



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מדיניות התעסוקה בחקלאות והשלכותיה על העובדים בענף

כתיבה : גלעד נתן

אישור : שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית : מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן עניינים

2	א. מבוא
2	ב. רקע
5	פרק 1. עובדים בענף החקלאות
12	1.1 עובדי ישראלים
14	1.2 עובדים זרים
16	1.3 עובדים פלסטינים
17	1.4 מבקשי מקלט
12	פרק 2. בעיות בתעסוקה בענף החקלאות
12	2.1 עובדים ישראלים
14	2.2 עובדים זרים
16	2.3 עובדים פלסטינים
17	2.4 מבקשי מקלט
17	פרק 3. מדיניות תעסוקה בחקלאות – ישראל ומדינות מפותחות
19	סיכום ונקודות לדיון

א. מבוא

מסמך זה נכתב לקראת ישיבה של הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, והוא עוסק במדיניות התעסוקה בענף החקלאות במדינת ישראל וביישומה. מטרת המסמך לבדוק את התמודדות עם צורכי כוח האדם בענף החקלאות, את המדיניות בנוגע לעובדים זרים בענף ואת ההשלכות של העסקת העובדים הזרים בענף.

למרות המדיניות הממשלתית הכוללת בתחום העובדים הזרים וההצהרות בדבר הצורך לצמצם את הישענות המשק הישראלי על עובדים זרים בשל השפעותיה החברתיות והכלכליות השליליות, מספרם של העובדים הזרים בחקלאות הלך וגדל בעשור האחרון. מגמה זו שונה מהמגמה בתחום הבניין והמלונאות ודומה למגמה בתחום הסיעוד (נזכיר כי בתחום הסיעוד אין מכסות להעסקת עובדים זרים). הממשלה אינה פועלת די הצורך לעידוד העסקת ישראלים בחקלאות, ומספרם בענף זה הולך וקטן.

ברקע מוצגים נתונים כללים על ענף החקלאות ועל המועסקים בו. בפרק הראשון מוצגים נתונים על כוח העבודה בענף החקלאות בפילוח לישראלים, לזרים, לפלסטינים ולמבקשי מקלט. הפרק השני עוסק בבעיות בתחום ההעסקה שעובדי החקלאות נתקלים בהם בפילוח האמור. בפרק השלישי מוצגים כלי מדיניות לעידוד העסקה בחקלאות שנקטו במדינות מפותחות. בסיכום המסמך מובאות מסקנות ונקודות שמצאנו לראוי לדון בהן וללבנן.

ב. רקע

נתונים כלליים¹

בשנת 2006 היה ערך התפוקה (תוצר) החקלאית 21 מיליארד ש"ח – עלייה של 3.4% לעומת השנה שלפניה, ועלייה של 24% מאז שנת 1995, אז היה ערך התפוקה כ-15.5 מיליארד ש"ח. ערך התשומה הכלכלית (הכנסה) היה 13.1 מיליארד ש"ח – עלייה של 4.6% לעומת השנה שלפניה. בשנת 1995 היה ערך התשומה הכלכלית 6.5 מיליארדי ש"ח; מאז ועד סוף 2007 הוכפלה התשומה.

משקל החקלאות במשק הלאומי ירד מ-3.3% בשנת 1995 ל-2.4% בשנת 2005. חלקה של החקלאות בתמ"ג ירד מ-2% ל-1.8%².

מסך התוצרת החקלאית היו בשנת 2007 הירקות וגידולי המקשה 23%, הבקר – 19%, העופות – 17%, הפירות (ללא הדריס) – 17%, גידולי השדה – 7%, הפרחים – 5%, ההדרים – 4%, ושונות – 8%.

בשנת 2007 עלה סך ההכנסות מיצוא ל-1,047.6 מיליון דולר, לעומת 1,031.2 מיליון דולר בשנת 2006 ו-1,027.1 מיליון דולר בשנת 2005,³ ו-908 מיליון בשנת 2004.⁴

¹ אם לא צוין אחרת, הנתונים בסעיף זה הם מתוך אתר הלמ"ס, <http://www1.cbs.gov.il/>, [reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200707075](http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200707075), תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

² משרד החקלאות ופיתוח הכפר, דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר 2005, אוגוסט 2006.

ישראל מייבאת 97.1% מצריכת הדגנים שלה, 71% מצריכת הבקר, 80% מצריכת הדגים, 14% מצריכת החלב ומוצריו ו-31.8% מצריכת הירקות והפירות.⁵

נתוני תעסוקה

כבר בסוף שנות ה-60 החלו לא-ישראלים לעבוד בענף החקלאות. לאחר מלחמת ששת הימים החלו פועלים פלסטינים להיכנס לישראל כדי לעבוד בחקלאות. עם השנים גדל מספרם עד שהיו לחלק ניכר מהעובדים בענף. עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה התעוררה בעיה של הגעה סדירה של עובדים פלסטינים לעבודה בישראל. ביות שהבעיה לא נפתרה אישרה הממשלה העסקה של עובדים זרים בענף. כמו בענף הבניין, גם בענף החקלאות הממשלה מאשרת מכסה של עובדים זרים. המכסה לשנת 2008 היא 28,500 עובדים זרים.

העובדים הזרים בענף החקלאות נכנסים לישראל באשרת עבודה לחמש שנים לפי מכסה. רובם באים מתאילנד. ארגוני החקלאים טוענים כי אין תחליף לעובדים הזרים בחקלאות בשל חוסר הנכונות של עובדים ישראלים לעבוד בעבודה חקלאית וחוסר הזמינות של עובדים ישראלים או פלסטינים באזורים מסוימים בארץ, כגון הערבה.

טבלה 1: נתוני תעסוקת ישראלים, זרים ופלסטינים בענף החקלאות (באלפים), 1995-2007⁶

2007*	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	
36.2	36.1	40.7	40.2	36.3	36.7	36.5	42.2	43.1	41.3	42.2	44.5	50.6	עובדים ישראלים
26-28	26	26	28	28	28	22	17	17	17	17	18	13	עובדים זרים**
4	3.5	3.5	3.5	3.2	3	4	10	9.9	11.1	7.8	6.1	6	עובדים פלסטינים***
66.1/68.1	65.6	70.2	71.7	67.5	67.7	62.5	69.2	70	69.4	67	68.6	69.6	סה"כ****

³ אתר הלמ"ס, http://www1.cbs.gov.il/www/haklaut/hak_tab3.pdf, תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

⁴ אתר הלמ"ס, http://www1.cbs.gov.il/www/publications/agriculture_q200601/pdf/t08.pdf, תאריך כניסה: 12 במאי 2008.

⁵ אתר הלמ"ס, http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200707256, תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

⁶ בטבלאות 1-2 מוצג עיבוד של מרכז המחקר והמידע לנתונים שהתקבלו ממשרד החקלאות, ממשרד התמ"ת, ממשרד הפנים ומהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



בשנת 2005 היו בענף החקלאות 25,555 עובדים זרים. בשנים 2006-2007 נוצלה המכסה במלואה, ומספר העובדים הזרים הגיע ל-26,000. במדיניות הכלכלית של הממשלה לשנת 2008 נקבעה הגדלה של המכסה ב-2,500 עובדים.⁷

אין נתונים על מספר העובדים הזרים הלא-חוקיים בענף. נוסף על עובדים זרים עובדים בחקלאות בישראל 4,000 עובדים פלסטינים בעלי היתר עבודה.⁸

מספר העובדים הישראלים בחקלאות נתון במגמת ירידה יותר מעשר שנים. בשנים 1995-2005 ירד מספר העובדים הישראלים בחקלאות מ-50,600 ל-40,700, כלומר כ-10,000 עובדים ישראלים נגרעו מהענף. בשנים 2005-2007 ירד מספר העובדים בענף ב-4,500,⁹ כלומר, בתוך שנתיים ירד מספר המועסקים הישראלים בענף החקלאות בכ-12%. מספר העובדים הזרים בענף לא ירד. בשנת 2005 היו העובדים הישראלים כ-60% מכלל העובדים בחקלאות, ואילו בשנת 2007 הם היו רק כ-53% מהעובדים בענף. ב-2007 נותר מספר הישראלים יציב, ואילו מכסת העובדים הזרים גדלה ב-2,500 איש. בקצב זה שיעור הישראלים בענף עתיד לרדת אל מתחת ל-50% עד סוף 2009.

טבלה 2: שיעור העובדים הישראלים בכלל העובדים בחקלאות

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
53%-54%	55%	60%	61%	55%	55%	58%	61%	61%	60%	66%	71%	75%

* בשנה זו נוספו מבקשי מקלט לעובדים בחקלאות.

** בשנת 2007 הוחלט להגדיל את מכסה העובדים הזרים בענף החקלאות והיא מגיעה ל-29,000 בשנת 2008.

*** בעלי היתר כניסה לישראל – שקלול שנתי, כולל עובדים עונתיים.

**** נתוני הטבלה אינם כוללים את העובדים הזרים הלא-חוקיים והשוהים הפלסטינים הלא-חוקיים, שמספרם נאמד בכמה מאות עד כמה אלפים.

הירידה בשיעור הישראלים בחקלאות בשנים האחרונות קשורה בעיקר בירידה במספר העסקים העצמאיים הקטנים והירידה במספר המשקים המשפחתיים בפריפריה. לתופעה זו של מרכז המשק החקלאי בחוות גדולות המבוססות על עבודתם של זרים יש השפעות שליליות מוכרות על התפתחות החקלאות בהיסטוריה האנושית. הירידה במספר החקלאים העצמאיים והמעבר לחוות גדולות המופעלות בידי שכירים, עובדים זרים או עבדים היא תהליך היסטורי מוכר המסמל את התפוררות רקמת החיים בפריפריה הכפרית.

מדיניות הממשלה

מאז שנת 1990 בוחנים את סוגיית העובדים הזרים בישראל צוותי עבודה ממשלתיים, ועדות בין-משרדיות ועודות מקצועיות. כל הוועדות הצביעו על ההשלכות השליליות של העסקת עובדים זרים וכל

⁷ להרחבה בנושא הגדלת המכסה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תוספת למכסת העובדים הזרים בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 15 באוקטובר 2007.

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות הנוגעות לעובדים פלסטינים זרים בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 28 במאי 2007.

⁹ דניאל פינצי, היחידה לחשבונאות לאומית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פקס, 3 במרס 2008.

הוועדות המליצו על צמצום מספר העובדים הזרים ועל החלפתם של עובדים זרים בעובדים ישראלים. ממשלות ישראל אימצו חלק מהמסקנות של הוועדות והצוותים, אולם רוב ההמלצות לא יושמו.¹⁰

באפריל 2008 הוגשו לראש הממשלה מסקנותיה של ועדה נוספת – הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים בראשות הפרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל, בשיתוף משרד האוצר, משרד התמ"ת, משרד הפנים, משרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה ומשטרת ישראל (להלן: דוח אקשטיין). גם ועדה זו ממליצה על צמצום מספר העובדים הזרים ועל הגדלת שיעור העובדים הישראלים במקצועות עתירי עובדים זרים.¹¹ בכל הנוגע לתעסוקה בחקלאות, הוועדה ממליצה על צמצום מספר העובדים הזרים בחקלאות בתוך שש שנים מ-29,000 ל-5,000 ועל העסקתם של אלו בספר המרוחק בלבד.¹²

פרק 1: עובדים בענף חקלאות

1.1 עובדים ישראלים בענף חקלאות

בענף החקלאות ובבתי האריזה מועסקים עובדים עונתיים ועובדים קבועים. מספר העובדים הישראלים בחקלאות נתון בירידה שנים ארוכות, אולם בשנים האחרונות הירידה ניכרת יותר ושיעור העובדים הישראלים מתקרב לראשונה לכמחצית בלבד מכלל העובדים בענף. הירידה במספר העצמאים בענף החקלאות בולטת: הוא ירד ביותר מ-50%, מ-28,500 בשנת 1995 ל-13,200 בשנת 2007.¹³

הירידה במספר העצמאים בענף נובעת מירידה במספר המשקים הקטנים. לתופעה זו יש השפעה על המבנה החברתי בפריפריה הכפרית, והיא מעידה על צמצום היכולת של בעלי משקים קטנים להתפרנס מחקלאות. גם במספר השכירים הישראלים העובדים בחקלאות חלה ירידה בשנים האחרונות.

1.1.1 מדיניות הממשלה בנוגע לעידוד ישראלים לעבוד בחקלאות

בהצעת האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007, שהונחה על שולחן הממשלה ב-5 בספטמבר 2006, הוצע להקטין את מכסת העובדים הזרים ל-24,000. כמו כן הוצע לגרש עובדים זרים לא חוקיים כדי לפנות מקום לעובדים ישראלים.¹⁴ הצעה זו לא התקבלה, הממשלה החליטה ב-12 בספטמבר 2006 להשאיר את המכסה שנקבעה שנה קודם לכן על כנה – 26,000 עובדים.¹⁵

¹⁰ להרחבה על המלצות הוועדות: דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (דוח אקשטיין), עמ' 14-17.

¹¹ שם, עמ' 8.

¹² לפי הגדרת הוועדה הספר המרוחק הוא תחומי המועצות האזוריות ערבות הירדן, מגילות ים המלח, תמר, הערבה התיכונה, חבל איילות ורמת הנגב; שם, עמ' 55.

¹³ דניאל פינצי, היחידה לחשבונאות לאומית, הלמ"ס, פקס, 5 במרס 2008.

¹⁴ אתר משרד האוצר, הצעת האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007, "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים", http://www.mof.gov.il/budget2007/pdf/mediniyut_kalkalit2007.pdf, עמ' 24-25, תאריך כניסה: 31 במרס 2008.

¹⁵ אתר משרד האוצר, החלטת הממשלה על המדיניות הכלכלית לשנת 2007, סעיף 446, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/bud2007-hachlatot.pdf>, תאריך כניסה: 31 במרס 2008.

נוסף על כך, בהצעת האוצר האמורה הוצע להקצות 85% מתקציב ההכשרה המקצועית למבוגרים להכשרה של ישראלים ולשילובם במקצועות עתירי עובדים זרים – חקלאות, בניין וסיעוד. תוכנית זו היתה אמורה להיות מופעלת באמצעות מרכז ההשקעות במשרד התמי"ת מינואר 2007 ואילך.¹⁶ הממשלה החליטה להפעיל את התוכנית במתכונת מצומצמת יותר, ולהקצות 70% לפחות מתקציב ההכשרה המקצועית להכשרה מקצועית ולשילוב של ישראלים בענפים עתירי עובדים זרים.¹⁷ חשוב לציין כי במסגרת תוכנית זו לא הוקצה עד היום תקציב להכשרת ישראלים לעבודה בחקלאות.

האמצעי העיקרי שנקטה הממשלה כדי להגדיל את מספר העובדים הישראלים בחקלאות הוא העלאת עלות העסקתם של עובדים זרים כדי להפוך את העסקת העובדים הישראלים לזולה ואטרקטיבית יותר.¹⁸ הממשלה הטילה על המעביד היטל בשיעור 10% מעלות העסקתו של עובד זר ואגרות שנתיות.¹⁹ כמו כן, על המעביד להפריש כסף לפיקדון בעבור העובד והכסף יימסר לעובד בצאתו מהארץ (הדבר הונהג רק בענף הבניין; אמור להכנס לתוקף בענף החקלאות בספטמבר 2008).²⁰

אמצעי נוסף הוא הכרה בעבודה בחקלאות כעבודה מועדפת של חיילים משוחררים. עבודה רצופה של חצי שנה בחקלאות מזכה חיילים משוחררים במענק (8,114 ש"ח).²¹ בשנת 2007 קיבלו מענק עבודה מועדפת על עבודה בחקלאות 1,259 חיילים משוחררים, שהיו כ-10.8% מכלל החיילים המשוחררים שקיבלו מענק.²²

נשמעות טענות שאמצעים אלו למעשה פוגעים בעובדים בענף. העלות הנוספת של העסקת עובד זר מכוסה באמצעות הגדלת הניצול של העובד הזר בשעות עבודה נוספות.²³ יתרה מזו, העובד מכסה בעצמו חלק ניכר מהעלויות הנוספות באמצעות תשלום דמי תיווך הנגבים ממנו שלא כחוק. ההכרה בעבודה מועדפת גורמת לכך שמעסיקים ישלמו לחיילים משוחררים שכר מינימום בלבד בתואנה שהמענק משמש כהשלמת ההכנסה.

לדברי מר שלום בן משה, ראש אגף הכשרה מקצועית במשרד התמי"ת, שירות התעסוקה מציע הכשרה מקצועית בחקלאות, אך ההיענות נמוכה ביותר.²⁴ אולם לדברי גבי אתי צור, מנהלת תחום ייעוץ והשמה בשירות התעסוקה, מתחילת 2006 לא הציע שירות התעסוקה כל הכשרה בחקלאות. היא מציינת כי

¹⁶ אתר משרד האוצר, הצעת האוצר למדיניות הכלכלית לשנת 2007, "הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים", http://www.mof.gov.il/budget2007/pdf/mediniyut_kalkalit2007.pdf, עמ' 24-25, תאריך כניסה: 31 במרס 2008.

¹⁷ אתר משרד האוצר, החלטת הממשלה על המדיניות הכלכלית לשנת 2007, סעיף 446, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/bud2007-hachlatot.pdf>, תאריך כניסה: 31 במרס 2008.

¹⁸ אתר משרד האוצר, החלטת הממשלה על המדיניות הכלכלית לשנת 2007, 12 בספטמבר 2006, סעיף 447, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/bud2007-hachlatot.pdf>, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2008.

¹⁹ אתר משרד התמי"ת, <http://ecom.gov.il/Voucher/InpuPage.aspx?vid=151&lng=he>, תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

²⁰ אתר משרד התמי"ת, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/37704241-11E6-4594-A65C-2CE34A8F6D42.htm>, תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

²¹ אתר משרד התמי"ת, http://www.hachvana.mod.gov.il/pages/zchut/zchut_avoda_nidreshet.asp?UN=3, http://www.hachvana.mod.gov.il/pages/zchut/zchut_avoda_nidreshet.asp?UN=3&HD=3&SUB_UN=1, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2008.

²² אסתר טולדאנו, מחלקת התכנון והמחקר, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 11 במרס 2008.

²³ עו"ד טל דגן, ארגון "קו לעובד", מכתב, 28 בפברואר 2008.

²⁴ שלום בן משה, ראש האגף להכשרה מקצועית במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 31 במרס 2008.

הבעיה בהשמת עובדים בחקלאות אינה חוסר הכשרה אלא משכורות נמוכות והצעות עבודה מעטות ממעסיקים בענף.²⁵ שירות התעסוקה מקבל מדי חודש כמה עשרות פניות ממעסיקים שמבקשים להעסיק עובדים מקצועיים בחקלאות. בדצמבר 2007 נדרשו בשירות התעסוקה 75 עובדים בענף החקלאות – 0.6% מכלל העובדים המקצועיים שנדרשו בשירות התעסוקה. 77 מבקשי עבודה הושמו.²⁶

ממשלת ישראל מצהירה על חשיבות השילוב של ישראלים בשוק העבודה והעלאת שיעור ההשתתפות של ישראלים בכוח העבודה במשק.²⁷ האמצעי העיקרי שהיא נוקטת הוא ייקור העסקתם של עובדים זרים. על אף ההמלצות לא קוצצו מכסות העובדים הזרים ולא ננקטו צעדים לעידוד העסקת ישראלים בחקלאות.

פיילוט לעידוד תעסוקת ישראלים בחקלאות

במסגרת תקציב המדינה האחרון התחייבה הממשלה להעמיד תקציב של 5 מיליוני ש"ח בשנה במשך שנתיים להפעלת פיילוט לעידוד תעסוקת ישראלים בחקלאות. משרד האוצר הסכים להעמיד את התקציב בתמורה להפסקת הליך חקיקה שהוביל חבר הכנסת רן כהן, שנועד לחייב את הממשלה בחוק להשקיע בעידוד ישראלים לעבוד בחקלאות. לטענת משרד האוצר, יישום התוכנית אמור להיעשות בשירות התעסוקה ובמשרד החקלאות, והאחריות ליישומה מוטלת על משרד החקלאות, שכן תקציב התוכנית נמצא בתקציבו.²⁸ ממשרד החקלאות נמסר כי המשרד לא קיבל תקציב ליישום התוכנית ויישום התוכנית אינו באחריות המשרד. המשרד העביר את הצעותיו לפיילוט לידי שירות התעסוקה ומשרד האוצר, ומשרד האוצר מרכז את הטיפול בתוכנית, שאמורה להתבצע בידי שירות התעסוקה.²⁹ משירות התעסוקה נמסר כי השירות מוכן ליישום התוכנית והוא ממתין להעברת רשימת ההטבות ממשרד האוצר ורשימת החקלאים שישתתפו בפיילוט ממשרד החקלאות.³⁰

לנוכח הסתירות בתשובת המשרדים לפנייתנו, מסרה ד"ר תניב רופא ממשרד החקלאות כי המשרדים ינהלו דיון מחודש בנושא הפיילוט לעידוד ישראלים לעבוד בחקלאות. משרד החקלאות מתחייב למסור המלצה מקצועית בנוגע לפיילוט ורואה בעצמו גורם ממליץ, ולא גורם מבצע.³¹ עד לסגירת מסמך זה לא נמסר לידי הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים על התקדמות נוספת ביישום הפיילוט.

²⁵ אתי צור, רכזת מנהלת תחום ייעוץ והשמה בשירות התעסוקה, שיחת טלפון, 1 באפריל 2008.

²⁶ אתר שירות התעסוקה, <http://www.taasuka.gov.il/NR/rdonlyres/8028E993-1323-4B1D-8A9D-098404E958B1/0/droshim1207.doc>, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2008.

²⁷ ראה לדוגמה: הצעדים לצמצום הפערים החברתיים והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה, אתר משרד האוצר, <http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm?dbudget.htm>, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2008; החלטת ממשלה 2393, 23 בספטמבר 2007, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2007/09/des2393.htm>, תאריך כניסה: 18 בפברואר 2008.

²⁸ יובל יעקובי, פרנט תעסוקה, משרד האוצר, שיחת טלפון, 25 בפברואר 2008.

²⁹ ד"ר תניב רופא, משרד החקלאות, שיחת טלפון, 25 בפברואר 2008.

³⁰ ישראל אוקסהורן, אגף השמה בשירות התעסוקה, שיחת טלפון, 25 בפברואר 2008.

³¹ ד"ר תניב רופא, משרד החקלאות, שיחת טלפון, 26 בפברואר 2008.

בעיה מרכזית הקשורה לתעסוקה של ישראלים היא מציאת עבודה בתנאים הולמים. לפי משרד החקלאות יש מחסור בעובדים בענף, אולם עובדים ישראלים מתקשים למצוא עבודה אצל חקלאים בעלי היתר להעסקת עובד זר.

בפברואר 2008 פנתה עמותת "מען" אל שר החקלאות והתחייבה להעמיד לרשות חקלאים 1,000 עובדים ישראלים במסגרת פרויקט השמה מיוחד שיופעל באזור מוסכם.³² משרד החקלאות השיב כי בענף החקלאות דרושים עובדים, והציע לעמותה "לפעול בנושא חשוב זה במתואם עם משרד החקלאות מבלי להיגרר להצעות שמיושן עשוי לגרום נזק לציבור החקלאים ולאלה המספקים להם שירותים שונים".³³ גם דוח אקשטיין מצביע על הצורך בשיתוף פעולה בין ארגונים לא ממשלתיים המעודדים השתלבות של ישראלים בעבודה חקלאית כאמצעי להגברת ההשתלבות של ישראלים בענף.³⁴ **כיום משרד החקלאות מתמקד בדרישה להעלות את מספר העובדים הזרים. הוא אינו שותף לתוכניות להשמת עובדים ישראלים ואינו מחפש דרכים לעידוד עובדים ישראלים לעבוד בחקלאות.**

הכשרה מקצועית לעבודה בחקלאות

למרות הטענה שיש צורך בעובדים מיומנים בחקלאות, אין כיום הכשרה מקצועית לעבודה בחקלאות.³⁵

בפברואר מסר מר שלום בן משה, ראש האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, כי האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת מכין תוכנית הכשרה פנים-מפעלית בחקלאות.³⁶ ההכשרה הפנים-מפעלית היא הכשרה מקצועית שנותנים מעסיקים המעוניינים לקלוט עובדים. הם מקבלים לשם כך סיוע מהמדינה בתקופת ההכשרה. הכשרה הפנים-מפעלית מבוססת על השתתפות של משרד התמ"ת במימון המשכורת לעובד בזמן הכשרה של חודש עד שלושה חודשים תמורת התחייבות של המעסיק שיעסיק את העובד שלושה חודשים נוספים לפחות. הנוהל של הכשרה פנים-מפעלית בחקלאות עומד בימים אלו לפני אישור. ההכשרה הפנים-מפעלית תהיה וולונטרית, ומעסיקים לא יחויבו במסגרת הנוהל החדש להעסיק עובדים ישראלים במקום עובדים זרים.³⁷ יש לציין כי נכון לאמצע מאי אין התקדמות של ממש בפיתוח התוכנית לקראת יישומה. הגורמים המקצועיים קיימו כמה ישיבות, אולם לא התקבלה כל החלטה, גם לא בדבר האופי הסופי של הכשרה פנים-מפעלית או הכשרה אחרת.

³² אסף אדיב, מנכ"ל עמותת "מען", מכתב לשר החקלאות, 19 בפברואר 2008.

³³ נמרוד ויזינסקי יועץ לשר החקלאות, מכתב לאסף אדיב, מנכ"ל עמותת "מען", 21 בפברואר 2008.

³⁴ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), עמ' 56.

³⁵ אתר שירות התעסוקה, <http://www.taasuka.gov.il/Taasuka/Employment+Consultation/yeuts.htm?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b4DDA642D-DCF1-49FB-AF28-C003E2E85CBD%7d&NRORIGINALURL=%2fTaasuka%2fEmployment%2bConsultation%2f&NRCACHEHINT=Guest>, תאריך כניסה: 25 בפברואר 2008.

³⁶ שלום בן משה, ראש האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, שיחה, 25 בפברואר 2008.

³⁷ אנה גליק, סגנית ראש האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת, שיחה טלפון, 25 בפברואר 2008.

במסגרת "אורות לתעסוקה" – תוכנית להשמת מובטלים מקבלי קצבאות בעבודה באמצעות הכשרה מקצועית במרכזי תעסוקה – לא מכשירים כיום עובדים לעבודה בענף החקלאות.³⁸ מרכזי התוכנית מסרו כי אין ביקוש לעובדים בענף ולכן אין הם מפנים עובדים לחקלאות. באזור נתניה יש הפניה עונתית לעבודה בחקלאות, אולם היות שמטרת מרכזי התוכנית היא השמה ארוכת טווח, הם מעדיפים שלא להפנות עובדים לעבודה עונתית בחקלאות. במרכז נתניה נעשתה הכשרה לעובדי משתלות וגננות.³⁹ המרכזים פתוחים לשיתוף פעולה בנוגע להכשרה מקצועית לעובדים בעבודה ארוכת טווח.

1.2 עובדים זרים בענף החקלאות

28,472 עובדים זרים מועסקים בענף החקלאות אצל 5,541 בעלי היתרים.⁴⁰ החקלאים מקבלים את ההיתר לפי חישוב של משרד החקלאות על בסיס גודל המשקים והענפים הקיימים בהם. לכל גידול וגידול נקבע מפתח,⁴¹ והוא מוכפל במספר הדונמים של הגידול כדי לקבוע את מספר העובדים הזרים הנדרש.⁴² חשוב לציין כי משרד החקלאות פועל להגדלת מכסת העובדים הזרים שאישרה הממשלה בטענה שלפי החישוב יש מחסור בעובדים זרים בענף.

בעניין זה נציין שדוח אקשטיין ממליץ כי קביעת המכסות להעסקת עובדים זרים בחקלאות לא תיוותר בידי משרד החקלאות אלא תופקד בידי יחידה חדשה שתוקם – היחידה הכלכלית לעובדים לא ישראלים, ותיעשה בשיתוף משרד החקלאות.⁴³

החקלאים מגישים למשרד החקלאות בקשה להעסיק עובד זר על בסיס המכסה הקיימת. משרד החקלאות מעבד את נתוני החקלאים ומגיש ליחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת את המלצותיו בדבר צורכי החקלאים. משרד התמ"ת בוחן את הנתונים, גורע את מי שמכסתם נשללה או הוקפאה ונותן היתרים.⁴⁴

³⁸ "אורות לתעסוקה" היא התוכנית המחליפה את תוכנית מהל"ב – מרכזי השמה בניהול פרטי ובפיקוח משרד התמ"ת, המיועדים להחזרת מקבלי הבטחת הכנסה לשוק העבודה.

³⁹ אריה סיוון, מנכ"ל "אג'נס" חדרה-נתניה, שיחת טלפון, 4 במרס 2008.

⁴⁰ אתר משרד החקלאות, <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/D23A2102-C3F7-4134-8987-990D5E38E6E5/0>, [הקצאה80קובץלאינטרנט.xls](http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/D23A2102-C3F7-4134-8987-990D5E38E6E5/0), תאריך כניסה: 25 בפברואר 2008.

⁴¹ המפתח בכמה ענפים לדוגמה: בצל – 0.0119 עובדים לדונם; חציל – 0.026 עובדים לדונם; עגבניות חממה – 0.1652 עובדים לדונם; בננות – 0.022 עובדים לדונם; שסק – 0.1037 עובדים לדונם.

⁴² אתר משרד התמ"ת, [http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/6B0FC10D-7B5A-4015-81FA-615AD968EE70/0/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%9E%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%9D%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%A0%D7%AA%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%9D%D7%A4%D7%99%D7%AA.xls](http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/6B0FC10D-7B5A-4015-81FA-615AD968EE70/0/%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%9E%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%9D%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%A0%D7%AA%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%9D%D7%A4%D7%99%D7%AA.xls?bcsi_scan_C0DDF20615F2D3B0=0&bcsi_scan_filename=%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%9E%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%9D%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%9B%D7%A0%D7%AA%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%D7%AA.xls), תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

⁴³ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), עמ' 55.

⁴⁴ אבנר פרס, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 10 במרס 2008.

במדינת ישראל עובדים כיום כחוק בחקלאות 28,427 עובדים זרים כדלקמן:⁴⁵

א. מכסה רגילה: 26,000; מועסקים בפועל: 25,795.

ב. מכסת יצואנים: 2,500; מועסקים בפועל: 2,339.⁴⁶

ג. מכסת גוש-קטיף: 300, מועסקים בפועל: 293.⁴⁷

להערכת משרד החקלאות דרושים כיום בישראל 44,000 עובדים זרים. נקבעה מכסה של 26,000 עובדים זרים ועוד 3,000 במכסת יצואנים, כפשרה בין דרישת המשרד להגדיל את מספר העובדים הזרים ובין מדיניות הממשלה להגביל את מספרם.⁴⁸

האפשרות להפיק רווח מעצם קבלת היתר לעובד זר, הבאתו והעסקתו מעודדת תופעה של הצגת נתונים כוזבים כדי לקבל יותר היתרים. משרד החקלאות פרסם רשימה של חקלאים שהגישו בקשה לקבל היתר אף שלא עמדו בקריטריונים להגדלת מספר ההיתרים שבידיהם.⁴⁹

פטור מאישור שירות התעסוקה

בענפים שיש בהם מכסות לפי החלטות הממשלה אין צורך לקבל אישור משירות התעסוקה הקובע כי אין ישראלי שיכול לעשות את העבודה. מכיוון שאין חובה להוכיח צורך בעובד זר בשל העדר עובדים ישראליים לעבודה במקצוע, אין למעסיק תמריץ להעסיק ישראליים בכל מגוון עבודות החקלאות. בענף החקלאות יש דרישה להעסיק עובד ישראלי על כל עובד זר רק במסגרת מכסת היצואנים, וגם במסגרת זו יש פטור ליצואנים בערבה.⁵⁰

מתן רשיונות נהיגה על טרקטור ועל מלגזה לעובדים זרים

זה כמה שנים משרד התחבורה מאפשר לימודי נהיגה על טרקטור ומלגזה ללא דרישה לתושבות של התלמיד בישראל. זהו סעיף לימודי הנהיגה היחיד שבו התלמיד לא נדרש להיות תושב.⁵¹ כך עובדים זרים יכולים ללמוד נהיגה על כלים חקלאיים ולהפוך לעובדים מקצועיים בכמה תחומי עבודה בענף החקלאות.

⁴⁵ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 13 בפברואר 2007.

⁴⁶ מכסת יצואנים היא תוספת למכסה הרגילה הניתנת לחקלאים העוסקים ביצוא.

⁴⁷ מכסת גוש-קטיף היא מכסה מיוחדת לחקלאים שהיו בעלי משקים בגוש-קטיף.

⁴⁸ ד"ר תניב רופא, משרד החקלאות, שיחת טלפון, 25 בפברואר 2008.

⁴⁹ אתר משרד החקלאות, http://www.moag.gov.il/agri/console/pub_results.aspx?types=:845;&pub_date_from=01/01/2008&pub_date_util=20/01/2008&mysort=2&find_both=true¤t_posting={FC10A94A-A663-4FD6-A48C-22299D05238B}&exactly=false&def=false, תאריך כניסה: 5 במרס 2008.

⁵⁰ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, 27 בפברואר 2008.

⁵¹ אתר משרד התחבורה, http://www.mot.gov.il/wps/portal/!ut/p/ s.7 0 A/7 0 52H/.cmd/ad/ar/sa.subject/c/6 0 341/ce/7 0 52Q/p/5 0 4FS/d/0?PC 7 0 52Q subject=HE_RISHUI_INFO_51&actionType=bro wse#7 0 52Q, תאריך כניסה: 14 בפברואר 2008.

לפי מידע שנמסר מאגף הרישוי יש בישראל כיום כ-5,000 עובדים זרים תאילנדים בענף החקלאות בעלי רשיון טרקטור.⁵²

עלות העסקת עובד זר

על בעלי ההיתרים להעסקת עובדים זרים מוטלים היטלים. בעת הגשת הבקשה להעסיק עובד זר מוטל על המעסיק היטל של 500 ש"ח. על כל עובד זר על המעסיק לשלם אגרה של 1,060 ש"ח בשנה.⁵³

נוסף על ההיטלים שעל המעביד לשלם למדינה מוטלת על המעביד חובה לשלם לעובד שכר מינימום או שכר שעה לפי חוקי העבודה המקובלים בישראל. מספטמבר 2008 ואילך יחויב המעביד להפריש 720 ש"ח מדי חודש דמי פיקדון, ואלה ישולמו לעובד בעת יציאתו מהארץ. המעביד רשאי לנכות משכר העובד דמי לינה (גובהם תלוי באזור) ודמי ביטוח בריאות בסך 106 ש"ח בחודש.⁵⁴

האגרות נועדו ליקר את עלות העסקתו של עובד זר וכך לעודד העסקת ישראלים. בפועל, ההכנסה האפשרית ממקסום הרווח מעצם הזמנת עובד זר והעסקתו עולה במידה ניכרת על ההוצאה בגין העסקת עובד זר.⁵⁵ נוסף על כך, מי שנושא בנטל ייקור ההעסקה הוא העובד הזר עצמו, אשר דמי התיווך שנגבים ממנו שלא כחוק עולים בד בבד עם הגדלת ההיטלים. **בעניין זה נציין כי הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), ממליצה להעלות את עלות העסקתם של עובדים עונתיים זרים ופלסטינים ב-40%.⁵⁶**

1.3 עובדים פלסטינים בענף החקלאות

בישראל עובדים כ-2,000 פלסטינים בעלי היתר עבודה קבוע בענף החקלאות. במהלך השנה מצטרפים למספר זה כ-800 עובדים עונתיים בענף התות, 1,600 עובדים בענף הזיתים ו-3,000 עובדים בקטף האפרסמונים וההדרים.⁵⁷ בממוצע לאורך השנה עובדים בתחומי מדינת ישראל כ-3,500 עובדים פלסטינים, ועוד כמה מאות עובדים בחקלאות ביישובים הישראליים בבקעת הירדן וביהודה ושומרון. לפי הערכות יש בישראל ויהודה ושומרון כמה אלפי עובדים פלסטינים לא חוקיים בחקלאות. העובדים הפלסטינים אינם נכנסים לישראל כשמוטל סגר, ואילו העובדים ביהודה ושומרון אינם מושפעים מהטלת סגרים אלא מהחלטות אלוף הפיקוד.⁵⁸

כדי לקבל היתר לעבוד בישראל או ביהודה ושומרון, על מבקש ההיתר להיות בעל כרטיס מגנטי המאפשר כניסה לישראל. הכרטיס המגנטי ניתן רק למי שאינם מנועי קבלה בידי השב"כ או המשטרה. המינהל

⁵² חנן אהרון, מנהל אגף רישוי ותפעול, פקס, 10 במרס 2008.

⁵³ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁵⁴ אתר משרד התמי"ת, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/37704241-11E6-4594-A65C-2CE34A8F6D42.htm>, תאריך כניסה: 1 באפריל 2008.

⁵⁵ ראה במסמך זה, סעיף 4.2 – בעיות של תעסוקה, יחסי עבודה והפרת זכויות עובדים בחקלאות – עובדים זרים.

⁵⁶ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), עמ' 55-56.

⁵⁷ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁵⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות הנוגעות לעובדים פלסטינים זרים בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 28 במאי 2007.

האזרחי הוא שנותן היתר לעבוד ביהודה ושומרון. קבלת היתר עבודה בתחומי מדינת ישראל נעשית באמצעות פנייה ישירה של המעסיק אל מדור התשלומים של יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת.⁵⁹ מדור התשלומים עומד בקשר ישיר עם החקלאים לשם מתן היתרים לעובדים פלסטינים.

העסקת עובדים פלסטינים בתחומי מדינת ישראל נתונה באחריותו של מדור התשלומים ביחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת. מדור התשלומים אחראי לכך שהעובדים הפלסטינים במדינת ישראל יקבלו את מלוא הזכויות והתנאים שמקבלים עובדים ישראלים – תנאי שכר ותנאים סוציאליים.⁶⁰ מדור התשלומים מקבל מהמעביד דוח של נתוני התשלום לעובדים הפלסטינים. מדור התשלומים גובה מהמעביד את השכר הכולל (ברוטו), מחשב את השכר נטו שהוא מחזיר למעביד כדי שישלם לעובדים ומנפיק תלוש משכורת לעובד. ההפרשות הסוציאליות מטופלות במדור התשלומים.⁶¹

1.4 העסקת מבקשי מקלט

בשנת 2007 גדל במידה ניכרת מספר המסתננים לישראל המוגדרים מבקשי מקלט מסיבות הומניטריות. כיום שוהים בישראל כ-6,000 מבקשי מקלט מאפריקה. כ-2,500 מהם קיבלו אישורי עבודה, ועוד כמה מאות הועברו לחלופת מעצר ועבודה אצל מעסיקים שונים.

בתחילת הגל האחרון של הגעת מבקשי המקלט נשלחו מבקשי מקלט מסודן לעבוד בחקלאות כחלופת מעצר. גם לאחר ביטול הצורך בחלופת מעצר נשלחו מבקשי מקלט מסודן ומאריתריאה לעבוד במשקים חקלאיים. לאחר הגעת מבקשי המקלט מאריתריאה, החלה המדינה לשחרר אותם מבתי-הסוהר. כמה מאות הועברו באוטובוסים מבתי-הסוהר לנקודות איסוף במועצות האזוריות ונלקחו באופן עצמאי לעבודה אצל חקלאים. ממאות מבקשי המקלט שהחלו לעבוד בחקלאות נותרו היום מעטים.⁶²

פרק 2: בעיות תעסוקה, יחסי עבודה והפרת זכויות עובדים בחקלאות

אל הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים הגיעו דיווחים קשים הנוגעים להעסקה בענף החקלאות. לפיכך, בפרק זה מוצגות בעיות התעסוקה של כל אחת מקבוצות העובדים בחקלאות.

2.1 עובדים ישראלים

עובדי ענף החקלאות הישראלים קרובים לתחתית סולם השכר במשק (מתחתיו רק ענף שירותי האירוח והאוכל).⁶³ השכר הממוצע בחקלאות בשנת 2006 היה 4,585 ש"ח, ואילו השכר הממוצע במשק היה

⁵⁹ אהרון ברזאני, ראש מדור תשלומים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 28 במאי 2007.

⁶⁰ אתר משרד התמי"ת, <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/D4B85643-2BF3-48C4-8A5C-DC1323EE7EFC.htm>, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2008.

⁶¹ אבנר פרס, מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁶² טלי קריצמן, התוכנית לזכויות פליטים אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁶³ אתר הלמ"ס, http://www1.cbs.gov.il/shnaton58/st12_36x.pdf, תאריך כניסה: 1 באפריל 2008.

7,576 ש"ח. בשנת 2007 היה השכר 4,688 ש"ח, ואילו השכר הממוצע במשק היה 7,642 ש"ח.⁶⁴ בשנים 2005-2007 נשאר השכר בענף החקלאות נמוך בכ-3,000 ש"ח מהשכר הממוצע.⁶⁵ מספר העובדים הישראליים בענף פוחת מדי שנה בשל תנאי השכר והתנאים הנלווים. לאחרונה מתנהל משא-ומתן על שיפור תנאי ההסכם הקיבוצי בענף בין איגוד הפועלים החקלאיים להתאחדות האיכרים, אולם הוא מלווה בקשיים.

בעיה נוספת היא אכיפת חוקי העבודה על המעסיקים. בשנת 2004 היו 23 פקחים של האגף לאכיפת חוקי עבודה ממונים על אכיפת חוקי העבודה בעבור כל העובדים הישראליים. עד פברואר 2008 נוספו עוד 12 פקחים בלבד.⁶⁶

העובדים הישראליים בענף החקלאות מתקשים להתחרות בעבודה הזרה בענף. לדברי מר ינון בעדני, מזכיר איגוד הפועלים החקלאיים, "עובד זר עובד יותר משמונה שעות בעבור פחות שכר וזמין תמיד לחקלאי, שכן הוא מתגורר בתחום המשק".⁶⁷ בעיה נוספת היא התנדטיות בעבודה בחקלאות. בעל היתר להעסקת עובד זר לא יוותר על העובד או על היתר במהלך השנה מחוץ לעונה החקלאית, גם כשהעובד הזר אמור לתת מענה עונתי, על כן עובדים ישראלים יהיו תמיד הראשונים שיאבדו את עבודתם. בעקבות נזקי הקרה בחורף האחרון הושבתה או צומצמה העבודה במשקים חקלאיים רבים, ולפי עדויות שהגיעו לידי הוועדה פוטרו מעסיקים רבים את העובדים הישראליים והשאירו את העובדים הזרים בלבד לעבודה במתכונת מצומצמת.

יש ירידה במספר השכירים הישראליים בשנים האחרונות. לדברי מר בעדני, יש כמה סיבות לירידה במספר השכירים הישראליים:⁶⁸

א. **עובדים עונתיים:** כיום העבודה העונתית אינה מוכרת לצורך קבלת דמי אבטלה.⁶⁹ עד לתוכנית הכלכלית של 2002/03 היה אפשר לקבל דמי אבטלה גם לאחר חצי שנה של עבודה רציפה, והדבר איפשר לעובדי עבודות עונתיות בחקלאות לקבל דמי אבטלה בתום העונה החקלאית. רבות מהעבודות הזמינות בענף החקלאות הן עונתיות, בעיקר במטעים ובאריזה. ביטול ההכרה בעבודה העונתית לצורך קבלת דמי אבטלה והעדר הסדרים אחרים לעובדים עונתיים פוגעים באטרקטיביות של העבודה העונתית.

ב. **שכר:** השכר בענף החקלאות נמוך, על-פי רוב שכר מינימום.⁷⁰

⁶⁴ אתר הלמ"ס, http://www1.cbs.gov.il/www/y_labor/e1_02.pdf, תאריך כניסה: 5 במרס 2008. יש לציין כי נתון זה כולל גם את עובדי הגינון והמשתלות, והשכר הממוצע בחקלאות בלבד נמוך יותר.

⁶⁵ אתר הלמ"ס, <http://www1.cbs.gov.il/www/haklaut/maz3.pdf>, תאריך כניסה: 1 באפריל 2008.

⁶⁶ אודליה נוריאל, רכות באגף לאכיפת חוקי עבודה במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 13 במרס 2008.

⁶⁷ ינון בעדני, מזכיר ארצי של איגוד הפועלים החקלאיים, שיחת טלפון, 5 במרס 2008.

⁶⁸ ש.ם.

⁶⁹ אתר משרד האוצר, המדיניות הכלכלית 2002-2003, <http://www.mof.gov.il/budget2007/fbudget.htm>, תאריך כניסה: 5 במרס 2008.

⁷⁰ בדוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים נקבע כי עלות שעת עבודה של עובדים זרים היא 65% מעלות שעת עבודה של ישראלים, ועלות שעת העבודה של עובדים פלסטינים היא 29% בלבד (עמ' 36).

ג. **עובדים זרים**: המדינה מגדילה את מכסת העובדים הזרים והם תופסים את מקומות העבודה של העובדים הישראלים, בעיקר במושבים.⁷¹

ד. **מיכון**: ענף החקלאות, ובעיקר תחום האריזה, נתון בשנים האחרונות בתהליך מיכון, ויש פחות צורך בעובדים ופחות מקומות עבודה בענף.

2.2 עובדים זרים

לידי הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים מגיעות דרך קבע תלונות של עובדים זרים אשר פונים אל ארגוני הסיוע בנוגע לתנאי העסקתם ותשלום שכרם. ענף החקלאות אינו יוצא דופן מבחינה זו. ארגון "קו לעובד" ערך בשנת 2007 סקר על סמך ראיונות עם 147 עובדים תאילנדים בענף החקלאות בכל הארץ.⁷² התלונות העיקריות היו בתחומים האלה:

א. **תשלום דמי תיווך**: בשנת 2005 נגבו דמי התיווך שלא כחוק מעובדים זרים בענף החקלאות בסכום של \$7,240 לעובד בממוצע; בשנת 2007 הגיע הסכום הממוצע ל-\$8,337.

ב. **שכר**: עובדים זרים בענף החקלאות דיווחו כי שכר העבודה הממוצע לשעה הוא 12.8 ש"ח – כ-7 ש"ח פחות משכר המינימום לשעה (19.95 ש"ח). השכר הממוצע לשעות נוספות היה 13.7 ש"ח לשעה – 11-16 ש"ח פחות משכר המינימום לשעות נוספות. ביוני ויולי 2007 נערך מבצע הסברה נרחב של פקחי יחידת הסמך בקרב בעלי ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות, ובמסגרתו הסבירו הפקחים לבעלי ההיתרים את זכויות העובדים בכינוסים אזוריים. **עם זאת, מקורות ביחידת הסמך מודים כי קשה לשרש את הנורמה של תשלום 102 ש"ח ליום עבודה – נורמה מקובלת בקרב מעסיקים פרטיים בענף.**

ג. **היקף העבודה**: עובדים רבים התלוננו על ימי עבודה של 10 שעות ומעלה, על-פי רוב ללא תמורה מלאה. לעובדים שעבדו 300-360 שעות בחודש נפקו תלושי שכר בעבור 200 שעות בחודש בלבד. **שיטה זו של הנפקת תלושי שכר פיקטיביים שבהם מוצהר על 200 שעות עבודה תמורת 3,700 ש"ח בחודש מאפשרת מראית עין של שמירת שכר המינימום בענף. כמחצית העובדים הזרים דיווחו על עבודה בשבתות ובחגים ללא תוספת שכר.**

ד. **הלנת שכר**: כ-77% מהמשתתפים בסקר דיווחו על הלנת שכר. הצורה הנפוצה של הלנת השכר היא עיכוב התשלום חודשים אחדים ללא תשלום ריבית או פיצוי על ההלנה.

ה. **תנאי מגורים**: כ-24% מהעובדים הזרים בחקלאות התלוננו על תנאי מגוריהם.

נוסף על הבעיות האלה קיימת תופעה של הוצאה מהארץ בכפייה בידי מעסיקים, של איומים על עובדים ולקיחת דרכוניהם ושל ניכוי האגרה המוטלת על מעסיקי עובדים זרים משכרם של העובדים. בהעסקת

⁷¹ בדוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים מוצג כי מחקרים מוכיחים כי היציאה מתעסוקה ואף הנשירה מכוח העבודה של ישראלים צעירים מעוטי השכלה בענפי הבינוי והחקלאות קשורה בהעסקת עובדים לא ישראלים בענפים אלו. (עמ' 22).

⁷² נתוני הסקר המלאים: אתר "קו לעובד", http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1169_file.doc, תאריך כניסה: 3 במרס 2008.

העובדים הזרים בענף נוצרו גם בעיות המאפיינות את העסקתם של עובדים זרים בישראל בכלל, כגון הרעה בתנאי העסקה והשכר של עובדים ישראלים.

גם בתחום האכיפה יש בעיה חמורה: יחידת הסמך במשרד התמי"ת ממונה על אכיפת חוקי העבודה ועל שמירת זכויות העובדים הזרים, אולם אין בידיה כלי ענישה אפקטיביים לטיפול במעסיקים עבריינים בענף. פקחי יחידת הסמך מטילים קנסות על מעסיקים עבריינים שנתפסים, אולם הם אינם רשאים לשלול היתרי העסקה ממעבידים ליותר משנה.⁷³ נוסף על כך בדרך כלל לא מוטלות הסנקציות המרביבות בשנים 2006-2007 צומצם זמנית מספר ההיתרים לכמה עשרות מעסיקים, והותנו חלק מההיתרים למעסיקים אחדים.⁷⁴ בכמה מקרים ניתנו ההיתרים מחדש רק לחצי שנה.⁷⁵ מנהלי האזורים והפקחים של יחידת הסמך עובדים בשיתוף פעולה עם הארגונים החברתיים ומקבלים מהם דיווחים שוטפים על תלונות של עובדים זרים בענף.⁷⁶

מספר הפקחים הממונים על שמירת זכויות העובדים הזרים בירידה. עד יולי 2004 היה האגף לאכיפת חוקי עבודה ממונה על אכיפת חוקי העבודה הן על המעסיקים עובדים זרים והן על המעסיקים עובדים ישראלים. האגף העסיק אז 132 פקחים – 109 מהם באכיפת חוקי העבודה על מעסיקי עובדים זרים.⁷⁷ כיום מועסקים באגף 50 פקחים הממונים על אכיפת חוקי העבודה על כלל מעסיקי העובדים הזרים במשק.⁷⁸

מכיוון שאפשר להפיק רווח מעצם הבאת עובד זר, מובאים לארץ מאות עובדים זרים מיותרים שמעסיקיהם אינם משלמים את שכרם והם עוזבים אותם והופכים לעובדים לא חוקיים. נוסף על עובדים שהובאו ומראש לא חיכתה להם עבודה, יש עובדים שלא הצליחו לממש את מלוא זמן האשרה בארץ משום שהפכו לא חוקיים וגורשו. עד סגירת המסמך לא מסר לנו מינהל האוכלוסין במשרד הפנים את הנתונים על מספר העובדים בחקלאות שמגורשים מדי שנה, את הנתונים על מספר העובדים הזרים בחקלאות שמצליחים לממש את מלוא זמן האשרה ואת הערכותיו בדבר מספר העובדים הזרים בחקלאות שהפכו ללא חוקיים משום שעזבו את המעביד.

הבאת תאילנדים לישראל באמצעות ארגון העבודה העולמי (IOM)

בהחלטת הממשלה מ-31 ביולי 2005, נקבע: "במטרה למנוע ניצול לרעה של עובדים זרים וגביית עמלות מופרזות מאותם עובדים, ייקבע הסדר מול ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) ומשרד העבודה

⁷³ עו"ד שושנה שטראוס, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2008.

⁷⁴ עו"ד נטע ברנר, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2008.

⁷⁵ לימור ארזאני, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2008.

⁷⁶ גלי בן מיכאל, סגנית מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 12 במרס 2008.

⁷⁷ מבקר המדינה, דוח שנתי 54 לשנת 2004, אכיפת חוקי עבודה, מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אכיפת חוקי העבודה בישראל, כתיבה: שלי לוי, 11 בדצמבר 2006.

⁷⁸ גלי בן מיכאל, סגנית מנהל יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 12 במרס 2008.

התאי (תאילנדי) לפיקוח על גיוס עובדים זרים לחקלאות בישראל⁷⁹. ב-1 במאי 2008, כמעט שלוש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, היה אמור להיכנס לתוקפו נוהל המחייב הבאת עובדים זרים מתאילנד רק באמצעות ארגון העבודה העולמי⁸⁰. נכון להיום לא נקבעו נוהלי עבודה מסודרים לשיתוף הפעולה בין יחידת הסמך במשרד התמ"ת לסניף הארגון בתאילנד⁸¹.

הרפורמה בשיטת ההעסקה בענף החקלאות

בכל הענפים שמועסקים בהם עובדים זרים הונהגו בשנתיים האחרונות רפורמות שנועדו לשפר את תנאי ההעסקה של העובדים הזרים. לפי החלטת ממשלה 447, "שינוי שיטת העסקה של עובדים זרים בענף החקלאות", באפריל 2007 היתה אמורה להיות מוחלט שיטת העסקה חדשה בענף החקלאות, שלפיה חברות כוח האדם הן האחראיות לתנאי השכר וההעסקה של העובדים. שיטה זו היתה מאפשרת למדינה להטיל עונשים מינהליים על חברות כוח אדם, לקנוס אותן ואף לסגור אותן⁸². בתחילת פברואר, כעשרה חודשים לאחר שהרפורמה היתה אמורה להיכנס לתוקף, החליטה ממשלת ישראל (החלטה 3072) לדחות את תחילתה ל-1 בספטמבר 2008⁸³.

יש לציין כי בענף הבניין הרפורמה בשיטת ההעסקה נכנסה לתוקף. בעיית הגבייה של דמי התיווך שלא כחוק בענף זה לא נפתרה, אולם הופחתו רבות מתופעות העבריינות בהעסקת העובדים הזרים בענף.

2.3 עובדים פלסטינים

מן העדויות שאספו ארגונים חברתיים עולה כי העובדים הפלסטינים בישראל נתונים לסחיטה ביד מעסיקים, הערים לקשיים במציאת עבודה בישראל. נוסף על כך, העובדים הפלסטינים מפסידים ימי עבודה ושכר כאשר מוטל סגר, אף שיש בידיהם אישור הניתן רק למי שאינו מהווה סכנה ביטחונית לישראל⁸⁴.

עובדים פלסטינים מועסקים לפי שעות וימים ולא לפי חודשים. בישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים ב-3 ביולי 2007 אמר מר אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים במשרד התמ"ת, כי במהרה תתאפשר העסקה לפי חודשים מלאים, ולא רק לפי ימים⁸⁵. **עד היום לא נעשה המעבר לחישוב חודשי**. לדברי מר ברזאני מבחינת העובד אין הבדל בין שיטות החישוב, ולחישוב לפי ימים יש יתרונות⁸⁶.

⁷⁹ אתר משרד התמ"ת, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/93FE6CAC-589B-4A4F-AFD4-A724C6E40E21.htm>, תאריך כניסה: 7 באפריל 2008.

⁸⁰ שם.

⁸¹ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 7 באפריל 2008.

⁸² אתר משרד התמ"ת, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/A4C884D7-F9E0-41C5-A7AB-325F4EE84E2D.htm>, תאריך כניסה: 10 במרס 2008.

⁸³ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2008/02/des3072.htm>, תאריך כניסה: 11 במרס 2008.

⁸⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות הנוגעות לעובדים פלסטינים זרים בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 28 במאי 2007.

⁸⁵ פרוטוקול ישיבת הוועדה, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2007-07-03.rtf>, תאריך כניסה: 3 במרס 2008.

⁸⁶ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

בשנה האחרונה החלה תופעה של "מעכרים": עובדים פלסטינים מקבלים שירותי תיווך מ"מעכרים" ומשלמים להם דמי תיווך תמורת הסדרת עבודה בישראל. בשיטת ההעסקה הנוכחית עובד פלסטיני יקבל היתר עבודה רק אם מעסיק ישראלי יבקש להעסיקו. עובדים פלסטינים פונים אל ה"מעכרים" ומשלמים להם תמורת הזמנה לעבוד אצל מעסיק ישראלי.⁸⁷ ממשרד התמ"ת נמסר כי למשרד אין הוכחות לקיומה של התופעה, אולם אם ימסרו למשרד עדויות והוכחות בנושא הוא יטפל בה.⁸⁸

2.4 מבקשי מקלט

כמה מאות ממבקשי המקלט שהגיעו לישראל נשלחו לעבוד בחקלאות. מכ-200 סודנים שנשלחו לעבוד במשקים חקלאים מועסקים היום כ-35 בלבד. הסודנים עזבו את המשקים משתי סיבות עיקריות: אי-רצון לעבוד במשקים מבודדים; תנאי העסקה פוגעניים. על פי מוקד סיוע לעובדים זרים, העובדים שנשארו עובדים אצל מעסיקים שמקפידים על תשלום שכר ועל מתן תנאים לפי החוק.⁸⁹

לידי הוועדה הגיעו עדויות ותלונות על העסקה בתנאי עבדות, על תשלום שכר נמוך משכר המינימום, על ימי עבודה של 12 שעות ומעלה ועל אי-תשלום שכר למבקשי מקלט שעבדו בענף החקלאות.⁹⁰ אנשי התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב ראינו כ-60 מבקשי מקלט מאריתריאה שעבדו בחקלאות בכמה משקים. מהראיונות עלה כדלקמן:⁹¹

- א. השכר הממוצע של העובדים הוא 10-13 ש"ח לשעה. לא ניתן תשלום עבור שעות נוספות או על עבודה בסופי שבוע ובימי חג. העובדים נדרשו לעבוד 10-12 שעות ביום.
- ב. תנאי המגורים קשים. עובדים שוכנו בקרוונים, בחממות ואף במלונות ללא ציוד חורף ובתנאי מחיה ירודים.
- ג. עובדים שהתלוננו על התנאים קיבלו איומים שיפוטרו או יוחזרו לבתי-הסוהר.
- ד. עובדים הועברו ממעסיק למעסיק בלי הסכמתם.

פרק 3: מדיניות תעסוקה בחקלאות – ישראל ומדינות מפותחות⁹²

⁸⁷ חנה זוהר, "קו לעובד", שיחת טלפון, 7 באפריל 2008.

⁸⁸ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים, יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, שיחת טלפון, 7 באפריל 2008.

⁸⁹ סיגל רוזן, "מוקד סיוע לעובדים זרים", שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁹⁰ סיגל רוזן, "מוקד סיוע לעובדים זרים", מכתב, 21 בפברואר 2008.

⁹¹ טלי קריצמן, התוכנית לזכויות פליטים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 3 במרס 2008.

⁹² אם לא צוין אחרת, המידע בסעיף זה לקוח ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעסוקה ומדיניות תעסוקה בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 3 בינואר 2007.

בשנים האחרונות מתנהל דיון ער בשאלת הצורך בעובדים זרים בענף החקלאות. מצד אחד ניצבים משרד החקלאות וארגוני החקלאים, אשר טוענים כי אין תחליף לעבודת העובדים הזרים בחקלאות. מצד אחר ניצבים משרד האוצר וארגוני עובדים כגון הסתדרות ו"מען", הטוענים כי אין צורך בעובדים זרים בחקלאות, ושיקולים כמו מיקסום הרווח מעבודת העובד שלא כחוק והאפשרות להרוויח מהעסקת עובד זר באמצעות גביית דמי תיווך לא חוקיים הם הגורמים העיקריים להעדפת עובדים זרים על עובדים ישראלים.

חלקם של עובדים זרים בכוח העבודה בענף החקלאות הוא גדול. לפי דוח אקשטיין: "העסקת עובדים לא מקומיים בישראל היא בממדים חריגים לפי כל קנה מידה, בשיעור כפול מהמקובל בעולם המערבי ואף למעלה מזה כשהשוואה נסבה על עובדים לא משכילים בלבד".⁹³ בארה"ב המצב דומה, ואילו באירופה, בקנדה, באוסטרליה, בניו-זילנד, ביפן ובדרום-קוריאה חלקם של העובדים הזרים בענף קטן. רוב רובם של העובדים הזרים שבאו לארה"ב מתכוונים להשתקע בה. כיום הממשל הפדרלי עושה מאמצים למנוע כניסת זרים נוספים ולאזרח את הזרים שכבר שוהים במדינה.

התומכים בהעסקתם של עובדים זרים בשיעור ניכר מביאים שתי טענות עיקריות:

א. ישראלים אינם מוכנים לעבוד בעבודות חקלאיות.

ב. ישראלים אינם בעלי יכולת ו/או הכשרה לעבודה בעבודות חקלאיות.

מהנתונים שהוצגו בראשית המסמך עולה כי ב-12 השנים האחרונות ירד מספר העובדים הישראלים בחקלאות ובד בבד עלתה מכסת העובדים הזרים בענף.⁹⁴ עד היום לא נבחנה אמיתות הטענה בדבר חוסר נכונותם של ישראלים לעבוד בחקלאות, אך טענה זו משמשת בסיס למדיניות. יש חשיבות לכך שממשלת ישראל תקבע יעדים ואמצעים לעידוד העסקתם של ישראלים בחקלאות. בענף החקלאות, כמו בשאר ענפי המשק, יש משקל להיצע ולביקוש של עובדים, לשכר ולתנאים שהם יכולים להשיג במקום עבודתם.

גם במדינות מפותחות אחרות נשמעו טענות כאלה, אולם נעשים בהן מאמצים להקטין את מספר העובדים הזרים ולהשיב עובדים מקומיים לעבודה בחקלאות. במדינות אלו יש מודעות לחשיבות של עידוד תעסוקה בקרב אזרחיהן, לשימור אפשרויות תעסוקה מסורתיות בכלל שימור התרבות של המדינה ולהגדלת מגוון אפשרויות התעסוקה. הן משקיעות בחינוך חקלאי ובהכשרה מקצועית בענף ובהטבות לעובדים ולמעסיקים, ומגבילות את אפשרויות העסקתם של עובדים זרים כדי למשוך מחוסרי עבודה לענף ולשמר את האופי של החברה החקלאית הפריפריאלית. בבריטניה ובאירלנד הונהג שכר מינימום גבוה יותר לשכירים בענף החקלאות. בגרמניה המדינה נותנת מענקים לעובדים בחקלאות ומשתתפת במימון הוצאות הנסיעה שלהם.

⁹³ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), אג'נדה חברתית-כלכלית 2008-2010, ספטמבר 2007, עמ' 7.

⁹⁴ ראה נתונים על שיעור העובדים הישראלים והזרים ומספרם בטבלה 1 וטבלה 2 לעיל.

בגרמניה, בבריטניה, בקנדה ובמדינות אחרות מעסיקים מחויבים לפרסם מודעות דרושים או להציע עבודה באמצעות לשכת העבודה לעובדים מקומיים, ולהוכיח כי לא היה ביקוש לעבודה במקצוע בטרם יוכלו להגיש בקשה להעסיק עובד זר.

בגרמניה, בשווייץ, באוסטריה ובמדינות אחרות ניתנים אישורים עונתיים לעובדים שמגיעים ממדינות שכנות כגון פולין, סלובקיה, אוקראינה. ישראל נותנת אישורים עונתיים דומים לעובדים פלסטינים על סמך שיקולים דומים – עובדים הבאים ממדינות שכנות חוזרים אחרי פרק זמן קצר לארץ המוצא שלהם ואין להם כוונה להשתקע במדינה שבה הם עובדים.

בבריטניה, בגרמניה, בארה"ב ובמדינות אחרות ניתן היתר להעסקת עובד זר רק לאחר אישור של שירות התעסוקה שאין לעבודה דרישה מצד תושב המדינה. הדבר מבטיח את בחינת הצורך בהעסקת עובדים זרים על בסיס פרטני ואת האפשרות להעסקה חוזרת של עובדים מקומיים בכל פעם שמתפנה או נדרשת משרה. בגרמניה מופנים מבקשי עבודה ומובטלים לעבודה בחקלאות, ושיעור ההשמה והקליטה של עובדים מקומיים בענף עולה. בד בבד צמצמה המדינה את שיעור ההיתרים לעובדים זרים בחקלאות.

אנגליה, גרמניה, הולנד, צרפת וקנדה חתמו על הסכמים בילטרליים עם מדינות מסוימות להסדרת עבודתם של עובדים זרים בהן. מכוח הסכמים אלו מוסדרות זכויות העובדים הזרים ומובטחת יציאתם מהמדינה וחזרתם לארצם בתום תקופת האשרה.⁹⁵

במדינת ישראל ההתמודדות עם הבעיה נעשית כיום בעיקר באמצעים שליליים, שמכבידים את הנטל על המעביד, וגם על העובד. העסקת עובדים זרים היא תחליף לסובסידיות, ובהיעדר תמריצים חיוביים להעסקת עובדים ישראלים היא הפכה לנורמה.

הוועדה האחרונה שעסקה בנושא, ועדת אקשטיין, ממליצה להעלות את עלות העסקתם של עובדים זרים עונתיים ב-40% ולהגביר את אכיפת תשלום שכר המינימום לעובדים זרים. תחת הכותרת פעולות לעידוד השתלבותם של ישראלים בחקלאות הוועדה ממליצה על תמיכה בפיתוח ובהטמעה של טכנולוגיות מיכון ותהליכי ייצור חדשניים מחליפי ידיים עובדות.⁹⁶ אין בהמלצות הוועדה תמריצים חיוביים לעידוד תעסוקת ישראלים בחקלאות. הוועדה, כמו ועדות אחרות שעסקו בנושא התעסוקה בחקלאות עד היום וממשלות ישראל בהחלטותיהן, מתעלמת מן הצורך בכך. כאמור, בתקציב 2008 הוקצו 5 מיליוני שקלים לעידוד ישראלים לעבוד בחקלאות, אולם משרד החקלאות, אשר קיבל את התקציב, לא הכין שום תוכנית לניצול התקציב הזה.

סיכום ונקודות לדיון

- מנתוני הלמ"ס עולה כי שיעור העובדים הישראלים בחקלאות ירד ב-12 השנים האחרונות מ-75% ל-53%. בשנים 1999-2005 היתה הירידה מתונה, ואילו בשנים 2005-2006 היתה הירידה חדה,

⁹⁵ דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (ועדת אקשטיין), עמ' 48.

⁹⁶ שם, עמ' 55-56.

בשיעור של 5% (4,000 עובדים). את העובדים הישראליים החליפו עובדים זרים. מספר הישראלים העובדים בענף ירד ב-14,500 עובדים ואילו מספר העובדים הזרים עלה ב-15,000. המספר הכולל של העובדים בענף החקלאות ירד מ-69,600 ל-68,100.

- בענף החקלאות יש הבדל ניכר בין המדיניות המוצהרת של ממשלת ישראל לבין המדיניות בפועל. המדיניות בפועל היא הגדלת מספר העובדים הזרים ואי-מתן תמריצים לעידוד עבודת ישראלים בחקלאות.

- בתחום הבניין צומצמה מכסת העובדים הזרים במידה ניכרת, ועובדים ישראלים ופלסטינים החליפו את העובדים הזרים. אין יסוד להניח שבענף החקלאות התוצאה תהיה אחרת. מאז שנת 1990 עוסקים צוותי עבודה וועדות בין-משרדיות בנושא העובדים הזרים ומגיעים פעם אחר פעם למסקנה שיש לצמצם את מספר העובדים הזרים ולעודד ישראלים לעבוד בענפים עתירי עובדים זרים. הממשלה לא נקטה צעדים שהומלצו בדוחות, אשר חייבו השקעה בהכשרה מקצועית ובתשתית כדי לעודד ישראלים לעבוד במקצועות אלו, ולא יישמה את צעדי האכיפה הנדרשים כדי למנוע פגיעה בזכויות העובדים – תופעה הפוגעת באטרקטיביות של העבודה בענפים אלו.

- משרד החקלאות אינו נוקט שום פעולה כדי להביא לצמצום מספר העובדים הזרים. אפשר לומר כי ההפך הוא הנכון. לפי עמדת משרד החקלאות, ישראלים אינם מוכנים לעבוד בחקלאות ויש להגדיל את מכסת העובדים הזרים בענף. משרד החקלאות לא השיב על שאלות הנוגעות להנחות יסוד אלו, ואפשר להניח כי אין למשרד החקלאות תשובות המבוססות על עובדות מוצקות. כל עוד ימשיך משרד החקלאות לנקוט את המדיניות הנוכחית אפשר להניח שלא יצטמצם מספר העובדים הזרים בענף ולא ייקלטו בו עובדים ישראלים.

- הטענה שישראלים אינם מוכנים לעבוד בחקלאות, משמשת בסיס למדיניות, אולם היא לא הוכחה מעולם. הנזק שההתבססות על טענה זו גורם לכל ניסיון לעודד העסקת ישראלים בענף הוא מהותי. מן הראוי להחזיר על כנה את חובת המעסיקים בענף החקלאות לפנות אל לשכות התעסוקה ולבקש עובד ישראלי לפני הקצאת עובד זר. ללא הליך מסוג זה לא יהיה אפשר להכריח מעבידים ישראלים לקבל לעבודה עובדים ישראלים במקום עובדים זרים.

- שמירת מכסת העובדים הזרים בחקלאות או הגדלתה פוגעות בסיכוי להגדיל את מספר העובדים הישראלים בענף ולשפר את תנאי העבודה שלהם. מן הראוי לבחון הנהגת תהליך מדורג של הרחבת ההעסקה של ישראלים בענף וצמצום העסקתם של עובדים זרים. מן הראוי להתחיל את התהליך באזורים משופעים באוכלוסייה ובמוקדי אבטלה, כגון הגליל, המשולש והשרון. על המדינה לתת את הדעת על הצורך בהנהגת תהליך מדורג ומשולב של הקטנת מספר העובדים הזרים, אולם אין באמור לעיל כדי להפחית מחשיבות הצורך להתחיל מיד להקטין את המכסה.

- זולת הערבה התיכונה, הר הנגב וצפון ים המלח, אין בישראל אזור המרוחק מריכוזי אוכלוסייה וממוקדי אבטלה. מן הראוי להקצות לחקלאים באזורים אלו מכסת היתרים קבועה.

- האמצעים לעידוד ישראלים לעבוד בחקלאות הם רבים ובהם: הכשרה מקצועית; הסעות; הטבות מס למעסיקים; מענקים לעובדים מתמידים; הנחות במעונות יום לילדי העובדים. מן הראוי לבחון את התועלת שבאמצעים אלו בעידוד עובדים בחקלאות ובענפים אחרים. יש להכיר בכך כי עידוד ישראלים לעבודה בחקלאות מצריך השקעה כלכלית ומתן הטבות למעסיקים. אין די בהעלאת הנטל על העסקת עובדים זרים בכדי לעודד העסקת ישראלים בענף.
- מן הראוי להפסיק לאלתר את מתן רשיונות הנהיגה על טרקטור ועל מלגזה לעובדים זרים. תהליך המקצוע של העובדים הזרים פוגע קשות ביכולתם של עובדים ישראלים לעבוד בענף ולשפר את תנאי העסקתם. מן הראוי להפנות עובדים ישראלים להכשרה מקצועית במקצועות חקלאיים, ובעיקר ללימוד נהיגה על טרקטור ועל מלגזה.
- נתוני הלמ"ס מעידים על ירידה תלולה במספר המשקים הקטנים המופעלים בידי חקלאים עצמאיים. **נתון זה מעיד על שינוי מהותי באופי החיים במרחב הכפרי ובפריפריה.** המעבר לחוות ולמשקים גדולים כנהוג בארה"ב – ולהבדיל מאירופה – טומן בחובו אובדן של מקורות פרנסה לתושבי המרחב הכפרי והפריפריה. מן הראוי שמשדד החקלאות, הנושא באחריות המיניסטרילית לפיתוח הכפר, ייתן את הדעת על תופעה זו ועל השלכותיה.
- העדויות בדבר ניצול עובדים בחקלאות מגיעות מכל מגזרי העובדים בענף, אולם הן חמורות במיוחד בכל הנוגע לעובדים לא ישראלים. בקרב עובדים פלסטינים, עובדים זרים ומבקשי מקלט חוזרות ונשנות התלונות על אי-תשלום שכר, אי-תשלום שכר מינימום, העסקה בשעות נוספות ללא תשלום והעסקה פוגענית. נוסף על כך עולה כי ניצול העובדים הזרים באמצעות גביית דמי תיווך שלא כחוק הולך ומתגבר. **מערכת האכיפה אינה מצליחה להתמודד עם תופעות אלו ויש לתת את הדעת על הצורך לנקוט יד קשה כלפי מעסיקים וחברות כוח אדם עברייניים.**
- המאבק במעסיקים עבריינים לוקה בחסר, בין היתר משום שאי-אפשר לשלול לצמיתות את היתרי העסקה שלהם. מן הראוי לקבוע מנגנון לשלילת היתרים לצמיתות ממעסיקים בגין עבירות חוזרות ובמקרים חריגים.
- על המדינה לתת את הדעת על הצרכים העונתיים בחקלאות. מן הראוי לבחון מתן הטבות לעובדים עונתיים במטרה לעודד עובדים ישראלים לעבוד בעבודה עונתית ולאפשר העסקת עובדים פלסטינים רבים יותר מבעלי אישור הכניסה לישראל לעבוד בחקלאות, כמו האישורים הניתנים לעבודה עונתית במדינות אירופה וצפון אמריקה. **מן הראוי לשקול הכרה בעובדים עונתיים לצורך קבלת דמי אבטלה והטבות נוספות כדי לעודד ישראלים לעבוד בענף.**
- עבודה זרה זולה היא סובסידיה מנוונת שפוגעת בהתפתחות ובהתייעלות של המשק החקלאי. ברוב מדינות העולם המפותח ניתנות סובסידיות ניכרות לחקלאים לצורכי מיכון המשק החקלאי, פיתוח הפריפריה ומעבר לחקלאות בת-קיימא.

