**היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה**

**הגופים המבוקרים: משרד הפנים - רשות ההגירה; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד האוצר; בנק ישראל; משרד ראש הממשלה – מזכירות הממשלה; משטרת ישראל**

ליקויים 9,12,13,20 תוקנו. וקן. ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 285-289.

**ליקוי**

1. אגף התקציבים שבמשרד האוצר לא ציין בהצעת ההחלטה שהגיש לממשלה בספטמבר 2006 ואושרה על ידיה, את חלופת שיטת התאגידים, ולא הציג בה הסברים והנמקות מטעמו לבחירה של שיטת הלשכות. לחובת ההנמקה היה משנה חשיבות, משום שהצעת ההחלטה הייתה מנוגדת להמלצות ועדת אנדורן, והיה חשש שההחלטה תושפע מקבוצות של בעלי אינטרס ומכוחות שוק מנוגדים. הממשלה, מצדה, לא דרשה שיוצגו לה חלופות, ולדעת משרד מבקר המדינה, החליטה ללא תשתית הולמת.

**ליקוי**

1. בפועל, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2009, שלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לשנות את הסדרי ההעסקה של העובדים הזרים בענף החקלאות, לא יישמו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ורשות ההגירה את שיטת הלשכות.

**מעקב**

**משרד הפנים**

1-2. הכנת הצעת הנוהל החדש ללשכות פרטיות בחקלאות הסתיימה והועברה להערות כל המשרדים והגורמים הרלוונטיים. בהמשך הועברה טיוטת הנוהל להתייחסות התאחדות חקלאי ישראל – הגורם המייצג את ציבור החקלאים בישראל. לאחר קבלת ההתייחסות יועבר נוהל סופי לאישורו של מנכ"ל הרשות. באשר לנוהל תאגידי הבניין – הוא מיושם הלכה למעשה מאז 2005 ואין כוונה לשנותו.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 281.

**ליקוי**

1. מתעכבת ברשות ההגירה הקמת מאגר של שמות עובדים זרים בענף החקלאות שאינם מועסקים, הנשען על דיווחי הלשכות, אף שהוא חיוני לפיקוח בתחום זה ועשוי לצמצם את הצורך בהבאת עובדים זרים מחו"ל, ולאפשר לרשות ההגירה למצוא מעסיק חלופי לעובדים שעבודתם הופסקה.

**מעקב**

3. בתאריך 31.1.2010 פורסמו באתר האינטרנט של המשרד שתי רשימות עדכניות של מעסיקים בתחום החקלאות: בעלי עודף ובעלי חוסר בעובדים זרים ביחס להקצאות ההיתרים לשנת 2010. הרשימות נועדו לצורך השמה: ביצוע השלמות והעברות עובדים זרים בין המעסיקים בארץ. המעסיקים הופנו ללשכות רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול לצורך הסדרת מעמד העובדים הזרים, טרם תחילת עבודתם. העברות העובדים הזרים בין המעסיקים בוצעו על סמך הרשימה שהוזכרה לעיל.

**ליקוי**

2. עד מועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מיולי 2005, וכשנתיים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, לא הסדירו משרדי התעשייה, המסחר והתעסוקה והפנים את הפיקוח על גיוס העובדים זרים וגביית העמלות; לא נחתמו הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של העובדים זרים, ולא הוקמו מנגנוני פיקוח באמצעות IOM, או בהסדר אחר. בפועל, נמשכת גביית עמלות מופרזות מעובדים זרים המבקשים לעבוד בישראל, ונגרמת פגיעה קשה בזכויות אדם ובחופש הבחירה של העובד.

**מעקב**

4. משרדי הפנים, החוץ, החקלאות, האוצר, המשפטים ובנק ישראל פועלים לחתימת הסכמים בילטראליים עם מדינות המוצא של העובדים הזרים.

בנושא הפיקוח על גיוס עובדים זרים וגביית עמלות נערכת פעילות בעיקר על-ידי יחידת הפיקוח והאכיפה. בהקשר לכך נערכות חקירות בעת נחיתת העובדים הזרים בנמל התעופה בן גוריון ומאוחר יותר בקרב המעסיקים, מתוך מגמה לחשוף את אותן לשכות פרטיות ו/או תאגידים המבצעים גביית יתר מהעובדים הזרים, בניגוד לחוק. בפועל, במהלך השנה האחרונה נפתחו ארבעה תיקי חקירה כנגד לשכות פרטיות בחקלאות בתאום עם גורמי חקירה נוספים. הנושא קיבל עדיפות עליונה במטרה לבער את גביית היתר.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 282-283.

**ליקוי**

11. לפי הנוהל החל על התאגידים, עליהם לנהל מערכת הנהלת חשבונות ייחודית להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה, שתהיה בעלת חיבור מקוון למדור התשלומים שביחידת הסמך (להלן - מת"ש) לצורכי פיקוח ובקרה. ועדת אנדורן ראתה בחיבור זה כלי יעיל לפיקוח ובקרה, שישמש לממשלה בסיס מידע להמשך גיבוש מדיניותה בנושא. הבדיקה העלתה כי יחידת הסמך לא יצרה חיבור מקוון בינה ובין תאגיד כלשהו, והפיקוח והבקרה על הנהלת החשבונות של התאגידים התמצו בבקרה שגרתית על הדוחות החודשיים שלהם. נוסף על כך, נמצא שהטיפול בנתונים לא תקינים רבים, שאותרו בלשכות מת"ש ומעידים לכאורה על פגיעה בתנאי השכר של העובדים זרים, לא הסתיים. על כן שומה על מת"ש להקפיד כי הטיפול בהם ייעשה ללא דיחוי.

**מעקב**

11. המערכת המקוונת לתאגידי הבניין טרם הוקמה מאחר ומתקיימת בחינה של היבט אבטחת המידע במערכת. במקביל, ועד להקמת מערכת מקוונת נערכות באופן שוטף בדיקות יזומות במשרדי התאגידים ובמערכות המחשוב שלהם, על ידי גורמי האכיפה.

**ליקוי**

14. נמצא כי בכל הנוגע לעובדים זרים בישראל, יש פערים גדולים בין נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לנתוני מערכת "אביב" של רשות ההגירה - מערכת מרשם האוכלוסין המרכזית בארץ. נוסף על כך, המערכת הממוחשבת למתן היתרים הנמצאת ביחידת הסמך אינה תואמת למערכת "אביב".

**מעקב**

14. בימים אלה חתם המשרד על הארכת החוזה עם החברה המפעילה את מערכת אביב. בהארכה ניתנה התייחסות לאיחוד כל ההיתרים לתוך מערכת אחת. הנושא נמצא היום בהליך תכנון מפורט וצפוי להיות מופעל עד אמצע שנת 2011.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 288.

**ליקוי**

15. עד ינואר 2009 הועברו מיחידת הסמך שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לרשות ההגירה כ-40 מפקחים, שהם כ-50% ממפקחי אגף האכיפה. בעת מעברם סברה רשות ההגירה שיש צורך בתיקון חקיקה, כדי שסמכויות הפיקוח והאכיפה הפלילית יוקנו גם לעובדי משרד הפנים ולא רק לעובדי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. עד מועד סיום הביקורת לא הוקנו הסמכויות האמורות למפקחים שהועברו לרשות ההגירה. נמצא כי למרות הקמת רשות ההגירה, שנועדה לחזק את האכיפה הפלילית בגין העסקת עובדים זרים שלא כדין, בשנת 2009 הצטמצם כוח האכיפה הפלילית בתחום זה.

**מעקב**

15. החוק אושר בכנסת ביום 17.3.2010 .

**ליקוי**

17. חוזרת ונשנית התופעה של קבלת החלטות ממשלה, אי-ביצוען וקבלת החלטות מקלות תחתיהן, כל זאת ללא בדיקה וירידה לשורשם של הליכים או תקלות שמנעו את יישום ההחלטות. תופעה זו הביאה לידי סטייה ניכרת מהמדיניות האסטרטגית שהתוותה הממשלה - לצמצם את מספר העובדים זרים. ראוי שהממשלה תורה שגורם מטעמה ינתח את הכשלים ויפיק לקחים, כדי שמצב מעין זה לא יישנה.

**מעקב**

17. בימים אלה מבוצע ברשות שינוי המבנה הארגוני ובמסגרת זו הוסדר, בין היתר, הקמת מינהל האכיפה והזרים. מינהל זה יאגד בתוכו את כל הגורמים העוסקים באכיפה ובטיפול במבקשי המקלט והמסתננים, בצד מינהל נפרד לטיפול בהיתרים ובמעסיקי עובדים זרים. מבנה אירגוני זה יאפשר שילוב ותאום מיטבי בין כל הגורמים העוסקים בתחום, על מנת לממש את המדיניות האסטרטגית המותוות על ידי הממשלה, וזאת לאחר שהגופים השונים שהועברו לרשות ממשרד התמ"ת ומשטרת ישראל יצרו בשלב ראשון אי בהירות בסדרי העבודה ובחלוקת הסמכויות בין בעלי התפקידים השונים.

**ליקוי**

18. על משרד הפנים להשלים את הקמתה של רשות ההגירה ולהקנות לה בדין את כל הסמכויות שיועדו לה. על רשות ההגירה, המרכזת את הטיפול בעובדים זרים, לפעול לתיאום מלא בין יחידותיה, וכן לתיאום בינן ובין יחידות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה העוסקות בנושא, ולוודא שהן משתמשות בכל הכלים שהועמדו לרשותן, כדי להגביר את האכיפה ולעמוד ביעדים שנקבעו להן.

**מעקב**

18. לאחרונה, פעולות האכיפה נערכת במשולב על-ידי צוותים משותפים של שלוש היחידות העיקריות ברשות האוכלוסין ומעברי הגבול : אגף לעובדים זרים, יחידת עוז ויחידת הפיקוח והאכיפה של יחידת הסמך לשעבר. במסגרת הפעילות המשותפת נערכת אכיפה בעת ובעונה אחת כלפי העובדים הזרים השוהים בארץ שלא כדין וכנגד מעסיקים המאפשרים לעובדים זרים לעבוד עבורם שלא על-פי החוק. תוצאות הפעילות המשותפת יצרו הרתעה בקרב המעסיקים.

**ליקוי**

19. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי ליישם את המלצת ועדת אקשטיין בדבר הקמת יחידה כלכלית ברשות ההגירה, שתבחן את מכלול השיקולים הכלכליים-חברתיים בעניין העסקת עובדים זרים, ובכלל זה שיקולים הנוגעים למגזרים ייחודיים בענף החקלאות כגון הספר המרוחק, ותגבש המלצות לגבי מספרם הרצוי של העובדים זרים ותנאי העסקתם.

**מעקב**

19. הרשות פועלת בתיאום מלא עם משרד האוצר בכל הנוגע להיבטים הכלכליים הנוגעים להעסקת עובדים זרים. ההמלצות לגבי מספרם הרצוי של העובדים הזרים מגובשות על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים: האוצר, הפנים, והחקלאות.