

13.4.2022

נייר עמדה ביחס לתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה) (תיקון),

התשפ"ב- 2021

אנו מתכבדים להגיש את עמדתנו ביחס לתקנות המוצעות.

כמפורט להלן, מדובר בהסדר פוגעני באופן חסר תקדים, שמקודם על אף היותו חלקי וחסר ומשכך בלתי בשל לחקיקה, באופן הצפוי לפגוע בעובדים מוחלשים, וזאת בשל לחצים של גופים הצפויים לגזור ממנו רווח.

הסדר זה, שמוצג על ידי משרד הכלכלה כעניין של "תמחור שירותים", הוא למעשה מתן אור ירוק להמשך גביית כספים על ידי גופים שמעורבים כבר כיום בגביה לא חוקית של כספים מעובדים מוחלשים, שעה שכל הרשויות המעורבות מודעות לכך שתשלומים אלו אינם ניתנים לפיקוח ואכיפה ושהדרך היחידה שהוכיחה עצמה כיעילה היא פשוט למנוע אותם מלכתחילה.

משכך אנו מתנגדים לתיקון המוצע בנוסחו הנוכחי, ויש לקדמו אך בשינויים הבאים:

(א) הגדרת תחולתו ביחס לעובדים שיגיעו לישראל במסגרת התקשרות בינלאומית, כהגדרתה בתקנות, בלבד;

(ב) הקטנת הסכום הכולל שניתן לגבות מעובדים שיגיעו בהסכמים כאמור;

(ג) קביעת התשלום החודשי המוצע כהוראת שעה, ו/או כי התשלום האמור יחול רק עבור חודשי העסקה שמעבר ל-63 חודשי העבודה הראשונים, וזאת תוך הסדרת מנגנון גביית הכסף והעברתו ללשכות התיווך ותוך הבהרה שאי-תשלומו מצד העובדת לא יפגע בהעסקתה או בחובות הלשכה לעובדת או למעסיק הסיעודי שאצלו הושמה.

להלן הדברים בהרחבה:

1. נקודת המוצא היא כי גביית דמי תיווך ממבקשי עבודה היא אסורה בהחלט. הדבר אסור בתכלית האיסור בחוק שירות התעסוקה, תוך הותרת הסמכות להתיר גביית סכומים רק לגופים ספציפיים, במקרים ובסכומים שייקבעו בתקנות באישור הוועדה הנכבדה – והכל על מנת להגן על עובדים ובפרט עובדים מוחלשים.
2. תשלום דמי תיווך הוא כה חריג, עד שכיום הוא מותר רק ביחס לקבוצה מוגדרת של עובדים: מהגרי עבודה בענף החקלאות, המגיעים לישראל במסגרת הליך גיוס מפוקח שנקבע בהסכם בין-מדינתי (בילטרלי) עם תאילנד, בסכום של 2,814.46 ₪ צמוד למדד, המשולם באופן חד פעמי ומפוקח בתאילנד כאמור בהסכם עמה.
3. העובדה שגביית תשלום מעובדים אחרים אסורה על פי דין, אין משמעה שהדבר לא נעשה. נהפוך הוא, הדבר נעשה בניגוד לדין, בסכומים שערורייתיים, כאשר מדובר במהגרי עבודה המגוייסיים לעבודה במדינות מוצאם בהליך שאינו מפוקח – והכוונה היא כיום בעיקר לענף הסיעוד הביתי. כל העובדים שהגיעו לישראל בענף זה עד ליוני 2021 הגיעו בהליך פרוץ לחלוטין לגבייה אסורה של דמי תיווך, ומשכך שילמו סכומים שבשנה האחרונה אף הגיעו ל-18 אלף דולר לגורמי התיווך המקומיים בארצותיהם. המשמעות המיידית היא שהעובדים הללו אינם מרוויחים שכר כלל בין שנה לשנתיים בישראל, כדי להשיב את הכספים אשר לוו לצורך תשלומים בלתי-חוקיים אלו.

החל מיוני 2021, עובדי סיעוד שמגיעים ממדינת הפיליפינים – שאמורים להוות רק כמחצית מהעובדים המגיעים בענף לישראל – מגיעים במסגרת הליך מוסדר. החל ממאי 2022 צפויים להצטרף אליהם גם עובדי סיעוד מסרי לנקה. יתר העובדים – מהודו, מולדובה, אוזבקיסטן¹ וכו' – ימשיכו להגיע שלא במסגרת הסכמים, באמצעות גורמי תיווך פרטיים, ותוך תשלום סכומי עתק.

לא ניתן להתעלם מכך עת נשקלת אפשרות להלבין תשלום דמי תיווך ולפתוח פרצות נוספות שיאפשרו תשלום.

4. בית המשפט העליון הכיר בכך שניתן לראות את תופעת דמי התיווך כ"עבדות מודרנית" או כסחר בבני אדם

למטרות עבודה". תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים מוכרת היטב וכך גם השלכותיה, בראשן שיעבוד העובדים בענף הסיעוד לחובות עתק, שנוצרו עקב ההלוואות שהעובדים נדרשו לקחת על מנת לעמוד בתשלומים אלה. חובות אלו מהווים את אחד הגורמים העיקריים לסחר בבני אדם ולהעסקה בתנאי עבדות, כפי שקבע גם בית המשפט העליון בבג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים – משרד התמ"ת, בפסק דינו מיום 17.12.2018. העתירה, שביקשה לחייב הבאת עובדים בהסכמים בילטרליים בלבד עקב תופעת דמי התיווך הבלתי חוקיים, נמחקה לאחר שהמדינה הודיעה על חתימה של הסכם בילטרלי בנושא (עם הפיליפינים) ומתוך הנחה כי בכך תיפסק התופעה.

5. נדגיש שלדעת כל הגורמים המעורבים בנושא, לרבות משרדי הממשלה, חלק מהכספים האמורים מוצאים את דרכם לגורמי תיווך מקומיים, לרבות ללשכות תיווך והשמה בענף הסיעוד, כבר כיום. תקנה 2 לתקנות שירות התעסוקה מגדירה אמנם את יכולתן של לשכות תיווך כאמור להתחלק בכספים עם גורמי תיווך זרים עד לסכום מסוים, אך מטבע הדברים הוכחת גבייה אסורה של כספים נוספים בחו"ל והעברתם לארץ קשה לניתור, אכיפה ופיקוח.

6. מטעם זה וועדה נכבדה זו סירבה להאריך הסדר זמני שאיפשר בעבר ללשכות תיווך בסיעוד לגבות סכום חד פעמי מהעובד בארץ מוצאו, כהוראת שעה. הוועדה הנכבדה סירבה להאריך את ההסדר בהינתן שהעובדים בענף מגוייסיים באופן פרוץ והגבייה בו בלתי ניתנת לפיקוח ואכיפה, וכבר כיום משולמים במסגרתו סכומים הגבוהים בהרבה מהסכומים שתשלומם התבקש. כך למשל, אמרה יו"ר הוועדה אז, חה"כ טלי פלוסקוב, בדיון מיום 29.3.2018, "אנחנו לא מאשרים כדי שזה יהיה חלון לעבור על החוק, לא על כל ה-10,000 דולר אלא רק על 4,000 דולר. זה לא מעניין אותי. אני רוצה מניעה מוחלטת של העבירה על החוק. אני קובעת 1,000 דולר – זה 1,000 דולר. ואני רוצה לשמוע מאנשים שיגיעו לכאן איך הם עושים את זה".

7. דברי הוועדה, כמו גם דברי בית המשפט העליון על הצורך בגדיעת תופעת התשלומים הבלתי חוקיים שמכשירה את הקרקע לסחר בבני אדם, נפלו על אזנים ערלות. משרד הכלכלה שב ומקדם את אותו הסדר שהוועדה הנכבדה כבר דחתה מהטעם האמור, ואף מחריף אותו – במקום הוראת שעה, הסדר קבוע; במקום תשלום רק חד פעמי לא מפוקח בארץ המוצא בלבד, גם תשלום מדי חודש בחודשו, ללא כל פיקוח שהוא, בישראל עצמה; והכל בסכומי עתק, פי 2.5 מהסכום שנקבע ביחס לעובדי החקלאות.

8. דומה כי זרוע הכלכלה שכח שמטרת התקנות והפיקוח הפרלמנטרי, כמו גם תפקידו שלו, הם הגנה על העובדים המוחלשים במשק. במקום זאת הוא הופך עצמו למתמחר שירותים של גופים חזקים, שבמסווה של טענות על

¹ לאחרונה הודע כי ישנה התקדמות עם אוזבקיסטן אך לא ברור מתי ואם יחתם הסכם.

סיוע למטופלים סיעודיים, מבקשים לאפשר להם מימון מהעובדים. המשרד אינו מכחיש שהדבר עשוי להלבין, ואף להחמיר, את תופעת דמי התיווך – מבחינתו עניין זה אינו לו. נעמוד על עיקרי הפגמים בתקנות:

א. **סכום גבייה שערורייתי**: סכום הגבייה המוצע עומד על 6,826 ₪ ל-63 חודשי עבודה. מדובר בסכום הגבוה בערך פי 2.5 מזה שנקבע בתקנות בענף החקלאות לאותה תקופת עבודה, והוא מבוסס על פניו על צרכי הלשכות בלבד – וללא איזון עם צרכי עובדי הסיעוד, עובדים שללא קשר לדמי התיווך שהם משלמים בארצותיהם, משתכרים בישראל ברוב המקרים שכר מינימום הכפוף לניכויים (נטו ממוצע), על פי המידע שאצלנו, עמד ב-2021 על כ-5,100 ₪ בחודש עבור עבודה במתכונת של 24 שעות ביממה, ששה ימים בשבוע). קביעת הסכום בענף החקלאות הביאה בחשבון שיתכן שהדבר יביא לצמצום מספר הלשכות הפועלות בתחום, וכי הדבר נדרש בשם ההגנה על העובדים – בעוד שנראה שכעת מעדיף המשרד להגן על גופי תיווך כולם, בכל מחיר.

לא למותר לציין שלשיטת משרד הכלכלה, הסכום האמור מתווסף לסכומים שהלשכות יקבלו גם מהמטופלים הסיעודיים, וכן לסכומים שמותר להם לחלוק בהם עם לשכות התיווך הזרות בסך 3,811 ₪.

ב. **תשלום חודשי חסר תקדים**: המשרד מבקש לקדם כאמור תשלום חודשי עבור הלשכה, בסכום קבוע וללא קשר לטיב השירותים שניתנים על ידה, לזהות הלשכה או למשך עבודת העובדת אצלה. **התקנות אינן קובעות כיצד יעשה התשלום**, מה שפותח אפיק גבייה חדש ובלתי מפקח בישראל עצמה, מהעובדים. המשרד בהחלט מודע לסכנה שבכך אולם מבחינתו הסכנות שפותח ההסדר אינן מענייננו, הן אינן מונחות לפתחו, ויש לקדם את ההסדר על אף החסר המשמעותי האמור, והכל כדי לתגמל ללא דיחוי את גופי התיווך. באופן כללי, נדמה כי סוגיית דמי התיווך הבלתי חוקיים שבית המשפט והוועדה הנכבדה עמדו עליה, נתפסת בעיני המשרד כעניין זניח, מטרד שעומד בדרכו להיטיב עם הלשכות.

לכך יש להוסיף שההסדר מתעלם משאלה נוספת – כיצד תשפיע אי-עמידה בתשלום החודשי מצד העובדת, על היחסים בינה לבין הלשכה וכפועל יוצא גם על המעסיק הסיעודי: עובדות סיעוד אינן בוחרות בלשכות, אלו נכפו עליהן במסגרת עבודתן, והן קשורות ללשכה מכוח העסקתן אצל המעסיק הסיעודי. אפשרות הגבייה החודשית פותחת בצדה אפשרות לטענות בדבר ניתוק הקשר בין העובדת ללשכה, וכפועל יוצא מכך גם עם המטופל, במקרה של אי תשלום – וגם לכך אין התייחסות בתקנות.

ג. **פגיעה מיוחדת בעיקר העובדות – אלה שהגיעו או יגיעו שלא באמצעות הסכמים בילטראליים** – בניגוד לעובדי החקלאות, שניתן לגבות מהם תשלום רק אם הגיעו במסגרת הליך גיוס מפקח (ובארץ המוצא בלבד); התקנות מבקשות לאפשר גבייה – הן בארץ המוצא, הן בישראל – מכל העובדות בענף הסיעוד, לרבות מי שימשיכו להגיע ללא הליך מפקח (כמחצית מהעובדות) וכן מכל העובדות ששוהות כבר כיום בישראל. מדובר בעובדות שכבר שילמו (או ישלמו, ביחס לאלו שיבואו בעתיד) עשרות אלפי שקלים שנגבו מהם באופן לא חוקי, וכעת מבקש המשרד להוסיף על כך גם את התשלומים החודשיים המוצעים, לצד הלבנת חלק מהגבייה הלא חוקית בארץ המוצא (!). מדובר בלא פחות מאשר יריקה של זרוע המדינה בפרצופה שלה כנציגת המדינה, שפועל באופן מנוגד למאמצים המבורכים שעשתה מדינת ישראל להכחיד את תופעת דמי התיווך בענף – למעשה, משרד הכלכלה מבקש כעת להשלים עם תופעה זו, ואף עם החמרתה והחמרת הפגיעה בעובדות, ושוב, הכל לשם ריצוי לשכות התיווך, באופן שמתעלם לחלוטין מהתמונה הגדולה ומטובת העובדות.

אישור התקנות כפי שהן מוצעות יהווה הכשר להמשך הגבייה הבלתי חוקית. רק מכיוון שלשכות הסיעוד מדווחות על "קריסה", אין להשית את הצלת גופים פרטיים אלה על גבם של עובדות ועובדים מוחלשים אשר משלמים ברובם המכריע דמי תיווך בלתי חוקיים, בהסדר בעייתי שאינו נותן את הדעת לבעייתיות שבעתיו לא אושר בעבר.

לפיכך, על מנת שההסדר אשר משרד הכלכלה מבקש לקדם, על הוועדה הנכבדה להטמיע את השינויים המפורטים ברישא של נייר עמדה זה ולפעול לצורך כך בתיקון התקנות כך ש: א) ההסדר יחול רק על עובדים שיגיעו לישראל במסגרת התקשרות בינלאומית; ב) הסכום הכולל שניתן לגבות מעובדות שיגיעו בהסכמים כאמור יקטן גם במחיר צמצום מספר הלשכות הפועלות בענף; ו-ג) התשלום החודשי המוצע לא יתאפשר ללא הסדרת אופן גבייתו והשלכות אי-תשלומו, וגם אז יש לקבוע אותו כהוראת שעה, ו/או רק עבור חודשי העסקה שמעבר ל-63 חודשי העבודה הראשונים.

לפרטים נוספים:

עו"ד מיטל רוסו, 052-872-1818