאיות, אלא במסגרת הסדר TIC. ההעסקה נעשית באמצעות חוזה העסקה אחיד, המתורגם לאנגלית ולתאית, ובו מפורטים תנאי ההעסקה, השכר, תשלומי התיווך וחובת מסירת המידע המוטלת על גורמי התיווך. התשלום המרבי המותר לגבייה מהעובד הזר מחולק לשניים: תשלום ללשכה הפרטית בחקלאות הפועלת בישראל העומד על 2,724.04 ש"ח (מעודכן למרס 2014) עבור ליווי העובד בעת שהותו בישראל,⁸⁸ ותשלום ללשכה ה-ILO בתאילנד שעומד על כ-400 דולרים, עבור הטיפול בהליכי המיון וההגעה לישראל. בנוסף לכך, העובד נושא בעלויות של כרטיס הטיסה. לפי נתוני רשות האוכלוסין, בין יולי 2012 לסוף 2014 נכנסו לישראל 12,600 עובדי חקלאות מתאילנד במסגרת הסכמים בילטרליים (4,680 מהם בשנת 2014).⁸⁹ בנוסף, על פי דיווח שנמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, משנת 2010 ועד ה-20 במאי 2014 הגיעו לישראל באמצעות הסכמים בילטרליים כ-460 עובדי חקלאות עונתיים מסרי לנקה, מרביתם יצאו את ישראל, שכן הם גויסו מראש לפרק זמן קצר.⁹⁰ נציגי רשות האוכלוסין ציינו בדיון בוועדה ביוני 2014 כי יש קושי למלא את המכסות לעובדים זרים עונתיים, בשל היענות נמוכה של החקלאים לקליטת עובדים עונתיים.⁹¹ החקלאים נימקו התנגדות זו בהעדר כדאיות כלכלית בהבאתם ובהכשרתם של

⁸⁴ לפירוט החלטות הממשלה – ראו הערת שוליים מס' 82.

⁸⁵ הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, [הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים](#), 17 ביוני 2014; רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, מכתב – גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים, 21 במאי 2014, תשובת המשך: 11 ביוני 2014.

⁸⁶ **אלא אם צוין אחרת הנתונים בסעיף זה מתייחסים לנתונים שהועברו מרשות האוכלוסין במאי 2014 ונתונים שנמסרו בעת דיון ביוני 2014 בוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, ראו הערת שוליים מס' 85.**

⁸⁷ רשות האוכלוסין, [חוזר ראש מינהל מספר 35/11 גיוס עובדי חקלאות זרים מחו"ל בהתאם לפרויקט שיתוף פעולה תאילנד ישראל](#), 11 באוקטובר 2011; [שיתוף פעולה תאילנד ישראל לגיוס עובדי חקלאות זרים \(TIC\) דף מידע למעסיקים](#), אוקטובר 2011; [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, סיכום פעילות שנת 2010](#), פורסם בינואר 2011, עמ' 14.

⁸⁸ רשות האוכלוסין, [חוזר סגן ראש מינהל 06/14: התשלום המרבי המותר לגבייה בידי לשכה פרטית בחקלאות במסגרת הסכם בילטרלי](#), 2 במרס 2014.

⁸⁹ רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-29 במרס 2015.

⁹⁰ רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, מכתב – גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים, 21 במאי; תשובת המשך: 11 ביוני 2014; מכתב, התקבל בדוא"ל ב-12 במרס 2015.

⁹¹ דברי אהרון ברזאני, ממנה על הסכמים בילטרליים ברשות האוכלוסין, הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, [הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים](#), 17 ביוני 2014.



עובדים עונתיים המגיעים לישראל לפרקי זמן קצרים, וזאת לעומת עובדים זרים קבועים שמגיעים לפרק זמן של כחמש שנים.⁹²

2.2. ענף הבניין⁹³

החלטת ממשלה מס' 3453 מיולי 2011 קבעה כי יש לגייס עובדים זרים לבניין באמצעות הסכמים בילטרליים. ההסכם הראשון גובש עם בולגריה בשלהי 2011, והעובדים הראשונים מבולגריה הגיעו לישראל בשנת 2012. בשנת 2012 נחתם הסכם בילטרלי ופרוטוקול יישום עם ממשלת מולדובה, והעובדים החלו להגיע בשנת 2013.⁹⁴ ביולי 2014 נחתם הסכם עם רומניה להבאת עובדים זרים בבניין.⁹⁵ יחד עם זאת, התגלעו קשיים ביישום ההסכמים ובקיום מנגנון גיוס המקובל על כלל הגורמים (קבלנים, תאגידים, משרדי ממשלה), ובשנים האחרונות המכסה להבאת עובדים זרים בבניין, לא מולאה.⁹⁶

על פי תשובת רשות האוכלוסין למרכז המחקר והמידע של הכנסת, סך העובדים בענף הבניין שנכנסו לישראל במסגרת הסכמים בילטרליים עם בולגריה ומולדובה, עד ליוני 2014 היה כ-1,350 עובדים.⁹⁷

בשנים האחרונות התקיימו מגעים עם סין להבאת עובדים זרים בבניין. נכון לכתיבת מסמך זה, מגעים אלו טרם הבשילו לכדי הסכם בילטרלי ולא מגיעים עובדים זרים חדשים מסין.⁹⁸ נציגי משרדי הממשלה ציינו מספר פעמים כי קיימים פערים במגעים מול סין, בחלקם פערים שנובעים מאי-הסכמה של ממשלת סין על עקרונות השיטה הבילטרלית.⁹⁹ מדברי נציגי הממשלה קשה ללמוד מהן האי-הסכמות בין הצדדים. מנגד, הקבלנים ותאגידי הבניין, המעוניינים בהבאת עובדים זרים בבניין מסין, הציעו בדיוני ועדת הפנים של הכנסת להחריג את סין מהמתווה הבילטרלי. לדבריהם, החרגה זו תאפשר גיוס עובדים זרים מסין באופן ישיר מול חברות מקומיות וללא תיווך או פיקוח של ממשלת סין ותוביל להבאת עובדים זרים באופן מידי ובמספרים גדולים, אשר נחוצים לענף הבניין.¹⁰⁰

⁹² הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 24, [סוגיות בהעסקת עובדים זרים בחקלאות, בהשתתפות שר החקלאות, יאיר שמיר](#), 1 בינואר 2014.

⁹³ אלא אם צוין אחרת הנתונים בסעיף זה מתייחסים לנתונים שהועברו מרשות האוכלוסין וההגירה במאי 2014 ונתונים שנמסרו בעת דיון ביוני 2014 בוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, ראו הערת שוליים מס' 85.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ דברי אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, [מחסור בעובדים זרים בבנייה](#), 14 ביולי 2014.

⁹⁶ כיום המכסה עומדת על 8,000 איש (ברגע נתון) – הממשלה ה-33, החלטה מס' 1693, [עובדים זרים בענף הבניין](#), 8 ביוני 2014. לפי הכתוב בהחלטת ממשלה זו היא בהמשך להחלטת הממשלה ה-32 מס' 3453, [עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסייעוד](#), 10 ביולי 2011 שקבעה מכסה שנתית של 8,000 עובדים זרים בבניין (מלבד פרקי זמן זמניים ומוגדרים). מעיון בנתונים שפרסמה רשות האוכלוסין לגבי 11 נקודות זמן בין ה-31 בדצמבר 2012 ועד ה-31 בדצמבר 2014 עולה כי בכל אחת מנקודות הזמן מספר העובדים החוקיים והלא חוקיים בענף הבניין היה קטן מ-8,000. לנתונים ראו אתר רשות האוכלוסין, [נתוני זרים בישראל](#), תאריך כניסה: 12 במרס 2015.

⁹⁷ האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין, גיוס עובדים בהסכמים בילטרליים, 21 במאי 2014, תשובת המשך: 11 ביוני 2014.

⁹⁸ האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין, מכתבים, התקבלו בדוא"ל ב-29 וב-30 במרס 2015.

⁹⁹ דברי סגן שר החוץ, ח"כ זאב אלקין, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 191, [עובדים זרים בענף הבניין – לרגל יום המגזר העסקי בכנסת](#), 21 בינואר 2014. דברי אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, [מחסור בעובדים זרים בבנייה](#), 14 ביולי 2014. דברי אמנון בן עמי, מנכ"ל רשות האוכלוסין, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 32, עובדים זרים בבניין, 27 במאי 2013.

¹⁰⁰ דברי אליאב בן שמעון, מנכ"ל התאחדות בוני הארץ, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 343, [מחסור בעובדים זרים בבנייה](#), 14 ביולי 2014; דברי אלדד ניצן, יו"ר התאחדות תאגידי כ"א לבניין, איגוד לשכות המסחר, ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 32, עובדים זרים בבניין, 27 במאי 2013.



2.3. ענף הסיעוד

בענף הסיעוד, בו הועסקו בסוף שנת 2014 כ-58% מהעובדים הזרים החוקיים בישראל,¹⁰¹ אין כיום הסכם בילטרלי לגיוס עובדים זרים. גיוס עובדים זרים בסיעוד אינו מוגבל במכסות אלא על פי היקף המטופלים הזקוקים לסיוע ועומדים בקריטריונים, והבאתם של עובדים חדשים נמשכת כל העת.¹⁰² בהחלטת ממשלה מס' 3453 משנת 2011 נקבע כי בענף הסיעוד יש להתחיל להפעיל תכנית ניסיונית לגיוסם של 300 עובדים זרים לכל הפחות, באמצעות התקשרות בהסדר בילטרלי. ביוני 2014 בוועדה לבחינת בעיית העובדים זרים נציג רשות האוכלוסין כי במהלך שנת 2014 צפוי לצאת לדרך פיילוט ראשון להבאת עובדים זרים בסיעוד במתווה בילטרלי במסגרתו יגויסו 50 עובדים מסרי לנקה ו-50 עובדים מנפאל.¹⁰³ נכון לזמן כתיבת מסמך זה הפיילוט טרם יצא לדרך.¹⁰⁴ מבקר המדינה עסק בין היתר באי-השלמת התכנית הניסיונית מאז החלטת הממשלה, ובדוח שעסק בתקופה שמפברואר 2013 עד יוני 2014 הוא קובע: "העסקת העובדים באמצעות הסכם בילטרלי היא יצירת מנגנון פעולה ישיר בין מדינת ישראל לבין מדינות המוצא שנועד למנוע תופעה ידועה של גביית דמי תיווך אסורים מעו"ז [עובדים זרים] וסחר בבני אדם על ידי גורמי תיווך פרטיים. במשך שלוש שנים מאז החליטה הממשלה על התקשרות באמצעות הסכם זה היא לא יישמה את החלטתה: לא הושלמה תכנית ניסיונית להבאת 300 עו"ז, ופיילוט שמקדמת הרשות כולל רק כמה עשרות עו"ז. בשלוש השנים האלה, על פי מידע שקיבלה הרשות, נדרשו זרים שביקשו לעבוד בישראל לשלם דמי תיווך גבוהים שלא כדין. מידע זה מעלה חשש ממשי שעדיין קיימת בישראל תשתית להעסקת עו"ז בענף הסיעוד בתנאי עבדות, וזאת בשל התלות הנוצרת בין מי שמשלם את דמי התיווך ובין מעסיקו".¹⁰⁵

¹⁰¹ 43,468 עובדים זרים חוקיים. נוסף עליהם בסוף שנת 2014 היו בישראל 11,324 עובדים זרים לא חוקיים שהשתייכו לענף הסיעוד טרם הפכו לא חוקיים. רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל](#), סיכום שנת 2014, ינואר 2015, עמ' 5.

¹⁰² זאת מלבד, כאמור, מכסה שנתית מרבית להארכת רישיונות לעובדי סיעוד זרים מטעמים הומניטריים מיוחדים. דברי אהרון ברזאני, ממונה על הסכמים בילטרליים, רשות האוכלוסין וההגירה, הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 42, [הסכמים בילטרליים להבאת עובדים זרים לענפים השונים](#), 17 ביוני 2014.

¹⁰⁴ רשות האוכלוסין, האגף לתכנון מדיניות, מכתב, התקבל בדוא"ל ב-29 במרס 2015.

¹⁰⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 165 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013, [רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול – הבאת עובדים זרים ושמירה על זכויותיהם](#), מאי 2015, עמ' 1097. המבקר עסק בעובדים זרים שהובאו לישראל לעבוד בענפים השונים, ולא עסק בעובדים פלסטינים או באזרחים זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ולא עזבו את הארץ בתום התקופה החוקית. ראו שם, עמ' 1091.

