

1.3.2022

נייר עבודה בנושא תכניות ההשתלמות בחקלאות בישראל

מוגש לוועדה המיוחדת לעובדים זרים של הכנסת

עו"ד חני בן ישראל* וד"ר יהל קורלנדר**

לקראת הדיון הקבוע ליום 2.3.2022, אנו מתכבדות להעביר לעיונה של הוועדה נייר עמדה קצר הנוגע לתכניות ההשתלמות בחקלאות בישראל.

נייר עמדה זה מבוסס על נסיון המקצועי של הכותבות, כמו גם על מחקר אותו אנו עורכות יחד, במסגרת קבוצת המחקר Trafflab הפועלת בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. מחקרנו עוסק באסדרה של שהותם ועבודתם של משתלמים במסגרת תכניות ההשתלמות בחקלאות. השאלה העיקרית עליה מבקש מחקרנו להשיב היא מה הסיבות לעלייה הניכרת במספרם של משתלמים בחקלאות לישראל בשנים האחרונות, וכיצד ניתן להסביר את התבססותם כחלק משמעותי של כוח העבודה בענף החקלאות, לצד מהגרי העבודה מתאילנד ועובדים פלסטינים.

המלצת המדיניות העיקרית אותה אנו מציעות על בסיס מחקרנו היא יצירת אבחנה ברורה, מבחינה מוסדית ונורמטיבית כאחד, בין "ההשתלמות" לבין "הגירת עבודה" וכן בין "סיוע חוץ" מטעמה של המדינה לבין פעילות כלכלית של גופים פרטיים שמטרתה השאת רווחים. על פי המצב הנוהג כיום, ושממנו הנוהל החדש שנקבע בעניינן של תכניות ההשתלמות בחקלאות אינו משנה מבחינה מהותית, תכניות ההשתלמות בחקלאות מוגדרות כתכניות שתכליתן לימודים, וזאת על אף שהן מבוססות על עבודה במשרה מלאה (ולעיתים מעבר לכך) בענף החקלאות, לצד מהגרי עבודה מתאילנד. העובדה שמדובר במהגרי עבודה דה פקטו מחייבת, לטעמנו, להגדיר את תכניות ההשתלמות כהגירת עבודה ולהחיל עליהן את כל הנורמות החלות התחום הגיוס וההעסקה של מהגרי עבודה.

בדומה, תכניות ההשתלמות בחקלאות מוגדרות – ומשווקות – כ"סיוע חוץ" מטעמה של המדינה, אולם מדובר בפועל בפעילות נושאת רווחים המתבצעת בידי גופים פרטיים, הממומנת באמצעות המשתלמים עצמם, המגיעים לישראל תחת חוב כבד לתכניות ההשתלמות. מעבר להטעיה הגלומה בהגדרה "סיוע חוץ" כלפי המשתלמים עצמם, טשטוש זה בין סיוע חוץ לבין פעילות מסחרית של גופים פרטיים מובילה לאנומליה ולתוצאות בלתי רצויות משתי בחינות עיקריות: הראשונה, הכפפתן של תכניות אלו למשרד החוץ – בניגוד

* עו"ד חני בן ישראל, תלמידת דוקטורט, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב

** ד"ר יהל קורלנדר, המכללה האקדמית תל חי והפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב.

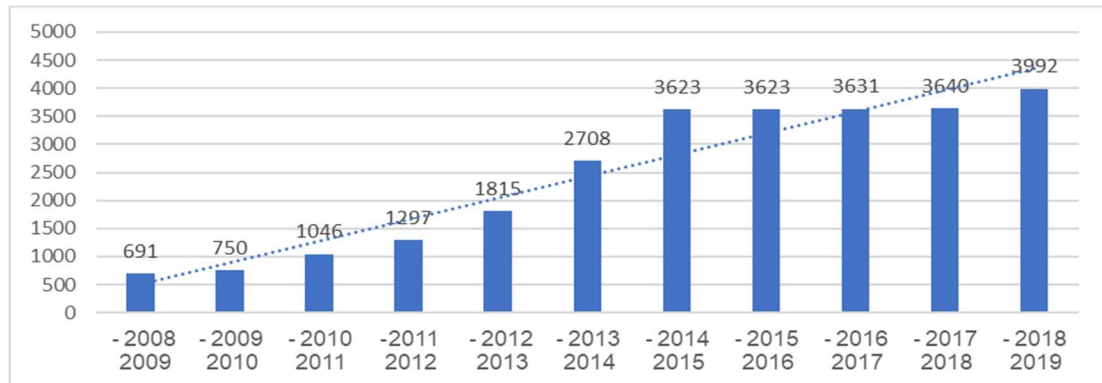
לערוצים אחרים של הגירת עבודה הכפופים בעיקר לרשות האוכלוסין וההגירה ולמשרד העבודה (ולחוקים שמשרדים אלו אמונים על יישומם ואכיפתם), והשניה – איונה של המסגרת הנורמטיבית החלה על מי שעיסוק המסחרי הוא בתיווך עבודה, ושנועדה למנוע גביית דמי תיווך מופרזים.

רקע: על תכניות ההשתלמות ועל הסיבות לפריחתן על בסיס מחקרנו

רובם המכריע של עובדי החקלאות בישראל כיום אינם אזרחים ישראלים. כוח העבודה בענף מורכב בעיקרו מעובדים פלסטינים (כ-15 אלף) וממהגרי עבודה מתאילנד (כ-23 אלף עובדים). תנאי העבודה הקשים בענף החקלאות תועדו בהרחבה בתקשורת בארץ ובעולם, בדוחות של ארגונים לא ממשלתיים ובפסיקת בתי המשפט. מספר עתירות של ארגוני חברה אזרחית הובילו את המדינה לנקוט בשורה של צעדים לשיפור תנאי העבודה בענף, בעיקר ככל שהדבר נוגע למהגרי העבודה מתאילנד. הצעד המשמעותי ביותר שננקט עד כה הוא הגעה להסכם דו-צדדי ישיר בין ישראל לתאילנד, שגדע את חלקן של חברות כוח אדם בהליך הגיוס לעבודה בישראל והוביל, כתוצאה, להפחתה ניכרת בדמי התיווך שנגבו לאורך השנים מהעובדים עבור הסדרת רישיון העבודה בישראל.

שיפור התנאים היחסי של מהגרי העבודה מתאילנד חולל שינויים ניכרים בתעשיית ההגירה שסבבה את ענף החקלאות. שינויים אלו כוללים, בין היתר, נסיקה תלולה בביקוש להבאת "משתלמים" בחקלאות בישראל. מתופעה זניחה בהיקפה, שהקיפה אי-אלו עשרות בודדות של משתלמים בתחילת שנות האלפיים, תפחה והתעצמה תופעת המשתלמים בשנים האחרונות, וזאת בקורלציה ישירה לשורה של שינויים מבניים שהתחוללו בשוק בכלל ובענף החקלאות בפרט, באקדמיה ובתפיסת יחסי החוץ של ישראל, שאליהן נתייחס ביתר הרחבה להלן.

העליה במספרי משתלמים (סטודנטים) לחקלאות 2008 – 2018



מקור: קורלנדר, יהל (2019). "מיסחור ההגירה – על צמיחתה שגשוגה ושינויה של תעשיית הגיוס והתיווך להגירת עבודה לחקלאות מתאילנד לישראל". עבודת דוקטורט: אוניברסיטת חיפה. עמוד 171. נתוני הגרף מבוססים על שאילתה 550 מיום 9.12.15 לשר הפנים מאת ח"כ דב חנין, וכן על פי בקשה לפי חוק חופש המידע, מיום 30.12.18, לרשות האוכלוסין וההגירה מאת עו"ד מיכל תגיר, "קו לעובד".

משתלמים הם סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה ממדינות הדרום הגלובלי, הבאים לישראל במסגרת תוכניות המוגדרות כתוכניות ללימודי חקלאות המשלבת 'התנסות מעשית'. באופן רשמי, תכניות המשתלמים מציעות הגעה לישראל לתקופות קצרות של 11 חודשים תחת אשרת סטודנט. המשתלמים לומדים יום אחד בשבוע ועובדים ביתר הימים. על כך הם מקבלים פיצוי כספי, שלעיתים הוגדר כ"מלגה" ואשר במקרים רבים נמוך משמעותית משכר המינימום. לצד הגדרתן הרשמית כתוכניות לימודיות, תוכניות ההשתלמות נחשבות, לגבי המדינה, לחלק מסיוע החוץ שמושיטה ישראל למדינות עניות; סיוע שביטוי בהכשרת אזרחי מדינות אלו בשיטות חקלאיות מתקדמות, בפיתוח יזמות בקרבם ובקידום בטחון תזונתי בקהילותיהם.

חרף הגדרתן של תוכניות ההשתלמות כתוכניות לימודיות וכסיוע חוץ מטעמה של המדינה, הצטברות עדויות עקביות מאת משתתפים בתוכניות אלו מלמדת על כך שבפועל הן משמשות ככסות להעסקתם כמהגרי עבודה בחקלאות בשכר נמוך ובתנאי ניצול לרבות, בין היתר, שעות עבודה ארוכות, שלילת זכויות מגן בסיסיות, תנאי עבודה בלתי בטיחותיים, שיכון במגורים בלתי נאותים וכבילה מלאה למעסיקים החקלאים ולתוכניות ההשתלמות עצמן. דמי התיווך שההסכם הדו-צדדי עם תאילנד אסר על גבייתם נגבים הלכה למעשה כ"שכר לימוד" עבור ההשתתפות בתוכניות ההשתלמות, ומשולמים בידי המשתתפים באמצעות ניכויים משכר העבודה המשולם להם. באופן הזה המשתלמים אף שקועים בחוב לאורך כל שהותם בישראל. מספר לא מבוטל של משתתפים בתוכניות אלו – המוגדרות כ"סיוע חוץ" – הוכרו בשנים האחרונות כקורבנות סחר בבני אדם.

על בסיס המחקר שערכנו עד כה (ושטרם הושלם), אנו מציעות להבין את עלייתן של תכניות ההשתלמות בחקלאות על רקע שלושה רבדים של שינויים כלכליים-חברתיים ומשפטיים שהתחוללו בישראל בשני העשורים האחרונים. נפרט אודות שלושה רבדים אלו בקצרה להלן:

הרובד הראשון הוא שינויים ביחסי מדינה-שוק וברגולציה החולשת על העסקת מהגרי עבודה בענף החקלאות. במסגרתו, אנו בוחנות את השינויים שחלו במבנה הרגולטורי החולש על העסקת מהגרי עבודה בענף החקלאות בישראל ואת הזיקה בין שינויים אלו לתצורות חדשות של העסקת עובדים בענף החקלאות. מחקרנו ממפה את הצעדים בהם נקטה המדינה לשינוי אופן הגיוס של מהגרי העבודה מתאילנד כך שלא ייגבו מהם דמי תיווך מופרזים בתמורה להסדרת הגעתם לישראל, באמצעות חתימה על הסכם בילטרלי עם תאילנד. שינוי זה הוביל, מחד, להפחתת ניצולם של עובדים בתהליך ההגירה לישראל ולהפחתת דמי התיווך אותם שילמו בעבר, אך גם לניסיונות תכופים לעקוף ולאיין את המערך הרגולטורי החדש – כגון דרך שימוש, בהיקפים מתרחבים, באשרות סטודנטים להבאת משתלמים המועסקים בחקלאות בחלק הארי של שהותם בישראל. ממשתלמים אלו נגבים דמי תיווך גבוהים, תוך שההתייחסות לדמי תיווך אסורים אלו היא כ"שכר לימוד". באופן זה מאוין המערך הרגולטורי האוסר על גביית דמי תיווך מופרזים מעובדים.

הרובד השני אותו ממפה מחקרנו הוא השינויים שהתחוללו ברגולציה ובמימון של ההשכלה הגבוהה בישראל אשר הפכו אותה לכר מתאים לעלייתן של תכניות ההשתלמות בתצורתן הנוכחית. בשני העשורים האחרונים ההשכלה הגבוהה בישראל עברה תהליכי הפרטה מואצים, שביטויים, בין היתר, בגידול בתוכניות חוץ-תקציביות ובפניה למימון פרטי. כל אלה התרחשו לצד גלובליזציה של האקדמיה והתרחבות התוכניות הבינלאומיות כמקור ליוקרה ולכסף עבוד מוסדות ההשכלה הגבוהה. שינויים אלו סללו את הדרך לשותפויות בין האקדמיה לגופים הפרטיים המפעילים תכניות השתלמות בחקלאות, שעם מאפייניהן נמנים היעדר פיקוח משמעותי על תכנים ואיכות אקדמיים וזליגה של פרקטיקות מעולם ההעסקה והתיווך לעבודה של מהגרי עבודה לתוכניות אקדמיות.

הרובד השלישי אותו ממפה מחקרנו הוא שינויים שחלו בתפישת הסיוע הבינלאומי שניתן מטעם המדינה ובהיקפו. מסיוע נרחב שניתן מטעם המדינה באופן ישיר, סיוע החוץ הישראלי קוצץ במידה ניכרת בעשורים האחרונים ועבר הפרטה, במסגרתה, כאמור לעיל, היטשטשה האבחנה בין סיוע בינלאומי ישיר מטעמה של המדינה לבין פעילות כלכלית-מסחרית של גופים פרטיים. השינוי שהתחולל בתפישת סיוע החוץ הוא שאפשר לראות בתוכניות המשתלמים כסיוע חוץ חרף היעדר תקצוב מדינתי שלהן, ולמרות שביסוד הפעלתן, בידי גופים פרטיים, ניצבת כעת תכלית מסחרית דומיננטית.

המלצות מדיניות

נוהל "משתלמים זרים בחקלאות" פורסם באפריל 2021, ומבקש לייצר מסגרת נורמטיבית הולמת לתכניות ההשתלמות. לטעמנו, נוהל זה ממסד במידה רבה את המתכונת הנוכחית על בעיותיה, ומתיימר להכשיר את המעקף הנורמטיבי והרגולטורי שמהוות תכניות ההשתלמות בחקלאות. כך למשל, הנוהל מתיר העסקה של משתלמים במשרה מלאה בענף החקלאות. בעובדה זו לבדה יש כדי ללמד על כך שמדובר במהגרי עבודה, שאמורים להגיע בישראל באמצעות הסכם בילטרלי. הנוהל אף מתיר למרכזי ההשתלמות לעסוק בהשמה של משתלמים בעבודה – עובדה המלמדת על כך שמדובר בפעולה של תיווך עבודה, שיש להחיל עליה את המסגרת הנורמטיבית העוסקת בתיווך עבודה, וכי אין לאפשר גביה של שכר לימוד (שאינם אלא דמי תיווך). נעיר בהקשר זה, כי בינואר 2018 נתקבלה החלטת ממשלה (3431)¹ בה הוחלט להעמיד את מכסת המשתלמים על 4,000 איש ומאידך, וכן להכלילם באופן רשמי במכסת מהגרי העבודה לחקלאות: עובדה המלמדת מתוכה על המידה בה הם מהווים חלק מכוח העבודה המהגר בענף החקלאות.

אנו סבורות, כי אין להתיר הבאתם של 4000 משתלמים ומשתלמות מדי שנה במתכונת זו, וכי יש, בפשטות, לבחור: או שמדובר בתכניות השתלמות ובסיוע חוץ אותנטי – שאז אין כל מקום להעסקת המשתלמים כפועלי

¹ החלטת ממשלה מספר 3431 מיום 11.1.2018 נושא החלטה: מדיניות הממשלה בנושא העסקת עובדים לא-ישראלים ותיקון החלטות ממשלה.

כפיים במשרה מלאה ולגבייה של סכומי עתק מהם, או שמדובר בהגירת עבודה – שאז יש להתייחס אליה ככזו ולהחיל עליה את ההסדרים הרגילים החלים על העסקה וגיוס של מהגרי עבודה.

נשמח לעמוד לרשות הוועדה ולהשיב על כל שאלה.

בכבוד רב,

עו"ד חני בן ישראל וד"ר יהל קורלנדר