



# דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות

אג'נדה כלכלית - חברתית לישראל 2010 - 2008



## מכתב יו"ר הוועדה

לכבוד

חה"כ יובל שטייניץ, שר האוצר

חה"כ שלום שמחון, שר החקלאות

חה"כ בנימין (פואד) בן אליעזר, שר התמ"ת

חה"כ אלי ישי, שר הפנים

וחברי פורום האג'נדה הכלכלית-חברתית

אני מתכבד להגיש את דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות שהוקמה באוגוסט 2008 על פי החלטת ממשלה מספר 3996. דוח זה הוא פרי עבודה משותפת של צוות מקצועי מטעם בנק ישראל, משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד התמ"ת והתאחדות חקלאי ישראל. עם תחילת עבודתה הציבה הוועדה בפניה שני יעדים: עידוד התעסוקה של ישראלים וצמצום מספר העובדים הזרים, הנגזר ממדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה, ועמידה בקנה אחד עם מטרות העל של חקלאות ישראל, שהוגדרו על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

עבודת הוועדה העלתה שלושה מנגנונים להשגת יעדיה: (1) תמיכה באימוץ טכנולוגיות קיימות ובמחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות; (2) עידוד התעסוקה של ישראלים; (3) הסדרת העסקתם של עובדים עונתיים, כפי שמקובל במדינות OECD ובמדינות מפותחות אחרות. כצעדים משלימים למנגנונים אלה ממליצה הוועדה על גיוס עובדים זרים באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM) או הליך חלופי של גיוס עובדים, המבטיח שקיפות, הגינות ופיקוח על דמי התיווך הנגבים מהעובדים הזרים, פיתוח פתרונות לאשראי חקלאי והגשת דוח תקופתי לממשלה אודות יישום ההמלצות. עבודתה של הוועדה הייתה הבסיס המקצועי לסיכום העקרונות שנחתם בין המדינה לחקלאים ב-12.05.2009, במסגרת הדיונים על התקציב לשנים 2009-2010.

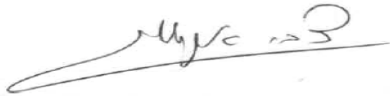
סיכום עקרונות זה הוא בבחינת פריצת דרך: א. לראשונה מאז הוחל בהעסקת עובדים זרים בחקלאות בישראל הושגה הסכמה על שינוי מגמה בהיקף העסקתם; ב. סיכום העקרונות מציב אבני דרך משמעותיות בקידומה הטכנולוגי של החקלאות הישראלית ובפתרון בעיות מתמשכות כמצוקת האשראי של החקלאים. אני מאמין כי ביצועם של הצעדים שעליהם המליצה הוועדה במסגרת יישום סיכום העקרונות יביאו לא רק לחקלאות טובה ומתקדמת יותר ולשיפור אפשרויות התעסוקה של ישראלים, אלא גם להפחתת התלות של הכלכלה הישראלית בעובדים זרים, תוך אימוץ מודלים לניהול הגירת עובדים כפי שמקובל בעולם. תוצאה זו חיונית לנוכח הצטרפותה הצפויה של ישראל ל-OECD.

אני מודה לחברי הוועדה, שתרמו ממרצם ומניסיונם לעבודה המקצועית ולגישור בין עמדות. תודה מיוחדת שמורה למרכזת הוועדה גב' מורן דהן, שעמלה במסירות רבה להצלחת דיוני הוועדה ולקידומם של הנושאים השונים וכתבה את דוח הוועדה. תודה לגב' תמר רמות-ניסקה,

שותפתה של מורן לכתיבת הדוח. תודה גם לד"ר רן שהרבני על הניתוח הכלכלי של תמיכה בטכנולוגיות קיימות, לניר אילון על סיועו באיסוף הנתונים, ולרותי זקוביץ על העריכה הלשונית.

בזמן עבודת הוועדה נפטר בטרם עת מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל, מר יוסף (יוסטה) בלייר ז"ל. תרומתו המקצועית והאנושית של יוסטה לעבודת הוועדה והשפעתו הניכרת המשיכה ללוות אותנו גם לאחר לכתו. יהי זכרו ברוך.

בכבוד רב,



פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל  
יו"ר הוועדה

## הוועדה

יו"ר הוועדה: פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל

### חברי הוועדה:

מר יוסי ישי, מנכ"ל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
ד"ר תניב רופא, רשות התכנון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
מר יוסטה בלייר (ז"ל), מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל  
מר אבשלום (אבו) וילן, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל  
גבי רחל ברושק, התאחדות חקלאי ישראל  
גבי מיכל צוק, אגף התקציבים, משרד האוצר  
מר יובל יעקובי, אגף התקציבים, משרד האוצר  
מר שאול מרידור, אגף התקציבים, משרד האוצר  
גבי דניאלה גרא, אגף התקציבים, משרד האוצר  
עו"ד שי סומך, מחלקת הייעוץ והחקיקה, משרד המשפטים  
עו"ד שושנה שטראוס, לשכה משפטית, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
ד"ר רן שהרבני, חטיבת המחקר, בנק ישראל

מרכזת הוועדה: גבי מורן דהן, לשכת המשנה לנגיד, בנק ישראל

סיוע באיסוף הנתונים: מר ניר אילון, לשכת המשנה לנגיד, בנק ישראל

### להלן חתימותיהם של חברי הוועדה:

תניב

יוסף ישי

יוסי ישי

יוסף ישי

יוסי ישי

יוסף ישי



## התוכן

9	1. תקציר ועיקרי ההמלצות
13	2. רקע
14	3. ההשפעות הכלכליות של העסקת עובדים זרים בחקלאות
	3.1. המועסקים
	3.2. התחלופה בין עובדים זרים לישראלים בחקלאות
18	4. מוטיבציות לצמצום תשומת העבודה של עובדים זרים בחקלאות
21	5. העסקת עובדים זרים בחקלאות – השוואה בין-לאומית
	5.1. העסקת עובדים זרים בחקלאות – דברים כלליים
	5.2. תוכניות להעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות
25	6. המלצות
	6.1. השיקולים הכלכליים שמאחורי המנגנונים המוצעים על ידי הוועדה ועקרונות מרכזיים ליישומם
	7. נספחים
37	נספח א': העלות תוכנית סבסוד ההון והשפעתה על התעסוקה של עובדים זרים
41	נספח ב': תוכנית פיילוט לעידוד ההעסקה של עובדים ישראלים בחקלאות
44	נספח ג': מודלים של תוכניות לאיתור, הבאה והעסקה של עובדים זרים עונתיים בחקלאות בקנדה
48	נספח ד': הערות והסתייגויות של חברי הוועדה
49	נספח ה': אנשים שהופיעו בפני הוועדה או בפני חבריה או ייעצו לוועדה וסיורים שנערכו





## 1. תקציר ועיקרי ההמלצות

באפריל 2007 אימצה ממשלת ישראל את האג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008–2010, שאחת ממטרותיה העיקריות היא צמצום ממדי העוני, תוך עידוד הצמיחה, "כאשר המפתח מצוי בעידוד תעסוקה (של ישראלים) עם שכר הולם ואופק כלכלי" (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). בעקבות החלטת ממשלה מ-1586 מיום 22.04.2007 הוקמה ועדה בין-משרדית ליישום ההמלצות של מסמך האג'נדה, ובמסגרת ועדה זו פעלה ועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל, פרופ' צבי אקשטיין (להלן אקשטיין, 2008<sup>1</sup>). באוגוסט 2008 אימצה הממשלה את העקרונות שקבעה ועדה זו בדוח שהגישה - ביניהם הקמת ועדה לשם עידוד התעסוקה של עובדים ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות, אף היא בראשות פרופ' אקשטיין – הוועדה הנוכחית (להלן "הוועדה"; החלטת ממשלה 3996/2008).

עם תחילת עבודתה הציבה הוועדה בפניה שני יעדים אשר הנחו אותה בהמלצותיה: היעד הראשון הוא עידוד התעסוקה של ישראלים וצמצום מספרם של העובדים הזרים בענף החקלאות – כפי שנגזר מהאג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל; היעד השני - עמידה בקנה אחד עם מטרות העל של חקלאות ישראל<sup>2</sup>: (1) אספקת תוצרת חקלאית; (2) עידוד פריסת היישובים בפריפריה; (3) קידום ועידוד של תוכניות חקלאיות אקולוגיות (שמירה על מקורות המים ומשאבי הטבע, קליטת פסולת עירונית, בוצה וגזם, פיתוח ריאות ירוקות ושמירה על שטחים פתוחים).

בשלהי פעילותה של הוועדה ובעקבות הדיונים בה, בד בבד עם דיוני התקציב לשנים 2009-2010, נחתם ב-12.5.2009 סיכום עקרונות בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל) בדבר מיתווה להפחתת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015, בעלות תקציבית כוללת של 325 מיליון ש"ח בשנים 2009-2015. מימוש המיתווה בתוכנית ארוכת טווח, שעליה הוחלט במסגרת סיכום העקרונות, מתבסס על ההמלצות שגיבשה הוועדה, והן: (1) תמיכה באימוץ טכנולוגיות קיימות ומחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות; (2) עידוד התעסוקה של ישראלים; (3) הסדרת ההעסקה של עובדים עונתיים<sup>3</sup>.

מספרם של העובדים הזרים בחקלאות בישראל עלה בהתמדה מאז תחילת שנות התשעים. בשנת 2008 עמדה מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות על 28,500; 2,500 מהיתרים אלו היו מיועדים לעידוד היצוא, והעובדים הזרים היו כ-32% מהמועסקים הקבועים בחקלאות.

בין העובדים הזרים בחקלאות בישראל לעובדים ישראלים בעלי מיומנויות דומות שוררים יחסי תחלופה בביצוען של חלק גדול מהעבודות החקלאיות. העובדים הזרים בחקלאות בישראל מגיעים

<sup>1</sup> צ' אקשטיין (2008), "דוח הוועדה לעיצוב מדינות בנושא עובדים לא ישראלים", במסגרת האג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008-2010 (<http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/A8774D06-ECC6-4A39-95B2-AC73F96FABD2/0/foreignworkers.pdf>).

<sup>2</sup> מטרות העל של חקלאות ישראל הוצגו במסמך "החקלאות ופיתוח הכפר בישראל", שהוכן על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר כסקירה עבור ארגון OECD בדצמבר 2008.

<sup>3</sup> הסדרת ההעסקה של עובדים עונתיים אינה חלק מסיכום העקרונות; היא מוזכרת שם בנושא שהצדדים ידונו בו בהמשך.

רובם ככולם מתאיילנד, שם התוצר לנפש הוא פחות משליש מרמתו בישראל, והשכר לשעת עבודה נופל במידה ניכרת משכר המינימום בישראל. משום כך היצע העבודה של העובדים הזרים לתעסוקה בישראל גמיש לחלוטין: הם מוכנים לעבוד גם תמורת שכר הנופל משכר המינימום בישראל, ושעות רבות ביום. יתירה מזאת, העובדים הזרים בישראל משלמים סכומים גבוהים לגורמי תיווך תמורת הזכות לעבוד בישראל תקופה של עד חמש שנים – תופעה שגונתה לא פעם בישראל ובמישור הבין-לאומי<sup>4</sup>. מחויבויותיהם הכספיות הגבוהות של העובדים הזרים מחלישות את כוח המיקוח שלהם מול מעסיקיהם ומגבירות את נכונותם לעבוד שעות ממושכות ותמורת שכר זעום. לכך חוברת זכאותם של הישראלים לתשלומי העברה, המעלה את שכר הסף - השכר הנמוך ביותר שעברו הם מוכנים לצאת לעבודה - ופועלת להקטנת התמריץ שלהם לעבוד בשכר נמוך. בשל יחסי התחלופה העסקת הזרים דוחקת ישראלים בעלי מיומנויות דומות משוק העבודה, שכן היא פוגעת בשכרם ובאפשרויות התעסוקה שלהם – בענף החקלאות ובענפים אחרים.

ענף החקלאות בישראל מאופיין בעונתיות – תנודות בפעילות על פני השנה, הנגזרות ממזג האוויר: כאשר ישנם הבדלים ניכרים בתשומת העבודה הנדרשת בין תקופות השיא בפעילות לתקופות השפל, החקלאים - כדי לווסת את כוח האדם במשקים - נוהגים "לנייד" את העובדים הזרים בין משקים; לעיתים הדבר מלווה בגבייה לא חוקית של תשלומים שונים מהעובדים, או בשינוי פעילות המשקים על פי היצע העובדים, שינוי שלא בהכרח מיטיב עם הפעילות החקלאית לעונתיה.

העסקת עובדים הזמניים לעבודה שעות ממושכות, לעיתים לאורך כל ימות השבוע, עובדים ששכרם נמוך ותפוקתם לשעת עבודה גבוהה יחסית, מעכבת הטמעה ופיתוח של טכנולוגיות המחליפות ידיים עובדות ומעלות את הפיריון לעובד. שילוב טכנולוגיות אלה יכול להעלות את הרווח לחקלאי ואת השכר של עובדי החקלאות, לשפר את תנאי ההעסקה הפיזיים בחקלאות ולהגדיל את האפשרויות של שילוב עובדים ישראלים בחקלאות.

תוכניות להעסקת עובדים עונתיים משמשות בקנדה, בספרד, בגרמניה, בדנמרק, בהולנד ובמדינות נוספות באירופה כלי לוויסות כוח האדם על פני השנה, ובמקרים רבים מספרם של העובדים השכירים העונתיים עולה על מספר השכירים הקבועים. כך הועסקו במדינות האיחוד האירופי בשנת 2000 למעלה מ-4.5 מיליון עובדים עונתיים (זרים ומקומיים), לעומת כמיליון שכירים קבועים<sup>5</sup>.

התוכניות במדינות OECD מצליחות להבטיח את שהייתם הזמנית של העובדים הזרים, ועקב התקצרות אופק ההחייב - להפחית את נכונותם לשלם דמי תיווך. לרוב יכול עובד עונתי לבוא למספר חודשים מדי שנה בשנה. במדינות OECD, כמו בישראל, יש חשש לניצולם של עובדים

<sup>4</sup> להתייחסות לנושא זה ראו: י' רכלבסקי (2002), "דוח הוועדה הבינמשרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה", מוגש לשר העבודה והרווחה ולסגן ראש הממשלה ושר האוצר; אקשטיין (2008).  
<sup>5</sup> נתונים על עובדים שכירים בחקלאות באירופה לשנת 2000, מתוך הפרסום: "Seasonal COPA-GEOPA (2002), "Workers in European Agriculture", with the support of the European Commission, DG Employment and Social Affairs.

זרים הבאים לתקופות קצרות, אשר לעיתים קרובות חוששים להתלונן על מעסיקהם שמא יאבדו את משרתם. משום כך מפתחות המדינות מנגנונים מיוחדים לפיקוח ולענישה של מעסיקים המנצלים לרעה את עובדיהם.

בדומה למקובל במדינות OECD יש להפחית את התלות של הכלכלה הישראלית בהעסקת עובדים זרים קבועים ולעמוד בתקנים הבין-לאומיים המקובלים להגירת עובדים זרים.

עיקרי ההמלצות של הוועדה<sup>6</sup> התמקדו בשלושה מנגנונים ארוכי טווח לצד הפחתה של מספר העובדים הזרים בחקלאות :

### 1. תמיכה בהטמעה של טכנולוגיות קיימות מחליפות ידיים עובדות בחקלאות ופיתוח טכנולוגיות חדשות

**היעד:** פיתוח חקלאות מודרנית ויעילה ושימור מעמדה כזאת; העלאת פרוץ העבודה והשכר בענף.

עקרונות מרכזיים ביישום ההמלצה :

- סבסוד הרכישה וההטמעה של טכנולוגיות מחליפות ידיים עובדות בגובה של עד 40% מעלותן.
- תמיכה במחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות.
- פיתוח פתרונות לאשראי חקלאי.

### 2. עידוד התעסוקה של ישראלים

**היעד:** הגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים בעבודות הקבועות בענף וצמצום ממדי העוני.

עקרונות מרכזיים ביישום ההמלצה :

- מתן מענקים כספיים ישירים לעובד ולמעסיק למשך 3 שנים בתוואי פוחת לאורך זמן, בכפיפות להתמדה בעבודה ולהעסקה רצופה. במסגרת התמריצים יש לעודד פיתוח של פתרונות תחבורה מיישובי המגורים של העובדים למקומות התעסוקה.

### 3. הסדרת העסקה של עובדים עונתיים בכל הארץ לפי מכסות

▪ **היעד:** צמצום ההשפעה השלילית של העסקת עובדים זרים על השכר והתעסוקה של עובדים ישראלים והתאמת היצע העבודה בחקלאות לעונתיות; צמצום נכוונותם של העובדים הזרים לשלם דמי תיווך.

תהליך ההפעלה של העסקת עובדים עונתיים טרם גובש. הוא יגובש במהלך שנת 2010. ראשית ההפעלה תהיה במתכונת פיילוט של העסקת כ-400 עובדים זרים, שעקרונותיו ייקבעו בהסכמה של כל הצדדים. בתום הפיילוט ייבחן יישומה של התוכנית בכל הארץ.

<sup>6</sup> המלצות אלה אומצו, כאמור, בחלקן במסגרת סיכום העקרונות בין המדינה והחקלאים.

להלן המיתווה להפחתת מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015, כפי שסוכם בתאריך 12.05.09 בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל):

השנה	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
המכסה השנתית	27,500	26,000	24,500	23,000	21,500	20,000	18,900

העלות התקציבית הכוללת של יישום כל העקרונות בנושא העובדים הזרים בתחום החקלאות היא 325 מיליוני ש"ח, ואלה רכיביה:

- עלות של 250 מיליוני ש"ח לתמיכה באימוץ והטמעה של טכנולוגיות קיימות;
- עלות של 30 מיליוני ש"ח למימון תוכנית מחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות;
- עלות של 45 מיליוני ש"ח לתמרוץ העסקת ישראלים בענף החקלאות.

## 2. רקע

ממשלת ישראל אימצה באפריל 2007 את האג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל 2008-2010, שאחת ממטרותיה העיקריות היא צמצום ממדי העוני, תוך עידוד הצמיחה, "כאשר המפתח מצוי בעידוד תעסוקה (של ישראלים) עם שכר הולם ואופק כלכלי" (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007). בעקבות החלטת ממשלה 1586 מיום 22.04.2007 הוקמה ועדה בין-משרדית ליישום המלצות מסמך האג'נדה, שאחת מוועדות המשנה שלה הייתה הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים (אקשטיין, 2008). באוגוסט 2008 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות ועדה זו בדוח שהגישה - ביניהם הקמת ועדה לשם עידוד התעסוקה של עובדים ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות, אף היא בראשות פרופ' אקשטיין - הוועדה הנוכחית (להלן "הוועדה"); החלטת ממשלה 3996/2008). עם תחילת עבודתה הציבה הוועדה בפניה שני יעדים שהנחו אותה בהמלצותיה: הראשון - עידוד התעסוקה של ישראלים וצמצום מספר העובדים הזרים, יעד הנגזר מהאג'נדה הכלכלית-חברתית לישראל; השני - עמידה בקנה אחד עם מטרות העל של חקלאות ישראל<sup>7</sup>, שהן: (1) אספקת תוצרת חקלאית; (2) עידוד פריסת היישובים בפריפריה; (3) קידום ועידוד של תוכניות חקלאיות אקולוגיות (שמירה על מקורות המים ומשאבי הטבע, קליטת פסולת עירונית, בוצה וגזם, פיתוח ריאות ירוקות ושמירה על שטחים פתוחים). יעדים אלה הנחו את הוועדה בהמלצותיה.

ועדות קודמות שפעלו בישראל הדגישו את ההשפעות הכלכליות והחברתיות השליליות של העסקת עובדים זרים בישראל. כבר ב-1997 עסקה ועדת בן שלום<sup>8</sup> (1997) בסוגיית מספר ההיתרים לעובדים זרים בענפים השונים ועלות העסקתם. ועדה זו המליצה, בין היתר, להקטין בהדרגה את מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל ולהעלות את עלות העסקתם. ועדת בוכריס<sup>9</sup> (2001) המליצה להפחית את מספר העובדים הזרים בחקלאות ב-4,000, כך שמספרם יעמוד בשנת 2004 על 18 אלף, ובמקביל לייקר את העסקתם, כך שעלותה תשתווה לזו של העסקת ישראלים, וכן להפעיל תוכנית להמרצת ישראלים לעבוד בענף. בשנת 2008 המליצה ועדת אקשטיין על הפחתה הדרגתית של מספר העובדים הזרים בענף החקלאות לכ-5,000 בשנת 2014 ובניית תוכנית בשיתוף עם משרד החקלאות, שבין מטרותיה הפחתת הפגיעה בשכר ובתעסוקה של ישראלים כתוצאה מהעסקת לא-ישראלים בחקלאות, העסקת עובדים עונתיים בכל אזורי הארץ לפי מכסות ונקיטת פעולות לעידוד התעסוקה של ישראלים בחקלאות - בהן תמיכה בפיתוח והטמעה של טכנולוגיות ופיתוח פתרונות לאשראי חקלאי. הוועדה הנוכחית - שהוקמה לשם עידוד התעסוקה של ישראלים בענף החקלאות וצמצום מספרם של המועסקים הזרים בד בבד עם קידום ההשגה של יעדי החקלאות - מקנה משנה תוקף לטיעונים שהועלו בעבר בדבר קיומה של תחלופה בין עובדים ישראלים לא-משכילים לזרים בענף החקלאות. הוועדה ממליצה על מנגנונים ארוכי טווח לצמצום ההשפעות השליליות של העסקת זרים על העסקתם של ישראלים, וכן לצמצום השפעות הרחב הנוספות של העסקת הזרים בחקלאות - למשל השפעותיה על תהליכי אימוץ והטמעה של טכנולוגיות בחקלאות. נוסף על אלה בוחנת הוועדה הסדרה של העסקת

<sup>7</sup> מטרות העל של חקלאות ישראל הוצגו במסמך "החקלאות ופיתוח הכפר בישראל", שהוכן במשרד החקלאות ופיתוח הכפר כסקירה עבור ארגון OECD בדצמבר, 2008.

<sup>8</sup> בן-שלום (1997), *דוחות צוותי עבודה לטיפול בעובדים זרים*, מוגש לחברי ועדת השרים לטיפול בעובדים זרים מטעם משרד העבודה והרווחה.

<sup>9</sup> בוכריס (2001), *דוח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי*, הוגש לשר העבודה והרווחה.

עובדים זרים עונתיים, כפי שמקובל במדינות OECD ובמדינות מפותחות אחרות; אלה מצליחות להסדיר את שהייתם של העובדים הזרים הזמניים באופן מחזורי על ידי הפעלת תוכניות לניהול ההגירה, התורמות גם להפחתת התלות המשקית בעובדים הזרים.

### 3. ההשפעות הכלכליות של העסקת עובדים זרים בחקלאות

#### 3.1. המועסקים

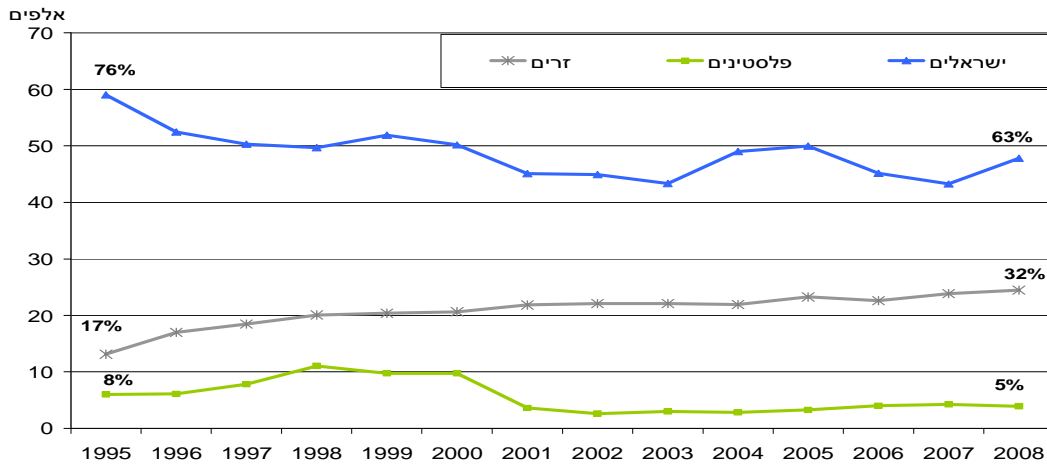
מאז ראשית שנות התשעים השתנה הרכב המועסקים בענף החקלאות (איור 1) – חלקם של העצמאיים והישראלים ירד<sup>10</sup>, ועלה חלקם של השכירים, בפרט הלא-ישראלים (חלקם של השכירים עלה מ-59% בשנת 1995 לכ-80% ב-2007). מגמות אלה מתיישבות עם התייעלות בפעילותם של המשקים החקלאיים, שמתבטאת, בין היתר, בשינוי צורת השותפויות החקלאיות – ירידת מספרם של המשקים החקלאיים המשפחתיים והיווצרות משקים חקלאיים אינטנסיביים או גדולים יותר (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2008<sup>11</sup>).

בשנת 2008 הועסקו בענף החקלאות 48 אלף ישראלים (שכירים ועצמאיים), 24.5 אלף זרים (מחו"ל) ו-3.9 אלף פלסטינים. בשנה זו עמד חלקם של העובדים הלא-ישראלים (זרים ופלסטינים) בסך המועסקים במגזר החקלאי על כ-37%, ובשל שעות עבודתם הרבות היה חלקם בתשומת העבודה גבוה יותר - כ-42%. לעומת זאת בשנת 1995 היו העובדים הלא-ישראלים כרבע בלבד מהמועסקים בענף (נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). עובדים פלסטינים – בעיקר יוממים – מועסקים בחקלאות בישראל מסוף שנות השישים, אז נוצרו קשרי גומלין כלכליים בין המשק הישראלי לפלסטינים בעקבות מלחמת ששת הימים. במהלך השנים היו תנודות בהיקף העסקתם של הפלסטינים בישראל, בעיקר בגלל אירועים ביטחוניים. בשנת 1993 החליטה הממשלה לראשונה לאפשר הבאת עובדים זרים מחו"ל לתעסוקה בענף החקלאות, בהיקף מצומצם, במקום הפלסטינים שהיו מועסקים בענף. מכסות ההיתרים שאושרו על ידי הממשלה להעסקתם של העובדים הזרים בענף החקלאות עלו במהלך השנים (איור 2), היקף העסקתם של הזרים התרחב, והעסקתם הפכה מזמנית לקבועה.

מספרם של המועסקים הלא-ישראלים, שהלך ועלה במהלך השנים, וחלקם הגדול בענף החקלאות מעידים על תלות רבה בעובדים אלה שהתפתחה בענף. בפועל, הקצאת היתרים להעסקת עובדים לא-ישראלים בחקלאות הפכה לחלק אינטגרלי מתמיכות הממשלה בענף, ולתהליך שגרתני בפעילותה של הממשלה, בפרט של משרד החקלאות.

<sup>10</sup> ירידת מספרם של העצמאיים ועליית מספר השכירים היא תופעה רווחת במדינות מפותחות.  
<sup>11</sup> משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2008), *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר*.

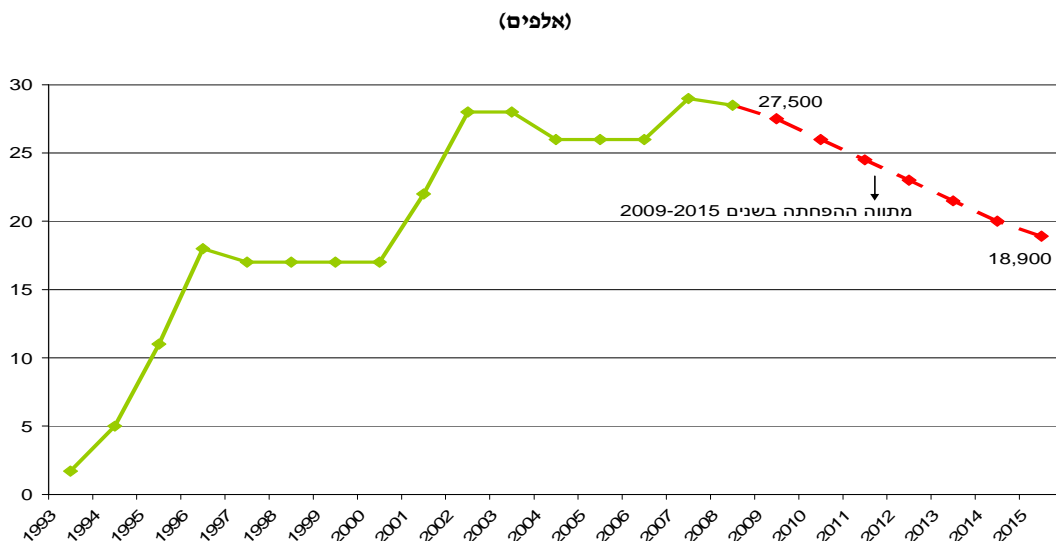
**איור 1: העובדים הישראליים והלא-ישראליים המועסקים בענף החקלאות (אלפים), ושיעורם בסך המועסקים בענף בשנים 1995 ו-2008**



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר עורכת בקרב החקלאים, אחת לשנתיים, מפקד שמטרתו לבחון את צורכי התשומה לכל גידול. בהתאם לתוצאות ממליצה הרשות ליחידת הסמך לעובדים זרים כיצד להקצות את מכסות ההיתרים להעסקת עובדים זרים בחקלאות, מכסות שהממשלה קובעת בכל שנה. המלצה זו מתבצעת בשלב ראשון על פי מפתחות הקצאה נורמטיביים, המציינים כמה עובדים זרים דרושים ליחידה (דונם, ליטר וכו'), והכפלה במספר היחידות הפעילות של כל משק. בשלב השני עוברים הביקושים הנורמטיביים התאמה למכסה הכוללת שקבעה הממשלה. התאמת הביקושים מבוצעת בכל שנה על פי שלושה עקרונות - קיצוץ רוחבי בכל הבקשות, הקטנת נטל הקיצוץ על יחידות חקלאיות קטנות והקלות לאזורים מרוחקים.

**איור 2: מכסת ההיתרים לעובדים זרים בענף החקלאות ומיתווה ההפחתה בשנים 2009-2015**

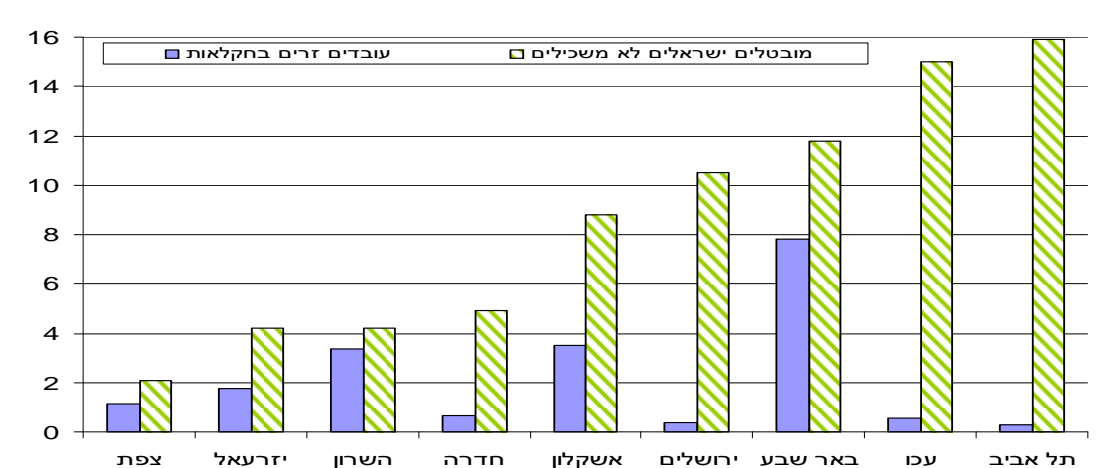


המקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

העובדים הזרים מועסקים בכל רחבי הארץ ובכל ענפי החקלאות, ובעיקר בענפי הירקות, המטעים והפרחים (משרד החקלאות, 2008). השוואת נתוני הקצאת העובדים הזרים לנתוני התעסוקה של ישראלים מעלה כי באזורים שבהם שיעורי האבטלה של ישראלים בעלי עד 12 שנות לימוד גבוהים, מועסקים עובדים זרים בשיעורים לא מבוטלים (איור 3). כך למשל בנפת עמק יזרעאל שבמחוז הצפון מספר המובטלים הישראלים הלא-משכילים עמד בשנת 2006 על 4,200, ומספר העובדים הזרים - על 1,760. בדומה לכך עבדו בשנת 2006 בענף החקלאות בנפת באר שבע 7,795 זרים, ומספר המובטלים הישראלים הלא-משכילים שם היה כ-12,000. נתונים אלה מצביעים על הפוטנציאל הגלום במיצוי אפשרויות התעסוקה של מובטלים ישראלים לא-משכילים המתגוררים באותם אזורים – גם בעבודות החקלאות.

### איור 3: העובדים הזרים בחקלאות והמובטלים הישראלים הלא משכילים לפי מחוזות. 2006

(אלפים)



המקור: אקשטיין (2008) לוח נ-ה-2.

### 3.2. התחלופה בין עובדים זרים לישראלים בחקלאות

יחסי תחלופה שוררים בין חלק ניכר<sup>12</sup> מן העובדים הזרים בישראל לעובדים ישראלים לא מיומנים; זאת משום שהם מתחרים על משרות הדורשות כישורים דומים. העובדים הזרים מגיעים ממדינות מתפתחות, שבהן רמת החיים והשכר נמוכים יחסית לישראל: רובם המוחלט של העובדים הזרים המועסקים בחקלאות בישראל מגיע מתאילנד – שם התוצר לנפש נמוך כמעט פי שלושה מרמתו בישראל, והשכר לשעת עבודה נמוך מאשר בישראל במידה משמעותית. משום כך שכר הסף של העובדים הזרים – השכר הנמוך ביותר שעבורו הם מוכנים לעבוד – נופל במידה רבה משכר המינימום בישראל. בגלל השכר הגבוה יחסית בישראל, היא מהווה מוקד משיכה תעסוקתי לעובדים אלו, והיצע העבודה שלהם לעבודות החקלאות בישראל כמעט בלתי מוגבל. נוסף על כך, הזכאות של ישראלים לתשלומי העברה, כהבטחת הכנסה, מעלה את שכר הסף שלהם ופועלת להקטנת התמריץ שלהם להיכנס לשוק העבודה ברמות שכר נמוכות. נסיבות ההעסקה והשהייה

<sup>12</sup> באזורים שאינם מרוחקים מיישובים שבהם יש היצע פוטנציאלי של עובדים ישראלים.



של העובדים הזרים בישראל – העובדה שתקופת עבודתם היא הזדמנות עבורם לחסוך כסף רב יחסית בשביל משפחותיהם הנמצאות הרחק מישראל והתחייבויותיהם הכספיות לגורמי תיווך שסייעו בהגעתם ארצה – מעודדות אותם לעבוד שעות רבות, גם תמורת שכר נמוך מזה של ישראלים בעלי מיומנויות דומות. העובדים הזרים בחקלאות בישראל מתגוררים לרוב סמוך למשקים ולחקלאים, ולכן הם זמינים לעבודה, בדרך כלל, שבעה ימים בשבוע, למשך שעות ארוכות<sup>13</sup>. נוסף על כך שכרם בפועל נמוך יחסית לזה של ישראלים: בשנת 2007 השכר לשעת עבודה של עובד זר עמד על כ-20 ש"ח, לעומת כ-29 ש"ח לשעת עבודה של ישראלי<sup>14</sup>. נכונותם של העובדים הזרים לעבוד שעות רבות וסמיכות מגוריהם למשקים מגבירה את כדאיות העסקתם.

מצב זה, שבו התחרות על תעסוקה בחקלאות בין ישראלים לא משכילים לבין הזרים כמעט בלתי אפשרית, מוביל לדחיקתם של ישראלים לא מיומנים מתעסוקה בחקלאות, תורם להעמקת העוני בקרב ישראלים לא משכילים ולהגדלת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות. העובדים הזרים המועסקים בחקלאות הם גורם ייצור משלים לעובדים המשכילים בענף זה ולבעלי המשקים, ויחסי ההשלמה שבין הזרים לישראלים המיומנים בחקלאות מעמיקים עוד יותר את הקיטוב בהתחלקות ההכנסות בישראל (אקשטיין, 2008).

מאפיין ייחודי של ענף החקלאות הוא העונתיות – תנודות בהיקף העבודה והפעילות על פני השנה. כך גם הביקוש לעובדים מתאפיין בעונתיות, כלומר בתקופות של גאות (למשל עונות הקטיף והשתילה) ושפל בביקוש לעובדים. ניתן להבחין בין הרכיב הקבוע של העבודה, שבו ההעסקה רצופה לאורך כל השנה, לבין הרכיב העונתי המאפיין רבים מענפי החקלאות והעבודות החקלאיות. העונתיות בביקוש לעובדים מקשה על השתלבותם של ישראלים, שלרוב מחפשים יציבות בתעסוקה.

העסקתם של העובדים הזרים בחקלאות בישראל היא כיום העסקה קבועה – על פני כל השנה. העובדים הזרים יכולים לשהות במדינה עד 63 חודשי העסקה רצופים. בתקופות של תנודות בביקושים (לרוב בעונות הקטיף ואיסוף היבולים) נוהגים החקלאים למלא את המחסור בעובדים על ידי "ניוד" עובדים זרים ממשקים שבהם הפעילות בשפל למשקים שבהם שוררת גאות. העסקת עובדים זרים על בסיס עונתי, הנהוגה גם במדינות OECD (כפי שניתן לראות בהשוואה בין-לאומית בפרק 5), תגדיל את היצע המשרות הקבועות לישראלים בחקלאות ותצמצם את התלות בעובדים הזרים. כן היא תתרום לצמצום תופעות של ניצול עובדים זרים, בהקטינה את נכונותם לשלם דמי תיווך עבור הזכות לעבוד בישראל. (ראו דיון בחלק 4ג).

<sup>13</sup> עובדה זו גורמת לעיתים להעסקת העובדים הזרים במשך כל ימות השבוע; יש לזכור גם כי לרוב מדובר באזורים חקלאיים המרוחקים יחסית מן הערים – עובדה המשפיעה על החשיפה לפעילויות של שעות הפנאי ותורמת אף היא לרצון לעבוד שעות ממושכות.

<sup>14</sup> על פי עיבודים לנתוני הלמ"ס והמוסד לביטוח לאומי. נתוני הישראלים נסבים על עובדים שכירים, עם עד 12 שנות לימוד בענף החקלאות.

#### 4. מוטיבציות לצמצום תשומת העבודה של עובדים זרים בחקלאות

העסקה נרחבת וקבועה של עובדים זרים בחקלאות בישראל היא בעייתית מהסיבות הבאות:

##### א. השפעה שלילית על השכר ודחיקת ישראלים לא-מיומנים משוק העבודה

העסקת העובדים הזרים מקטינה את אפשרויות התעסוקה של ישראלים בעבודות הדורשות כישורים דומים, משום שהם מועסקים במשרות שבהן היה ניתן להעסיק ישראלים. זאת ועוד, הואיל והעובדים הזרים מוכנים לעבוד תמורת שכר נמוך אף משכר המינימום בישראל הם גורמים להפחתה רוחבית של השכר - על פני כל מידרג השכר במשרות הדורשות מיומנויות נמוכות. מידרג השכר בשוק העבודה מושפע בין היתר ממידות המאמץ ומתנאי העבודה: תמורת עבודה פיזית בתנאים לא נוחים, כחקלאות, השכר שהעובד יצפה לקבל יהיה גבוה משכרה של עבודה הדורשת פחות מאמץ פיזי ונעשית בתנאים נוחים יותר, כניקיון או שמירה. עובדים זרים המוכנים לעבוד בשכר נמוך מהמקובל בענף החקלאות גורמים להורדות שכר גם בענפים שהעבודה בהם קלה ונוחה יותר.

ניתוח עלות ההעסקה של עובדים לא ישראלים, המוצג בדוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים (אקשטיין, 2008) העלה כי ב-2006 העלות לשעת עבודה של עובדים זרים בענף החקלאות עמדה על 65% מזו של ישראלים, ושל עובדים פלסטינים - על 29% בלבד; זאת למרות האגרות וההיטלים שהושתו על מעסיקי עובדים זרים<sup>15</sup>. הבדלים ניכרים אלה נובעים, בין היתר, מתשומת העבודה הגבוהה יותר של הזרים (שעות עבודה נוספות רבות), שלא תמיד מזכה בתשלום מתאים. נוסף על כך התפוקה ליחידת עבודה של עובד זר גבוהה משל עובד ישראלי, ולכן עלות העבודה ליחידת תפוקה של העובד הזר נמוכה עוד יותר. העובדים הזרים בחקלאות זמינים לחקלאי כמעט שבעה ימים בשבוע, למשך שעות ארוכות, ובשל קרבת המגורים שלהם למשקים הם זמינים לעבודה גם בשעות לא שגרתיות – מוקדם מאוד בבוקר ומאוחר בערב. זמינותם של העובדים הזרים גם היא תמריץ שלילי להעסקת ישראלים בחקלאות. ההבדלים בעלויות ההעסקה נובעים בחלקם מקיומם (החיוני) של חוק שכר המינימום ומערכת של תשלומי רווחה, ומאמצים מערכתיים לשילוב אוכלוסיות המשתכרות שכר נמוך (כדוגמת התוכניות "אורות לתעסוקה" ו"מס הכנסה שלילי").

##### ב. הגברת הקיטוב בהתחלקות ההכנסות במשק והעמקת העוני בקרב ישראלים לא משכילים

העסקת הזרים מפחיתה את יכולת המיקוח של ישראלים בעלי השכלה נמוכה, בגלל זמינותם הגבוהה של הראשונים, נכונותם לעבוד שעות ארוכות והעובדה שהם אינם מאוגדים. לעומת זאת, מאחר שהעובדים הזרים בחקלאות הם גורם משלים לעובדים הישראלים המשכילים ולבעלי המשקים, הם משפרים את מצבם של האחרונים בשוק העבודה. כפועל יוצא, העסקת עובדים לא ישראלים מגבירה את הקיטוב בהתחלקות ההכנסות במשק ומעמיקה את העוני בקרב ישראלים לא-משכילים. (להרחבת הדיון ראו אקשטיין, 2008). היא גם מנוגדת למדיניות התעסוקה של ממשלת ישראל, הממקדת מאמצים בשילוב ישראלים במעגל העבודה (בין היתר באמצעות התוכניות "אורות לתעסוקה" ו"מס הכנסה שלילי").

<sup>15</sup> אמנם השוואה זו מתבססת על נתוני 2006, אולם מאחר שמאז לא הוטלו על מעסיקי עובדים לא-ישראלים בחקלאות מסים נוספים, יש להניח כי ההבדלים נותרו בעינם.

### ג. גביית דמי תיווך מהעובדים הזרים בעת הבאתם לארץ וניודם

בעיה נוספת בהעסקה נרחבת של עובדים זרים בחקלאות נובעת משיטת הגיוס של העובדים. על פי שיטת הגיוס הנהוגה בישראל, חברות תיווך ישראליות פונות לסוכנים פרטיים במדינות שונות לצורך גיוס מועמדים פוטנציאליים לעבודה בישראל. אף שהחוק בישראל מחייב מתן מידע מפורט למועמד לעבודה בארץ בעניין תנאי ההעסקה, שעות העבודה, השכר לשעת עבודה, משך ההעסקה, זכויותיהם הסוציאליות וכדומה, קשה לפקח על הפעולות הנעשות לפני הגעתו של העובד לישראל.

מצב זה מאפשר לחברות התיווך לגבות מעובדים זרים דמי תיווך ניכרים בהבטיחן להם (הבטחה לא מחייבת ולא חוקית) תקופת העסקה של חמש שנים בישראל. הערכות "קו לעובד", על פי דיווחי העובדים, הן כי דמי התיווך הנגבים מכל עובד עומדים על 5,000 עד 20,000 דולרים<sup>16</sup>, וזאת בעוד שהחוק מתיר לגבות 3,150 ש"ח בלבד<sup>17</sup>. על פי שיטת הגיוס הנהוגה, הבדיקה הקובעת אם העובד הזר המגיע הוא בעל הכישורים המתאימים לעבוד בחקלאות היא באחריות חברת התיווך שעמה התקשר המעסיק. אם אותו גורם תיווך יבחר את העובד המיועד בלי להקפיד על התאמת כישוריו למעסיק המיועד, הדבר עלול להביא לחוסר שביעות רצון בקרב המעסיקים ולפיטורין של העובד הזר לאחר תקופה קצרה. משום כך עלולה להתגבר תופעת הישארותם בארץ של עובדים שמעמדם לא חוקי.

על גביית דמי תיווך מופרזים תמורת האפשרות לעבוד בישראל נמתחה ביקורת בדוחות השנתיים של מחלקת המדינה האמריקאית, משום שהיא יכולה להוביל לניצול עובדים זרים (אקשטין, 2008). נכונותם של העובדים הזרים לשלם דמי תיווך גבוהים עבור הזכות לעבוד בישראל מסתמכת בעיקר על תקופת העבודה הארוכה הצפויה להם, השכר שהם צפויים להשתכר והחיסכון שהם עתידים לצבור בישראל, אשר ערכם רב ביחס לאפשרויות במדינות מוצאם. גביית דמי התיווך פותחת פתח לניצול ועשיית רווחים על ידי גורמי תיווך שונים ומחלישה את יכולת המיקוח של העובדים על תנאי העסקתם, בשל חובותיהם הכספיים הכבדים. כדי למגר את תופעת גביית היתר של דמי התיווך והסדרת גיוסם של העובדים בחו"ל החליטה הממשלה, במסגרת שיטת ההעסקה החדשה בחקלאות, לקבוע הסדר שלפיו גיוס עובדים זרים לעבודה בחקלאות בישראל ייעשה בפיקוחו של ארגון ההגירה הבין-לאומי (International Organization for Migration, החלטת ממשלה 4024/2005).

היבט בעייתי נוסף נובע מהנהגה של ניוד עובדים בין משקים. נוהל זה מאפשר למשקים בעלי היתרי עבודה להעביר ביניהם עובדים זרים, תוך דיווח למשרד הפנים. ניוד של העובדים – 'מוצרי' המצוי במחסור- מביא לעתים למכירה של זכות ההעסקה בין משקים.

<sup>16</sup> נתוני הסקר המלאים: אתר "קו לעובד", <http://www.kavlaoved.org.il>.

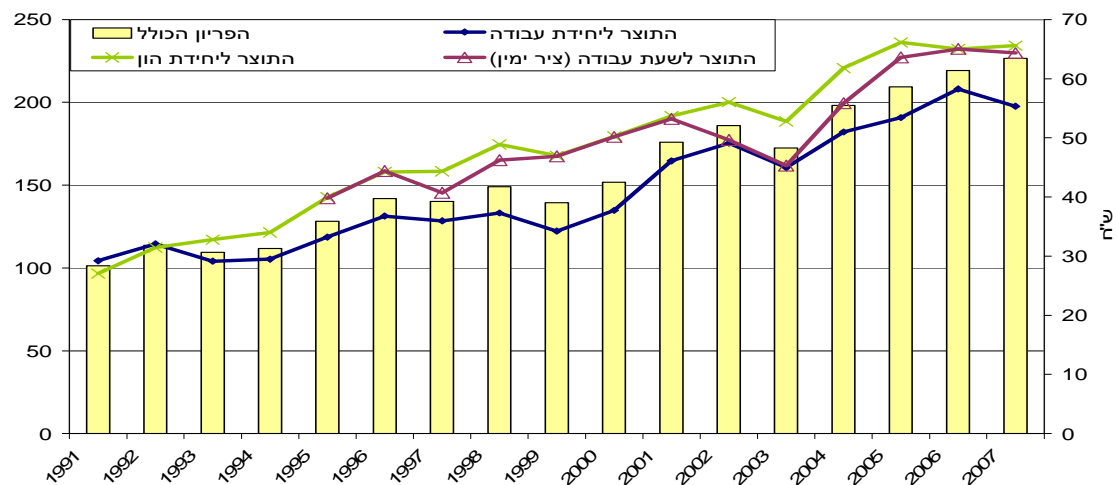
<sup>17</sup> תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך), התשס"ו-2006.

#### ד. עיכוב השילוב של טכנולוגיות ותהליכי ייצור חדשים

השימוש הנרחב בתשומת העבודה של עובדים זרים, ששכרם נמוך, מפחית את התמריץ להשקעה בפיתוח ובהטמעה של טכנולוגיות ייצור החוסכות ידיים עובדות וכאלה שיכולות לשפר את תנאי העבודה והשכר. הפריון הכולל בענף החקלאות הולך ועולה מאז ראשית שנות התשעים (איור 4), וכן התוצר ביחס לשעות העבודה, למספר העובדים וליחידת הון. התפתחויות אלה ניתן לייחס לשיפורים טכנולוגיים ואחרים, לשינוי בתמהיל הגידולים החקלאיים ולתפוקתם הגבוהה של העובדים הזרים. מראשית שנות התשעים עלה ערך היצוא החקלאי, למרות ההחמרה בתנאי הסחר. מאז הייתה גם עלייה מתמדת של כמויות הייצור והיצוא בענפי החקלאות שהם עתירי עובדת עובדים זרים - ירקות, תפוחי אדמה ומקשה ופירות.

סביר כי להעסקתם של עובדים זרים, בעיקר בענפים עתירי עבודה כענפי הירקות, הפירות והפרחים, היה חלק בהתרחבותם של ענפים אלה, שכפי הנראה, בשל טכנולוגיית הגידול בהם, תפוקת העובדים בהם רבה ביחס לענפי החקלאות האחרים. עם זאת סביר כי התפתחות הפריון בענף וכן התמריץ להשקעה בהון ובשיפורים טכנולוגיים היו גבוהים יותר לולא שכרם של חלק ניכר מהעובדים בענף היה כה נמוך, בפרט של אלה שתפוקתם לשעת עבודה גבוהה במיוחד. ואכן, בהשוואה בין-לאומית, הפריון בענפים עתירי העבודה בישראל, כענף הירקות, נמוך.

איור 4: מדדים להתפתחות הפריון בענף החקלאות<sup>1</sup>



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הערה: נתוני הסדרות התוצר ליחידת עבודה, הפריון הכולל והתוצר ליחידת הון מוצגים כמדד (100=1990) ומתייחסים לציר שמאל.

## 5. העסקת עובדים זרים בחקלאות – השוואה בין-לאומית<sup>18</sup>

### 5.1. העסקת עובדים זרים בחקלאות – דברים כלליים

במדינות OECD מקובל להעסיק בענף החקלאות עובדים זרים עונתיים או זמניים, ולעיתים עובדים בענף גם מהגרי קבע, שוהים בלתי חוקיים ופליטים. מדינות אלו מפעילות תוכניות להגירת עובדים לצורך תעסוקה בענפים הדורשים מיומנויות נמוכות, כחקלאות, אולם המגמה היא להגביל עד כמה שניתן את מספר העובדים הלא-מיומנים ואת משך שהייתם במשק. זאת בין היתר, באמצעות: מבחנים בשוק העבודה שמטרתם לאמוד את היצע העובדים במשק (על ידי הצעת המשרות תחילה לעובד מקומי בשכר מינימום מסוים שנקבע על ידי הרשויות) ואת הדרישה לעובדים; על ידי הגבלת משך שהייתם במשק (הפעלת תוכניות לשהייה זמנית); העסקתם רק בענפים, באזורים או אצל מעסיקים מסוימים; הפעלת תוכניות להעסקת עובדים עונתיים. המדיניות של מדינות OECD בנושא העסקת עובדים זרים מתמקדת בשנים האחרונות בתוכניות ייעודיות למשיכתם של מהגרי עבודה בעלי השכלה וכישורים גבוהים, ולא בגיוס עובדים בעלי כישורים נמוכים. זאת על רקע תהליכים כלכליים ודמוגרפיים, צמיחה כלכלית מוטת טכנולוגיה והזדקנות האוכלוסייה, אשר מביאים למחסור בבעלי כישורים ומקצועות מסוימים. עם זאת, הביקוש לעובדים לא-משכילים עולה אף הוא, בשל הזדקנות האוכלוסייה ועליית רמת ההשכלה של האוכלוסייה המקומית.

מרבית העובדים בענף החקלאות מגיעים לתקופות קצרות משנה (עונה) – תוכניות הנהוגות בקנדה, בארה"ב, בגרמניה, בדנמרק, בספרד, באיטליה ובמדינות נוספות באירופה. התוכניות במדינות OECD מצליחות להבטיח את שהייתם הזמנית של העובדים הזרים, ולרוב, במקרה של העובדים העונתיים, יכול אותו עובד לבוא למספר חודשים מדי שנה בשנה. דרך מקובלת נוספת למלא משרות בענפים הדורשים מיומנויות נמוכות היא "עבודת מטיילים" (working holiday makers): מדינות מאפשרות למטיילים בעלי מאפיינים מסוימים (כגיל צעיר) תעסוקה זמנית בענפים מסוימים, כחקלאות. פתרון זה מקובל במדינות דוברות אנגלית, כאוסטרליה, ארה"ב ואנגליה. במדינות OECD, וכן בישראל, יש חשש לניצולם של עובדים זרים הבאים לתקופות קצרות, אשר לעיתים קרובות חוששים להתלונן על מעסיקיהם שמא יאבדו את משרתם. משום כך מפתחות המדינות מנגנונים מיוחדים לפיקוח ולהענשת מעסיקים המנצלים לרעה את עובדיהם.

### 5.2 תוכניות להעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות<sup>19</sup>

תוכניות להעסקת עובדים עונתיים משמשות במדינות כקנדה, ספרד, גרמניה, דנמרק, הולנד ומדינות נוספות באירופה ככלי לוויסות כוח האדם על פני השנה, ומספרם של העובדים השכירים העונתיים פעמים רבות עולה על מספר השכירים הקבועים. כך הועסקו במדינות האיחוד האירופי בשנת 2000 למעלה מ-4.5 מיליון עובדים עונתיים (זרים ומקומיים), לעומת כמיליון עובדים

<sup>18</sup> המידע בחלק זה לקוח מתוך OECD (2008), *International Migration Outlook*, Paris. השוואה בין-לאומית נרחבת בנושא העסקת עובדים זרים לא מיומנים במדינות OECD נמצאת גם אצל אקשטיין (2008).

<sup>19</sup> סקירה נוספת של תוכניות לגיוס והעסקה של עובדים עונתיים פורסמה על ידי רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (אפריל, 2009).

שכירים קבועים<sup>20</sup>. העבודה ברבים מענפי החקלאות מתאפיינת בתנודות עונתיות של הביקוש לעובדים; לכן במשרות אלה קשה לשלב עובדים מקומיים, שלרוב מחפשים יציבות בתעסוקה, וכן יש צורך להיענות בזמן קצר לתנודות חדות בביקוש לעובדים. במדינות אירופה מפעילים תוכניות לעידוד התעסוקה של כוח אדם מקומי בעבודות עונתיות, וזאת במקביל לתוכניות לגיוס עובדים זרים עונתיים. במדינות אלה העסקה עונתית של עובדים זרים מפוקחת היטב. כך בגרמניה, באוסטריה ביוון ובמדינות נוספות טרם קבלת האישור להעסקת עובד זר עונתי מחו"ל, יש להוכיח שאין עובד מקומי לאיוש המשרה. עובדים עונתיים (כולל עובדים מחו"ל) המועסקים באירופה כפופים לרוב להסכמים הקיבוציים של עובדי ענף החקלאות.

העסקת עובדים מחו"ל על בסיס עונתי מאפשרת להגדיל את תשומת העבודה בתקופות השיא של הביקושים לעובדים, תוך צמצום ההשפעות השליליות על השכר ועל אפשרויות התעסוקה של כוח העבודה המקומי. זאת ועוד, הואיל והעובדים העונתיים נדרשים לצאת מהמדינה בתום תקופת ההעסקה ("העונה"), נמנעות השתקעותם במדינה והישארותם באופן לא חוקי בתחומיה. יתרון נוסף בהעסקה עונתית הוא הפחתת נכונותם של העובדים לשלם דמי תיווך, עקב התקצרות אופק השהייה שלהם במדינת היעד. ארגון היעיל של התוכניות להעסקת עובדים עונתיים והעובדה שבמקרים רבים הן מתירות להעסיק את אותם עובדים באופן מחזורי, עונה אחר עונה, מאפשרים לחקלאים לתכנן את הפעילות במשקיהם לטווח ארוך ללא חשש ממחסור בידיים עובדות מיומנות בעת תקופות השיא. לוח 1 מציג פרטים על תוכניות במדינות נבחרות להעסקת עובדים עונתיים בחקלאות.

במרבית מדינות אירופה שכרם של העובדים העונתיים משולם על פי שעות העבודה. במדינות שבהן התשלום הוא עבור עבודה "בקבלנות" מוטלת חובה שהשכר לשעת עבודה לא ייפול משכר המינימום בענף. כן כולל חוזה ההעסקה של העובדים העונתיים הפרשה של המעסיקים לזכויות סוציאליות וביטוח לאומי, כולל ימי חופשה בתשלום ותשלום עבור שעות נוספות. ככלל, אסור ששכרם של העובדים העונתיים ייפול משכר המינימום, או מהשכר שנקבע בהסכם הקיבוצי בענף.

**לוח 1: תוכניות להעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות, מדינות שונות**

המדינה	משך השהות המותרת במדינה	הדרישות מהמעסיק	מספר האשרות (השנה)	הערות
צרפת	עד 6 חודשים	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ מבחן שוק העבודה</li> <li>▪ על המעסיק לספק לעובד מגורים ותחבורה (רשאי לנכות משכרו את התשלום עבורם)</li> </ul>	17,000 (2006)	ההשתתפות בתוכנית מוגבלת ל-3 עונות
גרמניה	עד 8 חודשים	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ המעסיק מחויב לספק מגורים</li> </ul>	290,000 (2006)	נוסף על כך מועסקים עובדים יוממים מפולין בחקלאות ובענפים עונתיים אחרים

<sup>20</sup> נתונים על עובדים שכירים בחקלאות באירופה לשנת 2000 מתוך הפרסום: COPA-GEOPA (2002), "Seasonal Workers in European Agriculture", with the support of the European Commission, DG Employment and Social Affairs.

	5,000 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ מבחן שוק העבודה</li> <li>▪ על המעסיק לסייע לעובד במציאת מגורים ולשלם מחצית מהוצאות הנסיעה שלו.</li> <li>▪ מעסיק של עובד שנשאר מעבר לזמן המותר צריך לשאת בהוצאות ההרחקה.</li> </ul>	עד 7 חודשים	ניו זילנד
כמחצית מהעובדים השכירים בחקלאות הם עובדים זרים לא חוקיים	50,000 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ מבחן שוק העבודה</li> <li>▪ על המעסיק לשלם לפחות שכר מינימום, שנקבע ע"י הרשויות, לספק מגורים ולכסות את עלות הטיסה לכיוון אחד.</li> </ul>	עד 10 חודשים	ארה"ב

המקור: OECD (2008), *International Migration Outlook*, Paris

בקנדה קיימים שני מודלים מרכזיים להעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות: המודל של קנדה-מקסיקו והמודל של קנדה-גואטמלה. בשני המקרים מדובר בגיוס עובדים ממדינות מרוחקות מקנדה. המודל הראשון מבוסס על הסכם הבנות של ממשלות קנדה ומקסיקו, ומחייב מעורבות של שתי הממשלות, ואילו המודל השני מבוסס על הסכמי המדינות עם ארגון ההגירה הבין-לאומי (IOM). הדוגמה הקנדית רלוונטית במיוחד לישראל, מפני שהעובדים באים ממדינות מרוחקות, מפני המסורת רבת השנים של העסקה מוצלחת של עובדים זרים עונתיים והשימוש בארגון IOM כמתווך לאיתור והעסקה של עובדים זרים עונתיים. התוכניות בקנדה מצליחות להתמודד עם שלוש בעיות עיקריות הכרוכות בהעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות: חזרתם של העובדים העונתיים למדינת המקור בתום העונה, מתן תמריצים כלכליים לעידוד הגעתם של העובדים העונתיים באופן מחזורי והקטנת התחלופה בין העובדים המקומיים לעובדים הזרים. להלן עקרונות מרכזיים התורמים להצלחת התוכניות האלה בקנדה. פירוט רב יותר לאופן התנהלותן של התוכניות מובא בנספח ג'.

- **פרופיל העובדים:** כדי ליצור תמריץ לעובדים לשוב בתום תקופת ההעסקה למדינת המקור שלהם מעדיפים בקנדה לגייס עובדים בעלי מאפייני גיל ומיומנות מסוימים:
 

*גיל העובד:* ההנחה היא שעובדים בני 25 ומעלה ירצו לשוב למשפחותיהם או לחייהם במדינת מוצאם. ארגון ההגירה הבין-לאומי דיווח כי בשנת 2007 כ-81% מהעובדים הזרים העונתיים שגויסו בגואטמלה היו בטווח הגילים 25-39, וכי כ-92% מהעובדים הזרים העונתיים שגויסו היו נשואים<sup>21</sup>.

*מיומנויות העובד:* העובדים הזרים העונתיים נבחרים בהתאם למידת יכולתם והכשרתם לעבודה חקלאית. בשנת 2007 83% מהעובדים הזרים שגויסו בקנדה על ידי ה-IOM היו בעלי ניסיון קודם בעבודה חקלאית<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores Guatemala (2008), "Second Evaluation - Program Temporary Agricultural Workers to Canada", *Working Notebooks on Migration* 25: <http://www.oim.org.gt/documents/Working%20Notebook%20No.%2025.pdf>

▪ **תמריץ כלכלי לעובדים:** התמריץ הכלכלי חיוני לפעילותה השוטפת של התוכנית - להבטחת חזרתם של העובדים בתום העונה למדינותיהם והמחזוריות של בואם (נכונותם לשוב בעונות הבאות). התוכניות בקנדה מתאפיינות בהקפדה על יכולתם של העובדים העונתיים להרוויח במהלך עונת עבודתם סכום מספיק לכיסוי הוצאות ההגעה והשהייה שלהם, וכן שהכנסתם תהיה גבוהה לעומת החלופות העומדות בפניהם. כך העובדים בקנדה מרוויחים במהלך תקופת עבודתם סכומים המאפשרים להם לכסות את עלויות השתתפותם בתוכנית (אגרת ויזה, עלות נסיעות וטיסות, מסים), ואף לחסוך סכומים המאפשרים להם לשפר את רמת חייהם ולכלכל אותם בשאר חודשי השנה במדינת המוצא<sup>22</sup>.

▪ **מחזוריות בהעסקת העובדים והתמקצעותם:** תוכניות להעסקה עונתית בחקלאות מאופיינות לרוב במחזוריות, כך שנוצר קשר בין עובד למעסיק, והעובד יכול לשוב למדינת היעד שנה אחר שנה אל אותו החקלאי. כמו כן העובד מתמקצע, ונחשכות עלויות חיפוש עובדים ועלויות אחרות הכרוכות באיתור העובד, הכשרתו, השגת ויזה ועוד – תמריץ כלכלי הן לעובד והן למעסיק. כך, למשל, התוכנית הקנדית להעסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות היא מחזורית, והחקלאים רשאים להזמין עובד על פי שמו שנה אחר שנה. השכר שמקבל העובד הזר בקנדה גבוה מאוד ביחס לשכר שהוא מקבל במדינת המקור, עובדה התורמת אף היא למחזוריות בתוכנית. לראיה: בשנת 2007 76% מהמשתתפים בתוכנית בקנדה היו עובדים זרים עונתיים חוזרים, והיו שבעי רצון מההטבה הכספית שסיפקה התוכנית<sup>23</sup> עובד זר שאינו עומד בתנאי החוזה, ובפרט בהישארותו במדינת היעד אך ורק במשך תקופת ההעסקה שנקבעה, אינו רשאי להשתתף בתוכנית בעונות הבאות.

▪ **אכיפה:** אכיפה יעילה כלפי העובד וכלפי המעסיקים חיונית להצלחת התוכנית ולהשגת יעדיה. האכיפה מתמקדת בשמירה על זכויותיהם של העובדים ובמילוי תנאי התוכנית – למשל עזיבת מדינת היעד בתום תקופת ההעסקה. האכיפה נגד העובד יכולה להתבטא בענישה על ידי איסור השתתפותו בתוכנית העונתית בשנים הבאות, שלילת זכויות סוציאליות, או קנס כספי בהתאם לפיקדון שנלקח מהעובד טרם כניסתו לארץ היעד.

▪ **ארגון:** ארגון יעיל של התוכניות חיוני להגעתם של העובדים בזמן, להתנהלות היעילה של התוכנית ולהשגת מטרותיה - מניעת שהייה ממושכת לא חוקית של העובדים במשק והגנה על זכויותיהם. הניסיון הקנדי מלמד שכאשר חוות גדולות מקבלות עובדים רבים באופן מסודר (העובדים מגיעים יחד בטיסה, שוהים באתר מגורים מסודר, המתאים לדרישות הרשויות הקנדיות, וחזרתם מאורגנת אף היא), לרוב העובדים חוזרים לארצם בתום העונה.

---

<sup>22</sup> Manolo Abella, Policies and best practices for management of temporary migration: international symposium on migration and development' Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Secretariat, 2006 (p.23).

<sup>23</sup> Manolo Abella, Policies and best practices for management of temporary migration: international symposium on migration and development' Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Secretariat, 2006 (p.23).



## 6. המלצות

הוועדה התמקדה בהמלצות שתהיה להן תרומה מרבית להרחבת התעסוקה של ישראלים - ולכן להפחתת העוני בקרבם - ולצמצום היקף העסקתם של עובדים זרים בחקלאות. זאת כדי למזער את השפעותיה הכלכליות והחברתיות השליליות של העסקת הזרים על התעסוקה והשכר של ישראלים לא מיומנים ולשם עמידה ביעדי החקלאות.

בשלהי פעילותה של הוועדה, בד בבד עם דיוני התקציב לשנים 2009-2010, נחתם סיכום עקרונות בין משרדי האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר והחקלאים (אשר יוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל) להפחתה הדרגתית של מספר העובדים הזרים בענף החקלאות ל-18,900 בשנת 2015, בעלות תקציבית כוללת של 325 מיליון ש"ח, אשר תתפרס על פני השנים 2009-2015. סיכום עקרונות זה מתבסס על עקרונות שהוועדה גיבשה במהלך דיוניה. התוצאה שהובאה אל שולחן הממשלה מייצגת פשרה בין עמדות החתומים על סיכום העקרונות. בפרק זה יוצגו המלצות הוועדה והעקרונות המרכזיים ליישומן, כפי שעלו בדיוניה. הן ייושמו על ידי צוות היישום והמעקב שהוקם מתוקף סיכום העקרונות האמור.

הוועדה ממליצה להפעיל תוכנית-על לצמצום מספרם של העובדים הזרים, תוך הטמעת טכנולוגיות מחליפות כוח אדם בענף החקלאות ושילוב עובדים ישראלים. תוכנית העל מורכבת ממספר מנגנונים, שיופעלו בהדרגה במשך תקופה של עד שבע שנים, ויקדמו את השגתם של שני יעדיה של הוועדה שהוגדרו לעיל – עידוד התעסוקה של ישראלים, וצמצום מספר העובדים הזרים וסיוע בהשגת מטרות העל של חקלאות ישראל, שגובשו על ידי משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

המנגנונים המוצעים על ידי הוועדה, לצד הפחתה של מספר העובדים הזרים בחקלאות, הם:

1. אימוץ טכנולוגיות קיימות ומחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות;
2. עידוד תעסוקה של ישראלים;
3. הסדרת ההעסקה של עובדים עונתיים.

להלן המיתווה להפחתת מכסת העובדים הזרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015 כפי שסוכם בתאריך 12.05.09 בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל):

השנה	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
המכסה השנתית	27,500	26,000	24,500	23,000	21,500	20,000	18,900

העלות התקציבית הכוללת של סיכום העקרונות בנושא העובדים הזרים בתחום החקלאות היא 325 מיליוני ש"ח, ואלה רכיביה:

- 250 מיליוני ש"ח לתמיכה באימוץ והטמעה של טכנולוגיות קיימות;
- 30 מיליוני ש"ח למימון תוכנית מחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות;
- 45 מיליוני ש"ח לתמרוץ העסקת עובדים ישראלים בענף החקלאות.

הוועדה ממליצה על שלושה צעדים משלימים להצלחת המנגנונים המוצעים ומעקב אחר ביצועם:

### 1. גיוס עובדים זרים באמצעות ארגון ההגירה הבין-לאומי – International

Organization for Migration (IOM). העובדים הזרים בענף החקלאות (קבועים ועונתיים) יגויסו על ידי ארגון IOM בהתאם לקווים הכלליים של שיטת ההעסקה החדשה, שפורסמו על ידי משרד התמ"ת במסמך "גיוס עובדי חקלאות זרים בפיקוח ארגון ההגירה הבין-לאומי – הודעה לחקלאים וללשכות הפרטיות בענף החקלאות" מיום 27.03.08, או הליך חלופי של גיוס עובדים, המבטיח שקיפות, הגינות ופיקוח על דמי התיווך הנגבים מהעובדים הזרים.

### 2. פיתוח פתרונות לאשראי חקלאי.

**רקע:** מיכון המשק החקלאי מחייב חשיפה לאשראי בנפח משמעותי. כיום החקלאי אינו, בדרך כלל, הבעלים של הקרקע החקלאית - אלא מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). לצורך מתן אשראי ניתן אמנם לשעבד לבנק את הנחלה בהסכמה מפורשת של הבעלים, אולם השיעבוד המקובל היום אינו מאפשר הכנסת אשראי בנפח משמעותי למשק החקלאי, שכן מימוש הנחלה בעת הצורך על ידי הבנק הוא הליך מסורבל: לשם כך נדרש לפנות את החקלאי מביתו וכן להתנהל מול ועדת הקבלה של היישוב. שיעבוד הנחלה בעייתי גם מנקודת ראותו של החקלאי, שכן הוא מסכן לא רק את העסק החקלאי אלא גם את ביתו – מגבלה שאיננה מקובלת בקרב צרכנים אחרים של אשראי עסקי.

במסגרת מאמץ להכניס הון לחקלאות, הוועדה ממליצה לבחון העברה של זכויות הניהול והעבוד במיזם החקלאי שעבורו מבוקש האשראי, במקום מישכון הנחלה כולה. הנושא נבחן בימים אלו על ידי ממ"י, משרד החקלאות, משרד המשפטים ותנועות המשק המשפחתי.

### 3. הגשת דוח מעקב: צוות מטעם משרדי החקלאות ופיתוח הכפר, האוצר והפנים (רשות

האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול), התאחדות חקלאי ישראל ובנק ישראל (כמשקיף) יגיש לממשלה דוח תקופתי על יישום של הצעדים שעליהם יוחלט במסגרת הצוות ליישום העקרונות.

## 6.1. השיקולים הכלכליים שמאחורי המנגנונים המוצעים על ידי הוועדה ועקרונות מרכזיים ליישום

**מנגנון 1: תמיכה באימוץ, הטמעה ופיתוח של טכנולוגיות, מיכון ותהליכי ייצור מחליפי ידיים עובדות בחקלאות, להשבת ההון האנושי והפיזי בענף החקלאות, העלאת הפרייון לעובד והקטנת הפחת של תוצרת חקלאית.** התוכנית המוצעת מפורטת בנספח א.

### השיקולים הכלכליים:

לשילוב הון וטכנולוגיות ייצור יש פוטנציאל רב להחליף ידיים עובדות, להקטין את התלות בעובדים זרים ולהעלות את התוצר לעובד בענף החקלאות. מחקר ופיתוח של טכנולוגיות, ידע ומיכון לצורכי החקלאות והטמעת אמצעי ייצור טכנולוגיים קיימים הם גורם משמעותי התורם לשיפור יכולת הייצור של החקלאות הישראלית, לפיתוח זנים חדשים ולהתמודדות של החקלאות הישראלית בתחרות העולמית. שיפור טכנולוגיות הייצור בחקלאות מעלה את תפוקת העובדים בחקלאות – ולכן מאפשר להעלות את שכרם. טכנולוגיות ייצור מתקדמות הן גם בעלות פוטנציאל לשיפור תנאי ההעסקה והפיכת העבודה בחקלאות לעבודה נוחה יותר – דבר שיאפשר לשלב בתעסוקה גם את בני הדורות הבאים. יישום הטכנולוגיות גם מסייע לחקלאות בישראל להתמודד עם אתגרים כמחסור במים, תנאי האקלים, התחרות הגלובלית והיקפו הקטן של השוק המקומי.

בישראל - כפי שמקובל בעולם, ובשל כשלי השוק האינהרנטיים לתחום המחקר והפיתוח, שמפחיתים מיכולתם ורצונם של העוסקים בחקלאות להשקיע בתחום זה, המחקר והפיתוח החקלאי לצרכים יישומיים מוכוון וממונף על ידי גוף ממשלתי - משרד המדען הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר - ומתבצע באמצעות "מכון וולקני", אף הוא במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר. מחקר ופיתוח לצורכי החקלאות מתנהל גם באוניברסיטאות ובגופים פרטיים. הטמעתן של שיטות גידול חדשניות וטכנולוגיות גידול וייצור מסתייעת בשירות ההדרכה והמקצוע (שה"ם) שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר, במשרדי מחקר ופיתוח אזוריים ובגופים אחרים. שה"ם מסייע גם בהצגת צורכיהם של החקלאים בפני משרד החקלאות, למשל בעניין אפשרות שילובן של טכנולוגיות מתקדמות בייצור החקלאי. בשנת 2008 הגדיר המדען הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר את ההשקעה בטכנולוגיות חוסכות כוח אדם, שיקטינו את התלות בעובדים זרים, כתחום מחקר ופיתוח עיקרי שיש בו עניין לאומי, ולכן מומלץ להעניק לו מימון ממשלתי (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2008). תמיכה ברכישה, הטמעה ופיתוח של טכנולוגיות, אשר תביא לצמצום ניכר של מספר העובדים הזרים המועסקים בחקלאות בלי לפגוע בתעסוקה של ישראלים, תעלה את רווחי החקלאים במידה ניכרת, וכן את הכנסות המדינה ממסים – כך שבטווח הבינוני-ארוך ההשקעה הכספית בתוכנית תחזיר את עצמה למדינה.

פיתוח מנגנונים לאשראי לחקלאים הוא צעד תומך משלים למימון והשקעה בהטמעת טכנולוגיות ייצור מתקדמות. החקלאים בישראל נתקלים בקשיים בגיוס אשראי בשל העדר ביטחונות להלוואות, סיכונים גבוהים בענף וקריסתה של מערכת הסדרי האשראי שהתקיימה עד שנות

השמונים. קשיים אלה הם חסם משמעותי להשקעות החקלאים במשקיהם. כ-94% מהקרקות החקלאיות נמצאות בבעלות המדינה, ומנהלות על ידי מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהל"). הקרקות מוכרות לחקלאים לתקופות שונות לצורך עיבוד חקלאי ומגורים, ואינן נמסרות לבעלותם. בדרך זו נשמרת הבעלות הציבורית על הקרקע, והקצאת הקרקות נעשית באופן מינהלתי על פי עקרונות פעולתו של המינהל. בהתאם לכך חוזה החכירה של החקלאים מול המינהל כולל מספר סעיפים, אשר מגבירים את אי-הוודאות לגבי משך החוזה (סעיף 18א' קובע כי המינהל יכול לסיים את חוזה החכירה באופן חד-צדדי אם ישונה ייעוד הקרקע) ולגבי דמי החכירה וגודלה של החלקה (סעיפים 6 ו-2ב' קובעים כי דמי החכירה ייקבעו לפי החלטות מועצת מינהל מקרקעי ישראל, וכי גודלו של השטח המוכר אינו קבוע, אלא נקבע לפי החלטת מועצת ממ"י).

עד אמצע שנות השמונים הייתה בישראל מערכת אשראי חקלאי, שהתבססה על ערבות הדדית בין החברים באגודות החקלאיות הקואופרטיביות והאגודות שימשו מתווך פיננסי. הרקע לצורך במבנה זה היה היותן של הזכויות על הקרקע זכויות חכירה, אשר מונעות את השימוש בקרקע כבטוחה להלוואה. בפועל היו לפעילותן של האגודות מאפיינים של סיכון מוסרי: הרשויות היו מחלצות אותן מחובות במקרים של חדלות פירעון. לאחר קריסתה של מערכת זו נותרו המשקים החקלאיים כמעט ללא יכולת לקבל אשראי בתנאים נוחים, מחמת מחסור בבטוחות, הנובע מאי יכולת לשעבד את הקרקע החקלאית שאינה בבעלות פרטית וכן לנוכח הזיכרון מהעבר – הסדרי המושבים והקיבוצים. יתירה מזאת, במרבית האזורים החקלאיים ערכה של הקרקע נמוך – כך שגם לו הייתה בבעלות פרטית, ערכה כבטוחה אינו רב.

הקשיים של המגזר החקלאי בקבלת אשראי אינם ייחודיים לישראל. מאפייניו של הענף - בעיקר חשיפה גבוהה לנזקי טבע, תנאי סחר לא יציבים, חוסר הבנה של מוסדות פיננסיים בחקלאות, שחיקת הרווחיות והעדר בעלות על הקרקע - הופכים אותו לבעל סיכון גבוה במיוחד בעיני גופים פיננסיים. פתרונות מקובלים בעולם הם מתן ערבויות ממשלתיות לאשראי לענף החקלאות, הקמת גופים ייעודיים לאשראי חקלאי (למשל בנקים או גופים פיננסיים אחרים המתמחים במגזר החקלאי) וסבסוד האשראי. בישראל יש מספר מסגרות שהמדינה יצרה כפלטפורמה לסיוע לגופים המתקשים בקבלת אשראי, כדוגמת קרנות לעסקים קטנים ובינוניים שאליהן ניתן לפנות - בין היתר באמצעות המרכזים לטיפול היזמות (מ.ט.י.). יחד עם זאת, מפאת הקשיים במגזר החקלאי בקבלת אשראי יש לבדוק מסגרות נוספות למתן אשראי.

### **עקרונות מרכזיים ליישום:**

#### **תוכנית לדוגמה לאימוץ והטמעה של טכנולוגיות קיימות**

התוכנית הוכנה על ידי ד"ר רן שהרבני, מחטיבת המחקר של בנק ישראל. התוכנית מבוססת על ממצאיהם של הדס ואחרים (2007)<sup>24</sup>, שהציגו את פרטיהן של מכוונות חוסכות כוח אדם בעלות פוטנציאל ליישום בחקלאות בישראל, על פי המלצות מדריכי גידולים בשה"ם, מדריכי מיכון בשה"ם וחוקרים. עם זאת סביר כי קיימות טכנולוגיות נוספות הניתנות ליישום אותן מידי, ובגלל

<sup>24</sup> "תוכנית רב-שנתית לעידוד המחקר והיישום של מיכון חקלאי חוסך כוח-אדם", אפרת הדס, ברכה גל וירון רונן 24.09.2007

בעיית מידע הן לא הובאו בחשבון בעבודה זו. חישובי העלות של תוכנית סבסוד ההון והשפעתה על התעסוקה של עובדים זרים מובאים בנספח א.

#### **עיקרי התוכנית ותוצאותיה המשוערות:**

- הענפים המשתתפים: ירקות, פרחים ומטעים.
- המכונות הנכללות בתוכנית הוצעו בעבודתם של הדס ואחרים (2007), ונבחרו לפי קריטריון של עלות סבסוד לעובד זר נחסך הנמוכה מ-300 אלף ש"ח ל-5 שנים (60 אלף ש"ח לשנה – סכום הדומה לסכום ההוצאות השנתיות השוטפות על עובד זר). לפי קריטריון זה נבחרו לצורך החישוב 62 סוגי מכונות מבין המכונות שהוצעו.
- ההנחה היא מתן סבסוד ממשלתי בשיעור של 30%-45% מעלות המכונות לפי הקריטריון דלעיל, וכן תמיכה כוללת בסך כ-20 מיליון ש"ח להתאמת מכונות קיימות לצורכי החקלאים בישראל.
- מספר העובדים הישראלים בענף לא יירד בעקבות הפעלת התוכנית. תוצאה זו תושג על ידי קיצוץ במכסות הזרים בשיעור המתאים ליחס התחלופה בינם לבין עובדים ישראלים; הקיצוץ יאפשר לאותם עובדים ישראלים שייצאו מתעסוקה כתוצאה משילוב המכונות להשתלב בעבודה חקלאית אחרת.
- מספר העובדים הזרים יפחת ב-7.4-6.3 אלפים;
- רווחי החקלאים יעלו בסכום של 290-390 מיליון ש"ח לשנה;
- התפוקה לעובד תגדל ב-8%-9.5%;
- העלות התקציבית של התוכנית היא 41-28 מיליון ש"ח לשנה, במשך 7 שנים;
- הכנסות המדינה נטו הצפויות מהוספת המכונות עומדות על 9-34 מיליון ש"ח לשנה, במשך 7 שנים, כתלות בשיעור הסבסוד של המכונות וביחס התחלופה בין עובדים ישראלים לזרים. (הכנסות המדינה צפויות לעלות עקב גידול ההכנסות ממסים, בעיקר הודות לגידול רווחי החקלאים).

#### **הנחות התכנית המוצעת:**

- השכר של עובד ישראלי ומספר העובדים הישראלים בענף אינם משתנים. עם זאת, כתוצאה מהכנסת המיכון משתנה הרכב הישראלים: ישראלים נפלטים מהענף, ונכנסים אליו ישראלים אחרים, או שעובדים ישראלים עוברים ממשק למשק.
- יחס התחלופה בין עובדים זרים לישראלים עומד על 1-1.5: דרושים 1-1.5 עובדים ישראלים להשגת תפוקה של עובד זר אחד (ונוערך ניתוח של השפעת הסבסוד בשני שיעורי סבסוד אפשריים).
- עקב הכנסת המכונות יורדת הגמישות של החקלאים בהתאמת אמצעי הייצור לשינוי בתנאי הייצור. ההנחה היא כי התחליפיות בין מכונות לשכירים ישראלים עומדת על 1.33 מכונות לאדם: הירידה של מספר העובדים הישראלים כתוצאה מהכנסת המכונות תהיה קטנה פי 0.33 עקב אובדן הגמישות הקיימת בהעסקת עובדים. משמע שאם כתוצאה מהכנסת המכונות

היו נפלטים 3,450 ישראלים מהענף, מספר זה יפחת ב-0.33, כך שייפלטו מהענף  $0.67 * 3,450$  בלבד.

- שיפור המוצר החקלאי בעקבות הכנסת המיכון מאפשר ירידה נוספת של 5% במצבת העובדים, (כדי להשאיר את ערך התפוקה בעינו בלי להעלותו).
- אורך החיים של מכונה הוא 8 שנים; הריבית השנתית לחקלאי על האשראי למכונות היא 8 אחוזים; עלויות התחזוקה של המכונות (חלפים ותיקונים, דלק ושמני סיכה) מהוות 14.5% מההון הגולמי.
- עלות ההתאמה (אדפטציה) הכוללת של אותן טכנולוגיות אב-טיפוס שהוצעו לצורכי החקלאות בישראל היא 3 עד 15 מיליוני ש"ח.
- העובדים הזרים צורכים בישראל 30% מהכנסתם, ואת יתרתה הם מעבירים לחו"ל. מיסוי הזרים הוא על צריכתם בלבד.
- סך המסים מישראלים העובדים בחקלאות עומד על 30% מהכנסתם (מסים ישירים ועקיפים).
- העבודה שנעשתה במשרד החקלאות (על ידי הדס ואחרים, 2007) מתבססת על המכונות שהיו בשנת 2007; ההנחה היא כי כיום נוספו מכונות נוספות באותה רמת יעילות ממוצעת.

פרטי סיכום העקרונות ליישום הפחתת המכסה של העובדים הזרים בחקלאות כפי שסוכם בתאריך ה- 12/05/09 בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל):

**סיכום העקרונות ליישום הפחתת המכסה של העובדים הזרים בחקלאות**

**תמיכה ברכישה, הטמעה ופיתוח של טכנולוגיות**

**המקורות התקציביים והפחתת מספר העובדים הזרים:**

1. רכישה והטמעה של טכנולוגיות, מיכון ותהליכי ייצור מחליפי ידיים עובדות - במטרה להעלות את פיריון העבודה ולטייב את ההון הפיזי והאנושי בענף, יקצה משרד החקלאות באמצעות מינהלת ההשקעות מענקים שנקבעו ואושרו על ידי הוועדה המקצועית למיכון וטכנולוגיה<sup>1</sup>, ויפחית בהדרגה את מכסת ההיתרים בהתאם לרשום בטבלה מטה. המענקים יינתנו בשיעור של 40% מגובה ההשקעה, ובלבד שסך התקציב שיוקצה למשרד החקלאות לצורך מענקים אלו בשנים 2009-2015 לא יעלה על 250 מיליון ש"ח.
2. מחקר ופיתוח של טכנולוגיות, מיכון ותהליכי ייצור מחליפי ידיים עובדות – לשם כך יוקצו לתקציב המדען הראשי של משרד החקלאות 30 מיליון ש"ח.

**פירוט המקורות התקציביים לטכנולוגיות והפחתת מספר העובדים הזרים**

השנה	הפחתת ההיתרים להעסקת עובדים זרים	תמיכה ברכישה והטמעה (מיליון ש"ח)	תמיכה במחקר ופיתוח (מיליון ש"ח)
2009		25	8
2010	1,200	45	6
2011	1,200	45	6
2012	1,200	45	5
2013	1,200	45	5
2014	1,200	45	
2015	1,100		
סה"כ	7,100	250	30

1. ועדה שמינה מנכ"ל משרד החקלאות בראשות מנהל הרשות לתכנון במשרד החקלאות או נציגו בהשתתפות נציגים של המדען הראשי, של שירות המקצוע וההדרכה (שה"ם), של מינהלת ההשקעות בחקלאות ושל התאחדות חקלאי ישראל. תפקידה לאתר, לבחון ולאשר את רשימת המיכון, הציוד והטכנולוגיה ליעול וחיסכון בכוח אדם שיוטמעו במסגרת סיכום העקרונות, ויזכו לתמיכה במענקים שנקבעו בסיכום העקרונות, ובכלל זה את: ההשקעה המוכרת, סכום המענק ומספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים שייגרעו משום כך מהחקלאים המעסיקים.

לאחר חתימת סיכום העקרונות בין משרד החקלאות, משרד האוצר והחקלאים ב-12.5.2009, פרסם משרד החקלאות "קול קורא" לקבלת הצעות למיכון חוסך כוח אדם. להלן העקרונות לבחינה ומימון של מיכון במסגרת זאת:

- המכונות שהוזכרו בעבודה לעיל ומיכון נוסף שיוצע במסגרת "הקול הקורא" ייבחנו על פי אמות המידה הבאות:
  - כלכליות המכונה (מספר השנים שבהן עלותה מוחזרת ביחס לחיסכון בעלויות כוח אדם);
  - היקפי השטחים שבהם יוכלו להשתמש במיכון המוצע;
  - זמינותו של המיכון בארץ.
- המכונות שיוכרו כחוסכות כוח אדם יפורסמו במסגרת תוכנית הפיתוח של מינהלת ההשקעות למימון בהיקף של 40% מעלותן לחקלאי. לשם מתן הזדמנות לחקלאים רבים ככל האפשר ליהנות מהמענק, יוגבל מספר המכונות שיאושר לכל חקלאי.
- הוועדה מכירה בעובדה שהטמעת מיכון במשקים תגרור עלויות התאמה במשק, מעבר לעלויות של רכישת המיכון.
- בהתאם למיתווה שנחתם על ידי משרדי האוצר והחקלאות והתאחדות החקלאים ב-12.5.09, מספר העובדים הזרים יפחת, במקביל להעמדת המשאבים למיכון חוסך כוח אדם במשקים, ב-7,100 עובדים עד שנת 2015.

## **מנגנון 2: הפעלת תוכנית לתמרוץ העסקת ישראלים בעבודות הקבועות בענף החקלאות.**

### **השיקולים הכלכליים:**

נסיבות ההעסקה והשהייה של העובדים הזרים מתמרצות אותם לעבוד שעות רבות, ובשכר נמוך מזה של ישראלים בעלי מיומנויות דומות, ועלות העסקתם נמוכה יותר. התוצאה היא דחיקתם של ישראלים לא-מיומנים מתעסוקה והקטנת התמריצים של ישראלים לא-מיומנים להיכנס לשוק העבודה. המשקים החקלאיים ממוקמים לרוב באזורי פריפריה, או ביישובים שהסדרי התחבורה הציבורית אליהם אינם נוחים ואינם מתאימים לשעות הפעילות של המשקים החקלאיים. דבר זה נכון גם לגבי רבים מהיישובים שבהם מצוי היצע פוטנציאלי של עובדים ישראלים לתעסוקה בחקלאות. במסגרת התמריצים הכספיים לעידוד תעסוקת ישראלים, אשר נקבעו בסיכום העקרונות שנחתם ב-12.05.09, יש לתת מענה לבעיית הסעת העובדים, לרבות בחינה של מסגרות ייחודיות להסעת עובדים ישראלים באופן מאורגן לעבודה חקלאית. קיומו של הסדר הסעות הוא תנאי משלים להקלה על תעסוקת ישראלים בחקלאות.

### **עקרונות מרכזיים ליישום:**

העקרונות המרכזיים שהציבה הוועדה לעידוד העסקת עובדים ישראלים:

#### **א. שילוב עובדים ישראלים בעבודות החקלאיות הקבועות**

1. שילובם בעבודות הנמשכות לאורך כל השנה במקומם של העובדים הזרים, ובמשרה מלאה.



2. עידוד ההתמדה בעבודה ייעשה על ידי תמריצים כספיים ישירים לעובד ולמעסיקים, בתוואי פוחת במהלך שלוש השנים הראשונות לעבודה. (לפירוט התמריצים ראו נספח ב').
  3. הפעלת התוכנית במתכונת פיילוט בשלב הראשון. (נספח ב' מפרט את עקרונות תוכנית הפיילוט שגובשו על ידי צוות מטעם הוועדה ושירות התעסוקה).
  4. קליטת עובדים חדשים במסגרת התוכנית תהיה באופן שהיא תגדיל את מצבת העובדים הישראלים באותו משק ביחס לזו שהייתה לפני כן.
  5. הפעלת צעדים משלימים במסגרת התקציב לתמרוץ ההתמדה של המועסקים הישראלים לאורך זמן באמצעות: הסדרי הסעה מאורגנים, קופונים לחינוך, מעונות יום, קייטנות, הסעות, תוכניות ממוקדות לאוכלוסיות מסוימות ולאזורים גיאוגרפיים מסוימים. שימוש בתוכניות קיימות כגון "אורות לתעסוקה" ו"מס הכנסה שלילי" ובשירות התעסוקה כמסגרות תומכות לשילוב עובדים ישראלים בענף.
- ב. **הגשת דין וחשבון שנתי לממשלה** בדבר השפעת יישום הצעדים הנגזרים מסיכום העקרונות בין הממשלה לחקלאים (המוזכר לעיל) על הרכב המועסקים, ובפרט על השינויים בהעסקת עובדים ישראלים, באותם משקים שבהם יושמו המלצות הוועדה והעקרונות שגיבשה.
- ג. **ליווי שלב הפיילוט של התוכנית במחקר.**

פרטי סיכום העקרונות ליישום הפחתת המכסה של העובדים הזרים בחקלאות כפי שסוכם בתאריך ה- 12/05/09 בין המדינה (משרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) לחקלאים (שיוצגו על ידי התאחדות חקלאי ישראל):

**סיכום העקרונות ליישום הפחתת המכסה של העובדים הזרים בחקלאות**

**עידוד העסקת ישראלים**

**המקורות התקציביים והפחתת מספר העובדים הזרים :**

1. החל משנת 2010 ועד שנת 2014 יועמדו מקורות כספיים לתמרוץ שילובם של 1,500 עובדים ישראלים בעבודות קבועות בענף החקלאות במקומם של עובדים זרים.
2. לעידוד תעסוקה של ישראלים יוקצה סכום של 45 מיליוני ש"ח (בהתאם למיתווה המפורט מטה).
3. התמיכה בהעסקת עובד ישראלי תעמוד על 30 אלפי ש"ח בתוואי פוחת על פני שלוש השנים.

**פירוט התמיכה התקציבית בהעסקת ישראלים והפחתת מספר העובדים הזרים**

השנה	הפחתת היתרים להעסקת עובדים זרים	עידוד העסקת עובדים ישראלים בעבודות הקבועות בחקלאות (מיליון ₪)
2010	300	4.5
2011	300	7.5
2012	300	9
2013	300	9
2014	300	9
2015		4.5
2016		1.5
סה"כ	1,500	45

**מנגנון 3: הפעלת תוכנית להבאתם של עובדים זרים עונתיים לתקופת העונה והעסקתם בענף החקלאות, במקום העסקת עובדים זרים קבועים.** סקירה של מודלים בין-לאומיים בנושא העסקת עובדים זרים עונתיים בחקלאות מובאת בנספח ג.

### **השיקולים הכלכליים:**

מאפיין ייחודי של ענף החקלאות הישראלי הוא שמרבית ענפיו מתאפיינים בעונתיות - תנודות בהיקף העבודה והפעילות על פני השנה. (עונה נמשכת בין 5 חודשים ל-8 חודשים). כך גם הביקוש לעובדים מתאפיין בעונתיות, כלומר בביקוש גבוה לעובדים בחלק מחודשי השנה וביקוש נמוך בחודשים האחרים; ההשפעות השליליות של העסקה קבועה של זרים על אפשרויות השכר והתעסוקה של ישראלים הניעו את הוועדה להמליץ על פתרון של העסקת זרים עונתית.

הפעלת תוכניות להעסקת עובדים עונתיים היא דרך מקובלת במדינות מערביות כקנדה, ספרד, גרמניה, דנמרק והולנד לשם ויסות כוח האדם בחקלאות בהתאם לפעילות הענף על פני השנה – פעילות המתאפיינת בעונתיות. כך הועסקו במדינות האיחוד האירופי בשנת 2000 למעלה מ-4.5 מיליון עובדים עונתיים (זרים ומקומיים), לעומת כמיליון עובדים שכירים קבועים. (ראו הרחבה בפרק 5.2).

**צורת העסקה כזאת יש בה יתרונות לחקלאי, לעובד הזר ולמשק כולו:** בדומה למודל הקיים בקנדה, שלפיו מגיעים העובדים הזרים העונתיים בעיקר ממקסיקו וגואטמלה הרחוקות, גם בישראל, למרות ריחוקה מתאילנד – מדינת המקור העיקרית של עובדים זרים בחקלאות הישראלית – יש מקום להבאת עובדים זרים על בסיס עונתי לענף החקלאות. העסקה כזאת תאפשר למעסיקים לקבל עובדים לתקופה שבה יש מחסור בידיים עובדות ללא מחויבות לשאת בעלות העסקתם במהלך השנה כולה. כיום העסקתם של העובדים הזרים בחקלאות בישראל היא העסקה קבועה, העובדים הזרים יכולים לשהות במדינה עד 63 חודשי העסקה רצופים, ובתקופות של תנודות בביקושים (לרוב - תקופות הקטיף ואיסוף הפרי) נוהגים החקלאים למלא את המחסור בעובדים על ידי ניווד עובדים זרים ממשקים שבהם הפעילות נמצאת בשפל למשקים שבהם הפעילות בשיאה. ניווד של עובדים – 'מוצר' המצוי במחסור – מביא לעתים למכירה של זכות ההעסקה בין משקים. יתר על כן, זמינותם מאפשרת את העסקתם שלא כדין גם בעבודות שאינן חקלאיות, או בעבודות שלא לשם ביצוען המעסיקים קיבלו את ההיתר להעסקת העובד הזר.

התמריץ הכלכלי בהעסקה עונתית מחזורית, עונה אחר עונה, הוא שהחל מהעונה השנייה ואילך יוכל מעסיק בעל היתר להגיש בקשה לעובדים זרים ספציפיים שכבר עבדו אצלו בישראל, כך שהם הוכשרו בעונה הקודמת, דבר שיחסוך לו את זמן ההכשרה והעלויות של חיפוש עובדים. כך תתאפשר גם יציבות תעסוקתית לחקלאי וביטחון שהעבודה תיעשה גם בתקופות השיא. יש לשקול בדומה לנעשה במדינות המפותחות, כדוגמת קנדה, כי חקלאי שאותר עבורו עובד זר ירכוש כרטיס טיסה הלוך ושוב לתאריכי ההיתר ויהיה זכאי לשיפוי בגין רכישת הכרטיס (באמצעות הפחתת אגרות או זיכוי כספי מטעם המדינה - שתי הצעות שהעלו חברים בוועדה, וצריכות להיבחן בכפיפות לשינויים המשפטיים).

העסקת עובדים זרים על בסיס עונתי תגדיל את היצע המשרות הקבועות לישראלים בחקלאות ותצמצם את התלות בעובדים הזרים. היא תתרום למניעת תופעות אפשריות של סחר בבני אדם, משום שהיא תפחית את הנכונות של עובדים זרים לשלם דמי תיווך, וכך משום שעובדים עונתיים לא יהיו בני-ניוד מחקלאי לחקלאי (למעט מקרים חריגים). זאת בניגוד להעסקתם של העובדים הזרים כיום, הדוחקת ישראלים לא משכילים מתעסוקה בחקלאות, בהפכה את התחרות על תעסוקה זו בינם לבין הזרים לבלתי אפשרית, תורמת להעמקת העוני בקרב ישראלים לא משכילים, וכך מגדילה את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות. (חסרונוניתה ותוצאותיה השליליות של העסקה זו תוארו בהרחבה בפרק 3.)

מאחר שהעובדים העונתיים יהיו מחויבים לעזוב את המדינה בתום העונה, יימנעו הישארותם באופן לא חוקי ועבודתם בענפים אחרים. בדומה לנהוג במדינות אחרות, גיוסם של העובדים העונתיים לישראל החל מהעונה השנייה לעבודתם יכול להיעשות ישירות על ידי החקלאי בסיוע IOM - שיתדרך את העובדים ערב הגעתם לישראל בדבר תנאי העסקתם ומשך שהייתם בישראל, או בהליך חלופי של גיוס עובדים, המבטיח שקיפות, הגינות ופיקוח על דמי התיווך הנגבים מהעובדים הזרים. גיוס העובדים בצורה זו יביא להקטנת הביקוש להעסקת עובדים זרים, עקב צמצום גבייתן של עמלות לא-חוקיות על ידי מתווכי כוח אדם. (להרחבה בנושא זה ראו אקשטיין, 2008.)

לעבודה עונתית בישראל ניתן לגייס עובדים זרים מחו"ל או עובדים פלסטינים.

### **עקרונות מרכזיים ליישום:**

היישום של העסקה עונתית כרוך בשני קשיים מרכזיים:

1. תהליך הגיוס וההעסקה של עובדים זרים עונתיים הוא תהליך מורכב, שאינו קל ליישום. הוא כרוך באיתור עובדים זרים המוכנים לבוא לתקופות קצרות מדי שנה בשנה; גיוסם במדינת המוצא ללא עמלות שהיו נגבות מהם עבור הזכות לעבוד בישראל חמש שנים; הבטחת חזרתם למדינת המוצא בתום העונה; וכך הבטחת שביעות רצון - שלהם ושל מעסיקיהם - מההעסקה העונתית.
2. העסקה עונתית של עובדים זרים עלולה לפגוע בכל זאת באפשרויות התעסוקה של ישראלים: היא אינה מבטלת לחלוטין את התחלופה האפשרית בין עובדים זרים לישראלים, שכן גם ישראלים עובדים לעיתים על בסיס עונתי או זמני.

הוועדה המליצה על הפעלת תוכנית להבאתם והעסקתם של עובדים זרים עונתיים לתקופת העונה, במקום העסקת עובדים זרים קבועים; תהליך ההפעלה של העסקת עובדים עונתיים טרם גובש, הוא יגובש במהלך שנת 2010. ראשית ההפעלה תהיה במתכונת פיילוט של כ-400 עובדים זרים כאשר עקרונות הפיילוט ייקבעו בהסכמה של כל הצדדים האמורים. בתום הפיילוט ייבחן יישומה של התוכנית בכל הארץ.

## נספחים

### נספח א'

<sup>25</sup> העלות של תוכנית סבסוד ההון והשפעתה על התעסוקה של עובדים זרים

לוח נ-1-א': חישוב העלויות התקציביות של התוכנית והחיסכון בכוח אדם זר  
בהנחה שדרושים 1.5 שכירים ישראלים כדי לקבל תפוקה של עובד זר אחד  
62 סוגי מכוונות בעלות כוללת של 611 מיליוני ש"ח

סובסידיה של 45%			סובסידיה של 30%					
העלות התקציבית הכוללת <sup>1</sup> (מיליוני ש"ח)	העלות התקציבית הממוצעת לעובד זר שיוצא מהענף <sup>1</sup> (ש"ח)	העלות התקציבית השנתית (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית הכוללת (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית הממוצעת לעובד זר שיוצא מהענף <sup>1</sup> (ש"ח)	העלות התקציבית השנתית (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	הירידה במספר ההיתרים לזרים בתהליך התהליך בתום התהליך	ההיתרים לזרים בתחילת התהליך	הענף
209	61,000	30	142	41,000	20	3,421	13,893	ירקות
45	31,000	6	31	21,000	4	1,467	5,395	פרחים
36	26,000	5	25	18,000	4	1,367	6,185	מטעים
<b>295</b>	<b>46,000</b> (ממוצע)	<b>41</b>	<b>203</b>	<b>32,000</b> (ממוצע)	<b>28</b>	<b>6,275</b>	<b>25,473</b>	סה"כ
<b>תוספת של 309 מיליוני ₪ לשנה</b>			<b>תוספת של 291 מיליוני ₪ לשנה</b>					השינוי בהכנסות החקלאים העצמאיים <sup>2</sup>
<b>תוספת של 9 מיליוני ש"ח לשנה</b>			<b>תוספת של 17 מיליוני ש"ח לשנה</b>					הכנסות המדינה נטו מהכנסת המכוונות <sup>3</sup>

1. כולל סבסוד תהליך ההתאמה של טכנולוגיות אב-טיפוס בסך כולל של 20 מיליון ש"ח.

2. ראו פירוט בלוח נ-3-ב'

3. הכנסות המדינה נטו מהכנסת מכוונות כוללות בצד ההכנסות את העלייה במסים, ובצד ההוצאות - את העלות התקציבית (הסובסידיה והוצאות ההתאמה).

<sup>25</sup> ניתוח כלכלי של ד"ר רן שהרבני, חטיבת המחקר, בנק ישראל.

לוח נ-1-ב': חישוב השינוי השנתי בהכנסות החקלאים ובהכנסות המדינה כתוצאה מהפעלת התוכנית בהנחה שדרושים 1.5 שכירים ישראלים כדי לקבל תפוקה של עובד זר אחד

סובסידיה של 45%	סובסידיה של 30%	
השינוי בהכנסות החקלאים במיליוני ש"ח	השינוי בהכנסות החקלאים במיליוני ש"ח	סעיף השינוי בהכנסות החקלאים
<u>467</u>	<u>467</u>	הירידה בתמורה לעבודה של זרים
<u>-27</u>	<u>-34</u>	עלות האשראי למימון המכונות
<u>-88</u>	<u>-88</u>	העלות השוטפת של הפעלת המכונות
<u>-42</u>	<u>-53</u>	פחת המכונות
<b><u>309</u></b>	<b><u>291</u></b>	<b>סה"כ</b>
השינוי בהכנסות המדינה במיליוני ש"ח	השינוי בהכנסות המדינה במיליוני ש"ח	סעיף השינוי בהכנסות המדינה
<u>51</u>	<u>45</u>	ההכנסות ממסים <sup>1</sup>
<u>-2</u>	<u>-2</u>	עלות ההטמעה של מכונת אב-טיפוס (ע"פ עלות התאמה של 15 מיליוני ש"ח)
<u>-39</u>	<u>-26</u>	עלות סבסוד ההון
<b><u>9</u></b>	<b><u>17</u></b>	<b>סה"כ</b>

1. בהנחה ש-30% מהתמורה לעבודה של ישראלים משולמת כמס (נילי ביבי קרשאי, "נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי-השוויון ב-2003", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 8, יוני 2005). זאת לעומת העובדים הזרים, הצורכים בישראל רק 30% מהכנסתם ומעבירים את יתרונה לחו"ל. אנו מניחים שהעובדים הזרים משלמים מס על תצרוכת בלבד.

לוח נ' 1-ג': חישוב העלויות התקציביות של התוכנית והחיסכון בכוח אדם זר  
 בהנחה שדרוש שכיר ישראלי אחד כדי לקבל תפוקה של עובד זר אחד  
 62 סוגי מכונות בעלות כוללת של 611 מיליוני ש"ח

סובסידיה של 45%			סובסידיה של 30%					
העלות התקציבית הכוללת <sup>1</sup> (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית הממוצעת לעובד זר שיוצא מהענף (ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית השנתית (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית הכוללת <sup>1</sup> (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית הממוצעת לעובד זר שיוצא מהענף (ש"ח) <sup>1</sup>	העלות התקציבית השנתית (מיליוני ש"ח) <sup>1</sup>	הירידה במספר ההיתרים לזרים בתום התהליך	ההיתרים לזרים בתחילת התהליך	הענף
209	52,000	30	142	35,000	20	4,018	13,893	ירקות
45	26,000	6	31	18,000	4	1,722	5,395	פרחים
36	22,000	5	25	16,000	4	1,629	6,185	מטעים
<b>295</b>	<b>40,000</b> (ממוצע)	<b>41</b>	<b>203</b>	<b>28,000</b> (ממוצע)	<b>28</b>	<b>7,370</b>	<b>25,473</b>	סה"כ
תוספת של 391 מיליוני ש"ח לשנה			תוספת של 372 מיליוני ש"ח לשנה					השינוי בהכנסות החקלאים העצמאיים <sup>2</sup>
תוספת של 26 מיליוני ש"ח לשנה			תוספת של 34 מיליוני ש"ח לשנה					הכנסות המדינה נטו מהכנסת המכונות <sup>3</sup>

1. כולל סבסוד תהליך ההתאמה של טכנולוגיות אב-טיפוס בסך כולל של 20 מיליון ש"ח.
2. מספר ההיתרים לפי הדס ואחרים (2007)

לוח נ-1-ד': חישוב השינוי השנתי בהכנסות החקלאים ובהכנסות המדינה כתוצאה מהפעלת התוכנית בהנחה שדרוש שכיר ישראלי אחד כדי לקבל תפוקה של עובד זר אחד

סובסידיה של 45%	סובסידיה של 30%	
השינוי בהכנסות החקלאים במיליוני ש"ח	השינוי בהכנסות החקלאים במיליוני ש"ח	סעיף השינוי בהכנסות החקלאים
<u>548</u>	<u>548</u>	הירידה בתמורה לעבודה של זרים
<u>-27</u>	<u>-34</u>	עלות האשראי למימון המכונות
<u>-88</u>	<u>-88</u>	העלות השוטפת של הפעלת המכונות
<u>-42</u>	<u>-53</u>	פחת המכונות
<b><u>391</u></b>	<b><u>372</u></b>	<b>סה"כ</b>
השינוי בהכנסות המדינה במיליוני ש"ח	השינוי בהכנסות המדינה במיליוני ש"ח	סעיף השינוי בהכנסות המדינה
<u>68</u>	<u>62</u>	ההכנסות ממסים <sup>1</sup>
<u>-2</u>	<u>-2</u>	עלות ההטמעה של מכונת אב-טיפוס
<u>-39</u>	<u>-26</u>	עלות סבסוד ההון
<b><u>26</u></b>	<b><u>34</u></b>	<b>סה"כ</b>

1. בהנחה ש-30% מהתמורה לעבודה של ישראלים משולמת כמס (נילי ביבי קרשאי, "נטל המסים הישירים והעקיפים על משקי הבית בישראל והשפעתם על אי-השוויון ב-2003", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה מס' 8, יוני 2005). זאת לעומת העובדים הזרים, הצורכים בישראל רק 30% מהכנסתם ומעבירים את יתרתה לחו"ל. אנו מניחים שהעובדים הזרים משלמים מס על תצרוכת בלבד.



## נספח ב'

### תוכנית פיילוט לעידוד ההעסקה של עובדים ישראלים בחקלאות

התוכנית המוצעת להלן גובשה על ידי שירות התעסוקה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד האוצר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בנק ישראל, התאחדות חקלאי ישראל וועדת הכנסת המיוחדת לבעיית העובדים הזרים. התוכנית תתחיל במספר אזורים בארץ, כפיילוט שילווה במחקר. להלן מאפייניה המרכזיים של התוכנית.

**א. האזורים ומאפייניהם:** אזורי הפיילוט שנבחרו לשלב הראשון של הפיילוט מתאפיינים בפעילות חקלאית מרובה ובהיקף ניכר של ידיים עובדות. בזמן עבודת הוועדה הוחל בתכנון תוכנית מפורטת להפעלת פיילוט בשני אזורים בארץ

1. מועצה אזורית לב השרון ומועצה אזורית עמק חפר – אזורים במרכז הארץ, שמתקיימת בהם פעילות חקלאית ענפה, המצריכה היקפים גדולים של ידיים עובדות. המשקים החקלאיים מכילים מיגוון רחב של גידולים חקלאיים שעבודת הטיפול בהם נושאת אופי קבוע.

2. מועצה אזורית ערבה תיכונה והיישובים החקלאיים המרוחקים ברמת נגב (קדש ברנע, כמהין ובאר מילכה) - אזורים בפריפריה הרחוקה. החקלאים שם מתמחים בחקלאות אינטנסיבית הומוגנית, שלעבודה בה אופי קבוע. מספר החקלאים בכל יישוב הוא גבוה יחסית (דבר המשפיע על עלויות ההסעה, במקרה שתונהגה הסעות מאורגנות).

**ב. היקף הפיילוט:** הפיילוט יקיף כ-300 עובדים ישראלים, שיועסקו באזורים השונים. תוכנית התמרוץ תתפרש על פני שנה, והמענקים יינתנו במהלך השנה למעסיק ולעובד ישירות, על ידי שירות התעסוקה. בחירת המעסיקים בפיילוט תהיה על בסיס "כל הקודם זוכה", בתנאי שהוכיח קיום של פעילות חקלאית במשקו, ועמד בתנאים המפורטים בהמשך.

### ג. התמריצים:

התמריצים לעובדים ולמעסיקים יינתנו במקביל בשלוש פעימות לאורך שנת העבודה הראשונה, כפי שמפורט בטבלה הבאה:

למעסיק (ש"ח)	לעובד (ש"ח)	
2,000	2,250	בתום 3 חודשים
2,000	2,250	בתום 6 חודשים
3,000	3,500	בתום שנה
7,000	8,000	בסך הכול

על פי סיכום העקרונות שנחתם ב-12.5.2009 בין משרדי החקלאות ופיתוח הכפר והאוצר ובין התאחדות החקלאים, יגבש צוות היישום שהוקם מתוקף סיכום העקרונות תוכנית לחלוקת תמריצים כספיים לשלוש שנות העבודה הראשונות של עובד ישראלי בחקלאות, בתווית

פוחת: סך התקציב לתמרוץ העובד והמעסיק במהלך השנה השנייה יעמוד על 10,000 ש"ח, ובשנה השלישית - על 5,000 ש"ח.

**ד. תחומי העיסוק הכלולים בתוכנית:** תחומי העיסוק הכלולים בתוכנית זו הם העבודות הקשורות ישירות בחקלאות - עבודות הגידול, הקטיפ והאריזה המתפרשות על פני כל השנה, לרבות עבודה עם בעלי חיים. (עבודה בבתי אריזה תאושר רק במקרה של בתי אריזה משפחתיים). הפיילוט לא יכלול עבודה בתחום גידולי השדה.

**ה. זכאות להשתתפות בפיילוט - מעסיקים:** זכאי להשתתף בפיילוט חקלאי שמשקו מצוי באזורים המפורטים לעיל, והוא ממלא את כל התנאים הבאים:

1. בעל משק פעיל שעל פי מיפרט המשק שלו זכאי נורמטיבית לפחות לעובד זר שכיר אחד למשך כל השנה (לעבודה קבועה):

i. מגישי בקשות לעובדים זרים לשנת 2008<sup>26</sup> אינם מחויבים בדיווח נוסף על מיפרט המשק.

ii. חקלאים שלא הגישו בקשות לעובדים זרים לשנת 2008 יגישו את דוח 1220 שהוגש על ידם למס הכנסה לשנת 2007.<sup>27</sup>

2. הציג אישור מפקיד מורשה, מרואה חשבון או מיועץ מס, או העתק ממנו המעיד שהוא מנהל את פנקסי החשבונות והרשומות שעליו לנהל על פי הפקודה וחוק מס ערך מוסף, או שהוא פטור מניהולם.

3. חתם על המסמכים הרלוונטיים שהנפיקו משרד החקלאות ופיתוח הכפר ושירות התעסוקה.

#### **ו. זכאות לקבלת המענק:**

1. מעסיק יוכל לקבל מענק כספי משירות התעסוקה בתנאי שהעובדים החדשים שיקלוט יגדילו את מצבת העובדים הישראלים במשקו ביחס לזו שהייתה טרם פרסום הקול הקורא, והכול בתחומים ובענפים שפורטו לעיל.

2. המענקים יינתנו בגין העסקה ישירה בלבד (הכוללת תלוש שכר על שם העובד ורישום בטופס 102 של המוסד לביטוח לאומי).

3. לא תתאפשר כניסה רטרואקטיבית לתוכנית.

4. המענקים יינתנו בגין העסקה רצופה ובתנאי שהעובד יועסק לפחות 18 ימי עבודה בכל חודש במשך שנה רצופה.

#### **ז. הפיקוח:**

1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר ו/או שירות התעסוקה רשאים לדרוש מהמבקש להמציא להם כל נתון ו/או מסמך נוסף, והמצאת המידע כאמור על ידי המבקש תהיה תנאי לזכאותו.

<sup>26</sup> השנים יעודכנו סמוך ליישום הפיילוט  
<sup>27</sup> השנים יעודכנו סמוך ליישום הפיילוט

2. משרד החקלאות ופיתוח הכפר ו/או שירות התעסוקה או מי מטעמם יהיו רשאים לערוך ביקורת, בכל עת - גם לאחר תשלום כספי התמיכה - כדי לאמת את הנתונים שנמסרו להם.

3. במקרה שיתגלה כי שולם מענק על בסיס דיווח כוזב – החקלאי יידרש להשיב את מלוא כספי המענק ששולמו לו בתוספת ריבית פיגורים של החשב הכללי. כמו כן יהיה אותו חקלאי מנוע מלהגיש בקשה נוספת לקבלת מענק או תמיכה מהמשרד במשך שנתיים ימים.

ח. **מחקר מלווה:** יבוצע ליווי מחקרי לתכנית התמריצים על ידי חטיבת המחקר של בנק ישראל. מטרת המחקר המלווה היא ללמוד מהם המאפיינים של דורשי העבודה שייבחרו להשתתף בפרויקט זה ושל אלה שיתמידו בעבודתם. כל זאת בהשוואה לקבוצות ביקורת של עובדים שסירבו לקחת חלק בתוכנית או כאלה שעבדו בחקלאות, אבל לא נהנו מהמענק. התובנות מהמחקר יכולות לשמש גם להערכת אפשרויות של שילוב ישראלים לא-משכילים בענפים אחרים שבהם שיעורם של העובדים הזרים גבוה יחסית.

## נספח ג'

### מודלים של תוכניות לאיתור, הבאה והעסקה של עובדים זרים עונתיים בחקלאות בקנדה

עובדים עונתיים מגיעים לרוב ממדינות שהמרחק הגיאוגרפי שלהן ממדינת היעד קצר מהמרחק בין ישראל לתאילנד – מדינת המקור העיקרית של עובדים זרים בחקלאות הישראלית. לפיכך בחרה הוועדה, כמודלים להעסקת עובדים עונתיים תאילנדים בחקלאות בישראל, במודל של קנדה ומקסיקו ובזה של קנדה וגואטמלה – מקרים שגם בהם המרחק בין מדינת המקור למדינת היעד רב. להלן יובאו פרטי התוכניות.

#### קנדה – מקסיקו והקריביים

החל משנת 1974 מפעילה ממשלת קנדה תוכנית להעסקת עובדים עונתיים ממקסיקו ומהקריביים, לתקופה של 8 חודשים באופן מחזורי. התוכנית מבוססת על הסכם בילטרלי בין ממשלת קנדה לממשלת מקסיקו ולממשלת הקריביים. מספרם של המשתתפים בתוכנית עלה בהדרגה, וכיום משתתפים בה למעלה מ-23,000 עובדים עונתיים ממקסיקו ומהקריביים.

א. איתור העובדים העונתיים<sup>28</sup> -

התוכנית מופעלת באמצעות ארגון ה-FARMS (Foreign Agricultural Resource Management Service), שבו חברים נציגים ממספר משרדים ממשלתיים ומאיגודי החקלאים. הארגון פועל ללא מטרת רווח וממומן באמצעות אגרת חבר<sup>29</sup>. החקלאים הקנדיים נדרשים להגיש לשירות התעסוקה הקנדי (Human Resource Center of Canada)<sup>30</sup> בקשה להעסקת עובד זר שמונה שבועות מראש. טרם הגשת הבקשה על המעסיק להוכיח שנעשו מאמצים לגייס עובד מקומי, גם במסגרת תוכניות מיוחדות של שירות התעסוקה הקנדי. זאת בהתאם למדיניות המוצהרת של ממשלת קנדה המבטיחה לעובדים המקומיים עדיפות על פני הזרים באפשרויות התעסוקה. על פי מדיניות זו מועסקים בקנדה בחקלאות מהגרי עבודה בעלי מיומנויות נמוכות לפרקי זמן קצרים יחסית, כדי למלא את החוסר בידיים עובדות בתקופות השיא של הפעילות החקלאית.

על פי הסכם הבנות עם מקסיקו, ממשלת מקסיקו מופקדת על גיוס העובדים ותיאום תנאי העסקתם מול ממשלת קנדה. משרד העבודה והתכנון החברתי של מקסיקו מאתר את העובדים המקסיקניים בהתאם לדרישות הקנדיות בתוך פרק זמן של 20 יום. באיתור העובדים מסייעות מספר פונקציות ממשלתיות: משרד החוץ, שגרירות מקסיקו והקונסוליות המרכזיות שלה (בטורונטו, מונטריאול וונקובר), משרד הפנים וכן משרד הבריאות. שגרירות מקסיקו והקונסוליות לא מסייעות באיתור עובדים אלא בקליטתם ובסיוע להצלחת שהותם בקנדה על ידי עריכת ביקורות ופתרון בעיות שונות של העובדים.

<sup>28</sup> Basok, T., Migration of Mexican Seasonal Farm Workers to Canada and Development: Obstacles to Productive Investment, International Migration Review, Vol. 34, No. 1, spring, 2000.

<sup>29</sup> International Organization for Migration (2007), "The seasonal agriculture workers project: Guatemala – Canada", Guatemala.

<sup>30</sup> [http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign\\_workers/ei\\_tfw/sawp\\_tfw.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/ei_tfw/sawp_tfw.shtml)

*פרופיל העובד* : ממשלת מקסיקו מאתרת עובדים מעל גיל 18, בעלי אזרחות מקסיקנית ובעלי כישורים מתאימים לעבודה בחקלאות. באופן דומה נוהגות הממשלות במדינות הקריביים. ריבוי המועמדים מאפשר לממשלת מקסיקו לגייס עובדים בהתאם לפרופיל המועדף על הקנדים : גברים (כדי להימנע מהצורך להקים מגורים נפרדים לנשים וגברים באתרי העבודה) בעלי רקע חקלאי ברור ומעל גיל 25. הקנדים מעדיפים עובד זר מעל גיל 25, משום שהסבירות של היותו בעל משפחה, אב לילדים, גבוהה יותר, ולכן גם נכונותו לשוב הביתה תהיה גבוהה יותר. ממשלת מקסיקו נותנת עדיפות למקסיקנים בעלי השכלה ויכולת השתכרות נמוכות - למשל לעובדים מקסיקניים שאינם בעלי אדמות. עם זאת, התוכנית פתוחה לכול, ולכן אינה מפלה בין קבוצות אוכלוסייה שונות.

#### ב. תנאי ההעסקה

*חוזת העבודה* : העובדים חותמים על הסכם עבודה עם המעסיק. על המעסיק לשלם לעובד הזר שכר זהה לזה שיקבל עובד מקומי שיבצע עבודה דומה, לדאוג לעובד לביטוח רפואי ולחתום איתו על הסכם המפרט את תנאי ההעסקה - מספר שעות העבודה המינימלי לשבוע (המעסיק חייב לספק לעובד הזר 40 שעות עבודה שבועיות). השכר לשעת עבודה – מעל שכר המינימום, כמקובל בהתאגדות החקלאים, ובניכוי התשלומים המוחלים על העובד, כגון ביטוח עבודה ומס הכנסה.

*העלויות החלות על המעסיק* : על המעסיק לכסות חלק מהוצאות הטיסה והמגורים של העובד. נוסף על כך המעסיק נושא בעלויות הנסיעה בין שדה התעופה בקנדה לאתר העבודה. כמו כן נדרשים המעסיקים לספק לעובדים הזרים מגורים התואמים את הדרישות המוניציפאליות ואת הסטנדרטים הבריאותיים של המחוז. על המעסיק לוודא שהעובד מבוטח בתוכנית הביטוח הרפואית - ביטוח למקרי פציעה ומחלה. באזורים מסוימים של קנדה יידרשו המעסיקים לשלם גם אגרה עבור איתור העובד.

*העלויות החלות על העובד הזר* : על העובד לשלם עד מחצית מהוצאות הטיסה, בהתאם להסכם בין המדינות. מלבד זאת על העובד לשלם פרמיית ביטוח תעסוקה, להפריש חלק ממשכורתו לתוכנית הפנסיה הקנדית, לשלם מס הכנסה קנדי, אגרה על אישור עבודה וויזה. העובד רשאי לבחור בין בישול עצמי לבין אספקת ארוחות על ידי המעסיק בניכוי של 6.5 דולרים לכל יום עבודה.

#### ג. הפיקוח והאכיפה

במסגרת התוכנית להעסקת עובדים עונתיים בקנדה נאסר על המעסיק לקחת ולשמור את הדרכון של העובד הזר או כל מסמך אישי אחר. הפיקוח על תנאי ההעסקה מבוצע בין היתר גם על ידי נציגים של מקסיקו בקנדה: הם עורכים ביקורים במשקים החקלאיים ובודקים את תנאי המגורים ואת תנאי הבטיחות והגהות במשקים אלו. כמו כן הם מוודאים כי העובדים הזרים מתוגמלים בהתאם להסכם ההתקשרות עם המעסיק, וכי הם מקבלים את התנאים הסוציאליים

המגיעים להם (תשלום עבור שעות נוספות, פנסיה וביטוחים שונים). האופי המחזורי של העסקתם משמש כלי פיקוח נוסף, בהפחיתו משמעותית את רצונו של העובד הזר להישאר באופן לא חוקי.

העונשים על העסקת עובדים זרים לא-חוקיים בקנדה חמורים - קנסות גבוהים ואף מאסר. הניסיון הקנדי מוכיח כי אם ארגון הבאתם של העובדים נכון ומסודר, רובם חוזרים למדינתם בתום העונה. לארגון כזה אנו עדים בחוות הגדולות: העובדים מגיעים יחד בטיסה, מועברים יחד בהסעות משדה התעופה לחווה, שוהים יחד באתר מגורים המתאים לדרישות של מדינת המקור, וחוזרים בהסעות לשדה התעופה לאחר תום העונה.

### קנדה – גואטמאלה

בשנת 2003 החלה לפעול תוכנית נוספת להעסקת עובדים עונתיים בקנדה - בין מחוזות קוויבק, אלברטה ובריטיש קולומביה לבין גואטמאלה<sup>31</sup>. משרד החוץ של ממשלת גואטמאלה פנה לארגון ההגירה הבין-לאומי, IOM, כדי שזה יסייע לו באיתור והבאה של עובדים עונתיים לענף החקלאות במחוזות אלה של קנדה, בניהולו של ה-FERME<sup>32</sup>.

על פי הסכם ההבנות של IOM עם ממשלת גואטמאלה, IOM מסייע לגואטמאלה באיתור העובדים העונתיים בהתאם לדרישות הקנדיות ונציג מטעם ממשלת קנדה נוכח בתהליך האיתור, המבוצע על ידי ארגון ההגירה הבין-לאומי. כמו במודל של קנדה-מקסיקו, נציגים מטעם ממשלת המקור - גואטמלה - מפקחים על תנאי העבודה בחוות החקלאיות בקנדה.

א. איתור העובדים העונתיים והבאתם לקנדה

החקלאים הקנדיים פונים ל-FERME בבקשה לעובד זר. טרם הגשת הבקשה הם נדרשים להוכיח כי נעשו כל המאמצים כדי להעסיק עובד מקומי. כל בקשה כוללת את מספר העובדים הנדרש, תאריך ההגעה לקנדה, משך חוזה ההעסקה וסוג הגידול בחווה. תהליך הגיוס מתנהל ב-18 מחוזות וב-105 רשויות מוניציפאליות שונות של גואטמאלה באמצעות ה-IOM. לארגון יש יכולות לוגיסטיות המאפשרות לו לאתר גם עובדים מאזורים חקלאיים מרוחקים.

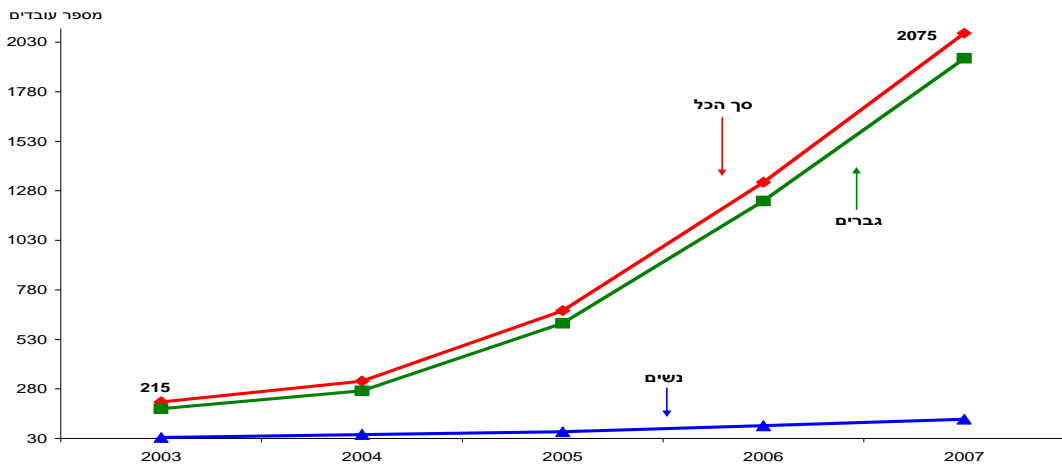
ארגון ההגירה יחד עם נציג ממשלת גואטמאלה ונציג קנדי ממיינים את העובדים על ידי ריאיון אישי, לשם הערכה של יכולותיהם ושל התאמתם לעבודה חקלאית. לדוגמה: עובדים הסובלים מבעיות אלרגיה לא מועסקים בלולים; עובדים גבוהי קומה נשלחים לעבודות קטיף. העובדים שנמצאים מתאימים לעבודה בחקלאות בקנדה מתבקשים להגיע למשרד ה-IOM בגואטמאלה כדי להגיש טופס בקשה להשתתפות בתוכנית, ועם קבלת האישור הרפואי מקנדה הם חותמים על חוזה המפרט את תנאי העסקתם בקנדה.

<sup>31</sup> Martin, P., Towards effective temporary work programs: Issues and challenges in industrial countries, International labor office-Geneva, 2007.(p.46)

<sup>32</sup> International Organization for Migration (2007), "The seasonal agriculture workers project: Guatemala – Canada", Guatemala.

איור נ'-ג-1: התפתחות מספר העובדים הזרים העונתיים המשתתפים בתוכנית של קנדה-

גואטמלה 2003-2007 II



ב. תנאי ההעסקה

תנאי ההעסקה במסגרת התוכנית של מקסיקו-גואטמאלה דומים לתנאי ההעסקה בתוכנית של קנדה – מקסיקו<sup>33</sup>. המעסיק נדרש להעסיקם 8 שעות עבודה לפחות בכל יום: 34% מהעובדים מועסקים 8 שעות ביום, ולמעלה מ-50% מהעובדים מועסקים 9 עד 12 שעות בכל יום. השכר המשולם לעובד הזר העונתי גבוה משכר המינימום בקנדה.

ג. פיקוח ואכיפה

ארגון ההגירה הבין-לאומי מתדרך את העובדים לקראת נסיעתם: הם מקבלים הנחיות בדבר התנהגות נאותה ונורמות משמעת הנדרשות מהם במהלך עבודתם בחווה, וכן תיקייה עם כל המסמכים והאישורים הנדרשים לקליטתם.

נציגי הקונסוליה של ממשלת גואטמאלה בקנדה מסייעים לעובדים הזרים בהליך הבירוקרטי הכרוך בהגעתם לקנדה – הם דואגים שהעובדים יועברו אל מעסיקיהם, וכן מתלווים אל עובדים הזקוקים לטיפולים דחופים בבתי חולים.

<sup>33</sup> International Organization for Migration – Guatemala, Seasonal agriculture workers program: Guatemala-Canada, 2007

## נספח ד'

### הערות והסתייגויות של חברי הוועדה

(1) **יישום ההמלצות** - הערה של התאחדות חקלאי ישראל: החקלאים מקבלים בברכה את ההמלצות של הפחתת התלות בעובדים זרים ושדרוג החקלאות על ידי הכנסת מיכון מתקדם. יחד עם זאת הם מבקשים לציין כי המלצות הדוח ומסקנותיו צריכים לעמוד במבחן הביצוע, והדבר תלוי בחלקו הגדול ביכולתה של הממשלה לבצע את ההחלטות ככתבן וכלשונון בלי ששגרת העבודה של החקלאי תיפגע.

(2) **הניתוח הכלכלי בנושא המיכון והטכנולוגיה-הסתייגות של התאחדות חקלאי ישראל** ונציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר: הניתוח הכלכלי של ד"ר רן שהרבני, המוצג בסעיף 6.1 - ניתוח שבא להציג תרחישים אפשריים נוספים, שלא הוצגו בעבודה שנעשתה במשרד החקלאות (על ידי הדס ואחרים, 2007) - אינו מקובל על הגופים האמורים.



## נספח ה'

### אנשים שהופיעו בפני הוועדה או בפני חבריה או ייעצו לוועדה וסיורים שנערכו

#### אנשים שהופיעו בפני הוועדה או בפני חבריה או ייעצו לוועדה

מר יוסי אדלשטיין, מנהל האגף לזרים, רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, משרד הפנים  
מר הרצל אבידור, יועץ בכיר למנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר ( בזמן פעילות הוועדה)  
מר אריאל אבלין, רכז מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר  
מר אסף אדיב, מנכ"ל מען – עמותה לסיוע לעובדים (ע"ר)  
עו"ד אסתר אפרת, מנהלת מחלקת אמנות, משרד החוץ  
ד"ר יובל אשדת, המדען הראשי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
מר גיא בינשטוק, מנכ"ל, חברת מהדרין  
גבי שולה בן צבי, מנהלת אגף קרקע חקלאית, מינהל מקרקעי ישראל  
מר אהרון ברזאני, מנהל אגף מת"ש, יחידת הסמך לעובדים זרים, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
ד"ר דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי  
מר יעקב גנות, ראש מינהל האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול, משרד הפנים (בזמן פעילות הוועדה)  
ד"ר אפרת הדס, מנהלת תחום כלכלה ואיכות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
מר נעם זוסמן, מחלקת המחקר, בנק ישראל  
מר יעקב זיגדון, סמנכ"ל השמה, שירות התעסוקה  
גבי דלית זמיר, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים  
מר חיים חבלין, יו"ר הוועדה החקלאית, מועצה אזורית הערבה התיכונה  
מר חיים חושן, מנהל מחלקת דרום-מזרח אסיה, משרד החוץ  
גבי נעמה חסון, מחלקת אמנות, משרד החוץ  
מר יעקב חמוי, מנהל משאבי אנוש, חברת מהדרין  
חבר הכנסת שי חרמש  
גבי שמחה יודוביץ, סמנכ"ל בכיר להשקעות ומימון, משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
חבר הכנסת רן כהן (בזמן פעילות הוועדה)  
גבי יהודית כרמי, מנהלת תחום עבודה ועובדים זרים משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
מר גלעד לבני, מנכ"ל, החברה לפיתוח הערבה  
גבי לידיה לזנס, סגנית המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
עו"ד אורי נוסבאום, הלשכה המשפטית, משרד החקלאות  
גבי חני נחמני, מנהלת תחום בכירה להשמה, שירות התעסוקה  
ד"ר גלעד נתן, מרכז המחקר והמידע (ממ"מ), כנסת ישראל  
פרופ' עזרא סדן, מטעם "פורום חקלאי הפריפריה"  
מר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר  
מר בועז סופר, סמנכ"ל תכנון, רשות המיסים  
עו"ד סער פאוקר, משרד הרצוג, פוקס, נאמן, מטעם "פורום חקלאי הפריפריה"  
מר מאיר פינצק, סמנכ"ל, חברת מהדרין

ד"ר נטליה פרסמן, חטיבת המחקר, בנק ישראל  
פרופ' יקיר פלסנר, מטעם "פורום חקלאי הפריפריה"  
ד"ר ניצה קסיר, ראש תחום שוק העבודה ומדיניות רווחה, חטיבת המחקר, בנק ישראל  
גבי יעל רובינשטיין, שגרירת ישראל בתאילנד, משרד החוץ (בזמן פעילות הוועדה)  
מר שאול ריפמן, ראש המועצה האזורית רמת הנגב  
גבי יעל שאלתיאלי, מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר (בזמן פעילות הוועדה)  
חה"כ שלום שמחון, שר החקלאות

#### סיורים שנערכו

מושב נתיב העשרה

מועצה אזורית רמת הנגב: באר מילכה, קדש ברנע וכמהין

דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות

<http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Departments/kallist/kalpirs.htm>