



17 בינואר 2021

לכבוד

רשות האוכלוסין וההגירה

מינהל עובדים זרים

עו"ד ענבל משש

ג.נ,

הנדון: התייחסות התאחדות חקלאי ישראל

לנוהל 9.1.3008 (מהדורה ראשונה)

"נוהל הסדרת העסקת עובדים פלשתינאים בישראל בענף החקלאות"

שלום רב,

בהתייחס לנוהל הנדון ("הנוהל"), תובא להלן התייחסות 'התאחדות חקלאי ישראל'.

א. הכבדת הרגולציה במקום הקלטה

1. הנוהל כולל 16 עמודים, 83 הוראות (לבד מהוראות משנה), והוא אף מפנה ל'נוהל המלצת משרד החקלאות', שהוא בתורו כולל 4 עמודים מלבד נספחים.
2. קלושים הסיכויים שחקלאי מן השורה הנזקק להיתר להעסקת עובד פלסטיני, ימצא את ידיו ואת רגליו בסבך ההוראות והטפסים, ולמעשה הוא **מוכרח** להסתייע באנשי מקצועי חיצוניים בשכר (עו"ד, רו"ח וכ') כדי לממש את זכותו לפי חוק. הכבדת הרגולציה גוררת הגדלת העלויות הכספיות על המעסיק. למרבה הצער השם החדש - 'אגף שירות למעסיקים' - אינו משתקף בנוהל זה.
3. יתירה מזו, הנוהל גדוש פרוצדורות וטפסים רבים, חלקם מיותרים, שדומה כי נועדו **להקשות** על קבלת ההיתר. הרושם הוא שכותב הנוהל לא חשב האם וכיצד ניתן להקל על החקלאי-המעסיק בהליך חיוני לקיום המשק החקלאי, אלא נקודת המוצא היא נוחיות הביורוקרטיה. התוצאה היא נוהל מסובך ומורכב לביצוע שמשמעותו הקצאת זמן ומשאבים נוספים.

א. רשימת הטפסים והאישורים המפורטת בסעיף ד' לנוהל – בקשה וכתב התחייבות, טופס 126, הצהרה על מחזור כספי, דוחות כספיים, נסח חברה, פרוטוקול מורשי חתימה מאושר ע"י עו"ד ועוד.

ב. סעיף ד.3 - חיוב המעסיק לוודא כי הודעתו נקלטה ע"י הרשות.

ג. סעיף ה' – הוספת משרד החקלאות כגורם מאשר, אשר דורש מהחקלאי להגיש טפסים ואישורים נוספים (טופס בקשה, רשימת ענפי החקלאות, טופס 1220 או אישור אחר, המעבד יגיש טפסים נוספים).

ד. דרישה להפקדת ערבות בבקשת הגדלה.

ה. ההבדלה בין היתר עונתי לקבוע, והגבלת תוקף ההיתר.

ו. חיוב מבקש היתר בפעם הראשונה, ומי שלא העסיק שנה, להגיע פיזית ללשכת השירות.

ז. ועוד ועוד.

5. בשנת 2021 מצופה כי הגשת בקשה להיתר תהיה מקוונת, בממשק נוח וידידותי, בצירוף המסמכים ההכרחיים ביותר, כאשר המבקש מקבל באזור האישי מידע שוטף על הטיפול בבקשתו. כמו כן, אין לדרוש מידע שהרשות יכולה לקבל מרשויות אחרות.

6. נוהל זה אינו מקיים אחר החלטת ממשלה 2118 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי, וכן החלטת ממשלה 890 לעידוד עסקים חדשים.

7. מצופה היה כי אגף שירות למעסיקים יפחית את הנטל הרגולטורי ולא יוסיף עליו.

8. **לסיכום נקודה זו, מבוקש לקיים רויזיה על כמות ההליכים, הטפסים, הממשק הטכנולוגי, והדרישות, במטרה להקל את הנטל הרגולטורי, להפוך את השירות לידידותי, לזרז את ההליך, לבטל את הצורך בהגעה פיזית ללשכות, ולהוזיל את עלויות הוצאת ההיתר ע"י המעסיק.**

1.א - דו"ח הצוות הבין-משרדי

9. כידוע, באפריל 2019 נחתם ופורסם דו"ח של צוות בין-משרדי שמונה לפי החלטת ממשלה 2174 שעניינה **"הגדלת הקפת התעסוקה של עובדים פלסטינים בישראל, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטינים"**.

10. בין חברי הצוות, בין היתר, מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה.

11. כאמור בדו"ח, אחת ממטרות הצוות הייתה **"הפחתת הבירוקרטיה הכרוכה בתהליך עבור העובד ועבור המעסיק"**... ולהטיל את האחריות להעסקת העובד והבטחת זכויותיו על המעסיק."

הצוות קבע כי פעילות אגף מת"ש בכל הקשור לחישוב שכר ותנאים נלווים, אינה בתחום מומחיותו, וקיים קושי בכך שמת"ש מחשב את השכר מחד ומפקח על התהליך מאידך.

בסיכומו של דבר, הצוות המליץ **להעביר למעסיקים את האחריות** על הכנת תלושי השכר, תשלום שכר וזכויות סוציאליות וכל הניכויים למעט רכיבים מסוימים.

12. רוח הנוהל הפוכה להמלצות הצוות הבין-משרדי – יותר ביורוקרטיה, עוד דרישות.

ב. הוראות חדשות ומכבידות

13. הכבדת הרגולציה מתבטאת בין היתר, בהוספת דרישות והוראות חדשות. להלן נתייחס להוראות בנוהל שלא היו קיימות קודם לכן, או שהתקיימו במידה מצומצמת ונקודתית ועוגנו בנוהל.

14. סעיף 4.ד + 6.ד – הפרות קודמות

- א. **לא קיים בסיס בדין** לתנאי שלפיו לא יינתן היתר למבקש או לבן משפחתו או לבעל תפקיד בכיר בעסק שעבורו מבוקש ההיתר או בעסק אחר בו ניתן להם היתר העסקת עובדים פלסטינים, אם למי מהם יש הפרות או חובות ללשכת השירות לגבי העסקת עובדים פלסטינאים.
- ב. הרחבת סמכות שלילת ההיתר למצב בו קיימת הפרה ל"בן משפחה" או ל"בעל עניין" או ל"בעל תפקיד בכיר בעסק", **אינה סבירה ואינה מתקבלת על הדעת**. מעבר לכך שאין הגדרה בנוהל למונחים הנ"ל, הרי יש בכך משום פגיעה גורפת ובלתי מידתית במבקש. כך למשל, אב ובנו, כל אחד בעל משק נפרד, אם אחד מהם מוחזק כמפר, השני פסול? ("פוקד עוון אבות על בנים"). נזכיר כי לפי חוק עובדים זרים הממונה מוסמך להתנות היתר בקיום חובות המעסיק כלפי העובדים הזרים שהוא מעסיק (סעיף 1.יד(1)(ב) לחוק). **מבוקש לבטל הוראה זו**.
- ג. מעבר לכך, לא קיימת לממונה סמכות לפי חוק עובדים זרים לפסול אדם מלהעסיק עובדים זרים, אם הפר – אי פעם – תנאי היתר להעסקת עובדים זרים. לא שמענו כי מעסיק שחויב בדין אזרחי ואפילו פלילי בגין הפרת זכויות עובדים, אינו רשאי להעסיק עובדים כלל. **סנקציה זו פוגעת בחופש העיסוק של החקלאים באופן בלתי מידתי**. הרשות נטלה לעצמה סמכות שהחוק אינו מקנה לה ו/או חרגה מהסמכות.
- ד. התניית מתן היתר בתשלום חובות לרשות אינה כחוק. חובות הרשות להעניק היתרים עומדת בפני עצמה, וככל שקיימות לרשות טענות חוב כלפי המבקש, היא רשאית לנקוט בהליכים מתאימים. כשם שעירייה אינה חדלה ליתן שירותי חינוך ופינוי אשפה לתושב בעל חוב ארנונה, וכשם רישיון רכב של אזרח אינו נשלל בשל חוב למשרד התחבורה, כך לא ניתן להתנות מתן היתר בהעדר חובות.
- ה. הסעיף אינו מגדיר מהן "הפרות או חובות". הנוסח הקיים גורף; לכאורה כל הפרה שוללת זכות לקבלת היתר. אין הבחנה בין הפרות רציניות או חוזרות לבין הפרות מינוריות או חד-פעמיות. מבוקש להגדיר בבירור את סוג ההפרות ואת תדירותן אשר מקנות למינהל את הסמכות לשקול את שלילת הזכות לקבלת היתר.

15. **סעיף 2ד – העדר התייחסות לעסק חדש**

- א. החלטת ממשלה 890 בנושא "עידוד עסקים חדשים" מחייבת את משרדי הממשלה לבחון אפשרות תוכנית הקלות רגולציה לעסקים חדשים שלא חלפו 5 שנים מהקמתם.
- ב. הנוהל אינו מתייחס לעסקים חדשים.
- ג. ברי כי עסק חדש אינו יכול לספק את כל האישורים הנדרשים בנוהל.
- ד. עוד ברור כי עסק חדש זקוק לידיים עובדות.
- ה. מבוקש לעגן בנוהל הוראות מקלות לעסקים חדשים ברוח החלטה 890 הנ"ל.

16. **סעיף ה – הוספת דרישה לאישור משרד החקלאות**

- א. עד כה החקלאי יכול היה להוכיח את הצורך בקבלת אישור ממועצת הייצור הרלוונטית.
- ב. הנוהל החדש מוסיף את משרד החקלאות כגורם מאשר.
- ג. כלומר, כעת נדרש אישור של **ארבעה** גורמים לקבלת היתר: מינהל אזרחי, מינהל עובדים זרים, משרד החקלאות, מועצת הייצור.
- ד. מדובר בהוראה חדשה מסרבלת, מכבידה ומיותרת.
- ה. **מבוקש להותיר את המצב הקודם על כנו וללא שינוי.**

17. **סעיף ה.2 – שיקול דעת הרשות להקצאת מכסות**

- א. בכל הכבוד, מכסות העובדים נקבעות ע"י ממשלת ישראל.
- ב. לרשות אין שיקול דעת עצמאי בעניין זה, והיא אמונה על הוצאה לפועל של מדיניות הממשלה.

18. **סעיף ג.3 – האיסור על העברת העובד לעבודה אצל מעסיק אחר.**

כידוע, המשק החקלאי אינו עובד במתכונת "פס-ייצור" קבועה, אלא היקף העבודה במשק משתנה בהתאם לעונה, ואף בתוך שלבי העונה. לעיתים החקלאי נזקק לכמות גדולה של עובדים, לעיתים לכמות נמוכה. סעיף זה שולל גמישות חשובה, גורר ניצול לא יעיל של כוח העבודה, בזבוז משאבים ואבטלה סמויה. כך, חקלאי שנזקק לתגבור נקודתי של ידיים עובדות אינו יכול לשכור שירותי עובדים בעלי היתר, אפילו אם מעסיקם זקוק להם פחות באותה עת. במקרים רבים נוצרות שותפויות אד-הוק בין חקלאים, והדבר מחייב גמישות תפעולית גם בנושא כוח-אדם.

ההצעה: להחיל על עובדים פלסטינים את נוהל 9.3.0012 "ניוד עובדים זרים בחקלאות" מיום 23.6.2020, לפיו מותר לנייד באופן זמני עובדים בהסכמה בין מעסיקים בעלי היתרים ללא צורך ברישום או וללא הגבלת מספר או תקופה, וכן האפשרות לנייד עובדים בין יישובים שונים לתקופה של עד 6 חודשים מותנה ברישום. איננו רואים סיבה ליישם מדיניות מקלה ונכונה לעובדים זרים ומדיניות מקשיחה ופוגענית לעובדים פלסטינים.

19. סעיף 2.ד – טפסים ואישורים, חדירה לפרטיות

- א. מעבר לאמור בדבר צמצום הבירוקרטיה וכמות הטפסים הנדרשת, הנוהל מעלה דרישות שלהשקפתנו מהוות **פגיעה בפרטיות המעסיקים שלא לתכלית ראויה, ובמידה העולה על הנדרש.**
- ב. כך, נדרש המעסיק להצהיר ולהגיש אישורים אודות מחזור כספי, לרבות דוחות כספיים שהגיש לרשויות המס. כלל לא ברורה התכלית המונחת בבסיס דרישה זו – ומה בינה לבין בקשה להיתר העסקה? אם הרציונל הוא הוכחת הצורך בעובדים, קיימות דרכים אחרות להוכחת הצורך, כגון אישור מועצת הייצור, פחות פוגעניות.
- ג. ככל שמידת הפגיעה בפרטיות לצורך קבלת ההיתר עמוקה יותר – וחשיפת דוחות כספיים הינה בין הנתונים הרגישים ביותר של כל עסק בין היתר בהיותם "סוד מסחרי" – כך נדרש שההנמקה לדרישה זו תהיה טובה ומבוססת יותר.
- ד. ככל שקיימים אמצעים אחרים, פחות פוגעניים, להשגת המטרה, חלה חובה על הרשות לנקוט בהם תחילה.
- ה. ככל סמכות מינהלית, על סמכותו של הממונה לפי חוק עובדים זרים חלים כללי הסבירות והמידתיות. **להשקפתנו, הדרישות המופיעות בסעיפים 2.ד שעניינם חשיפת נתוני הכנסות, רווח והפסד וכיו"ב, הינן בחוסר סמכות ו/או בחריגה מסמכות, אינן סבירות באופן קיצוני, אינן לתכלית ראויה, ואינן מידתיות.**
- ו. מעבר לאמור, נשאלת השאלה כיצד מאובטח המידע הרגיש הנ"ל, והאם הרשות ממלאת אחר הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז-2017.

20. תוקף ההיתר - סעיף 8.ה

- א. תוקף היתר קבוע נקבע בנוהל עד סוף השנה הקלנדרית בה ניתן, ולפי סעיף 8.ה, ניתן להאריכו בשנה נוספת.
- ב. הוראה זו מטילה על החקלאים מעמסה כבדה לחדש את ההיתרים בתדירות גבוהה, כל שנה, שכמובן כרוכה בהוצאות כספיות לא מבוטלות.
- ג. ההוראה יוצרת תלות קבועה של החקלאי ברשות. ההיזקקות הבלתי-פוסקת של החקלאי לשירותי הרשות בהארכה/חידוש של בקשות להיתרים יוצרת רושם של כוונת מכוון.
- ד. יחסי המעסיקים והעובדים הם בד"כ לטווח העולה על שנה, ולעיתים שנים רבות.
- ה. בנוהל משרד החקלאות נאמר שתוקף ההיתר הקבוע הוא לחמש שנים.
- ו. מבוקש לקבוע כי תוקף היתר קבוע יהיה לחמש שנים.
- ז. סעיף 2.ו – מכבידה הדרישה שמעסיק שלא העסיק שנה יגיע ללשכה "לרענן חתימות". עד כה יכול היה מעסיק להגיש בקשה חדשה במסגרת סמל המעסיק הקודם. **מבוקש לבטל הוראה זו.**

- א. לא ברור רציונל ההוראה לפיה מי שמבקש הגדלת מכסה מעל שיעור מסוים, יחויב בהפקדת ערבות.
- ב. לעניין זה אין הבדל, ולא צריך להיות הבדל, בין מבקש שקיבל היתר ל – X עובדים, לבין מי שקיבל היתר להגדלת המכסה.
- ג. ככל שהטעם בדרישה זו הוא בכך שהגדלת המכסה תגביר את הסיכון להפרת זכויות, לכל היותר יש להתנות את הדרישה לערבות ב"היסטוריה בעייתית" של המבקש, תוך מתן זכות טיעון בעניין.

22. סעיף 14.ז – חיוב הסעות ע"ח המעסיק

- א. ההוראה שלפיה חלה על המעסיק חובה לאסוף את העובדים מהמעברים, ולהסיעם על חשבונו למקום העבודה וממנו בחזרה, **ניתנה בחוסר סמכות**.
- ב. לא קיימת הוראה שבדין המטילה חובה כאמור על מעסיק בחקלאות. לממונה אין סמכות להוסיף חובות מתחום יחסי עבודה, אלא רק לוודא קיומן של זכויות קיימות.
- ג. מעבר לכך, מדובר בהוראה המתערבת ביחסי הצדדים שלא לצורך.
- ד. **מבוקש לבטל הוראה זו.**

23. סעיף 21.ז – בקשות תכופות לביטול היתרים

- א. הוראה זו, כמו אחרות, מחזיקה את החקלאים בחזקת "אשמים כל עוד לא הוכח אחרת".
- ב. ההוראה מתעלמת ממצבים שגורים בהם קיימת בעייתיות עם העובדים, או כי קיימת אי-התאמה בין המעסיק והעובד והצדדים מחליטים להיפרד.
- ג. שוב, הרשות מתערבת יתר על המידה, ברמה שאין לה אח ורע, ביחסים שבין מעסיק ועובד.
- ד. **מבוקש לבטל הוראה זו.**

ג. הוראות המעגנות נהלים קיימים

24. היתר עונתי/קבוע

- א. מומלץ לבטל את ההבחנה בין היתר עונתי והיתר קבוע, ולקבוע כי כל היתר יינתן לתקופת חמש שנים, כאשר למעסיק ולעובד יישמרו חופש התקשרות וגמישות בהתאם לצרכי הצדדים גם יחד.

25. החיוב להעסיק במשרה מלאה – סעיף 1.2.א

- א. אין בסיס חוקי לחיוב זה.
- ב. יש בכך משום התערבות לא לגיטימית בין יחסי הצדדים.
- ג. כאמור, העסקת עובדים בחקלאות מחייבת גמישות, והיחס למשק החקלאי כאל פס-ייצור תעשייתי שגוי מיסודו.

ד. תנאי זה עלול לגרור דיווחים מלאכותיים שאינם מתיישבים עם המציאות, כאשר ההעסקה בפועל בחודש מסוים לא הייתה מלאה מסיבות ענייניות הקשורות בצרכי המשק, במזג האוויר, בצרכיו האישיים של העובד וכיו"ב.

ה. נציין כי ההתאחדות מקבלת תלונות רבות מחקלאים על סירוב הרשות לקבל דיווחי אמת על חודשי עבודה חלקיים, גם כאשר ניתן הסבר מוצדק ונכון לכך. לשון אחר, **הרשות כופה על המעסיק והעובד דיווח שאינו אמת, בניגוד לדין. לא ניתן להשלים עם מצב זה.**

ו. ככל שכוונת ההוראה היא למצות את מכסת העובדים הזרים, הרי הניסיון מראה כי אין שום חשש לחריגה מהמכסה. הנה נתונים מהשנים האחרונות¹:

תאריך	מכסה	ניצול	באחוזים
3.1.2016	5,000	4,610	92%
2.1.2017	6,250	4,484	71%
30.4.2018	6,650	4,588	68%
31.12.2018	6,650	4,817	72%
31.3.2019	6,650	4,854	72%

הנה-כי-כן, אין כל בסיס להוראות הנוהל המבוססות על החשש שהמכסה הממשלתית תיפרץ.

יתירה מזו – מהנתונים עולה שהרשות חוטאת לתפקידה לממש את החלטות הממשלה, ונוקטת מדיניות מצמצמת שיש בה כדי לסכל את מדיניות הממשלה.

ז. עוד נציין, כי לנוכח הנתונים האמפיריים, ההוראה המחייבת העסקה מלאה נוקטת באמצעי קיצוני, בלתי מידתי ובלתי מציאותי, למימוש הכוונה.

ח. עוד נציין, כי לפי המדיניות הקיימת, אין בפועל מכסה מוגבלת של היתרי עובדים פלסטינים בחקלאות. האינטרס של כל הצדדים, לרבות המדינה, הוא בהעסקה לפי הצורך.

ט. מבוקש לבטל הוראה זו.

י. לחילופין, לקבוע רף סביר יותר, כגון 75% משרה.

¹ מבוססים על נתונים שהתקבלו מאת המינהל האזרחי לפי חוק חופש המידע.

ד. הערות לנוהל משרד החקלאות

26. כאמור, ההתאחדות מתנגדת להוספת משרד החקלאות כגורם מאשר

- א. כיום הגורם המאשר את הצורך הוא מועצת הייצור הרלוונטית. המועצה הדומיננטית ביותר היא מועצת הצמחים – גוף סטטוטורי שהוקם על פי חוק.
- ב. מועצת הצמחים בקיאה היטב בצרכי החקלאים בשל העובדה שהיא מחזיקה בנתונים שוטפים אודות החקלאים כגון שטחי גידול, כמויות ייצור ועוד.
- מעבר לכך, ההתנהלות של החקלאים מולה הינה שוטפת ומקצועית, שכן מועצת הצמחים מנוסה במתן שירות זה והוכיחה את עצמה.
- ג. כלל לא ברור מדוע הוחלט להוסיף בתווך – בין הרשות, החקלאי ומועצת הצמחים – גורם נוסף. עודף ביורוקרטיה כבר אמרנו?
- ד. למשרד החקלאות אין את המידע שיש למועצות הצמחים ולמועצות הייצור האחרות.
- ה. מעבר לכך, קיים ספק רב אם משרד החקלאות ערוך לספק את השירות הנדרש בלא ליצור סחבת נוספת. כך, לא ברור אם הוקצו תקנים מיוחדים לשירות זה ואם הוכשרו לתפקידם.
- ו. יש לציין שבנוהל משרד החקלאות (סעיף ד.א.3) ממילא קיימת אפשרות לחקלאי להביא אישור בדבר היקף פעילותו ממועצת הייצור. ואם כך – במה הועילה הוספת "תחנה" נוספת בדרך להיתר המיחול?

27. סעיף ג' – תנאי סף להגשת בקשה

- א. נוהל משרד החקלאות שולל אפשרות שמשק חקלאי יעסיק בעצמו כמה עובדים בודדים לצורך ביצוע פעולות תחזוקה שוטפת (השקייה, ריסוס וכו'), ובמקביל לכך, כאשר הוא נזקק לשירותי מעבד בתקופות שיא, למשל בקטיף, דילול, גיזום, הוא ממחה את זכותו למעבד.
- לפי הנוהל, בהתקיים מצב בו החקלאי משתמש בשירותי מעבד כאמור, הוא מאבד אוטומטית את זכותו להגיש בקשה עצמאית לקבלת מכסת עובדים.
- הוראה זו אינה מתחשבת בכך שלמשק החקלאי יש צרכים שוטפים-יומיומיים, וצרכי שיא בהם נזקק החקלאי לשירות חיצוני.
- מבוקש להכיר בצרכים הספציפיים המשתנים, ולא לקבוע כלל ברזל שאינו מתאים לכל משק.
- ב. עוד מבוקש לאפשר, במקרה של מגדלים בסדר גודל גדול מאוד, להמחות זכות ליותר משני מעבדים, כאשר מדובר בפרישה גאוגרפית רחבה, המעלה צורך ביותר משני מעבדים.

לסיכום

הגיעה העת לבטל את המעורבות הישירה של רשות האוכלוסין וההגירה ביחסי מעסיק-עובד, ולהשאיר בידי הרשויות המוסמכות לכך את סמכות הפיקוח והאכיפה בלבד.

התנאי היחיד להעסקת עובד פלסטיני צריך להיות בטחוני. כל היתר – ביורוקרטיה עודפת ומיותרת.

בברכה,

אבשלום (אבו) וילן
מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל

העתק:

מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, פרופ' שלמה מור-יוסף

שר החקלאות ופיתוח הכפר, מר אלון שוסטר

מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ד"ר נחום איצקוביץ'

משרד החקלאות ופיתוח הכפר – ד"ר אסף לוי

מועצת הצמחים – צבי אלון, עזרא בכר

ארגון מגדלי הירקות – מאיר יפרח

תנועת המושבים – עו"ד עמית יפרח

מזכירי תנועות

מזכירי ארגוני המגדלים