



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק (גרסה מתוקנת)

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

כ' בשבט תשע"א

25 בינואר 2011

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אילן גילאון, ונבחן בו הטיפול בתופעה של גביית דמי תיווך שלא כחוק מעובדים זרים. במדינת ישראל נאסר על חברות העוסקות בתיווך והשמה או בהעסקה של עובדים זרים לגבות דמי תיווך מעובדים זרים המועסקים בהן או באמצעותן. למרות האיסור, יש לרשויות מידע בדבר גבייה מתמשכת של דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק.

לפי עדויות העובדים, סכום דמי התיווך שנגבו מהם תלוי בענף שבו הם עובדים: 8,000 דולר בממוצע מעובדי סיעוד, 10,000 דולר בממוצע מעובדים בחקלאות ו-20,000 דולר בממוצע מעובדי בניין מסין. יש לציין כי דמי התיווך הולכים ועולים.

1. רקע

בישראל שוהים כיום כ-90,500 עובדים זרים חוקיים ועובדים זרים שמעמדם אינו מוסדר.² העובדים הזרים מועסקים בעיקר בסיעוד, בחקלאות ובבניין. הם מגיעים מכמה מדינות: בתחום הסיעוד רוב העובדים באים מהפיליפינים, בתחום החקלאות רוב העובדים באים מתאילנד ובתחום הבניין – מסין. נוסף על כך יש בישראל עובדים זרים מנפאל, מסרי-לנקה, מחבר המדינות וממדינות במזרח אירופה, מהודו וממדינות באפריקה ובדרום אמריקה.

במסמך זה מוצגות עדויות על גביית דמי התיווך ונסקר טיפול הרשויות בתופעה. נדגיש כי גביית דמי תיווך או דמי טיפול העולים על 3,401.68 ש"ח אסורה לפי החוק הישראלי.³

גביית דמי תיווך ממבקשי עבודה אינה נחשבת לסחר בבני-אדם, אולם היא נחשבת לסממן לחברה שמתקיים בה סחר בבני-אדם. לדברי עו"ד רחל גרשוני, המתאמת הבין-משרדית לנושא המאבק בסחר בבני-אדם, "גביית דמי תיווך מהווה תשתית להעסקה בתנאי עבדות בשל התלות שהיא יוצרת בין מי ששילם את דמי התיווך ובין מעסיקו".⁴ העובדים הזרים משלמים סכומים הולכים וגדלים רק בשביל לעבוד בישראל, ונכבלים לחברות קבלניות בארץ ובחו"ל לפרקי זמן ארוכים כדי להחזיר את חובותיהם.⁵

¹ במסמך המקורי, שפורסם ב-25 בינואר 2011, הופיעו בעמ' 8 הדברים האלה:

"יש לציין כי גם העובדים הזמניים שהגיעו לעבודה במסגרת הפילוט שילמו דמי תיווך. לפי דיווחים של עובדים לעמותת 'קו לעובד', דמי התיווך ששולמו נמוכים מדמי התיווך המקובלים בענף – כ-2,000 דולר, לעומת 10,000 דולר".

בעקבות פניות שהגיעו למרכז המחקר והמידע, ב-26 בספטמבר 2011 נערך בירור עם עמותת "קו לעובד". מן הבירור עלה כי האמור התבסס על מידע ראשוני שהגיע לעמותה, ומידע זה לא אומת. כמו כן, מאז פרסום המסמך לא הגיע מידע שתומך בטענה מעובדים אחרים שהגיעו לישראל במסגרת הפילוט להבאת עובדים עונתיים מסרי-לנקה.

² אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/2010Dec.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

³ אתר משרד התמ"ת, תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך) התשס"ו-2006, <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/02D9EE16-8DE3-44BB-86F0-5F8343772564/0/%D7%9C%D7%A9%D7%9B%D7%95%D7%AA%D7%A4%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%95%D7%AA%D7%AA%D7%A7%D7%A0%D7%95%D7%AA%D7%92%D7%91%D7%99%D7%99%D7%AA%D7%A2%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%AA.doc>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

⁴ רחל גרשוני, המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם, משרד המשפטים, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2010.

⁵ להרחבה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, גביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק, כתיבה: גלעד נתן, 14 בפברואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01729.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.



יצוין כי בדוחות האחרונים של מחלקת המדינה האמריקנית על סחר בבני-אדם נאמר במפורש כי בישראל יש עלייה חמורה בהיקף העבירות של סחר בבני-אדם למטרות עבודה.

עו"ד רבקה מקובר, מנהלת אגף הרישוי במשרד התמ"ת, האחראית לאכיפה אמרה בדיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים ב-10 במאי 2010: "אני לא מחדשת. כמה כסף גובים מעובד זר על הזכות להגיע לארץ? בין 8,000 ל-10,000 דולר. יש ראיות על זה שהעובד הזר משלם סכומי כסף גבוהים מאוד על הזכות להגיע לארץ. זאת עובדה ועל זה אין עוררין. לפחות חצי מזה מתחלק בין הלשכה בחו"ל ללשכה בארץ. אני מדברת על לשכות שאני מכירה שעברו חקירה מנהלית, זה בדוק".⁶

1.1 הדיון בנושא גביית דמי התיווך

בדוח מבקר המדינה 53 לשנת 2003 עסק מבקר המדינה בסוגיית גביית דמי התיווך:

העובד הזר משלם, בארצות מסוימות, סכומים שבין 3,000-10,000 דולר כדי לעבוד בישראל. סכום זה מתחלק בין חברת כוח האדם בארץ המוצא לבין מתווכי כוח אדם בארץ. גביית עמלה על-ידי מתווכי כוח האדם בארץ, הנעה בין 1,300 דולר ל-3,000 דולר לעובד, מנוגדת לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959. האפשרות לגבות עמלות מעובדים זרים בחו"ל תמורת היתרי העבודה, יוצרת פיתוי להגשת בקשות לקבלת היתרי התעסוקה בהיקף גדול יותר מצורכי המבקשים, ולסחר בהיתרי העסקה בניגוד לתנאי קבלת ההיתר. המדינה על אחריותה יוצאת נפסדת מנושא העובדים הזרים, שכן מלבד ההוצאות הכרוכות בהפעלת מנגנון למתן היתרים, למימושם ולפיקוח על העובדים הזרים, ישנן "עלויות חיצוניות" למשק, ואף לא אחד מהגורמים הנשכרים מהעסקת עובדים זרים נושא בהן.⁷

המבקר מוסיף וקובע:⁸

ממסמכים שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עולה כי סכום הכסף שמקבלים מתווכי כוח אדם הישראלים מהעובדים הזרים מסין נע בין 2,500-3,000 דולר לעובד. סמנכ"ל משרד העבודה והרווחה העריך בינואר 2001, כי הרווח של מתווכי כוח אדם מייבוא עובדים זרים בענף החקלאות נע בין 1,000-1,300 דולר לעובד (רוב העובדים הזרים בחקלאות הם תאילנדים). עובדים זרים המגיעים לישראל מאירופה נדרשים לשלם עמלות נמוכות יותר, אולם, גם כאן ניתן להפיק רווחים גדולים. משרד מבקר המדינה ראיין מספר עובדים זרים מרומניה שדיווחו, כי שילמו בישראל כ-2,000 דולר למתווכי כוח אדם ישראלים כדי להבטיח היתרי עבודה בארץ לקרוביהם מרומניה.

הרווח הכלכלי הטמון בהבאת עובדים זרים מחו"ל יצר תחרות בין מתווכי כוח אדם עד כדי הצעת תשלומים והטבות בסכומי כסף לבעלי ההיתרים, כדי שאלה יממשו את ההיתרים באמצעותם. הדבר בולט בענף החקלאות, הנשען על ייבוא עובדים זרים מתאילנד.

⁶ אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2010-05-10.rtf>, תאריך כניסה: 16 בינואר 2011.

⁷ אתר משרד מבקר המדינה, <http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=376&id=161&frompage=675&contentid=7099&parentid=7098&bctype=1&startpage=26&direction=1&sw=1024&hw=698&cn=7098>, עמ' 649, תאריך כניסה: 5 בפברואר 2007.

⁸ שם, עמ' 655-656.



מצב בו עובדים זרים מארצות מסוימות משלמים למתווכי כוח אדם ישראלים תמורת היתר עבודה בישראל, גורם לכך שמתווכי כוח אדם אלה יעדיפו לייבא עובדים זרים מאותן ארצות באמצעות היתרי העסקה שניתנו למעסיקים.

הביקוש הרב להעסקת עובדים זרים והאפשרות לגבות עמלות מעובדים זרים בחו"ל תמורת היתרי העבודה, יוצרים פיתוי להגשת בקשות לקבלת היתרי העסקה בהיקף גדול יותר מצורכי המבקשים, ולסחר בהיתרי העסקה בניגוד לתנאי קבלת ההיתר, ומחריפים את הלחצים שעמם מתמודדים פקידי שירות התעסוקה ומשרד הפנים. **הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה תיארה את המתרחש בשוק העובדים הזרים כדלקמן: "מתן היתרים בהיקף נמוך מהביקוש בשוק ובחינם, והאינטרס הכלכלי המובהק של חברות התיווך בהבאת עובדים זרים נוספים לארץ (החברות גובות סכומים ניכרים בגין הבאת העובדים לארץ), מביאים לתופעות כמו שחיתות, שוחד ואף סחר בעובדים".**

בישיבה של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים בשנת 2005 אמרה גב' רוני ידידה, ראש ענף קשרי חוץ וזרים במשרד החוץ:

עובדים בכל העולם נדרשים לשלם אלפי דולרים כדי להגיע לעבודה בישראל. אנחנו ראינו את זה בחומרה, מכיוון שהם ממשכנים לא רק את הבתים שלהם – כי הבית שלהם שווה אולי 2,000 דולר – אלא הם ממשכנים את כל הכפר בסין כדי לבוא ולעבוד בישראל, ואז הם מגיעים הנה ואנחנו נתקלים בכל מיני בעיות אתם, לא תמיד הם מתאימים וכולי.⁹

בישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים בינואר 2007 אמרה עו"ד רחל גרשוני, המתאמת הבין-משרדית למאבק בסחר בבני-אדם:¹⁰

גביית דמי תיווך מאוד גבוהים, זה אקלים נוח להיווצרות כל מיני עבירות פליליות – סחר בבני-אדם, עבדות, עבודת כפייה – כי עובד יעשה הכול כדי להחזיר את החובות הגבוהים. לכן, בשטח של המניעה, נאבקים נגד הסחר בשלושה מישורים – מניעה, אכיפה, והגנה על קורבנות – שכולם שלובים. אם לא תגנו על קורבנות, הם לא יתלוננו. אם לא תמנע את הדברים, אז זה יתפתח.

בעיית הגבייה של דמי תיווך צוינה בדוחות של מחלקת המדינה האמריקנית. כך למשל נאמר בדוח על זכויות האדם לשנת 2009, שפורסם ביוני 2010:

מתווכים ומעסיקים גובים דמי תיווך ממהגרי עבודה. הממשלה הגבילה את סכום דמי התיווך ל-3,135 שקלים (כ-895 דולר) לעובד, אך ארגונים טוענים שעובדים זרים רבים עדיין משלמים עד סכום של 80,000 שקלים (23,000 דולר). עד ספטמבר הממשלה קיימה 124 שימועים בדבר ביטול או הגבלה של אישורים להעסיק עובדים זרים, ובעקבותיהם הוגבלו או בוטלו 51 אישורים.¹¹

⁹ מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 12 ביולי 2005, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rft/zarim/2005-07-12.rtf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

¹⁰ מתוך פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 31 בינואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rft/zarim/2007-01-31.rtf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

¹¹ U.S. Department of State, "2009 Human Rights Report: Israel and the occupied territories", <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136070.htm>, Section 7: Worker Rights, entry date: January 3rd 2011: "Brokers and employers collect hiring fees from migrant workers. The government limited such fees to 3,135 NIS (approximately \$895) per worker, but NGOs claimed that many foreign workers continued to



בדוח בנושא סחר בבני-אדם נאמר כי מדינת ישראל היא מדינת יעד לעובדים בעלי מיומנות נמוכה מתאילנד, סין, נפאל, סרי-לנקה, הודו, טורקיה ורומניה. עובדים אלו נאלצים להתמודד עם תופעות בעלות מאפיינים של סחר בבני-אדם למטרות עבודה והעסקה בתנאי עבדות: גביית דמי תיווך שלא כחוק, שלילת חופש התנועה ולקיחת דרכונים, מניעת מעבר בין מעסיקים, אי-מתן שכר, כפיית עבודות ואי-מתן זכויות ותנאים. בדוח מצוין במפורש כי **סוכנויות תיווך בארצות המקור וב ישראל** גובות דמי תיווך בסכומים שנעים בין 1,000 ל-10,000 דולר, ועובדים מסין עלולים להידרש לשלם עד 20,000 דולר.¹²

החלטות הממשלה בנוגע לטיפול בבעיית דמי התיווך

מאז שנת 2005 קיבלה ממשלת ישראל כמה החלטות בנוגע לטיפול בבעיית דמי התיווך. יש לציין כי בהחלטות הממשלה בעיית דמי התיווך היא אחת ממכלול של בעיות הנובעות משיטת הגיוס של עובדים זרים בארצות המוצא והבאתם לישראל. להלן ההחלטות העיקריות.

החלטת ממשלה מס' 4024 מ-31 ביולי 2005 (הממשלה ה-30):

מחליטים, במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, להנחות את הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת לקבוע הסדר לפיו גיוס עובדים זרים לעבודה בישראל ייעשה תחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) או הסדר אחר שייקבע למטרה זו, ולהבטיח כי יינתנו היתרים להעסקת עובדים שיגויסו על-פי ההסדר שייקבע בלבד. להנחות את הממונה לקבוע את הענפים בהם יופעל ההסדר בהתאם לשיקול דעתו, ובלבד שההסדר לא יחול לגבי סוגי עובדים כמפורט בסעיף 2 להחלטת הממשלה מס' 3021 הני"ל,¹³ כפי שתוקנה בהחלטה זו, ועובדים אחרים שלגביהם קיימות נסיבות מיוחדות בגיןן סבור הממונה כי אין להחיל עליהם את ההסדר האמור.¹⁴

החלטת הממשלה 3996 מ-24 באוגוסט 2008 (הממשלה ה-31):¹⁵

מחליטים, בהמשך לפסקה 6 להחלטת הממשלה מס' 4024 מיום 31 ביולי 2005 ולסעיף 5 להחלטת הממשלה מס' 2211 מיום 12 באוגוסט 2007, ולאחר שנמצא כי הסדר לגיוס עובדים זרים לעבודה בישראל תחת פיקוחו של ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) הוא ההסדר המתאים ביותר למטרת מניעת ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, להטיל על מנהל רשות ההגירה, יו"ר מינהלת עובדים זרים, הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים, נציג משרד החוץ, ראש מנהלת ההגירה במשטרה ונציג היחידה להסכמים בין-לאומיים במשרד המשפטים לפעול לשתף פעולה עם נציגי IOM ככל הדרוש על מנת לבצע:

pay as much as 80,000 NIS (\$23,000). Through September, the government held 124 hearings on canceling or restricting permits to employ foreign workers, resulting in 51 restricted or canceled permits."

¹² דוח מחלקת המדינה האמריקנית על סחר בבני-אדם לשנת 2009, (פורסם ב-2010), <http://www.state.gov/documents/organization/123362.pdf>, עמ' 47-48. להרחבה על הדוח ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **המאבק בסחר בבני-אדם בישראל בשנת 2009 על-פי דוח מחלקת המדינה האמריקנית (דוח 2010)**, כתיבה: גלעד נתן, 9 ביוני 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02574.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

¹³ הכוונה למומחים ולעובדים זרים שאינם זקוקים להיתר במסגרת מכסה, כגון אקדמאים וספורטאים.

¹⁴ אתר משרד ראש הממשלה, החלטות ממשלה,

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/07/des4024.htm>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

¹⁵ להרחבה על ההחלטה ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **נושא העובדים הזרים במדיניות הכלכלית לשנים 2009-2010**, כתיבה: גלעד נתן, 10 בדצמבר 2008, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02293.doc>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.



א. להשלים עד ליום 31.10.08 את הפעולות הדרושות על מנת להסדיר הבאת עובדים זרים בענף החקלאות מתאילנד תוך הסתייעות בארגון IOM, וזאת לאור ההסכם שנחתם בין IOM לבין משרד העבודה התאי בדבר גיוס עובדים זרים לענף החקלאות בישראל מיום 19.9.07.

ב. לקבוע כי במסגרת ההסכמים הבילטרליים עם המדינות מהן מגיעים עובדים זרים כאמור בסעיף 5 להחלטה מס' 2211, הסתייעות בשירותי ארגון IOM הנה האפשרות המועדפת לעניין הסדרת הבאתם של העובדים הזרים.

החלטת הממשלה 1274 מ-25 בינואר 2010 (הממשלה הנוכחית):¹⁶

מחליטים, בהמשך להחלטות הממשלה השונות המנחות לחתום עם המדינות שמהן מגיעים עובדים זרים לישראל על הסכמים בילטרליים לשם הבאתם של עובדים זרים – להטיל על הצוות הבין-משרדי שהוקם לפי סעיף 4 להחלטת ממשלה מס' 752 מיום 14.9.09 לדווח לממשלה פעם נוספת על התקדמות המגעים לקראת חתימה על הסכמים כאמור בתאריך 1.5.10.

אף שכמה ממשלות קיבלו החלטות בנושא – הראשונה מהן עוד ב-31 ביולי 2005 (החלטה מס' 4024) – עד כה לא החלה הבאת עובדים זרים לישראל באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM). לאחרונה נחתם הסכם בין ישראל ל-IOM בדבר הסדרת הבאתם של עובדי חקלאות קבועים מתאילנד, ובדצמבר 2010 נחתם הסכם עם תאילנד, אולם תהליך ההסדרה לא נשלם.

בשנת 2010 הוחל בהבאת עובדי חקלאות עונתיים מסרי-לנקה לפי הסכם בילטרלי שנחתם בין ישראל לסרי-לנקה.

עמותת "קו לעובד" הגישה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 2405/06) בגין התמשכות ההליכים שנועדו לתת מענה לתופעה של גביית דמי תיווך שלא כחוק ותופעות נוספות הקשורות בהבאה שלא כדין או שלא לצורך של עובדים זרים וניצולם בזמן שהייתם בישראל. העתירה תלויה ועומדת.

1.2 גובה דמי התיווך

כאמור, בשנים האחרונות הולכים ועולים דמי התיווך שעובדים זרים משלמים. נוסף על כך, אפשר להבחין בירידה בביקוש של עובדים ממדינות שהעובדים הבאים מהן משלמים דמי תיווך נמוכים יחסית. בענף הסיעוד הולך וקטן הביקוש לעובדי סיעוד מהפיליפינים ומזרח אירופה, ששילמו דמי תיווך שנעו בין 4,000 ל-5,000 דולר, ויש עלייה ניכרת במספר העובדים מהודו, מנפאל ומסרי-לנקה, שמשלמים דמי תיווך שנעים בין 7,000 ל-10,000 דולר. לדברי גב' עידית ליבוביץ, רכזת סיעוד בעמותת "קו לעובד", מנתוני הסקר השנתי שהעמותה עורכת בנושא בקרב עובדי סיעוד עולה כי בשנים 2008-2010 עלה סכום דמי התיווך הממוצע בענף בכ-1,000 דולר מדי שנה, ועובדים רבים יותר באים ממדינות שהעובדים שבאים מהן משלמים דמי תיווך גבוהים.¹⁷

נוסף על דמי התיווך שמשלמים עובדים זרים, המסתננים ומבקשי המקלט שנכנסים לישראל דרך הגבול עם מצרים משלמים דמי תיווך למבריחים אזרחי מצרים בעבור הבאתם לגבול ישראל. בשנים האחרונות

¹⁶ להרחבה על החלטת הממשלה מס' 1274 ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים – החלטת ממשלה 1274 מינואר 2010, כתיבה: גלעד נתן, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02547.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

¹⁷ עידית ליבוביץ, רכזת סיעוד ב"קו לעובד", שיחת טלפון, 13 בינואר 2011.



הולכים ועולים דמי התיווך המשולמים תמורת ההברחה: בעבר שולמו כמה מאות דולרים לאדם, וכיום משולמים יותר מ-1,000 דולר. כמו כן יש תופעה נרחבת של סחיטה מצד המברחים כלפי המוברים.

בשנת 2007 הוערך היקף דמי התיווך המשולמים מדי שנה ב-250 מיליון דולר. בשנת 2006 נכנסו לישראל 33,000 עובדים זרים,¹⁸ והם שילמו 7,600 דולר לאדם בממוצע. בשנת 2010 נכנסו לישראל 11,198 עובדים זרים,¹⁹ והם שילמו (בהערכה נמוכה) כ-10,000 דולר לאדם. אפשר להניח שדמי התיווך ששולמו בשנת 2010 הסתכמו ב-112 מיליון דולר לפחות. לפיכך, בתוך ארבע שנים עלה סכום דמי התיווך בכ-32% או ב-2,400 דולר לעובד בממוצע.

2. טיפול משרדי הממשלה בתופעת דמי התיווך

2.1 רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה נוקטת כמה צעדים למיגור תופעת הגבייה של דמי התיווך. בתשובת הרשות על פנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציינה גב' גלי טולדאנו, עוזרת מנכ"ל הרשות, כי לפי מידע שהגיע לרשות רוב העובדים הזרים המגיעים לישראל טוענים כי הם התבקשו לשלם דמי תיווך שלא כחוק לגורמים בחו"ל כדי לעבוד בישראל. ההערכות הן שחלק ניכר מהתשלומים האלה הגיע לידי גורמים בישראל, אך האופי הבין-לאומי של העבירה גורם לקשיים ניכרים בתחום האכיפה. גב' טולדאנו ציינה את שיתוף הפעולה ההדוק עם יחידת "להב" של משטרת ישראל. כיום מתנהלים תיקי חקירה נגד עשר לשכות פרטיות, אולם רובן אינן מתנהלות בגין גביית יתר של דמי תיווך, שכן כאמור, גביית היִתָר נעשית בדרך כלל בחו"ל, וקשה להשיג ראיות מינהליות הקושרות את גביית היִתָר לחברות בארץ. רוב החקירות מתנהלות בגין חשד להפרה של סעיפים אחרים בחוק ובנוהל.²⁰

להלן הצעדים שרשות ההגירה נוקטת במאבק למיגור תופעת דמי התיווך:²¹

א. **תיקון חוק שירות התעסוקה:** חוק שירות התעסוקה תוקן כדי להרחיב את הענישה הפלילית על גביית עמלות שלא כדין.

ב. **חתימה על הסכמים בילטרליים:** רשות האוכלוסין וההגירה מקדמת חתימה של הסכמים עם מדינות מוצא של עובדים זרים. בימים אלו הרשות פועלת ליישום ההסכם שנחתם עם ממשלת תאילנד לפיקוח על גיוס עובדים זרים, בסיוע ארגון העבודה העולמי. עד כה נקבע רק הסדר אחד, עם סרי-לנקה, להבאת 300 עובדים עונתיים בחקלאות.

הערות

1. ההסכמים הביילטרליים. לדברי עו"ד אסתר סמילג, ראש מחלקת אמנות במשרד החוץ, כיום אין פעילות לחתימה על הסכמים בין מדינות ישראל למדינות מקור, לבד מהמשך העבודה על ההסכם שנחתם עם ממשלת תאילנד בדצמבר 2010, במסגרת הסדרת הבאתם של עובדים מתאילנד באמצעות

¹⁸ אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200720139, תאריך כניסה: 18 בינואר 2011.

¹⁹ זאב סלוב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 16 בינואר 2011.

²⁰ גלי טולדאנו, עוזרת מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, מכתב בנושא "גביית דמי תיווך מעובדים זרים", 25 בינואר 2011.

²¹ הנ"ל, מכתב בנושא "גביית דמי תיווך מעובדים זרים", 9 בינואר 2011.



ארגון ההגירה הבין-לאומי. דרושים נהלים מסודרים להפעלת ההסכם, ואלה טרם נקבעו.²² כמו כן, לא הוחל בהליך אשרור ההסכם.

לאחר שתוסדר הבאתם של עובדים מתאילנד לישראל לעבודה בחקלאות באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי יובאו לעבודה בחקלאות עובדים זרים מתאילנד בלבד, עד לחתימת הסכמים עם מדינות אחרות להסדרת הבאתם של עובדים זרים מהן.

2. פיילוט עובדים זמניים בחקלאות. בשנת 2010 הופעל פיילוט להבאת עובדים זרים עונתיים בענף החקלאות.²³ בפיילוט הורשו חקלאים בעלי היתר להעסיק עובדים חצי שנה (מאוקטובר 2010 עד אפריל 2011). העובדים קיבלו את כרטיס הטיסה מהחקלאי, ונקבע שהמדינה תשפה אותו במהלך 2011. עוד נקבע שהחקלאים ישלמו את האגרות ויפקידו את שכר העובדים בחשבון בנק על שם העובד, וכן פיקדון בסך 3,000 ש"ח (500 ש"ח בחודש) במדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה.²⁴

ג. **אכיפה מינהלית**. הרשות מקיימת פעילות של אכיפה מינהלית נגד לשכות פרטיות.

ד. **צמצום הבאת עובדים זרים חדשים לישראל שלא לצורך**. הרשות מיישמת את החלטות הממשלה בעניין אי-הכנסת עובדים זרים שעה שיש עובדים זרים רבים במדינה ואפשר להעסיקם.

הערות

1. יש לציין כי אף שלפי עמדת רשות האוכלוסין וההגירה יש לצמצם הבאה של עובדים זרים שלא לצורך, בענף הסיעוד, לדוגמה, יש הגבלות על משך שהייה ועל חידוש האשרה של עובדים זרים חוקים ועל "הלבנת" עובדים לא חוקיים, שמקשות על ניווט עובדים שכבר שוהים בישראל ואיבדו את מעמדם. ארגוני נכים פנו אל רשות האוכלוסין וההגירה בדרישה לאפשר לעובדים ששוהים בישראל יותר מ-51 חודשים ומועסקים שלא כחוק להשתלב מחדש בעבודה בענף כחוק. דרישה זו לא נענתה עד כה, למרות הקושי של הסובלים מנכות קשה לגייס עובדים, כפי שדווח לוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים בישיבתה בנושא כישלון הרפורמה בענף הסיעוד ב-10 בינואר 2010.

2. בימים אלו אושר להביא מתאילנד 3,000 עובדים זרים בחקלאות. סכום דמי התיווך שעובד מתאילנד משלם הוא 10,000 דולר בממוצע. מכאן שקליטת 3,000 עובדים פירושה רווח לא חוקי ולא מדווח של כ-30 מיליון דולר למי ששותפים בהליך הבאתם.

אפשר להעריך כי הבאת כ-15,000 עובדי בניין מסין לפי דרישת התאחדות הקבלנים פירושה רווח לא חוקי ולא מדווח של כ-300 מיליון דולר למי ששותפים בהליך הבאתם, שכן עובד מסין משלם דמי תיווך של 20,000 דולר בממוצע.

ה. **הסדר יעד השמה בענף הסיעוד**. מאז יוני 2010 רשות האוכלוסין וההגירה מפעילה הסדר יעד השמה בענף הסיעוד. לפי ההסדר לא ניתן היתר ללשכה שלא עומדת ביעד השמה והעסקה כדן של 97% מהעובדים שהובאו באמצעותה. לטענת הרשות, מאז תחילת ההסדר הופסקו התלונות של עובדים

²² עו"ד אסתר סמילג, ראש מחלקת אמנות במשרד החוץ, שיחת טלפון, 25 בינואר 2011.

²³ אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/FormsAndRegulations/Notice/Pages/20.10.aspx>, תאריך כניסה: 18 בנובמבר 2010.

²⁴ מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, צורכי כוח אדם בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02697.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.



זרים על "פליינג ויזה"²⁵, והדבר עשוי ללמד על צמצום התופעה של הכנסת עובדים שלא לצורך במטרה לגבות את דמי התיווך.

2.2 משטרת ישראל²⁶

משטרת ישראל פועלת באמצעות זרוע סע"ר ביחידה הארצית לפשיעה כלכלית לחשיפת שיטות להבאה במרמה של עובדים זרים ולחשיפת מקרים של הבאת עובדים זרים בשיטות הכרוכות במרמה. המשטרה רואה במתח הרווחים הטמון בהבאת עובד זר יחיד לישראל את הבסיס העקרוני למוטיבציה הפלילית בתחום העובדים הזרים. להערכת המשטרה, מדובר בדמי תיווך בסכום של 10,000 עד 15,000 דולר. להערכתה על סמך חקירות העבר, סכומי הכסף שלא דווחו והעלמות מס מסתכמים במאות מיליוני שקלים.

משטרת ישראל נאבכת בהבאת עובדים במרמה באמצעות לשכות פרטיות בשיתוף פעולה של בני משפחה של בעל ההיתר וחברות כוח אדם בעלות היתר לתיווך כוח אדם בן-ארצי.

המשטרה משתפת פעולה עם גורמי האכיפה ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשרד התמ"ת. לבקשת המשטרה הוארך תוקף התקנה המכירה בגביית כספים שלא כדין מעובדים זרים כעבירת מקור בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון.

המשטרה סבורה שיש מקום להחמיר את הענישה בסעיף על איסור גביית כספים שלא כדין מעובד זר, כפי שהוחמרה הענישה כלפי מעסיקים בעבירות אחרות כנגד עובדים זרים, שכן גביית דמי תיווך שלא כחוק היא המחולל העיקרי לתופעות שהייתה בארץ וההעסקה של עובדים שלא כחוק.

משטרת ישראל מנהלת עשרות תיקי חקירה כנגד מתווכי כוח אדם וחברות כוח אדם בעבירות מרמה ועבירות אחרות, ובכלל זה גביית דמי תיווך שלא כדין.

3. סיכום ונקודות לדיון

- דוח מבקר המדינה בנושא התפרסם לפני שבע שנים, וההחלטה הראשונה להביא עובדים זרים לישראל באמצעות ארגון העבודה העולמי או בהסדר אחר התקבלה לפני חמש שנים. אף על פי כן עדיין לא הושג הסדר ולא הוחל בהבאת עובדים לישראל באמצעות ארגון העבודה העולמי או בהסכמים בילטרליים בין ישראל למדינות המוצא של העובדים. ההסכם היחיד שנחתם הוא בין ישראל לסרי-לנקה, אולם הוא נועד להעסקת 300 עובדי חקלאות עונתיים בפרויקט פיילוט בלבד, והוא אינו חל אף על עובדים אחרים מסרי-לנקה.
- גביית דמי תיווך שלא כחוק היא בעיית יסוד בכל הקשור לניצול של עובדים זרים ובכל הקשור להתמשכות שהייתם בישראל שלא כחוק. עובדים זרים נאלצים לקחת הלוואות גדולות כדי לשלם את דמי התיווך. כדי להחזיר את החוב הם נאלצים להסכים לתנאי העסקה קשים העסקה או לעבוד שלא כחוק בעבודות נוספות בזמן שהייתם החוקית בארץ או לאחריה.
- גביית דמי תיווך היא תמריץ לגורמי תיווך, לחברות כוח אדם ולמעסיקים לדרוש את הבאתם של עובדים זרים נוספים לישראל, ולהימנע מהעסקתם של עובדים זרים שכבר שוהים בישראל

²⁵ "פליינג ויזה" – שיטה להבאת עובד שלא מחכה לו מעסיק בפועל (עובד מיותר).

²⁶ סני"צ עוזי עובדיה, זרוע סע"ר במשטרת ישראל, מכתב בנושא "מענה לגביית דמי תיווך מעובדים זרים", 24 בנובמבר 2010.



ושל עובדים ישראלים. יש לתת את הדעת גם לחלופה של העסקת עובדים פלסטינים, שאינם משלמים דמי תיווך תמורת העסקתם בישראל, בענפים שיש בהם צורך בעובדים זרים.

- הרפורמות בשיטות ההעסקה שהונהגו בשנים האחרונות בענפים שמועסקים בהם עובדים זרים נועדו, בין השאר, לתת מענה לבעיית דמי התיווך. אף על פי כן לא חל שיפור בהתמודדות עם גביית דמי התיווך בעקבות הרפורמות הללו.
- העדויות שלפיהן יש העדפה ברורה להבאת עובדים זרים ממדינות שהעובדים שבאים מהן משלמים דמי התיווך גבוהים מצביעות גם הן על כשל בשיטת ההבאה הקיימת של עובדים זרים לישראל. בשיקולים לקביעת המדינות שאפשר להביא מהן עובדים זרים יש לתת את הדעת לגובה דמי התיווך שהעובדים נאלצים לשלם לפני מתן אישור להבאתם. עד מיגור תופעת דמי התיווך, מן הראוי להעדיף מדינות שבהן דמי התיווך נמוכים.
- "הלבנת" עובדים זרים לא חוקיים ושמירה על מדיניות השמים הסגורים, צמצום המכסות והימנעות מהכנסה מיותרת של עובדים זרים חדשים יתרמו להשתלבותם של עובדים ישראלים בתחומים שהיום העובדים הזרים תופסים. בד בבד, הם יאפשרו לעובדים הזרים השוהים בארץ למצות את תקופת שהייתם בלי להיות חשופים לגירוש, בעידודן של החברות הקבלניות הנהנות מגביית דמי תיווך בתנאים של מדיניות "דלת מסתובבת".
- מיגור תופעת תשלום דמי התיווך עשוי להביא להפחתה מיידית של הביקוש לעובדים זרים. כל עוד עובדים שבאים לארץ משלמים דמי תיווך כדי לעבוד בישראל, אי-אפשר לבחון מה הצרכים האמיתיים של שוק העבודה בישראל.

