

עובדים זרים בתחום הסיעוד

תקציר

1. כ-10% מכלל אוכלוסיית ישראל הם בני 65 ומעלה¹ (להלן - קשישים²). רבים מן הקשישים לוקים בבריאותם ובתפקודם הפיזי, ההכרני (קוגניטיבי) והנפשי וזקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היום יום. הטיפול בהם יכול להינתן בביתם ובקהילה או במוסדות המיועדים לכך, אבל הטיפול במסגרת המשפחה והחברה (הסביבה הטבעית) נתפס עדיף מן הטיפול במסגרת מוסדות³, ולרוב עלותו נמוכה יותר.

אחת הדרכים להשאיר בקהילה קשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה היא טיפול בהם בביתם. קשה לגייס עובדים ישראלים לטיפול בהם במשך כל שעות היממה, והפתרון לכך הוא הבאת עובדים זרים (להלן - עו"ז או עו"זים). זכאותו של הקשיש לקבל היתר להעסקת עו"ז (להלן - היתר העסקה) נקבעת על פי תוצאות מבחני תפקוד שבהם נבחנת מידת תלותו בזולת לצורך ביצוע פעולות היומיום⁴. לאחר שנקבעת זכאותו של הקשיש ניתן לו היתר העסקה לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - החוק או חוק עו"ז)⁵. בספטמבר 2006 אימצה הממשלה⁶ המלצות של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה של העסקת עו"ז בענף הסיעוד⁷ (להלן - השיטה החדשה).

2. משרד הפנים מופקד, בין השאר, על קביעת המדיניות בנושא כניסתם של עו"זים לישראל ויציאתם ממנה על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), ועל פי התקנות שהותקנו מכוחו. לפי חוק הכניסה לישראל, לא יינתנו לעו"ז⁸ אשרה ורישיון ישיבה (להלן - רישיון עבודה או רישיון ישיבה) אלא אם כן המבקש להעסיקו מחזיק בהיתר העסקה⁹.

3. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה), בתחילת אוגוסט 2010 היו בישראל כ-57,000 היתרים תקפים להעסקת עו"זים בסיעוד¹⁰. באותו מועד היה רשום בנוגע ל-73% מהם (כ-42,000) כי בעל ההיתר העסיק לפחות עו"ז פעיל אחד¹¹, והיתר - 27% - לא העסיקו עו"ז פעיל.

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, מס' 60, עמ' 110.

2 למילה "קשיש" אין הגדרה בחוק. להלן נגדיר אדם שגילו 65 ומעלה בתור קשיש.

3 בתי אבות ובתי חולים סיעודיים.

4 ADL - Activity of Daily Living

5 במרס 2010 אישרה הכנסת תיקון לחוק: חוק עובדים זרים (תיקון מס' 12), התש"ע-2010, ס"ח 2238. התיקון נכנס לתוקף ב-23.4.10 (להלן - תיקון תש"ע).

6 החלטת ממשלה 448 מספטמבר 2006.

7 "דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסיעוד בנושא העסקת עובדים זרים" בראשות רביב סובל, לשעבר סגן הממונה על התקציבים (ספטמבר 2006).

8 כהגדרתו בפרק ד' לחוק עובדים זרים.

9 סעיף 2(ג) בחוק הכניסה לישראל כניסוחו בתיקון תש"ע של החוק.

10 על פי נתוני יחידת הסיעוד של רשות ההגירה מדצמבר 2009, 85% מההיתרים התקפים היו ברשות קשישים.

11 כל עו"ז בעל רישיון עבודה רשום במערכת המחשב של משרד הפנים מתוך קישורו להיתר ההעסקה שניתן למעסיקו ומתוך ציון מצב העסקתו, למשל "עו"ז פעיל" או "נטש".

במועד זה שהו בישראל כ-56,000 עו"זים שניתנה להם אשרת כניסה לארץ לצורך עבודה בסיעוד, אבל רישיון העבודה של 10,543 (19%) מהם לא היה תקף.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפול של רשות ההגירה במתן שירותים לקשיש לצורך העסקת עו"ז¹². אלה הנושאים שנבדקו: גיבוש השיטה החדשה להעסקת עו"ז בסיעוד; איכות השירות הניתן לקשיש; סדרי העסקתם של עו"זים בסיעוד; מיצוי אפשרויות ההעסקה של עו"זים בני השמה בסיעוד ועידוד העסקתם של ישראלים בתחום זה; היתרים לשכונות פרטיות ופיקוח עליהן ועל מעסיקי עו"זים בסיעוד. הבדיקה נעשתה ברשות ההגירה: אצל הממונה כהגדרתו בסעיף 1 לחוק (להלן - הממונה), אצל מרכז יחידת הסיעוד, אצל מרכז השכונות הפרטיות בסיעוד ואצל הממונה על האכיפה המינהלית. בדיקות השלמה נעשו ברשות ההגירה: באגף מרשם ומעמד, במדור תשלומים ואצל המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים שבשכונות הפרטיות; במשרד האוצר; ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

עיקרי הממצאים

גיבוש שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסיעוד והיערכות ליישומה

כאמור, בספטמבר 2006 אימצה הממשלה המלצות של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה של העסקת עו"ז בסיעוד. לפי השיטה החדשה, את העו"זים המיועדים לעבודה בסיעוד יביאו לישראל גופים מקצועיים המתמחים והעוסקים באופן בלעדי בהבאה, בתיווך ובטיפול בעו"ז בסיעוד. גופים אלו יהיו מורשים מטעם המדינה ונתונים לפיקוח (להלן - לשכונות פרטיות או לשכונות). השיטה נועדה לשפר את השירות לקשיש ואת טיפולו של העו"ז בקשיש, להבטיח את זכויות העו"ז ולבטל את כבילותו למעסיק מסוים, ובה בעת להגביר את פיקוח המדינה על העו"זים הנמצאים בארץ. במאי 2007 עוגנו עיקרי השיטה ב"נוהל לשכונות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד" (להלן - נוהל הלשכונות או הנוהל).

1. היערכות ליישום השיטה החדשה: מספטמבר 2008 הועבר בהדרגה הטיפול בהעסקתם של עו"זים ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה שבמשרד הפנים. ואולם הועלה שאף שעברו שנתיים מאז העברת האחריות לרשות ההגירה, עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) היא טרם השלימה את היערכותה ליישום כל מרכיבי השיטה החדשה.

2. מעקב אחר יישום השיטה החדשה: בדיון בבית המשפט העליון¹³ בעתירה בנושא השיטה החדשה ויישומה דיווחה המדינה שהוקם צוות ליווי בין-

12 המועסקים ברובם מכריע בידי קשישים שבוחרים להישאר בקהילה. ביקורת קודמת בנושא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 50 (1999), בפרק "מתן היתרי עבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם", עמ' 470.

13 בג"ץ 4957/07 אחיעוז ארגון ארצי של חברות כוח אדם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח', תקדין.

משרדי לעניין הפעלתה. הועלה שמאז מתן פסק הדין בעתירה, בינואר 2008, התכנס הצוות רק פעם אחת, ולמעשה הוא לא פעל. וכך לא זו בלבד שהצוות לא קיים את ההסדר שדווח עליו לבית המשפט, אלא שהוא גם לא ליבן בעיות ולא גיבש המלצות בנוגע להפעלת השיטה החדשה.

איכות השירות לקשיש

בתכלית השיטה החדשה גלומה גם השאיפה לשיפור השירות לקשיש והטיפול בו

1. הנגישות לקבלת היתר העסקה: כדי לקבל היתר העסקה, על הקשיש להגיש בקשה לרשות ההגירה, וזאת באמצעות הדואר או באמצעות הגעה למוקדים שבהם ניתנים ההיתרים. הועלה ששירותיה השונים של רשות ההגירה לציבור הרחב ניתנים באמצעות כ-30 לשכות הפזורות ברחבי הארץ, ולעומת זאת בקשה להיתר העסקה אפשר להגיש בארבעה מוקדים בלבד, מה שמקשה על הקשישים מיישובי הפריפריה; מה גם שארבעת המוקדים אינם ממוקמים בלשכות של רשות ההגירה. בכך נפגע טיב השירות שנותנת רשות ההגירה לקשיש הנזקק להעסקת עו"ס.

2. התאמת עו"ס לקשיש ופיקוח על טיב הטיפול בו: כדי להבטיח את הטיפול המיטבי בקשיש, על הלשכה הפרטית לעמוד על צרכיו הייחודיים; לבחור את העו"ס המתאים לו מתוך עמידה על יכולותיו ועל התאמתו לתחום הסייעוד, ובייחוד לעבודה עם הקשיש; להדריכו לטפל בצרכיו המיוחדים של הקשיש; למסור לקשיש פרטים על הכשרתו ועל כישוריו של העו"ס המיועד לטפל בו; ללוות את הטיפול בקשיש באמצעות עובד סוציאלי (להלן - עו"ס).

לשם השגת מטרות אלה נקבע במתכונת הראשונה של נוהל הלשכות, שהייתה תקפה עד יוני 2010, כי עו"ס של הלשכה יבקר לפחות ארבעה ביקורים שוטפים בשנה בבית הקשיש. הועלה שרשות ההגירה לא אכפה באופן סדור ושוטף על הלשכה לקיים את חובתה זו. יתר על כן, ביוני 2010 קבעה רשות ההגירה כללים שצמצמו את השירותים שהלשכות מחויבות לתת לקשיש: מספר ביקורי הבית הופחת לשניים בשנה בלבד, ואחד מהם - אצל מרבית הקשישים - יכול להיעשות שלא בידי עו"ס של הלשכה. רשות ההגירה לא ערכה עבודת מטה מקדימה לבחינת תקצובן של הלשכות קודם שהחליטה להפחית ממחויבותן למתן השירותים. הרשות גם לא פירטה בנהליה הוראות בנוגע לדרכי הפיקוח על פעולות העו"סים של הלשכות.

אחד ההסברים של רשות ההגירה להפחתת מספר ביקורי הבית מטעם הלשכה הוא שאצל מרבית הקשישים מבקרים, מלבד העו"סים של הלשכות, גם עו"סים של חברות סיעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי¹⁴, כן מבקרים בבתי הקשישים עו"סים מטעם הלשכות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות¹⁵. ואולם הועלה שקודם לקביעת ההסדר החדש לא דאגה רשות ההגירה להסדיר עם השירות לזקן במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (האחראי על פעילותן של הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות) כיצד יועבר המידע מביקורי בית אלו אל רשות ההגירה לצורך מתן טיפול נאות לקשיש.

14 חברות אלו מעניקות שירותי סיעוד לקשישים זכאי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

15 ראו ברוח זה בפרק שעניינו מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה, עמ' 221.

3. בדיקת כשירותו של העו"ז: חוק עו"ז קובע שקודם להבאת עו"ז לארץ עליו לעבור, בין השאר, בדיקה רפואית כדי לוודא שאינו נשא של אחת המחלות המנויות בתוספת לחוק או חולה בה.

עלה שנוהלי רשות ההגירה חסרים כללים בדבר הטיפול בהזמנת עו"ז מחו"ל, ובשל כך אירעו תקלות בהליך הבאתם, בהן תקלות הנוגעות לבדיקות רפואיות ולהצגת מסמכים מזויפים.

סדרי ההעסקה של העו"ז בסיעוד

אחת ממטרות השיטה החדשה היא להבטיח לעו"ז תנאי העסקה הוגנים. לפיכך נקבע בנוהל הלשכות שתפקידן של הלשכות לוודא, בין השאר, שמעסיקיהם של העו"זים ישמרו על זכויותיהם ועל תנאי העסקתם של אלה, על פי החוקים והתקנות הנוגעים לעניין ועל פי הנקבע בחוזי ההעסקה, ובכלל זה תשלום שכרם ותשלום דמי הביטוח הרפואי.

1. תבנית העסקת העו"ז: בית המשפט העליון נדרש בפסק דינו מנובמבר 2009¹⁶, לבעייתיות שבתבנית ההעסקה של עו"ז בתחום הסיעוד ופסק כי יש להסדיר בחקיקה את מכלול השאלות הקשורות לתבנית העסקה זו.

משרד התמ"ת, שהסדרת הנושא באחריותו, טרם הביא זאת לידי סיום עד מועד סיום הביקורת, כשנה אחר כך. העניין יובא לדיון נוסף בבית המשפט העליון. אשר לרשות ההגירה - זו לא הסדירה נושאים אחרים הנוגעים לעו"ז, שעליהם הורתה הממשלה בהחלטתה מינואר 2010¹⁷, בהם הסדרת תשלום שכרו של העו"ז על ידי הלשכה הפרטית, אם לא עבד בשנה הראשונה לבואו לארץ.

2. בחינת התאמתם של חוזי ההעסקה לדיני העבודה בישראל: על פי נוהל הלשכות, על הלשכה להכין חוזה העסקה שנועד להסדיר את תנאי העסקתו של העו"ז. החוזה יינתן לקשיש ולעו"ז. כן עליה להגיש לממונה דוגמה של החוזה בצירוף אישור מטעם עורך דין שהוא בדק את החוזה ומאשר כי הוראותיו תואמות את דיני העבודה בישראל ואת הנהלים וההתחייבויות החלים על המעסיקים ועל הלשכות הפרטיות בכל הקשור להעסקת עו"ז בסיעוד.

ואולם החוזים הללו לא נמצאו אצל הממונה, וממילא ברור שרשות ההגירה לא וידאה באופן שיטתי שעורכי דין מטעם הלשכות אכן בדקו ואישרו שהחוזים תואמים את דיני העבודה בישראל ואת הנהלים האחרים הקשורים לנושא.

מיצוי העסקת עו"זים הנמצאים בארץ

החלטת הממשלה מספטמבר 2006 שאימצה את השיטה החדשה להעסקת עו"ז בסיעוד נועדה בין היתר להבטיח שלא יימצאו בארץ עו"זים בסיעוד יותר מהנדרש. לפיכך נקבעו בנוהל הלשכות כמה מגבלות שנועדו למנוע הבאת עו"זים חדשים לישראל כל עוד נמצאים בישראל עו"זים בעלי אשרה תקפה לעבודה בסיעוד שאינם

16 בג"ץ 1678/07 יולנדה גלוטן נ' פורמלי בית הדין הארצי לעבודה ואח', תקדין.

17 החלטת ממשלה 1274 מינואר 2010.

מועסקים. לצורך זה יוקם מאגר מידע ממוחשב של עו"זים בעלי אשרה תקפה אך חסרי מעסיקים (להלן - המאגר), והבאת עו"זים נוספים לארץ תהיה מותנית במיצוי הפוטנציאל שבמאגר.

הועלה שעד יוני 2010 לא הקימה רשות ההגירה מאגר מידע כזה, ולכן בפועל לא הוגבל עד אז מספר העו"זים שאפשר להביא מחו"ל. משום כך לא מוצה פוטנציאל ההעסקה של עו"זים בני השמה בסייעוד, ולמרות זאת הובאו מחו"ל עו"זים נוספים להעסקה בסייעוד.

פיקוח ואכיפה בתחום הסייעוד

בנוהל נקבע שהלשכות יהיו נתונות לפיקוח ממשלתי הדוק, כדי לוודא שהקשישים יקבלו שירות נאות, שיובטחו זכויותיהם של העו"זים ושלא יובאו עו"זים נוספים מחו"ל כל עוד נמצאים בארץ עו"זים בני השמה.

1. קביעת גודלן של הלשכות: כדי למנוע פיצול יתר של השוק לחברות קטנות וכך לאפשר לרשות ההגירה לקיים עליהן מערך פיקוח ובקרה יעיל¹⁸, נקבע בנוהל הלשכות כי היתר של לשכה יהיה תקף כל עוד רשומים בה 200 מעסיקים ו-200 עו"זים לפחות. בד בבד עם זאת החליטה רשות ההגירה ביוני 2010 להתיר ללשכות להעלות את מספר המעסיקים והעו"זים הרשומים אצלן מ-3,000 מעסיקים ו-3,000 עו"זים בו-זמנית ל-4,000 מעסיקים ו-4,000 עו"זים בו-זמנית.

אמנם צמצום מספר הלשכות באמצעות קביעת סף מזערי של מעסיקים ושל עו"זים וכן העלאת הגבול המרבי - יש בו כדי להקל על רשות ההגירה לפקח עליהן פיקוח יעיל. עם זאת, מתן היתר ללשכות להעלות את מספר המעסיקים והעו"זים ל-4,000 עלול להביא לידי יצירת מספר מצומצם של לשכות גדולות מאוד. אלה יזכו ליתרון רב בזכות גודלן, ומנגד עלולה להיפגע יכולת התחרות של יתר הלשכות, ובעיקר של הקטנות שבהן. התוצאה עלולה להיות פגיעה ביכולת הקשיש ובני משפחתו לבחור לשכה ולקבל שירותים ראויים.

2. פיקוח על הלשכות הפרטיות ועל המעסיקים: על פי הנוהל, אם יימצא שלשכה הפרה הוראות, תינתן לה אפשרות להשמיע את טענותיה (להלן - שימוע) על פי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות התעסוקה), ואם לאחר קבלת תגובתה יימצא שבכל זאת התלונה מוצדקת, יהיה אפשר לבטל, להתלות, להגביל, להתנות או לא לחדש את ההיתר שניתן לה.

בעת הביקורת הועלה שבדיקתן של 18 מתוך 125 הלשכות (14%) בידי רשות ההגירה העלתה כי הן הפרו לכאורה הוראות שונות. ממוני מחוזות האכיפה של רשות ההגירה המליצו להודיע בכתב ל-15 מהן על החשדות שהועלו נגדן (להלן - כתב שימוע), כדי שיוכלו לטעון את טיעוניהן נגד החשדות. ואולם הועלה שעד מועד סיום הביקורת לא גיבשה רשות ההגירה כתבי שימוע לאותן הלשכות; וזאת אף שבדיקתן של לשכות רבות הסתיימה כבר בתחילת 2010. לשכות אלו, חוץ מאחת, המשיכו לפעול. אשר לשלוש הלשכות האחרות, אף שבדצמבר 2009 שלח להן הממונה כתב שימוע, במועד

18 עמדת המדינה בבג"ץ 4957/07 אחיעוז ארגון ארצי של חברות כוח אדם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח', תקדין.

הביקורת ביולי 2010 הן עדיין היו בטיפול הלשכה המשפטית של רשות ההגירה, והממונה טרם החליט סופית בעניינן.

בדומה לאכיפה על הלשכות, הועלה שהאכיפה המינהלית על בעלי היתר העסקה שנחדשו בהפרה לכאורה של הוראות שונות - אף היא התעכבה לאורך זמן והזנחה בשלבים שונים של הטיפול.

עיקרי הממצאים

אחת מדרכי הטיפול בקשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה היא טיפול בהם בביתם בידי עובד זר (שכישוריו מתאימים לעבודה בסיעוד). טיפול כזה מאפשר לשמר את סביבתם המשפחתית והחברתית. קשישים שנבחנו במבחן תלות, ועל פיו נקבע שהם זקוקים להשגחה, לטיפול ולסיוע בכל שעות היממה, זכאים לקבל היתר להעסקת עו"ז בסיעוד.

בספטמבר 2006 אימצה הממשלה את המלצותיו של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסיעוד. השיטה החדשה נועדה בעיקר לשפר את השירות הסיעודי לקשיש, להבטיח את זכויותיו של העו"ז ולפקח פיקוח הדוק על הלשכות, שימנע בין היתר הבאת עו"זים מחו"ל כל עוד נמצאים בארץ עו"זים בני השמה. מספטמבר 2008 הטיפול בהעסקתם של עו"זים הועבר בהדרגה ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה שבמשרד הפנים, והיה על הרשות להפעיל את השיטה החדשה.

ואולם נמצא שרשות ההגירה טרם השלימה את היערכותה ליישום כל מרכיבי השיטה החדשה, אף שעברו שנתיים מאז הועבר הטיפול לאחריותה, וכך עדיין לא יושמו עקרונות השיטה באופן מיטבי. אשר למשרד התמ"ת, למרות קביעתו של בית המשפט העליון, משרד זה טרם סיים להסדיר את תבנית העסקתו של העו"ז.

על רשות ההגירה לפעול ביתר שאת להסדרתם וליישומם של מכלול הנושאים הקשורים להעסקת עו"ז בסיעוד. עליה לבחון, לנתח ולבחון תמיד את צורכיהם של הקשישים ולהתאים את הנחיותיה לצרכים אלו. כך יקלו המנגנונים הפועלים מטעמה על הקשישים ויסייעו לשפר את איכות חייהם, וזאת מתוך שמירה על זכויותיו של העו"ז. כן על הרשות למנוע בעד הלשכות מלהביא עו"זים מחו"ל כל עוד שוהים בארץ עו"זים בני השמה, ועליה לשוב ולשקול עם גופים אחרים, כמשרד האוצר, מה ראוי להיות מספרם המזערי והמרבית של המעסיקים והעו"זים הרשומים בכל לשכה.



מבוא

1. כ-10% מכלל אוכלוסיית ישראל הם בני 65 ומעלה¹⁹ (להלן - קשישים²⁰), ורבים מהם לוקים בבריאותם ובתפקודם הפיזי, ההכרני (קוגניטיבי) והנפשי. הקשישים מתבטאים בניהול משק הבית, בהתמצאות בזמן ובמרחב ובפעולות היומיום (אכילה, התלבשות, רחצה, טיפול בהפרשות, נידות בבית ומחוצה לו). עם העלייה בתוחלת החיים ובשיעור הקשישים בקרב האוכלוסייה עולה גם שיעור הקשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה ולעזרה בפעולות היומיום ובניהול משק הבית.

אפשר לטפל בקשישים המוגבלים במסגרות שונות: בביתם ובקהילה, במוסדות המיועדים לכך ופעמים בבתי החולים הכלליים והשיקומיים-גריאטריים, אבל הטיפול בקשיש במסגרת משפחתו וחברתו - שהם סביבתו הטבעית - נתפס עדיף מן הטיפול במסגרת מוסדות (בתי אבות ובתי חולים סיעודיים), ולרוב עלותו נמוכה יותר. לפיכך פרק י' בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הסיעוד), הודן בביטוח סיעוד, נועד בין היתר להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר באמצעות מתן טיפול אישי לזקוקים לעזרה בביצוע פעולות היומיום, טיפול המקל גם על משפחותיהם. חוק הסיעוד מקנה לקשישים סיעודיים זכאות לגמלת סיעוד. הזכאות נקבעת לפי תוצאות מבחני תפקוד שבהם נבחנת מידת תלותו של הקשיש בזולת לצורך ביצוע פעולות היומיום (להלן - מבחני תלות²¹). את המבחנים מבצע המוסד לביטוח לאומי. הנה כי כן, חוק הסיעוד הישראלי משקף את המגמה הרווחת במדינות המערב להרחיב את שירותי הטיפול והסיוע לאוכלוסיית הקשישים במסגרת הקהילה²².

2. אחת הדרכים להשאיר בקהילה קשישים המוגבלים בתפקודם והזקוקים להשגחה בכל שעות היממה היא טיפול בהם בביתם. היות שקשה לגייס עובדים ישראלים לטיפול בהם במשך כל שעות היממה, הפתרון לכך הוא העסקת עובדים זרים (להלן - עו"ז או עו"זים). זכאותו של הקשיש לקבל היתר להעסקת עו"ז (להלן - היתר העסקה) נקבעת לפי תוצאות מבחני התלות.

לאחר שנקבעת זכאותו של הקשיש ניתן לו היתר העסקה לפי חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - החוק או חוק עו"ז). על פי חוק זה, עו"ז הוא עובד שאינו אזרח ישראל או תושב בה. משרד הפנים מפקד, בין השאר, על קביעת המדיניות בנושא כניסתם של עו"זים לישראל וציאתם ממנה, על פי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן - חוק הכניסה לישראל), ועל פי התקנות שהותקנו מכוחו. לפי חוק הכניסה לישראל, לא יינתנו לעו"ז²³ אשרה ורישיון ישיבה (להלן - רישיון עבודה או רישיון ישיבה), אלא אם כן המבקש להעסיק את העו"ז מחזיק בהיתר העסקה²⁴.

3. על פי נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים (להלן - רשות ההגירה), בתחילת אוגוסט 2010 היו בישראל כ-57,000 היתרים תקפים להעסקת עו"זים בסיעוד²⁵. בנוגע ל-73% מהם (כ-42,000) היה רשום כי בעל ההיתר העסיק לפחות עו"ז פעיל אחד²⁶, והיתר -

19 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2009, מס' 60, עמ' 110.

20 למילה "קשיש" אין הגדרה בחוק. להלן נגדיר אדם שגילו 65 ומעלה בתור קשיש.

21 ADL - Activity of Daily Living

22 דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל פרופ' צבי אקשטיין (ספטמבר 2007), עמ' 104.

23 כהגדרתו בפרק ד' לחוק עובדים זרים.

24 סעיף 2(ג) בחוק הכניסה לישראל כניסוחו בתיקון תש"ע של החוק.

25 על פי נתוני יחידת הסיעוד של רשות ההגירה מדצמבר 2009, 85% מההיתרים התקפים היו ברשות קשישים.

26 כל עו"ז בעל רישיון עבודה רשום במערכת המחשב של משרד הפנים מתוך קישורו להיתר ההעסקה שניתן למעסיקו וציון מצב העסקתו, למשל "עו"ז פעיל" או "נטש".

27% - לא העסיקו עו"ז פעיל. במועד זה שהו בישראל כ-56,000 עו"זים שניתנה להם אשרת כניסה לארץ לצורך עבודה בסיעוד, אבל רישיון העבודה של 10,543 (19%) מהם לא היה תקף.

בספטמבר 2006 אימצה הממשלה²⁷ (להלן - החלטת הממשלה מספטמבר 2006) את המלצותיו של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה של העסקת עו"ז בענף הסיעוד²⁸ (להלן - השיטה החדשה), שיטה שנועדה לשפר את איכות הטיפול של העו"ז בקשיש, להבטיח את זכויות העו"ז ולבטל כבילתו למעסיק מסוים²⁹, להגביר את פיקוח המדינה על העו"זים הנמצאים בארץ ולמצות את העסקתם. על פי השיטה החדשה, את העו"זים המיועדים לעבודה בסיעוד יביאו לישראל גופים מקצועיים המתמחים והעוסקים באופן בלעדי בהבאה, בתיווך ובטיפול בעו"זים בסיעוד. גופים אלו יהיו מורשים מטעם המדינה ונתונים לפיקוחה (להלן - לשכות פרטיות או לשכות)³⁰. במאי 2007 עוגנו עיקרי השיטה ב"נוהל לשכות פרטיות להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד" (להלן - נוהל הלשכות או הנוהל).

בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי טיפולה של רשות ההגירה במתן שירותים לקשישים לצורך העסקת עו"ז³¹. אלה הנושאים שנבדקו: גיבוש השיטה החדשה להעסקת עו"ז בסיעוד ויישומה; איכות השירות הניתן לקשיש; סדרי העסקת עו"ז בסיעוד; מיצוי אפשרויות העסקה של עו"זים בני השמה בסיעוד ועידוד העסקת ישראלים בענף זה; היתרים ללשכות הפרטיות ופיקוח עליהן ועל מעסיקי עו"זים בסיעוד. הבדיקה נעשתה ברשות ההגירה: אצל הממונה כהגדרתו בסעיף 1 לחוק (להלן - הממונה על מתן היתרים להעסקת עו"זים או הממונה), אצל מרכז יחידת הסיעוד, אצל מרכז לשכות פרטיות בסיעוד ואצל הממונה על האכיפה המינהלית. בדיקות השלמה נעשו ביחידות אחרות של רשות ההגירה: באגף מרשם ומעמד, במדור תשלומים ואצל המפקחת הארצית על העובדים הסוציאליים שבלשכות הפרטיות; במשרד האוצר; ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

גיבוש שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסיעוד והיערכות ליישומה

1. הממשלה בהחלטתה מאוגוסט 2005³² בנושא הרחבת אפשרויות התעסוקה של ישראלים הטילה, בין היתר, על צוות בין-משרדי בראשות סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז מר רביב סובל (להלן - ועדת סובל) לגבש המלצות לשינוי שיטת העסקתם של עו"זים בסיעוד. בדוח מסכם שהגישה ועדת סובל בספטמבר 2006 היא המליצה על שיטת העסקה חדשה. באותו חודש אימצה הממשלה את המלצות הוועדה והטילה על שר התמ"ת (הנושא היה אז באחריותו) ליישם את השיטה.

- 27 החלטת ממשלה 448 מספטמבר 2006.
- 28 "דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסיעוד בנושא העסקת עובדים זרים" בראשות רביב סובל, לשעבר סגן הממונה על התקציבים (ספטמבר 2006).
- 29 בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', תקדין. עד לפסיקת בג"ץ זו הותנה מתן רישיון הישיבה לעו"זים המגיעים לישראל, ובכללם עו"זים בסיעוד, בעבודה עבור מעסיק מסוים. בפסיקת בג"ץ נקבע כי הסדר זה כובל את העו"ז למעסיק ופוגע פגיעה לא מידתית בזכויות היסוד שלו. אי-לכך נקבע שם, כי אין שר הפנים רשאי להתנות את רישיון הישיבה שניתן לעו"ז בתנאי האמור, ויש לגבש הסדר העסקה חדש - מאוזן ומידתי - בנוגע לעו"זים.
- 30 כהגדרתו בסעיף 62 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959: "מי שעיקר עיסוקו או מקצתו בתיווך עבודה, למעט שירות התעסוקה".
- 31 ביקורת קודמת בנושא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 50 (1999), בפרק "מתן היתרי עבודה לזרים המסייעים לזקנים בביתם", עמ' 470.
- 32 החלטת ממשלה מס' 4099 מאוגוסט 2005.

2. השיטה החדשה שלוש מטרות עיקריות. המטרה הראשונה היא לשפר את איכות השירות לקשיש ואת איכות הטיפול בו. לפיכך הוטל על הלשכות הפרטיות לעמוד על צורכיהם הייחודיים של בעלי היתר העסקה הרשומים אצלם, שרובם המכריע הם קשישים, להתאים עו"ז לכל אחד מהם, לדאוג להכשרתו ולפקח על טיב טיפולו בקשיש.

מטרתה השנייה של השיטה החדשה: להבטיח שיישמרו זכויותיו של העו"ז במהלך טיפולו בקשיש. לפיכך הוטלה על הלשכה גם החובה לדאוג לזכויות העו"ז הנוגעות להעסקתו בסייעוד.

על פי השיטה החדשה, מעסיק בעל היתר העסקה רשאי לעבור מלשכה ללשכה, ועו"ז רשאי לעבור ממעסיק למעסיק ומלשכה ללשכה - והכול בתנאים האלה: שלמעסיק וללשכה יש היתרים כנדרש; שהמעסיק והעובד רשומים בלשכה; ושבידיהם אישור כי הלשכה רשמה שינויים אלו, על פי הנוהל. ההרשאה לעו"ז לעבור ממעסיק אחד לאחר נועדה למנוע את כבילתו למעסיק מסוים, כפי שהיה נהוג בשיטה הישנה.

המטרה השלישית: למנוע הבאת עו"זים חדשים לישראל לעבודה בסייעוד כל עוד יש עו"זים שאינם מועסקים אף שהם בעלי רישיון תקף לעבודה בסייעוד ובני השמה לפי חוק הכניסה לישראל ולפי נוהלי רשות ההגירה. לשם כך הוטל על רשות ההגירה להקים מאגר ממוחשב של עו"זים חסרי מעסיקים (להלן - המאגר). הבאת עו"זים נוספים לארץ תהיה מותנית במימון העסקתם של העו"זים הרשומים במאגר.

כללים בנושא תיווך בין-ארצי של עו"ז נקבעו בסעיף 65 לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות התעסוקה). נוסף על כך, לצורך יישום השיטה החדשה פרסם משרד התמ"ת במאי 2007 את נוהל הלשכות³³. הוראות הנוהל נועדו: להוסיף על ההוראות הקבועות בחוק שירות התעסוקה ובתקנות שהותקנו מכוחו, להתנות את תוקפם של ההיתרים המיוחדים הניתנים ללשכות הפרטיות (להלן - היתרים ללשכות או היתרים)³⁴ ולהבטיח טיפול נאות בנוקט הסייעודי מתוך הבטחת זכויותיו של העו"ז.

3. במאי 2007 בסמוך לפרסום הנוהל הוגשו לבית המשפט העליון כמה עתירות שהתנגדו לו. הדיון בהן אוחד³⁵ (להלן - בג"ץ אחיעוז).

בפסק הדין שניתן בינואר 2008 נדחו העתירות. עם זאת צוין, בין השאר, שבעקבות הגשת העתירות הוקם צוות ליווי בין-משרדי לעניין השיטה החדשה (להלן - צוות ליווי בין משרדי), וזה החליט לתקן כמה הוראות בנוהל ובחוזרים שהוצאו לאחר פרסומו. מלבד זאת נקבע בפסק הדין: "המבחן האמיתי של הנוהל יהא עם יישומו ומימושו.... בכל עת שדנים אנו בנושא זה של הבאת עובדים זרים ארצה חובה לזכור כי נהלי העבר, ובמיוחד הסדר הכבילה, הביאו לפגיעה קשה בעובדים הזרים. כמו כן נוצר תמריץ כלכלי בלתי ראוי, שתרם לכך כי מספר העובדים שהגיעו ארצה לעבודה בענף הסייעוד עלה על הנדרש".

לאחר מתן פסק הדין החל משרד התמ"ת לבחון את הגופים שביקשו היתר להפעלת לשכה פרטית. באוגוסט 2008 ניתנו היתרים ל-152 לשכות פרטיות, והחלה הפעלת השיטה החדשה על פי נוהל הלשכות. מספטמבר 2008 נשללו היתריהן של 20 לשכות שלא עמדו בתנאי ההיתר, ו-7 לשכות אחרות לא פעלו או נסגרו. במועד הביקורת ביולי 2010 היו רשומות ברשות ההגירה 125 לשכות בעלות היתר תקף.

33 ביולי 2010 עודכן נוהל זה.

34 עד תיקון תש"ע של החוק ניתן ההיתר מטעם שר התמ"ת, וחלו על לשכות כאמור גם הוראות סעיף 63 לחוק שירות התעסוקה, המחייבות אותן לקבל רישיון לתיווך כוח אדם משר התמ"ת. מתיקון תש"ע ואילך (ראו להלן) הלשכות פטורות מחובה זו.

35 בג"ץ 4957/07 אחיעוז ארגון ארצי של חברות כוח אדם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח', תקדין.

אף שבפסק הדין האמור צוין כי הוקם צוות ליווי בין-משרדי להפעלת השיטה החדשה, הועלה שלאחר מתן פסק הדין התכנס צוות הליווי הבין-משרדי רק פעם אחת, ביוני 2009, ולמעשה הוא הפסיק לפעול. וכך לא זו בלבד שלא קיום ההסדר שדווח עליו לבית המשפט, אלא שהצוות גם לא ליבן בעיות ולא גיבש המלצות בנוגע להפעלת השיטה החדשה. יצוין שמיוני 2009 ועד יוני 2010 נדחו החלטות בנושאים שונים, בהן החלטות הקשורות בביקורי בית של עובד סוציאלי (להלן - עו"ס או עו"סים) מטעם הלשכות, ביקורים שנועדו לבחון את צורכיהם של הקשישים ואת השמירה על זכויותיהם של העו"זים (ראו להלן).

רשות ההגירה השיבה בדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה, שהצורך לבסס בהדרגה את תפעולה של שיטת ההעסקה החדשה בסיעוד חייב קיום דיונים פנימיים תכופים בתוך הרשות עצמה, ולכן הושם פחות דגש בכינוס צוות הליווי הבין-משרדי. עם זאת מסרה הרשות שכדי ללבן נושאים הקשורים להפעלת השיטה נפגשו נציגיה עם נציגיהם של משרדים הנוגעים בדבר. הרשות הוסיפה שבתום שנתיים להפעלת השיטה החדשה נכנסו לתוקף רוב מרכיביה, ולכן היא מתכוונת לכנס את צוות הליווי הבין-משרדי כדי להסיק מסקנות ולהחליט בדבר המשך יישומה של השיטה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי צוות הליווי הבין-משרדי נועד במהותו ללוות את תפעולה של השיטה החדשה; הממונה היה אמור להפנות אליו את השאלות שהתעוררו במהלך יישומה, ומתפקידו של הצוות היה לדון בהן. כינוסו בדיעבד רק לאחר שנתיים הוא בגדר החטאת ייעודי. יתרה מכך, אי-כינוסו יכול שהביא את הרשות לידי קבלת החלטות שלא על דעת הגופים המיוצגים בו. כך עולה למשל מתשובת המוסד לביטוח לאומי בנושא השינויים שנקבעו בנוגע לביקורי הבית אצל מעסיקים (ראו להלן).

4. לפי החלטות הממשלה³⁶, ביולי 2008 הוקמה במשרד הפנים רשות ההגירה. רשות זו נועדה, בין השאר, לרכז את הסמכויות ואת האחריות בכל הנוגע לעו"זים, שחלקן היו נתונות עד אז בידי משרד התמ"ת. עם הקמת רשות ההגירה, על פי קווים מנחים שנקבעו בהחלטות ממשלה³⁷, החלו בספטמבר 2008 להעביר בשלבים ממשרד התמ"ת אל רשות ההגירה את יחידת הסמך לעו"זים³⁸, שהייתה מופקדת על אישור הבאתם והעסקתם של העו"זים (להלן - יחידת הסמך לעו"זים). כדי להשלים את העברת סמכויותיה של היחידה וכדי להגדיר מחדש את חלוקת האחריות בין משרד התמ"ת למשרד הפנים אישרה הכנסת תיקון חקיקה³⁹. התיקון נכנס לתוקף ב-23.4.10 (להלן - תיקון תש"ע).

באפריל 2010, בעקבות תיקון תש"ע, בוטלה יחידת הסמך לעו"זים כמסגרת ארגונית ברשות ההגירה, ולפי החלטת הממשלה⁴⁰ ולפי סעיף 1 לחוק, הופקד על מתן ההיתרים להעסקת עו"זים⁴¹ "הממונה" - עובד משרד הפנים ששר הפנים הסמיכו לכך.

אשר למינוי הממונה, עד תיקון תש"ע הוגדר הממונה בחוק: עובד מדינה שמונה למנהל יחידת הסמך. הממשלה החליטה⁴² לפטור מחובת מכרז את מינוי הממונה וקבעה שהוא ייבחר בהליך

36 החלטות 2327 מיוני 2002 ו-3434 מאפריל 2008.

37 החלטות 3599 מיוני 2008 ו-3887 מאוגוסט 2008.

38 הוקמה על פי החלטת ממשלה 2327 מיוני 2002.

39 חוק עובדים זרים (תיקון מס' 12), התש"ע-2010, ס"ח 2238, מרס 2010.

40 החלטה 4402 מינואר 2009.

41 לפי סעיף 1 לחוק עו"ז.

42 החלטות 2615 מאוקטובר 2004 ו-4402 מינואר 2009.

מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים. בסוף יולי 2010 סיים את תפקידו מי שמילא את תפקיד הממונה עד אז, ושר הפנים - על פי סמכותו לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 - מינה את מנכ"ל רשות ההגירה מר אמנון בן עמי לשמש בתפקיד הממונה למשך שלושה חודשים, עד סוף אוקטובר 2010. רשות ההגירה מסרה בתשובתה מינואר 2011 שעל פי החלטת הממשלה מדצמבר 2010⁴³ מינה שר הפנים את מנכ"ל רשות ההגירה לשמש בתפקיד הממונה באופן קבוע.

באוגוסט 2009 ביוזמת משרד הפנים החלה חברה חיצונית לבחון היערכות ארגונית חדשה לרשות ההגירה. בדיון בראשות מנכ"ל רשות ההגירה שהתקיים ביולי 2010 הציגה החברה את המלצותיה בנושא המבנה הארגוני של הרשות הנוגע לטיפול בורים. החברה המליצה כי בכפוף למנכ"ל הרשות יוקמו שני מינהלים - מינהל אכיפה, שיכלול את יחידות האכיפה של יחידת הסמך לעו"זים ויחידות אכיפה אחרות הפועלות במסגרת רשות ההגירה; ומינהל שירות למעסיקים ולעובדים שיכלול, בין היתר, את היחידות שטיפלו במתן היתרים במסגרת יחידת הסמך לעו"זים. בסיכום הדיון קיבל מנכ"ל הרשות את המלצות החברה בכל הנוגע למינהל האכיפה וביקש להמשיך ולבחון את המלצות החברה בכל הנוגע למינהל השירות למעסיקים ולעובדים.

5. בפברואר 2009 מונתה ועדת משנה בין-משרדית לנושא עו"זים ותעסוקת ישראלים בתחום הסיעוד, שנועדה לפעול במסגרת פורום האג'נדה החברתית-כלכלית (להלן - ועדת המשנה). בכתב המינוי של הוועדה קבע מנכ"ל משרד האוצר כי היא תדון בהעלאת סף הניקוד של מבחני התלות לצורך קבלת היתר להעסקת עו"ז, בכלים לתמרון ישראלים לעסוק בתחום הסיעוד ובנושאים נוספים שתבחר הוועדה כדי לצמצם את היקף העסקתם של עו"זים בסיעוד. במאי 2009 החליטה הממשלה⁴⁴ (להלן - החלטת ממשלה ממאי 2009), שוועדת המשנה רשאית להמליץ למנכ"ל רשות ההגירה על אמות מידה נוספות. בהחלטת ממשלה מינואר 2010⁴⁵ (להלן - החלטת ממשלה מינואר 2010) נדרשה הוועדה לסיים את משימותיה בתוך שישה חודשים, דהיינו עד סוף יולי 2010.

בשנת 2009 התכנסה ועדת המשנה פעמיים ואחר כך התכנסה שוב רק באפריל 2010. ביולי 2010 טרם גיבשה הוועדה המלצות בנושאים שהתבקשה לדון בהם, ובאותו חודש החליטה הממשלה⁴⁶ לתת לה ארכה להגשת המלצותיה עד ינואר 2011. ביולי 2010 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה שהנושאים שהוטלו על הוועדה מורכבים ביותר, ורגישות רבה נדרשת בגיבוש המלצותיה משום שהן ישפיעו על אורח חייהן ועל תפקודן של אוכלוסיות חלשות, בהן קשישים ונכים.

בתשובתו מינואר 2011 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי ועדת המשנה נמצאת בשלבים סופיים של גיבוש המלצותיה, והקבינט החברתי-כלכלי החליט לתת לוועדה ארכה נוספת למתן המלצותיה עד תחילת מרס 2011.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי השיטה החדשה להעסקת עו"ז נועדה להשתית את מתן הסיוע לקשיש בקהילה על יסודות חדשים ומשופרים. יתרונותיה וחסרונותיה של השיטה, כדברי בית המשפט העליון, צריכים להיבחן ביישומה, ולמרות זאת כשנתיים התעכב יישומם של חלק ממרכיביה. ראוי שרשות ההגירה תפעל ליישומם באופן מלא, רצוף ומבוקר.

43. החלטה מס' 2536.

44. החלטה מס' 147 ממאי 2009.

45. החלטה מס' 1274 מינואר 2010.

46. החלטה מס' 2004 מיולי 2010.

איכות השירות לקשיש

קשיש המעוניין להסתייע בעו"ז צריך לקבל היתר העסקה בסייעוד; היתר כזה ניתן בהסתמך על תוצאות מבחן תלות שמבצע המוסד לביטוח לאומי⁴⁷. בהיתר ההעסקה הניתן לקשיש מצוין שעליו להירשם בלשכה בעלת היתר ולהעסיק רק עו"ז שבאחריות לשכה ושהוא בעל רישיון ישיבה בארץ לצורך עבודה בסייעוד.

מנתוני יחידת הסייעוד עולה כי בסוף דצמבר 2009 היו בתוקף 55,805 היתרי העסקה, מתוכם 47,613 (85%) היתרים לקשישים⁴⁸, 1,649 (3%) מהם היו מוקפאים (ראו להלן). בשנת 2009 ניתנו 13,646 היתרים חדשים, 15,735 היתרים הוראו, 525 בקשות להיתרים נדחו, ו-10,411 בעלי היתרים נפטרו. עוד עולה ממסמכי יחידת הסייעוד, כי בשנת 2009 ביצע המוסד לביטוח לאומי 624 מבחני תלות לקשישים שאינם זכאים לגמלת סיעוד בשל גובה הכנסתם.

רשות ההגירה, המפקדת לפי החוק על מתן היתר העסקה ורישיון ישיבה, הייתה צריכה להיערך לטיפול בנושאים האלה על פי החלטות הממשלה ונהליה, וככל האפשר גם על פי צורכי הקשישים והעו"זים. להלן סקירה על היערכותה של רשות ההגירה לטיפול בנושאים האמורים:

היתר להעסקת עו"ז

על פי חוק עו"ז, היתרי העסקה יינתנו בהתחשב במאפייני שוק העבודה על ענפיו השונים. כמו כן לשר הפנים ניתנה הרשאה⁴⁹ לקבוע דרך כלל או לסוגי עבודה או ענפים מסוימים תנאים למתן היתר ותנאים שייכללו בהיתר.

1. הגשת בקשה להיתר העסקת עו"ז בסייעוד: על מתן היתרים להעסקת עו"ז בסייעוד מופקדת יחידת הסייעוד שברשות ההגירה, ובראשה עומד "ממונה סיעוד ארצי"⁵⁰. יחידה זו נותנת שירות לציבור בארבעה מחוזות⁵¹. כדי לקבל היתר להעסקת עו"ז בסייעוד, על הקשיש להגיש בקשה לקבלת היתר באחד מארבעת המחוזות. טופס הבקשה בליווי הסברים מתפרסמים באינטרנט באתר רשות ההגירה, והבקשה והמענה עליה יכולים להישלח בדואר או להימסר ביד באחד המחוזות האמורים בזמנים שנקבעו לקבלת קהל⁵². יומיים בשבוע נקבעו למתן מענה טלפוני בנושאי לשאלות, וכן קיים מענה טלפוני מוקלט המוסר פרטים חשובים, בהם שעות הקבלה במחוזות וכתובת אתר האינטרנט.

47 מבחני תלות נעשים בעקבות תביעה של גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי, ואם אין הקשיש זכאי לגמלת סיעוד בשל גובה הכנסתו - הם נעשים בעקבות בקשה מטעם רשות ההגירה.
48 נשים בנות 65 ומעלה וגברים בני 68 ומעלה.
49 על פי סעיף 1ד לחוק עו"ז. עד תיקון תש"ע של החוק ניתנה ההרשאה לשר התמ"ת.
50 היות שבספטמבר 2009 יצא ממונה סיעוד ארצי לחופשה ללא תשלום, הוטל על רכו מחוז ירושלים לרכז את כל הטיפול הנוגע לתחום הסייעוד (להלן - מרכז יחידת הסייעוד).
51 תל-אביב, ירושלים, חיפה ועומר.
52 תוצאות מבחני התלות של מגישי הבקשות מועברות מהמוסד לביטוח לאומי אל רשות ההגירה באופן מקוון.

השירותים האחרים שרשות ההגירה נותנת לציבור, בהם שירותים הקשורים למעמד ולאזרחות, למרשם, לדרכונים ולמתן אשרות, ניתנים באמצעות כ-30 לשכות (להלן - לשכות רשות ההגירה) הפזורות ברחבי הארץ, ואילו הטיפול בהיתרים להעסקת עו"זים ניתן רק בארבעה מוקדים, מה שמקשה על הקשישים מיישובי הפריפריה. יתרה מזו, מוקדים אלו שוכנים במקומות שונים ממקומות משכנן של שאר לשכות רשות ההגירה (שבהן ניתנים שירותיה האחרים של רשות ההגירה). מיעוט המוקדים פוגע בנגישות הפיזית אליהם. הנפגעים מכך הם מי שמעדיפים לזרז את ההליך ולהגיע פיזית אל המוקדים, ולא להסתייע בשירותי הדואר (בשליחת הבקשה ובקבלת תשובתה של רשות ההגירה).

על רשות ההגירה להבטיח שהליך מתן ההיתר יהיה יעיל ונגיש לכל הנזקקים במידה שווה. לשם כך עליה, בין השאר, להרחיב את מספר המוקדים המטפלים בנושא ולדאוג ששירות זה יינתן באותם המקומות שבהם ניתנים שירותיה האחרים.

רשות ההגירה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010, כי במסגרת ארגון מחדש שנעשה ברשות בחודשים האחרונים נשקלת הרחבת מוקדי הטיפול האמורים.

2. אמות המידה להעסקת עו"ז בסייעוד: על פי החלטות הממשלה⁵³, נדרשה רשות ההגירה לקבוע אמות מידה למתן היתרים להעסקת עו"זים בסייעוד; אלה צריכות לאזן בין צורכיהם של חולים ונכים המוגבלים בתפקודם והזקוקים לשירותיהם של עו"זים כדי להמשיך ולהתגורר בביתם ובקהילה, ובין מדיניות הממשלה לצמצם את מספר העו"זים המועסקים בישראל. בהתאם לכך קבעה הרשות את הנוהל "קריטריונים למתן היתר להעסקת עובד זר בענף הסייעוד" (להלן - נוהל הקריטריונים)⁵⁴.

על פי נוהל הקריטריונים, הזכאות להיתר העסקה של עו"ז בסייעוד תוענק רק במקרים חמורים, שבהם מטופל זקוק לטיפול ולסיוע בביצוע רוב פעולותיו היומיומיות ברוב שעות היממה, ולא תתאפשר העסקת עו"ז במשרה חלקית או במשך שעות ספורות או ימים ספורים בשבוע. היתר העסקה ניתן בדרך כלל לשנתיים, אלא אם נקבע אחרת בהיתר. בנוהל מפורט איזו בקשה מן הבקשות שאינן עומדות בקריטריונים הבסיסיים אפשר להעביר לבדיקת ועדה מקצועית מיעצת (להלן - ועדה מקצועית)⁵⁵. המלצות הוועדה מוגשות לאישור הממונה על מתן היתרי העסקה.

בשנת 2009 דנה הוועדה המקצועית ב-8,201 תיקים: 261 (3%) מהבקשות נדחו, ובמענה ל-7,462 בקשות ניתנו היתרים לתקופות שונות⁵⁶; מתוך היתרים אלו 41% (3,102) היו היתרים לחצי שנה בשל שחרור מבתי חולים⁵⁷.

53 החלטות ממשלה: מס' 642 מספטמבר 2001, מס' 2211 מאוגוסט 2007 ו-מס' 147 ממאי 2009.

54 הנוהל עודכן בינואר וביוני 2010.

55 למעשה פועלות שתי ועדות מקצועיות: ועדה אחת דנה בעניינם של קשישים, וועדה אחרת - בנכים. בראש כל ועדה יושב רופא בעל התמחות בגריאטריה. בוועדה הדנה בקשישים חברה גם אחות ארצית ממשדר הרווחה, ובוועדה הדנה בנכים חברה גם אחות ארצית מהמוסד לביטוח לאומי. במידת הצורך מוזמנות לשיבות הוועדות נציגות המחלקה המשפטית של רשות ההגירה או פסיכולוגית מטעם משרד הבריאות. כן משתתפת בשיבותיהן של שתי הוועדות מרכזות הוועדות מטעם יחידת הסייעוד של רשות ההגירה.

56 ב-7% מהתיקים בוצעו פעולות אחרות, למשל התבקשו השלמות מסמכים או נערכו ביקורי בית.

57 מיוני 2010, על פי החלטת הממשלה ממאי 2009, עודכן נוהל הקריטריונים, והיתר זמני למשחררים מבתי חולים ניתן לפרק זמן מרבי של שלושה חודשים. מתן היתרים אלו אינו מתבסס על מבחני תלות, אלא על אבחנה של רופא מטעם בית החולים, ולפיה מבקש הבקשה נזקק לרצף טיפולי. כדי להאריך את ההיתר הזמני, על הנזקק לעבור את ההליך הרגיל של מבחני תלות מטעם המוסד לביטוח לאומי.

הממשלה בהחלטתה ממאי 2009 החמירה את הקריטריונים המנחים את הוועדה המקצועית וקבעה שהוועדה תפעל על פיהם מאוקטובר 2009.

רק כתשעה חודשים לאחר מכן, ביוני 2010, עוגנו הקריטריונים המחמירים בנוהל הקריטריונים, והוועדה המקצועית החלה לפעול לפיהם.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי היה צורך לעגן בנוהל לא רק את הקריטריונים המחמירים הנוגעים לפעולת הוועדה המקצועית, אלא גם נושאים נוספים, למשל החובה להפקיד את שכרו של העו"ז בחשבון בנק על שמו. הרשות ציינה כי השינויים שנדרשו נוגעים לאוכלוסייה מבוגרת ברובה, ושינויים בתדירות גבוהה יכולה להביאה לידי בלבול, ולכן אין לבצעם תדיר. בשל כך ובשל הצורך בתיאומים רבים, הן פנימיים והן עם משרדי ממשלה אחרים, השינויים בנוהל הקריטריונים עוגנו במרוכז רק ביוני 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר שהחלטת הממשלה בנוגע להחמרת הקריטריונים התקבלה במאי 2009, והיא הורתה במפורש כי על הוועדה המקצועית לפעול על פיהם כבר מאוקטובר 2010, אבל הם עוגנו בנוהל רק כתשעה חודשים לאחר מכן. אשר להוראת הממשלה בעניין חובת ההפקדה של שכר העו"ז בחשבון בנק על שמו - הוראה זו התקבלה רק בינואר 2010, כלומר רבע שנה לאחר שהוועדה המקצועית כבר הייתה אמורה לפעול על פי הקריטריונים המחמירים.

3. רישום מעסיקים בלשכות פרטיות והעסקה ללא היתר: קבלת היתר העסקה הוא תנאי להעסקת עו"ז, ועל פי השיטה החדשה, קשיש בעל היתר העסקה יכול להעסיק עו"ז רק אם נרשם באחת הבלשכות הפרטיות. חובתו זו מצוינת בהיתר ההעסקה הניתן לו ונועדה, בין השאר, להבטיח שהלשכה תתאים לו עו"ז לפי צרכיו.

מנתוני רשות ההגירה עלה שבתחילת אוגוסט 2010 לא היו רשומים בלשכה כנדרש 1,260 (3%) בעלי היתר תקף להעסקת עו"ז שהיו רשומים כמעסיקיו של עו"ז פעיל אחד לפחות. עוד עלה שבאותו מועד 1,605 מעסיקים בסיעוד בעלי היתר העסקה לא תקף היו רשומים ברשות ההגירה כמעסיקיו של עו"ז פעיל אחד לפחות.

על רשות ההגירה לאתר את הקשישים בעלי היתר להעסקת עו"ז שאינם רשומים בלשכה כלשהי ולדאוג לרישומם כנדרש. כמו כן עליה לאתר את הקשישים המעסיקים עו"ז אך היתרם אינו תקף, ולדאוג לחידושו אם הקשיש זכאי לכך.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שרק לאחר תקופת הרצה, היערכות ושליחת מכתבי הסבר למעסיקים הסיעודיים וכדי לא להכביד על המעסיקים ניתנה להם אורכה לצורך רישום בלשכות, ורק לקראת סוף שנת 2009 הוחלט שלא להאריך אחרות של עו"זים המועסקים אצל מעסיקים שלא נרשמו בלשכות פרטיות. הרשות הוסיפה שהיא תוודא כי עד סוף שנת 2010 כל המעסיקים יהיו רשומים בלשכות כנדרש. בתשובתה מינואר 2011 מסרה הרשות שכל המעסיקים הסיעודיים שטופלו בשנת 2010 שויכו ללשכות פרטיות, ולשכות רשות ההגירה הונחו שלא לטפל במעסיק סיעודי אם אינו משויך ללשכה פרטית.

4. העסקת עו"ז כאשר הקשיש שוהה במוסד: על פי נוהל הקריטריונים, לא יינתנו היתרי העסקת עו"זים לקשישים השוהים במוסדות (בתי חולים, מרכזי שיקום, בתי אבות וכו'), חוץ מקשישים בדיוור מוגן או באשפוז יום, משום שבמוסדות אלה הם מקבלים שירותי סיעוד

כל שעות היממה מעובדי המוסד. מטופל השווה במוסד ורוצה תוספת טיפול יכול, בכפוף למקובל באותו מוסד, להעסיק עובד ישראלי.

ממסמכי רשות ההגירה עלה שיש מקרים חריגים בעלי היבטים פסיכולוגיים. למשל, יש קשישים שבטרם נכנסו למוסד העסיקו עו"ז כדין תקופה ארוכה, ובמהלכה נוצר ביניהם קשר רגשי מיוחד. ניתוק קשר זה בבת אחת עלול לגרום לקשיש נזק נפשי.

כדי לפתור בעיות כגון אלה נקבע באוקטובר 2009, כי פסיכולוגית קלינית מטעם משרד הבריאות תבחן את הבקשות ותמליץ לממונה בנוגע לכל מקרה, והממונה יחליט אם לאשר היתר חריג.

מנתוני יחידת הסייעוד עלה שעד אוגוסט 2010 הוגשו 70 בקשות למתן היתר כאמור. למרבית הפונים - 65 במספר - ניתן היתר חריג להעסיק עו"ז במוסד לתקופות שונות עד שנתיים, ו-5 בקשות נדחו.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי הממונה, הוא הגורם המוסמך על פי סעיף 1ג לחוק עו"ז להתיר העסקת עו"זים מתוך סטייה מן הנהלים בנסיבות מיוחדות. הרשות הוסיפה שהחלטת ממשלה ממאי 2009 (ראו לעיל) קבעה שוועדת משנה במשרד האוצר תקבע בתוך ארבעה חודשים כללים מיוחדים מקלים בנושא פעילותה של הוועדה המקצועית, אך שנה וחצי אחר כך טרם נקבעו כללים כאמור. הרשות הסבירה כי מאחר שבפועל את ההיתרים במקרים החריגים נותן הממונה; ומאחר שאין זה סביר שלא נקבעו כללים מקלים תקופה כה ארוכה אף שהממשלה הכירה בצורך לקבעם; ומאחר שנדרש להחליט החלטות רגישות, הומניות ודחופות בנוגע לבעיות קשות של מגישי בקשות סיעודיים - לנוכח כל אלה החליט הממונה דאז כי במקרים חריגים, לאחר היוועצות, הוא יפעיל את סמכותו החוקית. בתשובתה מינואר 2011 מסרה הרשות כי שונה ההסדר שלפיו פסיכולוגית קלינית מטעם משרד הבריאות תמליץ לממונה בנוגע למקרים חריגים, ונקבע שמספטמבר 2010 כל בקשה במקרים הומניים חריגים תידון בוועדה המקצועית; בדיונים אלו תשתתף גם המפקחת הארצית ברשות ההגירה, שהיא עו"ס במקצועה.

ואולם משרד הבריאות בתשובתו מנובמבר 2010 מסר למשרד מבקר המדינה, שאין זה סביר כי רשות ההגירה תקבע בנושא הכנסת גורם מטפל (עו"ז) למוסדות סיעודיים בטרם תיאמה זאת עם הגוף המפקח על המוסדות האלה, שהוא משרד הבריאות. המשרד הסביר שבהעסקת עו"ז במוסד יש בעיות מהותיות שאינן מוסדרות, למשל למי כפוף העו"ז מקצועית או ניהולית בעת שהקשיש שווה במוסד, או על מי מוטלת האחריות כאשר מתעוררת בעיה בעניין העו"ז. משרד הבריאות העיר שיש לבחון באיזו מידה המטופל זקוק לטיפול נוסף על זה שנותן המוסד; ואף הוסיף שאם העסקת עו"זים במוסדות סיעודיים תהיה לתופעה שכיחה יהיה עליו לקבוע אמות מידה מקצועיות בנושא.

אף משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) בתשובתו מנובמבר 2010 מסר למשרד מבקר המדינה, שהאישורים החריגים האמורים ניתנו בידי רשות ההגירה בטרם התייעצו אתו. משרד הרווחה הוסיף שלדעתו אין צורך בעו"זים במוסדות מאחר שעל פי חוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ה-1965, ועל פי תקנותיו, על המוסדות לטפל בקשישים השוהים אצלם ולהשגיח עליהם 24 שעות ביממה.

נוכח כל זאת מן הראוי שרשות ההגירה תפנה בהקדם למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה ותתאם איתם את נושא מתן האישורים החריגים האמורים.

חובות הלשכה בתחום מתן השירותים לקשיש

כדי לשפר את איכות השירותים לקשיש נקבע בשיטה החדשה, שלשכות פרטיות שהתמחו והתמקצצו בתחום הסיעוד הן שיכילו את העו"זים לעבודה בתחום זה, והן יהיו נתונות לפיקוח המדינה. אחד מתפקידיה המרכזיים של הלשכה הוא להכיר את מוגבלותו ואת צרכיו הייחודיים של הקשיש שבטיפולו ולהתאים לו עו"ז שיוכל לטפל בו כראוי. נוהל הלשכות מפרט את חובות הלשכה הפרטית בתחום מתן השירותים לקשיש ולעו"ז. לפי הנוהל, על הלשכה מוטל, בין השאר: לדאוג שעו"ס מטעמה יבקר את הקשיש בביתו וילווה את הטיפול בו; לסייע לקשיש לבקש היתר להעסקת עו"ז בסיעוד; לבחור את העו"ז בעקבות בדיקת יכולותיו והתאמתו לתחום הסיעוד, ובייחוד התאמתו לקשיש; למסור לקשיש המיועד להעסיק את העו"ז פרטים על הכשרתו ועל כישוריו של העו"ז; לדאוג שהעו"ז הוכשר לעבודה בסיעוד טרם השמתו בעבודה, ולהדריך לטפל בצרכיו המיוחדים של הקשיש שאצלו הוא מועסק. אשר לעו"ז, על הלשכה לסייע לו, בין השאר, בכל הקשור להסדרתם ולהארכתם של רישיון העבודה והדרכון. על הלשכה להכין חוזה העסקה ולתת אותו לקשיש ולעו"ז, וכן עליה לסייע לקשיש להסדיר את תשלום הביטוח הרפואי והביטוח הלאומי עבור העו"ז. על הלשכה גם לדווח לממונה אם אין הקשיש עומד בתנאי ההעסקה, למשל אם אינו משלם לעו"ז את שכרו.

על פי הנוהל, לשכה רשאית לגבות מקשיש בעד שירותיה השוטפים עד 70 ש"ח (כולל מע"מ) לחודש וכן סכום חד-פעמי מרבי של 2,000 ש"ח (כולל מע"מ) עבור השמת העו"ז אצלו⁵⁸. אשר לעו"ז - לפי תקנות שירות התעסוקה⁵⁹, לשכה הייתה רשאית לגבות מעו"ז תשלום מרבי של כ-3,400 ש"ח, וזאת לאחר שהפחיתה את הסכום ששילם העו"ז ללשכה פרטית אחרת בין בארץ ובין בחו"ל. אם מימנה הלשכה את טיסתו לארץ, היא רשאית לגבות ממנו את עלות הטיסה.

1. ליווי הטיפול בקשיש על ידי עובד סוציאלי מטעם הלשכה: על פי נוהל הלשכות, על הלשכה להעסיק עו"ס שיהיה מסוגל לאבחן את צרכי המעסיקים הסיעודיים, להתאים להם עו"זים בעלי כישורים נדרש, לתקשר עם העובד ועם המעסיק לצורך אבחון ופתרון של בעיות בהעסקה, לפקח על צוות העו"סים של הלשכה, להכשיר עובדים בכירים אחרים מטעם הלשכה שיוסמכו לבקר ביקורי בית אצל הקשיש ולפקח עליהם (להלן - עו"ס אחראי).

במתכונתו הראשונה של נוהל הלשכות, שהייתה תקפה עד יוני 2010, נקבע שבתמורה לתשלום שישלם הקשיש ללשכה היא, בין השאר, תשלח עו"ס לביקורים בביתו בשלושה שלבים: (א) ביקור בית קודם להשמת העו"ז כדי לעמוד על צרכי הקשיש, לאבחן את סוג השירות הנדרש, להתאים את העובד לצורכי הקשיש ולבחון את התנאים המוצעים לעו"ז; (ב) ביקור בית נוסף בחודש ההעסקה הראשון, כדי לבחון את קליטתו של העו"ז; (ג) ביקורי בית שוטפים בתקופת העסקתו של העו"ז ככל שיידרש ולפחות ארבע פעמים בשנה (להלן - ביקורי בית שוטפים), כדי להדריך את העובד בדבר הטיפול, להדריך את המעסיק בדבר זכויותיו של העובד ולפתור בעיות בהעסקה.

עקב טענות שהעלו הלשכות נגד ההוראות בדבר ביקורי הבית השוטפים, ובהתבסס על העובדה שאצל רבים מן המטופלים הסיעודיים מבקרים גם עו"סים מטעם המוסד לביטוח לאומי בכל 60 יום (ראו להלן), עודכנו ההוראות בנושא זה עם עדכון נוהל הלשכות ביוני 2010. בעדכון לא רק שהחובה לקיים ביקורי בית שוטפים צומצמה לתדירות של מינימום פעמיים בשנה, אלא שונתה גם ההוראה בנוגע לגורם שיבצע את ביקורי הבית, וזאת בנוגע לקשישים המקבלים שירותי סיעוד לפי חוק הסיעוד באמצעות עו"ז שחלק משכרו משולם על ידי חברת סיעוד הפועלת מטעם המוסד לביטוח לאומי (להלן - הקבוצה הראשונה). בנוגע לקבוצה זו נקבע שביקור בית אחד מתוך השניים

58 משגבתה הלשכה דמי השמה ממעסיק, היא לא תוכל לגבות ממנו תשלום נוסף על התשלום החודשי במשך שנה מיום ההשמה, וזאת גם אם השימה אצלו עובדים אחרים באותה תקופה.

59 תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006, פורסם בפדאור החדש, המעודכן לאפריל 2010.

יוכל להיות ביקור של עובד בכיר בלשכה, ולא של עו"ס, ורק אצל יתר הקשישים (להלן - הקבוצה השנייה) יהיו שני ביקורי הבית השנתיים ביקורי עו"ס.

מרבית הקשישים המעסיקים עו"ז נמנים עם הקבוצה הראשונה, וכך ממועד שינוי הנוהל הצטמצמה החובה השנתית לביקורי עו"ס מטעם הלשכה בכתיבה לביקור בית אחד בלבד. אשר לקבוצה השנייה, זו אינה זוכה כלל וכלל לביקורי בית מטעם המוסד לביטוח לאומי, ולמרות זאת הופחת מספר ביקוריו של העו"ס מטעם הלשכה אצל קבוצה זו לפעמיים בשנה בלבד.

השירות שהלשכה נותנת לקשיש צומצם אפוא גם בכמותו וגם באיכותו, אבל הועלה שלמרות צמצום זה, לא הופחת במקביל התשלום בסך 70 ש"ח שעל הקשיש לשלם ללשכה מדי חודש בחודשו עבור שירותיה.

יתרה מזו, הועלה שרשות ההגירה לא עשתה עבודת מטה מקדימה לבחינת העלויות המוטלות על הלשכות קודם שהחליטה להפחית ממחויבויותן למתן השירותים האמורים לקשישים הסייעדיים. רק כחודש לאחר שינוי נוהל הלשכות הנחה מנכ"ל רשות ההגירה את מרכז יחידת הסייעוד לבחון את הנושא עם יועץ כלכלי חיצוני. עד דצמבר 2010, טרם הסתיימה בחינה זו.

אחד ההסברים להפחתת הנטל מעל הלשכות היה שממילא חברות הסייעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי מחויבות לשלוח עו"ס כל 60 יום אל רבים מהמטופלים הסייעדיים. יצוין שגם עו"סים מטעם הלשכות לשירותים חברתיים של הרשויות המקומיות מבקרים בבתי הקשישים⁶⁰. ואולם הועלה שרשות ההגירה לא דאגה - קודם לקביעת ההסדר החדש בנוהל - להסדיר עם השירות לזקן במשרד הרווחה (המופקד על פעילותן של הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות) כיצד יועבר המידע מביקורי בית אלו אל רשות ההגירה לצורך מתן טיפול נאות לקשיש.

תוצאות מזיקות עלולות להיות לשינוי הסעיף בנוהל הלשכות המאפשר ללשכה לשלוח לאחד מביקורי הבית, אצל רוב הקשישים, עובד לשכה שאינו עו"ס, כי לעובד כזה, גם אם הוא ממלא תפקיד בכיר בלשכה, אין הכשרה מקצועית ואף לא מיומנות לאבחן בעיות בתחום הסוציאלי. על כך עמדה גם ביוני 2010 מפקחת ארצית ברשות ההגירה, עו"ס במקצועה, האחראית לפיקוח על פעילות העו"סים בלשכות הפרטיות. היא ציינה כי מי שאינו עו"ס, גם אם הוא בעל תפקיד בכיר בלשכה, אין לו הכשרה מקצועית טיפולית וגם לא הידע והמיומנות הנדרשים כדי לפרש התנהגות לא מילולית המלמדת על מצוקות של קשיש או של העו"ז, וכך לזהות בעיות בין-אישיות. לדעתה, הדרכתו של העו"ס האחראי מטעם הלשכה ופיקוחו על ביקורי הבית של בעל התפקיד הבכיר אינם בגדר תחליף ראוי להיעדר המיומנויות האלה. המפקחת אף ציינה שהמוסד לביטוח לאומי דורש מחברות הסייעוד הפועלות מטעמו להכשיר את הבקרים שאינם עו"סים בתחום הנזכר ואף קבע לכך תוכניות הכשרה מתאימות, ולעומת זאת בנוהל הלשכות המעודכן לא נדרשו מן הלשכות דרישות דומות בנוגע לעובדיהן.

משרד האוצר בתשובתו מדצמבר 2010 מסר למשרד מבקר המדינה כי השינויים האמורים בנוהל נעשו שלא בידעתו ושלא על דעתו.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי במפגשים רבים עם נציגי הלשכות הפרטיות הן טענו כי התעריפים שנקבעו בנוהל אינם מכסים את עלויות התפעול השוטפות של הלשכות. הרשות אף ציינה שבמהלך השנה הראשונה להפעלת השיטה החדשה נקבע כי

60 ראו ברוח זה בפרק שעניינו מתן שירותי סיעוד לקשישים בקהילה עמ' 221.

התשלומים שהמעסיקים מחויבים לשלם ללשכה בעד שירותיה כוללים מע"מ, מה שהביא בפועל לצמצום ההכנסות המותרות של הלשכות בגובה שיעור המע"מ. כן היא ציינה שהכנסות הלשכות הצטמצמו גם משום שמשרד התמ"ת החליט, על אף פניות הרשות, שלא להאריך הוראת שעה שהתירה ללשכות לגבות תשלום מהעו"ז בגין הבאתו מחו"ל; ולפיכך מתחילת ספטמבר 2010 אין הלשכות רשאיות לגבות תשלום מהעו"ז. בעקבות שינויים אלו וכדי שלא לפגוע בשיטה החדשה החליטה הרשות כי מן הראוי שלא להפחית את סכומי הגבייה המותרים מהמעסיקים בטרם ייבדק הנושא בדיקה כלכלית מקיפה. הרשות הוסיפה שהוחלט בתיאום עם האוצר לבצע בדיקה כלכלית. עד דצמבר 2010 טרם הסתיימה הבדיקה.

משרד התמ"ת בתשובתו מינואר 2011 למשרד מבקר המדינה התייחס להסברי רשות ההגירה, ולפיהם החל בספטמבר 2010 - בשל אי-הארכת הוראת שעה בתקנות שירות התעסוקה⁶¹ - אין הלשכות רשאיות לגבות תשלום מהעו"ז בגין הבאתו מחו"ל. משרד התמ"ת הסביר שהוראת השעה לא הארכה בשל הקושי של גורמי האכיפה לאכוף את החוק בגין גבייה מעל המותר, ומשום שההסדר האמור היה בבחינת חריג על רקע הכלל (המעו"ג באמנה של ארגון העבודה הבין-לאומי) האוסר על מתווך עבודה לגבות תשלום כלשהו מדורשי עבודה. עם זאת משרד התמ"ת הבהיר כי לשכה פרטית הפועלת מחוץ לישראל (להלן - לשכה זרה) רשאית לגבות מעו"ז תשלום עד לגובה המרבי שנקבע בתקנות⁶², ולשכה פרטית ישראלית רשאית להתקשר עם לשכה זרה ולקבל ממנה תשלום עד לגובה המרבי שנקבע.

משרד מבקר המדינה מעיר שטענות הלשכות היו ידועות לרשות כבר בשנה הראשונה להפעלת השיטה החדשה, ומן הראוי היה שהבדיקה הכלכלית האמורה תיעשה עוד בטרם עורכן הנוהל, ביוני 2010, ולפיו צומצמו שירותי הלשכות למעסיקים הן כמותית והן איכותית.

אשר להפחתת ביקורי הבית של הלשכות אצל המעסיקים - רשות ההגירה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה שבפני הממונה דאז הועלתה טענה חוזרת ונשנית: שביקורי הבית אצל המעסיקים תכופים מדי. לפי הטענה, חלק מהביקורים נעשים אצל הקבוצה השנייה שעיקרה נכים, ורבים מהם אנשים עצמאיים המתפקדים באופן תקין מן הבחינה הקוגניטיבית. רשות ההגירה הוסיפה כי אף על פי שהנוהל המתוקן צמצם את מספר ביקורי הבית השוטפים שהלשכה מחויבת להם, הודגשה בו חובת הלשכות לעמוד בקשר שוטף עם המעסיקים ועם העו"זים, לפתור בעיות ולבקר בבית המטופל לפי הצורך. לפיכך מסרה רשות ההגירה כי לדעתה, החובה לבקר לפחות שני ביקורי בית שוטפים בשנה קלנדרית וחובת הלשכה לפתור את הבעיות המתעוררות - יחדיו הן מבטיחות טיפול נאות של הלשכה במטופליה.

ואולם המוסד לביטוח לאומי בתשובתו מנובמבר 2010 מסר למשרד מבקר המדינה, שרשות ההגירה הפחיתה את ביקורי הבית אצל המעסיקים מהקבוצה השנייה, אשר אצלם אין כל ביקורי בית מטעם המוסד לביטוח לאומי, בניגוד לעמדת המוסד. עוד הוא מסר שלדעתו אין מקום לקשור בין ביקורי הבית שחברות הסיעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי מבצעות לצורכיהן שלהן ובין חובת הביקורים המוטלת על רשות ההגירה.

61 הנוגעת לתקנה 3 בתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006.

62 על פי סעיף 169 לחוק שירות התעסוקה ועל פי תקנה 2 שבתקנות האמורות.

אשר לביקורי הבית של עובדים בכירים במקום עו"סים - רשות ההגירה מסרה בתשובתה למבקר המדינה שאף המוסד לביטוח לאומי הכיר בכך שאין צורך בנוכחות עו"ס בכל ביקור תקופתי אצל קשיש, ואת ביקורי הבית מטעם המוסד יכולים לעשות גם "בקררים", שהם מטפלים סיעודיים שהודרכו לכך בקורס קצר והנתונים לפיקוח עו"סים. לפיכך לממונה דאז נראה סביר ההסדר החדש, ולפיו מתקיימים ביקורי בית של עובדים בכירים בלשכות שהודרכו לכך בידי עו"סים אחרים בלשכות, וזאת מלבד ביקורי הבית של הגופים האחרים.

נוסף לתשובת המוסד לביטוח לאומי שאין לקשור בין ביקורי הבית הנעשים מטעמו ובין חובת הביקורים המוטלת על הרשות, משרד מבקר המדינה מעיר ששובד בכיר, גם אם הודרך בידי עו"ס אחראי, לא עבר ולו קורס קצר בתחום ולא קנה לו מיומנויות מן הסוג שקונים המטפלים הסיעודיים במהלך עבודתם עם המטופלים ועם העו"זים.

אשר לקבלת מידע מביקורי הבית של המוסד לביטוח לאומי - רשות ההגירה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי סוכם בין הממונה דאז ובין המוסד, שאם יוחלט ברשות כי יש צורך במידע, תוגש בקשה נפרדת לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, אבל בשלב זה אין לרשות צורך בכל הדיווחים התקופתיים מהמוסד. הרשות הוסיפה שבמסגרת הדיון הכללי בעניין השיטה החדשה, המתוכנן לקראת סוף שנת 2010, ייבחן אם יש צורך במידע השוטף, ובהתאם לכך הם יפעלו.

ואילו המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו לעניין זה, שאין הוא יכול להעביר לרשות ההגירה מידע הנאסף בחברות הסיעוד הפועלות מטעמו, משום שהמידע אינו מועבר אליו כי אם למרכזי הוועדות המקומיות המקצועיות לענייני סיעוד הפועלות ברשויות המקומיות או לגופי הטיפול המתאימים בקהילה. בעניין זה כתב משרד הרווחה בתשובתו, שעד כה לא נערך תיאום בין ביקורי הבית של עו"סים מטעם הלשכות הפרטיות ובין אלה של חברות סיעוד הפועלות מטעם המוסד לביטוח לאומי או אלה של המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. משרד הרווחה הוסיף כי הוא ייזום הכנת נוהל לתיאום הביקורים האמורים ולקביעת הליך העברת המידע.

2. פיקוח על ביקורי הבית מטעם הלשכות : כאמור, במתכונתו הראשונה של נוהל הלשכות נקבע, בין השאר, שעו"ס מטעם הלשכה יבקר ביקורי בית שוטפים בביתו של הקשיש במהלך תקופת העסקת העו"ז ככל שיידרש ולפחות ארבע פעמים בשנה. כן נקבע בנוהל, שלאחר כל ביקור בבית המטופל על מבצע הביקור לרשום דוח ובו סיכום ממצאי הביקור. על הדוח יחתמו הוא והעו"ס האחראי, והדוח יתויק בלשכה ויימסר לביקורת רשות ההגירה לפי דרישתה. מלבד זאת נקבע בנוהל שהלשכה תדווח לממונה כל רבע שנה בתאריכים קבועים על הביקורים מטעם הלשכה אצל כל מעסיק. בחוזר של ממונה הסיעוד הארצי ממאי 2009 ניתנו ללשכות הנחיות הנוגעות לכל סוגי ביקורי הבית, אבל נכתב שהוראות הנוגעות לביקורי הבית השוטפים יישלחו בחוזר נפרד.

(א) ואולם הועלה שעד מועד עדכון הנוהל ביוני 2010 לא ניתנו ההנחיות המובטחות, ובהיעדרן שררה עמימות. רק אם לשכה לא קיימה הוראות אחרות של הנוהל, כי אז במסגרת האכיפה התייחסה רשות ההגירה גם לביקורי הבית השוטפים. במקרים אחרים לא הקפידה רשות ההגירה לאכוף באופן סדור ושוטף את החובה שעו"ס מטעם הלשכה יבקר לפחות ארבעה ביקורי בית בשנה.

(ב) עוד הועלה שמלבד נוהל הלשכות, שבו נקבעו הוראות כלליות, לא הוציאה רשות ההגירה הוראות מפורטות לעניין הפיקוח על פעילותו של העו"ס. בין השאר, לא הוצאו הנחיות להסדרת דרכי הפיקוח של המפקחת הארצית בתחום העו"ס על טיב עבודת העו"סים בלשכות, ולא נקבע

באילו נושאים ובעיות על מבצעי ביקורי הבית להתמקד (בביקורי טרום השמה, לאחר השמה ובאופן שוטף במהלך השנה), ומהם המדדים שהם יכולים להיעזר בהם.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשל החידושים הרבים שהיו כרוכים בהפעלת השיטה החדשה ובשל קשיים ביישומה הוחלט ליישמה בהדרגה ובזהירות, ואחד המרכיבים בשיטה שלא הוקפד על יישומם היה נושא הביקורים השוטפים של עובדי הלשכות אצל המעסיקים. הרשות הוסיפה כי בדיונים שונים ובתגובות שהועברו לרשות הועלו קשיים, ולכן לא גובש נוהל ביצועי מפורט בעניין תדירותם ואופן ביצועם של הביקורים השוטפים, שלא כהוראות הביצוע המפורטות שניתנו בנוגע לביקורי טרום השמה ולאחר השמה. הרשות ציינה שרק עם עדכון הנהל ביוני 2010 נכללו בו הוראות סופיות בנושא ביקורי הבית.

אשר להיעדר נהלים מפורטים הנוגעים לפיקוח על ביקורי הבית - רשות ההגירה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כתנאי יסודי לקבלת רישיון חויבה כל לשכה להעסיק עו"ס אחראי בעל רישיון מטעם משרד הרווחה ובעל ותק של שלוש שנים לפחות במקצוע. הרשות ציינה כי לאור אחריותו של העו"ס: הנתון בין היתר לפיקוחו של משרד הרווחה, המחויב לפעול לפי סטנדרטים מקצועיים מוסכמים, האחראי על כל הסדרי הביקורים והמפקח על העו"סים המשניים של הלשכה - לאור כל אלה לא הייתה דחיפות מיוחדת בהוצאת נהלים. הרשות הוסיפה כי לסיכום ביקורי הבית בחרו הלשכות להיעזר בשאלונים שהכין בעבר המוסד לביטוח לאומי, ובשלב הבניים, עד שהיא תקבע לכך שאלונים מיוחדים, היא סבורה שהשימוש בשאלונים אלו סביר. עוד מסרה הרשות שהיא פועלת לקבוע נהלים נחוצים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור משרד הרווחה שהעו"ס האחראי נרשם בפנקס העו"סים כנדרש בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, הוא בבחינת אישור להכשרתו המקצועית, אך אין בו משום פיקוח שוטף על פועלו. היות שהלשכות פועלות על פי היתרים הניתנים בידי רשות ההגירה, חובת הפיקוח על פועלן והוצאת הנהלים חלים עליה. אחד מעקרונות היסוד של השיטה החדשה הוא להבטיח את איכות הטיפול של העו"זים בקשישים, ואפשר לעשות זאת באמצעות פיקוח על ביקורי הבית מטעם הלשכות. לכן הייתה הרשות צריכה להיעזר מבעוד מועד.



יוצא אפוא שבמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010 (להלן - מועד סיום הביקורת), אף שעברו שלוש שנים ויותר מאז פרסום נוהל הלשכות, במאי 2007, וכשנתיים מאז הועברה האחריות לנושא לרשות ההגירה, היא טרם נערכה כראוי ליישום השיטה החדשה. כבר עם תחילת יישומו של נוהל הלשכות לא עמדה רשות ההגירה על כך שהלשכות הפרטיות יספקו לקשיש את אחד השירותים המרכזיים - ביקורי בית שוטפים של עו"ס, שנועדו בין השאר לוודא שניתן לקשיש טיפול הולם, להדריכו בנוגע לזכויות העובד ולפתור בעיות בהעסקה. כמו כן לא פרסמה הרשות הוראות מפורטות לעניין הפיקוח על פעילותו של העו"ס. רק ביוני 2010 היא קבעה בנהליה כללים בנושאים מהותיים שטרם הוסדרו. במועד זה היא גם שינתה את הכללים הנוגעים לביקורי הבית של נציגי הלשכות אצל מעסיקי עו"ז, שינויים שמשמעותם צמצום שירותיהן של הלשכות למעסיק. שלא כמצופה, צמצום השירותים לא לווה בהפחתת התשלום החודשי של המעסיק ללשכה. כל זאת החליטה רשות ההגירה ולא ראתה לנכון להקדים להחלטותיה עבודת מטה לבחינת תקצובן של הלשכות. בכל אלה יש כדי לפגוע בטיב השירות לקשיש הנזקק לעו"ז ובטיב הטיפול בו.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל רשות ההגירה לסיים בהקדם את הסדרתם של הנושאים הקשורים לביקורים בביתו של הקשיש: הקניית הכשרה מתאימה לעובדי לשכות בכירים המבקרים ביקורי בית בבתי הקשישים ואכיפה של חובת ביקורי הבית על הלשכות באופן שיטתי וקבוע, שכן ביקורים אלו הם הכלי העיקרי שבאמצעותו אפשר להבטיח מתן טיפול נאות לקשיש.

סדרי העסקת עו"ז בסייעוד

אשרת כניסה לישראל ורישיון עבודה לעו"ז

1. לפי חוק הכניסה לישראל, לא יינתנו אשרה ורישיון ישיבה לעו"ז, אלא אם כן המבקש להעסיק את העו"ז מחזיק בהיתר העסקה⁶³.

בחוק הכניסה לישראל נקבעו אף תנאים להארכת אשרות ורישיונות ישיבה לעו"ז, ובכלל זה תנאים ייחודיים הנוגעים לעו"זים המועסקים בסייעוד⁶⁴. הנוהל "הזמנת עובד זר בתחום הסיעודי"⁶⁵ של רשות ההגירה מסדיר את הטיפול בהזמנת עו"ז לסייעוד מחו"ל ואת הליך הנפקתו של רישיון ישיבה ועבודה לעו"ז, הניתן בדרך כלל לשנה⁶⁶, וקובע את התנאים להארכתו.

מנתוני רשות ההגירה עולה כי בתחילת אוגוסט 2010 שהו בישראל 55,986 עו"זים שניתנה להם אשרת כניסה לארץ לצורך עבודה בסייעוד, ואולם רישיון העבודה של 10,543 (19%) מהם לא היה תקף. כ-45% מכלל העו"זים בתחום הסיעוד הגיעו מהפיליפינים, כ-14% מנפאל, כ-14% ממולדובה, כ-11% מהודו כ-3% מרומניה, כ-3% מאוקראינה, ועשרת האחוזים הנותרים הגיעו מ-55 ארצות אחרות.

שיעור העו"זים שרישיון העבודה שלהם אינו תקף מורה על אכיפה לא יעילה. על רשות ההגירה לפעול לאיתורם ולהחליט כיצד לנהוג בהם.

2. כאמור, בחוק הכניסה לישראל נקבע הסדר ייחודי לעו"ז בסייעוד, ולפיו לשר הפנים הסמכות להאריך את האשרה ואת רישיון הישיבה של עו"ז בסייעוד מעבר לתקופה המרבית של חמש שנים - לתקופות נוספות שכל אחת מהן תימשך עד שנה אחת, וזאת בהתקיים התנאים המפורטים בחוק: טיפול רצוף במשך שנה באותו מטופל סיעודי והוכחה שהפסקת העסקתו של העו"ז תפגע במטופל.

במקביל להסדר הייחודי שנקבע בחוק הכניסה לישראל הנחה אגף מרשם ומעמד הפועל ברשות ההגירה, כי בתחום הסיעוד אין לאשר לעו"ז מעבר למעסיק חדש לאחר 51 חודשים מהמועד שבו ניתנו לו לראשונה אשרה ורישיון עבודה בארץ.

63 סעיף 2(ג) בחוק הכניסה לישראל כניסוחו בתיקון תש"ע של החוק.

64 סעיף 3א(ב) לחוק הכניסה לישראל.

65 נוהל מס' 5.3.0002, מעודכן לספטמבר 2009.

66 תוקף רישיון העבודה הניתן לעו"ז מוגבל לתוקף היתר העסקה שבידי המעסיק.

מנתוני רשות ההגירה עלה כי בתחילת אוגוסט 2010 היו רשומים כמזכירים פעילים 13,421 עו"זים בעלי רישיון עבודה תקף אשר שהו בארץ 52 חודשים ויותר מממועד כניסתם הראשונה לארץ. למרביתם הוארכו האשרה ורישיון הישיבה על פי הנחיית רשות ההגירה, ואולם שלא על פי הנחייתה, מהנתונים עולה שרשות ההגירה אפשרה ל-513 (4%) מהם להחליף מעסיק לאחר 52 חודש ויותר מממועד כניסתם הראשונה לארץ.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שהיא מבצעת אכיפה על כל השוהים הבלתי חוקיים בישראל. אשר לעו"זים בסייעור, היא מסרה שמסוף אוגוסט 2010 - מאז הקמת המאגר וסיומו של מבצע הסדרת מעמדם (ראו להלן בפרק "מאגר ממוחשב של עו"זים חסרי מעסיקים") - הוגברה האכיפה על עו"זים בסייעור שאין להם מעמד חוקי במדינה. אשר להנחייתה שעו"ז אינו יכול לעבור למעסיק חדש לאחר ששהה בארץ 51 חודשים ויותר - הרשות מסרה שהיא הפיצה ללשכות הנחיות ברורות לעניין זה, לרבות הנחיה בנוגע למי שמעסיק עו"ז כזה. על פי ההנחיה, מתאפשרת למעסיק תקופת התארגנות קצרה למציאת עו"ז חלופי.

עמידת העו"ז בדרישות החוק ונוהלי רשות ההגירה

השיטה החדשה נועדה להבטיח את התאמתו של העו"ז לעבודה בתחום הסייעור עוד בטרם השתתף לטיפול בקשיש. על פי חוק עו"ז, לפני כניסתו של העו"ז לארץ על המעביד לקבל אישור ממסד רפואי במדינת החוץ שהעו"ז נבדק בדיקה רפואית ונמצא שאינו נשא של אחת המחלות המנויות בתוספת לחוק או חולה בה. על פי נוהל הלשכות, על הלשכה לוודא שכישוריו ויכולותיו של העו"ז מתאימים לצורכי הקשיש, ועליה להכשיר את העו"ז לעבודה בסייעור טרם השתתף לטיפול בקשיש. אשר לעו"ז המובא מחו"ל, נקבע בנוהל שהוא יוכשר בארץ מוצאו, וכתנאי מוקדם להבאתו מחו"ל על הלשכה להציג תעודת רשמית מאושרת כדין ממשל רלוונטי של מדינת המוצא, ולפיה העו"ז הוכשר בסייעור במוסד מוכר. מלבד זאת, לפי הנחיות אגף מרשם ומעמד שברשות ההגירה, נדרשת מהעו"ז ידיעת השפה האנגלית ברמה שתאפשר לו לתקשר עם הקשיש או עם בני משפחתו, חוץ מעו"ז ממזרח אירופה או מחבר העמים המושם אצל קשיש הדובר את שפתו.

הבאת עו"ז מחו"ל : בטרם יובא העו"ז מחו"ל וכדי להבטיח את קיומם של תנאים אלו על הלשכה לחתום על כתב התחייבות⁶⁷. בין היתר, עליה להתחייב שהעו"ז עומד בתנאים האמורים, ושהוסברו לו עיקרי חובותיו כלפי הקשיש, ובכללם סוג הטיפול הדרוש, תנאי העסקתו ומגוריו. כתב ההתחייבות בחתימת הלשכה מוגש לאחת מלשכות רשות ההגירה, והיא הנותנת לעו"ז אשרה ורישיון ישיבה לצורך עבודה בארץ. כמו כן על הלשכה למסור ללשכת רשות ההגירה "פרופיל מעסיק", ובו נתוניו של הקשיש המסוים. בין השאר ידווח בפרופיל על מצבו הרפואי הכללי של הקשיש, על האבחנה הרפואית העיקרית, על משקלו ועל הטיפול הרפואי שהוא נזקק לו, ויתוארו תיאור כללי הבית והמשפחה שהעו"ז מיועד אליהם. מידע זה יועבר לנציגות הישראלית בארץ מוצאו של העו"ז ויסייע לה לבחון האם העו"ז מתאים למעסיק זה.

לפי הנוהל "הזמנת עובד זר בתחום הסייעור" של רשות ההגירה, לפני בוא העו"ז לארץ תבדוק הנציגות הישראלית האם התנאים האמורים אכן מתקיימים. עליה, בין השאר, לראיין את העו"ז, לבדוק את מסמכיו ולבחון ככל האפשר האם נתוניו מתאימים לנתוני הקשיש כפי שפורטו בפרופיל המעסיק.

67 כתב התחייבות למעסיק וללשכה פרטית המזמינים עובד זר מחו"ל - ענף סיעור, טופס 8056.

הועלה שנוהלי רשות ההגירה חסרים כללים ומדדים ברורים בנושא הבאת עו"ז מחו"ל. היעדרם בא לידי ביטוי במסמך ממאי 2010 של מנהל אגף מרשם ומעמד שברשות ההגירה. במסמך זה צוין: "בתקופה האחרונה היו מספר תקלות בהליך הזמנת עובדים זרים מחו"ל בנסיבות שונות ובמקומות שונים (בדיקות רפואיות, הגעה פיזית לקונסוליה לקבלת האשרה, הצגת מסמכים מזויפים וכו')". מנהל האגף הוסיף שבשל כך הוא מתכוון לבדוק ולסכם - בשיתוף הנוגעים בדבר ברשות ההגירה ובחטיבה הקונסולרית במשרד החוץ - את הליך הטיפול בהזמנת עו"ז מחו"ל משלב הזמנתו ועד בואו לארץ. בעת סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בנושא.

בחינת התאמתם של חוזי ההעסקה לדיני העבודה בישראל

על פי הנוהל, על הלשכה להכין חוזה העסקה שנועד להסדיר את זכויותיו ואת חובותיו של העו"ז בעת העסקתו. החוזה יינתן לקשיש ולעו"ז. על הלשכה להגיש לממונה דוגמה של החוזה בצירוף אישור מטעם עורך דין שהוא בדק את החוזה ומאשר כי הוראותיו תואמות את דיני העבודה בישראל, את הנהלים ואת ההתחייבויות החלים על מעסיקים, על עו"זים ועל לשכות פרטיות בכל הקשור להעסקת עו"ז בסיעוד.

בעת עריכת הביקורת לא נמצאו החוזים האמורים אצל הממונה, וממילא ברור שרשות ההגירה לא וידאה באופן שיטתי שעורכי דין מטעם הלשכות אכן בדקו ואישרו שהחוזים תואמים את דיני העבודה בישראל ואת הנהלים האחרים הקשורים לנושא.

עולה אפוא שעד מועד סיום הביקורת טרם השלימה רשות ההגירה את הסדרתם של מכלול הנושאים שנועדו להבטיח את התאמתו ואת הכשרתו של העו"ז לעבודה בתחום הטיעור עוד לפני השמתו לטיפול בקשיש. על רשות ההגירה להשלים את הסדרתם של נושאים אלו.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה, שכל לשכה המבקשת להזמין עו"ז מחו"ל מחויבת להגיש לרשות ההגירה טופס התחייבות ובו הצהרת מנכ"ל הלשכה, שהעו"ז מתאים לצורכי המעסיק ושהמעסיק אישר זאת. טופס זה נועד למנוע הבאת עו"זים שאינם מתאימים למעסיקים סיעודיים. עם זאת ציינה הרשות שמנהל אגף מרשם ומעמד ברשות פועל לקבוע נהלים מפורטים יותר בנושא הזמנת עו"ז בכל הענפים. לשם כך התקיים בספטמבר 2010 דיון בראשותו של מנהל אגף מרשם ומעמד, נציגי משרד החוץ ונציגים מהרשות, וסוכם בו שצוות משנה יכין טיוטת נוהל בנושא, וזו תועבר לדיונו של צוות רחב יותר.

אשר להעברתם של העתקי החוזים מהלשכות לרשות - הרשות מסרה שאכן היא לא חייבה את הלשכות להגיש לה את העתקי החוזים, וזאת בין היתר משום שיש אי-בהירות משפטית בנוגע לתנאי ההעסקה הבסיסיים של העו"ז בסיעוד. הרשות ציינה שבג"ץ קרא למדינה לפתור נושא זה בדרך של חקיקה. על פסק הדין של בג"ץ הוגשה בקשה לדיון נוסף בהרכב רחב, ונושא זה עדיין תלוי ועומד ללא הכרעה. עוד ציינה הרשות שהלשכה המשפטית של משרד התמ"ת הכינה במקביל הצעת חוק, וזו לא קודמה. כל נושא תנאי ההעסקה של עו"ז בסיעוד נשאר אפוא במצב של עמימות. הרשות מסרה שבנסיבות אלו קיימת בעיתיות במתן גושפנקה ממשלתית לנוסחיהם של חוזי העסקה בתחום הטיעור אפילו בעקיפין, ולכן הוחלט שלא להתערב בנושא זה בשלב הנוכחי.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל אף אי-הבהירות, הלשכות נדרשות להמציא נוסחי חוזים למעסיקים ולעו"זים. כדי שהרשות תבחן אם לא נקבעו בהם הלכות חריגות בנושאים שיש בהם בהירות, מן הראוי שהחוזים יוצגו לרשות כנדרש בנוהל.

תנאי העסקה של עו"ז בסייעוד והבטחת זכויותיו

אחת ממטרות השיטה החדשה היא להבטיח כי העו"ז העוסק בסייעוד יקבל מן הקשיש שכר ותנאים הוגנים.

בתחילת 2007 פרסם משרד התמ"ת בעברית ובכמה שפות אחרות מסמך ושמם "זכותו לעובד הזר"⁶⁸, המרכז את תמצית זכויותיו וחובותיו הבסיסיות של העו"ז בתחום העבודה בישראל (להלן - זכותו). בזכותו צוין שאין התמצית הזאת בבחינת חלופה לחוק, לתקנות או לצווי ההרחבה הרלוונטיים, אלא הם המחייבים. עוד צוין שתנאי העסקה המפורטים בו הם התנאים המינימליים, ואם בהסכם מסוים נקבעו תנאי עבודה עדיפים, יחולו התנאים העדיפים.

עוד צוין בזכותו, שהעו"ז בישראל זכאי לתנאי העסקה שווים לאלה של העובד הישראלי, ובהם לפחות שכר מינימום, דמי הבראה וחופשות. מלבד אלה יש לעו"ז זכויות מיוחדות: על המעביד לספק לו ביטוח רפואי פרטי, מגורים הולמים, הסכם עבודה בכתב ועוד. אחד הנושאים שחווה העסקה אמור להסדיר הוא אורך יום העבודה, וממנו נגזר התשלום בעד השעות הנוספות שהוא זכאי להן.

1. תבנית העסקה של עו"ז בסייעוד: במרכז של עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון עמדה השאלה: האם עו"זים בסייעוד זכאים לתשלום עבור שעות נוספות, וכך נדרש בית המשפט העליון לבעייתיות שבתבנית העסקה של עובדים זרים בתחום הסייעוד⁶⁹. בפסק הדין מנובמבר 2009 נאמר בין השאר: "זכותם של העובדים הסייעודיים לשעות נוספות - אינה עומדת לעצמה. היא תוצר של בעיה כללית יותר, הנוגעת הן לאוכלוסיית הנכים הסייעודיים והן לעניינם של העובדים בתחום הסייעוד - וזאת בשל תבנית העסקה הייחודית בתחום זה, הסותרת, על פני הדברים, כשלעצמה, את חוקי המגן. ... במקרה זה, נראה שהדרך הראויה לפתרון הסוגיה העקרונית הניצבת בפנינו היא הכרעה מושכלת ומקיפה של המחוקק במכלול השאלות הקשורות לתבנית העסקה הייחודית של עובדים זרים בתחום הסייעוד".

באוגוסט 2010 כתב היועץ המשפטי של משרד התמ"ת (להלן - היועץ המשפטי) למשרד מבקר המדינה כי עוד בשנת כהונתו האחרונה של שר התמ"ת דאז, מר אלי ישי, הכין משרד התמ"ת הצעות מפורטות לתיקוני החקיקה הנדרשים להעסקת עו"ז בסייעוד. תיקונים אלו לא קודמו משום שהם היו מייקרים את עלות העסקתו של העו"ז בסייעוד בלא לשפות את המעסיק הסייעודי. לדברי היועץ המשפטי, בעקבות זאת היו התייעצויות עם המוסד לביטוח לאומי ועם משרד האוצר, אבל הן לא הניבו הסכמה.

היועץ המשפטי הוסיף וציין שעם התמנותו של השר בן אליעזר לשר התמ"ת הוא קיבל את עמדתו העקרונית של קודמו והנחה את מנכ"ל משרדו לברר שוב, האם אפשר להשיג את הסכמת משרד האוצר לשפות את המעסיק הסייעודי כדי לקדם את החקיקה הנדרשת. ואולם משרד האוצר הוסיף להתנגד לכל שיפוי. לפיכך עדיין אין שר התמ"ת מאשר לקדם את הצעות החקיקה.

68 במועד סיום הביקורת היה נוסח הזכותו - כפי שהתפרסם באתר האינטרנט של משרד התמ"ת - מעודכן לינואר 2009.

69 בג"ץ 1678/07 יולנדה גלוטן נ' פורמלי בית הדין הארצי לעבודה ואח', תקדין.

בתשובתו מנובמבר 2010 מסר שר הפנים מר אלי ישי למבקר המדינה כי תבנית ההעסקה של עו"ז בסייעוד היא בעייתית ואף סותרת את נורמת ההעסקה הנוהגת בחברה הישראלית, והעיקרון המנחה שיש לפעול לפיו הוא הקפדה על זכויות העו"ז ופיצוי כדין, ובכלל זה מתן תשלום בגין שעות נוספות. לכן כשר התמ"ת דאז הוא הנחה את הלשכה המשפטית של משרדו להכין תקנות להסדרת הנושא. שר הפנים הוסיף שמתוך נתינת הדעת להכבדה הצפויה על הקשיש ועל הנכה הסייעודי בשל תוספת התשלום שתוטל עליהם, הוא פעל ליצירת הסדר אשר ישפה אותם על כך. ואולם להצעת ההסדר טרם ניתן מענה, ובשל כך עוכב קידומו.

משרד המשפטים, בתשובתו מנובמבר 2010, מסר למשרד מבקר המדינה שעל פסק הדין של בג"ץ אמור להתקיים דיון נוסף בבג"ץ. סיכומים בנושא מטעם היועץ המשפטי לממשלה אשר יוגשו לבית המשפט העליון יתואמו עם כל הגופים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד התמ"ת.

2. הסדרת נושאים נוספים הנוגעים לעו"ז בסייעוד: החלטת הממשלה מינואר 2010 כוללת, בין השאר, הוראות להסדרת נושאים הנוגעים לעו"ז בסייעוד.

(א) תשלום שכר לעו"ז על ידי הלשכה, אם לא עבד בשנה הראשונה לבואו לארץ: כדי למנוע את הלשכות מלהביא עו"זים לישראל רק כדי לגרוף רווחים מעמלות תיווך ולא כדי לספק להם עבודה בפועל, הונחה שר הפנים בהחלטת ממשלה מינואר 2010 להביא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן - ועדת העבודה) תקנות לפי סעיף 65(ג) לחוק שירות התעסוקה. תקנות אלו אמורות להטיל על הלשכה הפרטית חובה לשלם לעו"ז שהביאה מחו"ל ואשר לא עבד בשנה הראשונה לבואו לישראל, כולה או חלק ממנה, בעד התקופה שבה לא עבד, ובלבד שהעובד לא סירב סירוב בלתי סביר להצעת עבודה מהלשכה. את התקנות האמורות היה צריך להגיש לאישור הוועדה בתוך 30 יום ממועד החלטת הממשלה.

הועלה שבמועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול בחקיקת תקנות אלו, ורק ביולי 2010, כחצי שנה לאחר החלטת הממשלה, העבירה הלשכה המשפטית של רשות ההגירה הצעת תקנות לאישורו של שר הפנים.

רשות ההגירה מסרה בתשובותיה מדצמבר 2010 ומינואר 2011 למשרד מבקר המדינה כי המלאכה המורכבת של הכנת התקנות אכן ארכה כשישה חודשים. הרשות ציינה כי הסמכות בעניין התקנות הועברה ממשרד התמ"ת לשר הפנים בסוף אפריל 2010, ולכן נדרשו שינויים נוספים. הרשות הוסיפה שבדצמבר 2010 העביר שר הפנים לשר התמ"ת הצעת תקנות לצורך היועצות כמתחייב מהחלטות הממשלה ומחוק שירות התעסוקה.

יוצא אפוא שעד ינואר 2011, שנה לאחר החלטת הממשלה, טרם הוסדר נושא תשלום השכר מן הלשכה לעו"ז, אם לא עבד בשנה הראשונה לבואו לארץ.

(ב) פיקדון לטובת העו"ז: סעיף 1א לחוק עו"ז קובע ששר התמ"ת - בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת העבודה - רשאי לקבוע חובה על מעבידיו של עו"ז להפקיד כספים לטובת כל עו"ז שהעסיק באותו חודש, עד 700 ש"ח לחודש (להלן - פיקדון). יצוין שבין השאר, בתיקון תש"ע של החוק הותר לשר התמ"ת לקבוע תשלום מופחת של הפיקדון בנוגע לעו"ז המועסק בסייעוד בידי יחיד. עוד נקבע באותו סעיף חוק, שעו"ז זכאי לקבל את הכספים

ששולמו בעדו בתנאים שקבע שר הפנים⁷⁰, ובלבד שהעו"ז עזב את ישראל, לא יציאה זמנית, עד תפוגת תוקפו של רישיון השהייה לפי הוראות חוק הכניסה לישראל.

כאמור, הממשלה בהחלטתה מספטמבר 2006 אימצה את המלצות ועדת סובל בנוגע לשיטת ההעסקה החדשה של עו"ז בסיעוד, ובכללן המלצת הוועדה כי גובה הפיקדון של מעסיק בסיעוד יהיה 300 ש"ח.

הועלה שהחלטת ממשלה זו לא יושמה, והפקדת הפיקדון כפי שקבעה ועדת סובל לא הוסדרה.

כדי להסדיר את הפיקדון בתחום הסיעוד, הוטל על שר הפנים בהחלטת ממשלה מינואר 2010 להתקין תקנות מיוחדות בנושא. על פי ההחלטה, בתקנות תוטל חובה על החברות הנותנות שירותי סיעוד מטעם המוסד לביטוח לאומי והמעסיקות עו"ז⁷¹ להעביר לחשבון בנק נפרד, כמשמעותו בסעיף האמור, את הסכומים שהמוסד לביטוח לאומי מעביר אליהן לתשלום פיצויי פיטורין ופנסיה. הסכום שיופקד יינתן לעו"ז במועד יציאתו מהארץ.

בהחלטת הממשלה הובהר כי אין בהחלטתה כדי לייקר את עלות העסקת עו"ז מבחינת הנזקק הסיעודי, והסכומים שיועברו לחשבון הבנק ישמשו במקום תשלום פיצויי פיטורין ופנסיה ששילמה לעו"ז חברת הסיעוד שהעסיקה אותו.

על פי החלטת הממשלה היו התקנות אמורות לעבור לאישור ועדת העבודה לא יאוחר מתחילת יוני 2010, ואולם עד מועד סיום הביקורת הן לא הוגשו לאישורה.

ההסדר בדבר הפיקדון שקבעה למעשה הממשלה בינואר 2010 אינו מספק את צורכם של כל העו"זים בסיעוד היות שלא כל בעלי היתר להעסקת עו"ז זכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי. אי לכך נקבע באותה החלטת ממשלה שוועדת המשנה בראשות נציג משרד האוצר תבחן כיצד אפשר לכלול בהסדר זה את כלל מעסיקי העו"זים בסיעוד ותגיש את מסקנותיה עד סוף יולי 2010. אך כאמור, בהחלטת הממשלה מיולי 2010 ניתנה לוועדת המשנה ארכה להגשת המלצותיה עד ינואר 2011; ולאחר מכן נתן לה הקבינט החברתי-כלכלי ארכה נוספת עד תחילת מרס 2011.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוחלט שכצעד ראשון יופקד הפיקדון עבור עו"זים שמעסיקיהם זכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי, ולאחר מכן ייבחנו אפשרויות להסדרת מנגנון משלים עבור היתר. משרד האוצר הוסיף שעל פי חוק, כל מעסיק מחויב לשלם בעד זכויות סוציאליות לעו"ז, ולכן גם אם אין הסדר הפיקדון חל עליו, אין בכך כדי לאפשר פגיעה בעו"ז.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי לפני אישורו של הסדר הפיקדון בענף הסיעוד מן ההכרח שוועדת העבודה תאשר הסדר בסיסי בעניין הפיקדון לעו"זים. תקנות בעניין פיקדון בענף הבניין, הכוללות את ההסדר הבסיסי האמור, הובאו לאישור ועדת העבודה פעמים רבות מאז 2007, אך היא דחתה אותן מסיבות שונות. בשנת 2010 סירבה הוועדה לאשר תקנות אלו לנוכח טענות שהועלו בנוגע לדרך השקעת הכספים עד למועד מסירתם לעו"ז. הרשות הוסיפה שמשרד האוצר בשיתופה פועלים בחודשים האחרונים לקבוע תנאים להשקעת כספי

70 עד תיקון תש"ע של החוק הייתה הסמכות נתונה בידי שר התמ"ת.

71 עו"זים אלו מועסקים אצל קשישים בעלי היתר להעסקת עו"ז בסיעוד הזכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי. חברת סיעוד הפועלת מטעם המוסד לביטוח לאומי משלמת לעו"ז חלק משכרו - עד גובה סכום הגמלה - וכך קשישים אלו מממשים את גמלתם זו.

הפיקדון באמצעות יציאה במכרז חדש המיועד לבנקים. בסיום המכרז יהיה אפשר להגיש לאישור ועדת העבודה גם את הצעת התקנות להסדר הפיקדון בענף הסיעוד.

(ג) הממונה על זכויות העו"ז במשרד התמ"ת: הממשלה החליטה בספטמבר 2006, בין השאר, כי הממונה על זכויות העו"ז הפועל במשרד התמ"ת יטפל גם בתלונות בתחום הסיעוד.

בתיקון תש"ע של החוק עוגנו, הורחבו והוגדרו תפקידיו של הממונה על זכויות העו"ז הפועל במשרד התמ"ת במסגרת חקיקה ראשית. על פי התיקון, סמכויות הממונה על זכויות העו"ז לא יופעלו כלפי יחיד המעסיק עו"ז בסיעוד שלא במסגרת עסקו או משלח יד⁷², חוץ ממקרים שבהם קיים חשש לסחר בבני אדם, להחזקה בתנאי עבדות או לעבדות כפייה⁷³ ובמקרים של עברות מין, של אלימות או של הטרדה מינית⁷⁴. תלונות שיוגשו בנושאים אחרים - הממונה על זכויות העו"ז יהיה רשאי להפנותן לבירורו של גוף אחר הפועל על פי דין או להעביר את התלונה לגישור בהסכמת המתלונן והנילון.

בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה⁷⁵ אשר עסקו בהכנת התיקון לחוק הסבירה נציגת משרד הפנים את עמדת המשרד. לדבריה, המעסיקים הסיעודיים גם הם אוכלוסייה חלשה הזקוקה להגנה, כמוהם כעו"זים. כדי לאכוף את זכויותיהם של העו"זים קיימים מנגנונים אחרים; ולפיכך אין מקום להוסיף עוד מנגנון - של ממונה על זכויות העו"ז - שיוכל להגיש תביעות בשם העו"זים נגד קשישים ונכים כאשר לקשישים ולנכים אין מנגנון כזה.

הממונה על זכויות העו"ז לא יטפל אפוא בתלונתו של עו"ז בסיעוד, חוץ מבמקרים החמורים שפורטו בחוק. לבירור תלונתו יוכל העו"ז המועסק בסיעוד לפנות לגופים אחרים לפי סוג בעייתו, בהם המשטרה, רשויות האכיפה הפליליות והמינהליות של המשרדים המופקדים על נושא התלונה או ערכאות משפטיות.



אף כי אחת המטרות המרכזיות של השיטה החדשה בסיעוד, לפי נוהל הלשכות, היא להגן על זכויות העו"ז, ואף כי בית המשפט העליון קבע בנובמבר 2009 כי על המחוקק להסדיר את מכלול הבעיות הקשורות לתבנית ההעסקה הייחודית של העו"ז בסיעוד - למרות זאת הועלה שעד מועד סיום הביקורת נתקל משרד התמ"ת בקשיים בבואו להסדיר את הנושא. אשר לרשות ההגירה, זו לא הסדירה נושאים אחרים הנוגעים לזכויות העו"ז, שעליהם הורתה הממשלה בהחלטתה מינואר 2010, בהם הסדרת תשלום שכרו של העו"ז בשנה הראשונה לבואו לארץ במימון הלשכה, אם הוא לא עבד בשנה זו.

מגבשי השיטה החדשה הביאו לידי ביטול הסדר הכבילה, שפגע בעו"ז בענף הסיעוד, והדגישו שיש להגן על זכויותיו. ראוי שרשות ההגירה ומשרד התמ"ת יקפידו על יישום ההוראות שנקבעו בנהלים ויפעלו להסדרת העניינים שטרם באו על פתרונם, כדי שיהיה אפשר להוציא מהכוח אל הפועל יעד מרכזי זה של השיטה.

72 סעיף 1א(3) לחוק עו"ז.

73 כמשמעותם בפרק י' לחוק העונשין, סימן ז'.

74 הטרדה מינית כהגדרתה בסעיף 7(א)(1) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

75 פרוטוקול מס' 127 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, ינואר 2010, עמ' 4.

מיצוי פוטנציאל ההעסקה של עו"זים בני השמה בסייעוד ועידוד העסקתם של ישראלים בענף זה

אחת ממטרות השיטה החדשה בתחום העסקת עו"ז בסייעוד היא מניעת הבאתם של עו"זים לישראל כל עוד יש בה עו"זים בני השמה שאינם מועסקים בסייעוד וכן עידוד העסקת ישראלים בתחום זה. לשם כך נקבע בהחלטת הממשלה מספטמבר 2006, שיוקם מאגר ממוחשב של עו"זים בסייעוד חסרי מעסיקים, ושהבאת עו"זים נוספים לארץ תהיה מותנית במיצוי כוח האדם שבמאגר. עוד קבעה הממשלה בנושא זה, במאי 2009⁷⁶, שלזכאי גמלת סיעוד התלויים בעזרת הזולת במידה רבה תינתן תוספת שעות סיעוד, אם הם יעסיקו עובד ישראלי ולא עו"ז.

1. מאגר ממוחשב של עו"זים חסרי מעסיקים: על פי מטרות השיטה החדשה ועל פי מדיניות הממשלה בנושא, נקבעו בנוהל הלשכות כמה מגבלות שנועדו למנוע הבאת עו"זים חדשים מחו"ל בשעה שבישראל כבר מצויים עו"זים בעלי אשרות כניסה לארץ לצורך עבודה בסייעוד, אך אינם מועסקים בענף זה. לשם כך נקבע שרשות ההגירה תקים מאגר ממוחשב של עו"זים חסרי מעסיקים בסייעוד, והבאת עו"זים נוספים לארץ לעבודה בסייעוד על ידי הלשכות תהיה מותנית במיצוי העובדים שיהיו רשומים בו. העו"זים יוכלו להירשם למאגר בדרך שיקבע הממונה, והלשכות הפרטיות יהיו רשאיות לקלוט עובדים מהמאגר.

לפי המגבלה שנקבעה בנוהל, יותר ללשכה פרטית להביא עו"ז חדש מחו"ל רק אם שיעור העו"זים שיהיו רשומים במאגר יהיה 0.5% או פחות מסך העו"זים בסייעוד, ובתנאי ששיעור העו"זים המועסקים כדין מקרב העו"זים הרשומים בלשכה המבקשת לא יפחת מ-97% (להלן - יעד ההשמה)⁷⁷. והיה ויגיע שיעור העו"זים שבמאגר ל-1% מסך העו"זים בסייעוד, לא יאושר ללשכות להביא עו"זים מחו"ל עד שיפחת שיעורם ל-0.5%.

בנוהל נקבעה מגבלה נוספת: מדי שנה בשנה לקראת מועד חידוש ההיתרים ללשכות ייבדקו כל הלשכות שפעלו בשנה החולפת. על פי בדיקה זו תקבל כל לשכה ניקוד, והוא שיקבע את שיעור העו"זים שתוכל להביא מחו"ל בשנה שאחריה (להלן - שיעור ההבאה), אך לשכה שלא תעמוד ביעד ההשמה לא תוכל להביא עובדים מחו"ל אלא במקרים חריגים⁷⁸. יצוין שעל פי נוהל הלשכות שעודכן ביוני 2010 ועל פי חוזר הממונה מאותו חודש, לשכה רשאית להביא עו"זים לישראל מיוני 2010 ועד סוף מאי 2011 בהיקף שלא יעלה על 10% ממספר העו"זים שהיו רשומים בלשכה בסוף מאי 2010⁷⁹; ובהתאם לכך נקבע שעד סוף מאי 2011 יוכלו כל הלשכות להביא מחו"ל מספר מרבי של 5,113 עו"ז, וזאת בתנאי שכולן יעמדו ביעד ההשמה.

הועלה שעוד במהלך שנת 2009 החלה רשות ההגירה להקים את המאגר, אך היא לא הייתה ערוכה די הצורך, והדבר לא עלה בידה. בתחילת 2010 היא החלה להקימו בשנית.

במרס 2010 פרסמה רשות ההגירה הודעה על הקמת המאגר, פירטה את עיקרי ההליכים והזמינה עו"זים שלא היו מועסקים באותה העת ושהיו בני השמה אצל מעסיקים לפי התנאים והקריטריונים שפורסמו בהודעה, להירשם למאגר עד סוף מאי 2010. בתחילת יולי 2010 נדחה תאריך היעד עד

76 החלטת הממשלה מס' 142 ממאי 2009.

77 בנוסח נוהל הלשכות ממאי 2007 נקבע שיעד ההשמה יהיה 98%, ואולם במהלך הדיונים בבג"ץ אחיעזו החליט צוות הליווי הבין-משרדי להורידו ל-97%.

78 על אף הכללים האמורים, אם לשכה פרטית תגיש בקשה לממונה ותוכיח כי המטופל זקוק לעו"ז בעל כישורים מיוחדים שאינם נחלת העו"זים הנמצאים בארץ, ישקול הממונה מתן אישור חריג.

79 עם הפעלת המאגר ביוני 2010 התברר לרשות ההגירה שיש צורך לתקן ולעדכן את נתוני הלשכות שהיו רשומים במדור תשלומים (מת"ש). אי לכך חישובו של שיעור ההבאה התבסס על נתוני הלשכות המעודכנים ל-19.7.10.

סוף אוגוסט 2010. בתחילת יוני 2010 החלה רשות ההגירה להפעיל את המאגר ובמקביל פרסמה את הנוהל "הטיפול בעובדים זרים במאגר סיעוד"⁸⁰ (להלן - נוהל המאגר). הנוהל מסדיר את אופן הטיפול בעו"זים הרשומים במאגר, את דרכי הטיפול בהשמתם אצל מעסיקים ואת תיאום התהליך עם הלשכות הפרטיות.

מנתוני רשות ההגירה עולה שבסוף אוגוסט 2010 היו רשומים במאגר 118 עו"זים בלבד, ואילו 1,860 עו"זים לא מועסקים אחרים שעל פי הנוהל עמדו בקריטריונים להרשמה למאגר, לא נרשמו; כן לא נרשמו למאגר עוד 1,121 עו"זים שעל פי הנהלים היו רשאים להירשם עד סוף אוגוסט 2010, אך משלא נרשמו נשללה מהם האפשרות ממועד זה ואילך. יוצא אפוא שעד סוף אוגוסט 2010 נרשמו למאגר רק מעטים מהעו"זים הלא מועסקים שעמדו בקריטריונים.

על רשות ההגירה לפעול לאיתורם של כל העו"זים שאינם מועסקים בסיעוד אף שאשרות הכניסה לארץ ניתנו להם לצורך עבודה זו, ולהחליט כיצד לנהוג הן במי שעדיין עומדים בקריטריונים להרשמה למאגר ולמרות זאת לא נרשמו, והן במי שכבר אינם עומדים בהם.

בכל חודש רשות ההגירה מחשבת את עמידתן של הלשכות ביעד ההשמה. על פי החישוב, בתחילת ספטמבר 2010 עמדו 95 מתוך 125 הלשכות (76%) ביעד ההשמה והיו רשאיות להביא עו"ז מחו"ל, וזאת בכפוף לכמות המרבית שאושרה להם על פי חישוב שיעור ההבאה. אשר לכל היתר: 26 (21%) לשכות לא עמדו ביעד ההשמה, שתי לשכות אחרות לא היו רשאיות להביא עו"זים מחו"ל בשל סייג בהיתר שהטיל עליהן הממונה, ועוד שתי לשכות היו לא פעילות. ואולם יצוין, שכל עוד לא הפעילה הרשות את המאגר באופן שיטתי היא לא יכלה לאכוף על הלשכות עמידה ביעד ההשמה ולהגבילן בהבאת עו"זים מחו"ל.

יוצא אפוא שעד יוני 2010 לא הפעילה רשות ההגירה את המגבלות הנזכרות בנוהל המאגר, שנועדו לעצמם את מספר העו"זים המובאים מחו"ל כל עוד אפשר להיעזר בעו"זים שכבר נמצאים בארץ, ובפועל לא הוגבלה כמות העו"זים שהלשכות הביאו מחו"ל. יתרה מזו, ממסמכי רשות ההגירה עלה שאי-הפעלת המאגר אף פגעה בעו"זים ששהו בארץ והיו בני השמה אך בשל אי-הפעלת המאגר התקשו להשתבץ אצל מעסיקים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי השיטה החדשה, המאגר הוא המנגנון המרכזי שנועד לווסת ולהגביל את מספר העו"זים השוהים בארץ לפי הביקוש בענף הסיעוד. ראוי שרשות ההגירה תעשה את כל הנדרש כדי להפעילו באופן שיטתי ותגביל באמצעותו את מספר העו"זים שיביאו הלשכות הפרטיות מחו"ל.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שבתקופה הקרובה היא מתכוונת לצאת שוב במבצע פרסום שיבהיר לעו"זים שאינם מועסקים בסיעוד אך עומדים בקריטריונים להירשם למאגר, כי כדי שיוכלו להישאר בארץ לצורך עבודה בסיעוד עליהם להירשם למאגר. הרשות גם מסרה שמסוף אוגוסט 2010 - לאחר הקמת המאגר וסיום הסדרת מעמדם של העו"זים בסיעוד - נעשת אכיפה נגד חסרי מעמד חוקי במדינה. אשר ליעד ההשמה, רשות ההגירה מסרה כי בשל החידושים הרבים והקשיים הכרוכים בהפעלת השיטה החדשה הוחלט לעשות זאת בהדרגה ובזהירות, ואחת הדוגמאות לכך היא מימוש יעד ההשמה. הרשות הסבירה שאף כי יעד ההשמה הוא חלק עקרוני ויסודי של שיטת ההעסקה, נדחה יישומו עד קיץ 2010 כדי שמטופלים לא ייפגעו מהגבלת הבאתם של עו"זים מחו"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר שגם מיוני 2010, מועד הפעלתו של יעד ההשמה, אין הוא אמור לפגוע במטופלים אלא הוא אמור להביא להפעלת הלשכות ביעילות ולוויסות מספר העו"זים שיובאו מחו"ל כל עוד מצויים עו"זים בני השמה בארץ. לכן גם הפעלת יעד ההשמה מוקדם יותר לא הייתה אמורה לפגוע במטופלים.

2. תמריץ כלכלי להעסקת עובדי ישראלי במקום עו"ז: בהמשך למדיניות הממשלה לצמצום מספר העו"זים ולעידוד העסקתם של עובדים ישראלים בתחום הסיעוד, החליטה הממשלה במאי 2009 כי מי שזכאי לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי ותלוי בעזרת הזולת במידה רבה תינתן לו תוספת שעות סיעוד לפי המדרים שקבעה, "ובלבד שהוא מעסיק עובד ישראלי ואינו בעל היתר להעסקת עובד זר, או שאינו מממש היתר להעסקת עובד זר". חוק הסיעוד תוקן כך⁸¹ שמי שאין בידו היתר או שההיתר הותלה והוא אינו מעסיק עו"ז יקבל תוספת כאמור. לצורך יישום הליך זה הוסדר בין רשות ההגירה ובין המוסד לביטוח לאומי, שבעל היתר להעסקת עו"ז הזכאי לתוספת האמורה ומעוניין להעלות את סכום גמלתו חותם על טופס של רשות ההגירה שהוא מוכן להקפיד את ההיתר (להלן - הקפאת היתר), ורשות ההגירה מעבירה את המידע באופן מקוון למוסד לביטוח לאומי⁸².

מנתוני יחידת הסיעוד שברשות ההגירה עולה כי בסוף דצמבר 2009 היו 1,649 היתרים מוקפאים (3%) מסך 47,613 ההיתרים התקפים שהיו ברשות הקשישים. יוצא אפוא שלמרות התמריץ הכלכלי להעסיק עובד ישראלי במקום עו"ז, שיעור נמוך בלבד מבעלי ההיתר בחר באפשרות זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח שיעורם הנמוך של בעלי ההיתר שבחרו לנצל את התמריץ הכלכלי האמור, מן הראוי שרשות ההגירה עם המוסד לביטוח לאומי ועם משרד הרווחה, המופקד על הטיפול הכולל בקשישים בקהילה, יבדקו את הסיבות לכך ויבחנו כיצד אפשר לעודד את בעלי ההיתר להעסיק עובד ישראלי במקום עו"ז.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שהתמריץ הכלכלי האמור נקבע בתוכנית של משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי, ואילו הרשות אינה אלא מתווכת בעניין זה: היא מודיעה למוסד על מעסיקים שהקפידו את ההיתרים.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מספר ההיתרים המוקפאים אינו מדד טוב די הצורך לבדיקת יעילותו של התמריץ הכלכלי משום שיש גם זכאים להיתר שדחו את הוצאתו, ועל כן אין הם נכללים ברשימת המקפידים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בעניין התמריץ, שתוספת של שלוש-ארבע שעות טיפול בשבוע לקשישים הזקוקים לטיפול במשך רוב שעות היממה - אין בה משום תמריץ של ממש שלמענו יהיה כדאי לקשיש לוותר על זכאותו להעסיק עו"ז.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שמתן התמריץ הכלכלי החל בשנת 2009, וקשה להסיק מסקנות בדבר יעילותו על בסיס תקופה כה קצרה. משרד האוצר הוסיף שסוגיית התמריץ הכלכלי להעסקת ישראלים נדונה בשיבות ועדת המשנה בראשות נציג משרד האוצר. בדיונים אלו נבחנת יעילות התמריץ, ובמידת הצורך ייקבעו דרכים לשיפורו.

81 התיקון נעשה במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ס"ח 2203, יולי 2009.

82 כן נקבע הליך המאפשר לזכאי להיתר לחזור בו מההקפאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם יש זכאים להיתר העסקה שבגלל התמריץ הכלכלי בחרו מלכתחילה שלא לבקשו, בכל זאת רק שיעור מועט של 3% מקרב הזכאים שהוציאו היתר בחרו להיעזר בתמריץ זה. בשל כך ובשים לב לתשובת משרד הרווחה (שאין התוספת מספקת למי שזקוק לסיוע במשך רוב שעות היממה) על הגופים המטפלים בנושא לבחון כיצד אפשר לעודד לניצול התמריץ המוצע גם את מי שבחר להוציא היתר, וזאת כדי לצמצם את מספר העו"זים.

היתרים לשכונות פרטיות ופיקוח עליהן ועל מעסיקי עו"זים בסייעוד

בשיטה החדשה נקבע שאת העו"זים לעבודה בסייעוד יביאו לישראל לשכונות פרטיות העוסקות אך ורק בהבאה, בתיווך ובטיפול בעו"זים בתחום הסייעוד, והן יהיו נתונות לפיקוח הדוק.

היתרים לשכונות פרטיות

חוק שירות התעסוקה אוסר על לשכה פרטית לעסוק בתיווך עבודה לעו"ז, אלא אם כן ניתן לה היתר מיוחד לכך מאת שר הפנים ובתנאים שקבע בהיתר⁸³. בנוהל הלשכות צוין שהוראות הנוהל נקבעו כתנאים למתן היתרים לשכונות על ידי בעל סמכות ברשות ההגירה שהואצלו לו סמכויות השר לעניין זה לפי חוק שירות התעסוקה, מתוקף סמכותו (להלן - הממונה⁸⁴). על פי נוהל זה, הממונה יפעל באופן שוטף להבטיח את עמידת הלשכות בהוראות חוק שירות התעסוקה ובהוראות הנוהל, ובין היתר הוא יקבל ויבדוק - בעצמו או באמצעות עובדיו - בקשות להיתרים; יבצע בדיקות וביקורות - בעצמו או בשיתוף גוף מוסמך אחר; ויהיה רשאי להוסיף תנאים להיתר או לנוהל, לגרוע מהם או לשנותם.

עוד נקבע בנוהל, שמנהל מדור תשלומים (להלן - מת"ש) הפועל במסגרת רשות ההגירה יקבל דיווחים ורישומים מהלשכות הפרטיות ויפרסם מדי פעם בפעם הנחיות, הוראות וחוזרים מחייבים לעדכון הנוהל. הדיווחים שהלשכות מחויבות בהם, שעיקרם שינויים ברישומם של מעסיקים ושל עו"זים בלשכה, מועברים באופן מקוון לעשרה מדורי מת"ש הפזורים ברחבי הארץ⁸⁵, כל לשכה - למדור שהיא משויכת אליו. המידע שנצבר במת"ש מועבר באופן מקוון מדי יום ביומו ללשכות רשות ההגירה, ואחר כך הוא מוזן באופן ידני למערכת הממוחשבת של משרד הפנים (מערכת "אביב"). המידע שמת"ש מעביר ללשכות רשות ההגירה משמש אחד ממקורות המידע שללשכות רשות ההגירה מסתמכות עליהם לצורך מתן אשרה ורישיון עבודה לעו"ז או לצורך הארכתם.

על ריכוז הטיפול בסוגיות הקשורות לתפקוד הלשכות הפרטיות בסייעוד, על פי הנדרש בנוהל או על פי דרישות הממונה, מופקד ברשות ההגירה "מרכז לשכות פרטיות בסייעוד" (להלן - מרכז לשכות).

83 סעיף 65 לחוק שירות התעסוקה. עד תיקון תש"ע של החוק ניתן ההיתר על ידי שר התמ"ת, כמו כן לפי סעיף 63 לחוק שירות התעסוקה, חלה בעבר חובה על הלשכה גם לקבל רישיון לתיווך כוח אדם מאת שר התמ"ת, אך מתיקון תש"ע ואילך היא פטורה מחובה זו.

84 מאוגוסט 2009 ועד מועד סיום הביקורת האצילו הן שר התמ"ת והן שר הפנים סמכות זו למי שהופקד על מתן היתר להעסקת עו"ז, לפי סעיף 1ג לחוק עו"ז, אשר בתיקון תש"ע הוגדר "הממונה". משמע שבכל אותה תקופה הממונה הוא בעל הסמכות למתן היתר גם למעסיק וגם ללשכה פרטית. קודם לכן הואצלה הסמכות למתן היתר ללשכות פרטיות לממונה סיעוד ארצי.

85 בערים אשקלון, באר-שבע, חדרה, חיפה, ירושלים, נתניה, עפולה, פתח-תקווה, רחובות ותל-אביב.

1. תהליך הטיפול במתן ההיתרים ללשכות: לצורך מתן ההיתר או חידושו על הרשות לבדוק האם הלשכה אכן עוסקת אך ורק בהבאה, בתיווך ובטיפול בעו"זים בתחום הסיעוד. כמו כן עליה לבדוק את עמידת הלשכה בתנאים האחרים הנזכרים בנוהל, כגון את חוסנה הכספי ואת עמידת נושאי המשרה שבה בדרישות המקצועיות הנדרשות.

כאמור, בסוף אוגוסט 2008 ניתנו לראשונה היתרים ללשכות פרטיות, וזאת לשנה - עד תחילת ספטמבר 2009. ואולם בחוזר של ממונה סיעוד ארצי מיולי 2009 הודיע הממונה שסיום שנת הפעילות הראשונה מחייב היערכות מיוחדת של הרשות, ולכן ההיתרים שבידי הלשכות המורשות יוארכו הארכה גורפת בארבעה חודשים - עד סוף דצמבר 2009. באותה הדרך הוארכו היתריהן של כלל הלשכות עוד פעמיים - עד סוף יוני 2010, בין היתר משום שעדיין לא הסתיימו הליכי תיקונו של חוק עו"ז⁸⁶. ביוני 2010 הודיע הממונה שנוהל הלשכות עודכן, ואף כי מאפריל 2010 כבר נכנס תיקון תש"ע לתוקפו הודיע הממונה שהיתרי הלשכות יוארכו באותה הדרך - עד סוף ספטמבר 2010 (להלן - הודעת הממונה מיוני 2010). בהודעה זו צוין גם שהלשכות רשאיות לבקש הארכה נוספת על זו שניתנה להן - הארכת היתר לשנת 2010-2011; לצורך זה הן התבקשו למלא טופס בקשה למתן היתר על נספחיו ולהגישו למרכז לשכות עד סוף יולי 2010. יצוין שרק באותה הודעה ניתנה גם ללשכות חדשות האפשרות לבקש היתר להפעלת לשכה פרטית בתחום הסיעוד.

יוצא אפוא כי לאחר שניתנו ההיתרים ללשכות לראשונה, הם הוארכו באופן גורף במשך כשנה, והלשכות לא נדרשו באופן פרטני להתחייב ולהצהיר מחדש על עמידתן בכל התנאים לקבלת היתר הנדרשים על פי נוהל הלשכות.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שהלשכות חתמו בעת קבלת ההיתרים לראשונה, כתנאי לקבלתם, כי הן מתחייבות לקיים את כל החוקים, הנהלים, החוזרים והתקנות הרלוונטיים וכן לדווח לרשות על כל שינוי בתוך שבעה ימים מיום התרחשותו. לדברי הרשות, לכן הארכת ההיתרים באופן גורף לא פגעה במילוי חובות היסוד של הלשכות או בפיקוח והאכיפה של הרשות בנוגע ללשכות.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי שינוי ההנחיות בעניין הליך חידוש ההיתרים נעשה שלא בידעתו ושלא על דעתו.

משרד מבקר המדינה מעיר שחשוב לחדש את ההיתרים באופן פרטני, מתוך בחינתה של כל לשכה, ולא באופן גורף כפי שחזר ועשה הממונה, והדבר היה ברור גם לו. להלן כמה עובדות המלמדות על כך: ההיתרים ניתנו מלכתחילה לשנה אחת בלבד; הארכותיהם בדרך האמורה לוו בהסברי הרשות מדוע אין היא יכולה להאריכם שלא בדרך זו; לקראת חידוש ההיתרים בספטמבר 2010 נדרשו הלשכות ובעלי תפקידים בלשכה למלא מחדש סדרת טפסים ובהם התבקשו להצהיר ולהתחייב מחדש בנושאים שונים. עוד יוער, שאמנם הלשכות התחייבו מלכתחילה לקיים את כל החוקים, הנהלים, החוזרים והתקנות הרלוונטיים בנושא ולדווח על כל שינוי בתוך שבעה ימים, אבל פיקוח שיטתי וסדור באמצעות בדיקה פרטנית היה אמור, בין היתר, לבחון אם אכן הן עמדו בכל ההתחייבות האלה, ובעקבות זאת - להחליט בנוגע להארכת ההיתר. פיקוח כזה נמנע בשל ההארכה הגורפת של ההיתרים.

86 הצעת חוק עובדים זרים (תיקון מס' 13) (העברת סמכויות וממונה על זכויות עובדים זרים), התשס"ט-2009.

2. קביעת גודל הלשכות: נוהל הלשכות כולל הנחיות בדבר גודלן, ובין היתר נקבע שעל כל לשכה לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי, וכן שלא יינתנו היתרים לתאגידים קשורים או לתאגידים הפועלים מתוך תיאום ביניהם - באופן ישיר, עקיף או באמצעות גופים חיצוניים.

(א) גודלה המזערי של לשכה: על פי נוהל הלשכות, היתר של לשכה תקף כל עוד רשומים בה 200 מעסיקים ו-200 עו"זים לפחות; אם במשך תקופה, שיקבע הממונה, היה מספר הרשומים בה פחות מזה, הממונה רשאי לבטל את ההיתר.

הוראה זו נכללה בנושאים שעליהם עתרו העותרים בבג"ץ אחיעוז. מפסק הדין עולה שהמדינה הסבירה שההוראה נועדה למנוע פיצול יתר של השוק לחברות קטנות וכך לאפשר לה לקיים מערך פיקוח ובקרה יעיל. עוד נמסר לבית המשפט שזוות ליווי בין-משרדי לעניין השיטה החדשה החליט, בין היתר, שתניתן ללשכות ארכה של שנה להגיע להיקף האמור, ולקראת שנת ההיתר השנייה יישקל באופן פרטני עניינה של כל לשכה פרטית שלא עמדה בתנאי זה.

גם נושא זה לא טופל, כמוהו כשאר הנושאים שלא טופלו באופן פרטני במהלך השנה שבה ניתנו ללשכות אישורים גורפים להארכת ההיתרים שברשותן. רק בעדכון נוהל הלשכות ביוני 2010, כשנתיים וחצי לאחר פסק הדין האמור, עוגן העיקרון שיש להפעיל שיקול דעת בנוגע לכל לשכה שלא עמדה בהיקף המזערי הנדרש בנוהל. בהתאם לכך מסר הממונה בהודעתו מיוני 2010, שלשכות שרשומים בהן פחות מ-200 עו"זים ו-200 מעסיקים כנדרש והמבקשות להאריך את תוקף ההיתר לשנת 2010-2011 - עליהן להגיש בקשה מנומקת לאישור חריג למרכז הלשכות עד תחילת יולי; אם לא תוגש בקשה כאמור או שהממונה יחליט לדחותה, לא תטופל בקשת הלשכה להארכת ההיתר.

ביוני 2010 קבע הממונה אמות מידה לצורך קבלת החלטות בנוגע לגודלה המזערי של לשכה. מנתוני רשות ההגירה עולה שביוני 2010 לא עמדו 56 מתוך 125 הלשכות (45%) בתנאי האמור. שלוש מתוך 56 הלשכות לא הגישו לרשות ההגירה בקשה מנומקת לאישור חריג; ול-53 הלשכות האחרות, שפנו בבקשה מנומקת, נתן הממונה אישור חריג לתקופות שונות: שש לשכות קיבלו אישור לשלושה חודשים עד סוף ספטמבר 2010, מועד חידוש ההיתרים, והשאר קיבלו אישורים לתקופות שונות עד סוף ההיתר שניתן לשנת 2010-2011.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה כי על פי התחייבות המדינה בבג"ץ האמור, בקיץ 2010 התיר הממונה דאז המשך פעילות ללשכות קטנות במקרים שלדעתו הצדיקו זאת.

(ב) גודלה המרבי של לשכה: במתכונתו המקורית של הנוהל הייתה לשכה פרטית רשאית לרשום עד 3,000 מעסיקים ו-3,000 עו"זים בו-זמנית. ביוני 2010 שונה תנאי זה, והותר ללשכה להעלות את מספרם עד 4,000 מעסיקים ו-4,000 עו"זים בו-זמנית.

משרד מבקר המדינה מציין שעולה חשש שמהלך זה עלול להביא לידי יצירת מספר מצומצם של לשכות גדולות מאוד. אלה יזכו ליתרון רב בזכות גודלן, ומנגד עלולה להיפגע יכולת התחרות של יתר הלשכות, ובעיקר של הקטנות שבהן, המתקשות כבר כיום לעמוד בדרישת הסף לצורך קבלת היתר, וכתוצאה מכך גם פגיעה ביכולת הקשיש ובני משפחתו לבחור לשכה ולקבל שירותים ראויים.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו מנובמבר 2010 שקביעת גודלן של הלשכות היא תולדה של מסקנות ועדת סובל משנת 2006. מגבלות אלו נקבעו, בין היתר, מתוך רצון לנצל את יתרון הגודל של הלשכות כדי לצמצם את ההוצאות החלות על המעסיקים הסיעודיים בגלל הצורך בפיקוח צמוד ויעיל על פעילותן של הלשכות.

בתשובתו מנובמבר 2010 ציין החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל), כי הממשלה רואה בעסקים קטנים ובינוניים מקור חשוב ליצירת מקומות עבודה ולהפחתת שיעור האבטלה במשק, וכי ועדת סובל היא שקבעה את גודלה המזערי והמרבית של לשכה, אך איפשרה לממונה לקבוע את גודלה של לשכה מ-2008 ואילך. עם זאת ציין החשכ"ל שענף הסיעוד הוא בעל מאפיינים מיוחדים המצדיקים, בין היתר, לאפשר ללשכות פרטיות להעסיק מספר רב של עו"זים וליתן שירותים להיקף דומה של מעסיקים, בתנאי שלא ייפגע השירות ולא יעלה המחיר למעסיק הסיעודי. הוא ציין שבעקבות הגדלת הלשכות תיעשה האכיפה עליהן קלה, ממוקדת ופשוטה יותר. החשכ"ל הוסיף כי לא תיפגע האפשרות של לשכות פרטיות קטנות להמשיך ולפעול בענף, ולפיכך לא תיווצר קרטליזציה בתחום זה. לדבריו, לאור כל זאת אין סתירה בין מדיניות הממשלה להגברת שילובם של עסקים קטנים ובינוניים לבין הגדלת הלשכות הפרטיות. בתשובתו מינואר 2011 הוסיף החשכ"ל כי צוות משותף לאגף התקציבים במשרד האוצר ולרשות ההגירה בוחן בימים אלו סוגיות שונות הנוגעות לפעילותן של הלשכות, לרבות סוגיית גודלן.

רשות ההגירה מסרה בתשובתה מדצמבר 2010 למשרד מבקר המדינה כי הפיקוח על מספר קטן יותר של לשכות גדולות יעיל ועדיף מן הפיקוח על מספר גדול של לשכות קטנות. הרשות הוסיפה כי מאחר שהמחירים שהלשכות רשאיות לגבות מהמעסיקים נקבעים בנוהל הלשכות, והמחירים שהן רשאיות לגבות מהעו"זים נקבעו בחקיקה⁸⁷, אין חשש שצמצום מספר הלשכות יביא להעלאת מחירים.

משרד מבקר המדינה מציין כי קיים חשש, כי בטווח הקצר אכן ייחסכו הוצאות ניהול, והמחירים למעסיקים לא יעלו, ואולם בטווח הארוך עלולה להיווצר קבוצה מצומצמת של לשכות פרטיות שישלטו בשוק בשל יתרון לגודל. לצד יתרונותיהן של הלשכות הגדולות יחסית קיים חשש שצמצום מספר הלשכות יפגע בהיקפם ובאיכותם של השירותים לקשיש וביכולת עמידתו כנגדן, בייחוד בפריפריה. כן ייפגע עקרון התחרות ושוויון ההזדמנויות לנותני שירותים אחרים.

משרד מבקר המדינה מוסיף שוועדת סובל קבעה את המספר המרבי (המקורי) של המעסיקים והעו"זים היכולים להיות רשומים בלשכה מתוך דאגתה לאיכות השירות למעסיק ולעו"ז ולפיקוח הדוק של המדינה על הלשכות הפרטיות. הפעלת השיטה החלה רק בספטמבר 2008, וכאמור, טרם הושלמה ההיערכות ליישומה, ובכלל זה הנושאים: שיפור השירותים לקשיש, שמירה על זכויות העו"ז והפיקוח על הלשכות. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שצוות משותף יושב על המדוכה, יש מקום שהוא יבחן גם את ההשפעה של שינוי גודל הלשכות על השירות למעסיק, את יכולתן של לשכות קטנות לשרוד ואת יכולת הרשות לפקח בפועל על הלשכות - כל זאת בלי לפגוע במטרות השיטה וביעדי המדיניות הכלכלית והחברתית שבבסיסה, שהן שימור עקרון התחרות ומניעת קרטליזציה ושילובם של נותני שירותים קטנים ובינוניים.

פיקוח על לשכות פרטיות ועל מעסיקי עו"זים בסיעוד⁸⁸ - תמונת מצב

1. סמכויות הפיקוח והאכיפה: חוק עו"ז וחוק שירות התעסוקה מסדירים, בין השאר, את סמכויות הפיקוח על לשכות פרטיות ועל מעסיקי עו"זים. עד ספטמבר 2008 היו הפיקוח והאכיפה בתחום זה בידי יחידת הסמך לעו"ז שפעלה במשרד התמ"ת. מספטמבר 2008 במסגרת

⁸⁷ בשל אי-הארכת תוקפה של תקנה 3 בתקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו-2006, מספטמבר 2010 אין הלשכות רשאיות לגבות תשלום מעו"ז בגין הבאתו מחו"ל.

⁸⁸ הבדיקה לא כללה את הפיקוח ואת האכיפה על עו"זים בסיעוד.

הקמתה של רשות ההגירה הועברו חלק מהמפקחים של יחידת הסמך אל רשות ההגירה במשרד הפנים, ומאז ועד תיקון תש"ע של חוק עו"ז, שנכנס לתוקף באפריל 2010, ביצעו את הפיקוח והאכיפה מפקחים ממשרד התמ"ת וממשרד הפנים.

(א) במסגרת תיקון החקיקה האמור חולקו בחוק עו"ז סמכויות האכיפה בתחום העו"ז בין משרד הפנים למשרד התמ"ת. בחלוקה זו ניתנה למשרד הפנים סמכות בלעדית בנושא הפיקוח המינהלי והפילי על קיום תנאי ההיתרים לסוגיהם (בהם היתר להעסקת עו"ז והיתר לקיים לשכה פרטית) ופיקוח על העסקה ללא היתר. למשרד התמ"ת ניתנה סמכות בלעדית על תנאי העסקתם של העו"זים ועל זכויותיהם הסוציאליות הנובעים מחוקי העבודה שבסמכות האגף לאכיפת חוקי עבודה שבמינהל הסדרה ואכיפה במשרד התמ"ת.⁸⁹

נוסף לסמכויות הבלעדיות שנקבעו לכל משרד, לשני המשרדים הוקנו בחוק סמכויות פיקוח מקבילות, לפיהן הם יוכלו לפקח על אותם הנושאים, בהם פיקוח על העמדת מגורים הולמים לעו"ז ועל הסדרת ביטוח רפואי.

בדיון של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנובמבר 2009 במסגרת הליך התיקון של החוק האמור הביע היועץ המשפטי של הוועדה, שליווה את הליך החקיקה בנושא, את חששו מפיצול הסמכויות בחוק.

(ב) ממסמך של רשות ההגירה הועלה שביוני 2010 הגיעו משרדי הפנים והתמ"ת להסכמה בנוגע לטיטוט ניהול שנועד להסדיר את גזרת הפעילות של כל משרד ואת תיאום דרכי העבודה ביניהם. הכלל המרכזי שנקבע בטיטוט ניהול זה הוא שכל משרד יטפל בתלונות וייזום אכיפה בנושאים שניתנה לו בהם סמכות בלעדית; בנושאים שבהם ניתנה למשרדים סמכות מקבילה - יטפל משרד הפנים; ואם במהלך טיפולו יעלו נושאים שהם בסמכותו הבלעדית של משרד התמ"ת, יעביר משרד הפנים את הנושא הזה לטיפולו. כן הוסדרו בטיטוט הניהול דרכי העברת מידע בין המשרדים, בין השאר כדי שלא יטפלו שניהם בו-זמנית באותה בעיה.

משרד התמ"ת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2010, שפיצול הסמכויות אכן יוצר מורכבות רבה בעבודת השטח ומחייב תיאום יום יומי. הנוהל שגובש הוא ראשוני. כבר כעת עולות סוגיות שלא הוזכרו בו, ובכוונת אנשי המקצוע משני המשרדים להיפגש ולדון בהן.

2. גופי הפיקוח והאכיפה: יחידות הפיקוח והאכיפה על לשכות פרטיות ועל מעסיקי עו"זים (להלן - פיקוח ואכיפה) פועלות ברשות ההגירה בארבעה מחוזות, ובראש כל מחוז אמור להיות ממונה על האכיפה (להלן - ממונה המחוז). ואולם במועד הביקורת היו רק שני ממוני מחוזות - ממונה מחוז ירושלים וממונה מחוז הצפון, שמילא גם את תפקידיהם של ממוני מחוז המרכז ומחוז הדרום.

רשות ההגירה מסרה בתשובותיה מדצמבר 2010 ומינואר 2011 למשרד מבקר המדינה שבתקופת הביניים בטרם הסתיים תהליך העברת יחידת הסמך מהתמ"ת לרשות ההגירה היה קושי למנות ממונים מחוזיים חדשים. הרשות תאייש את המשרות החסרות לכשתסתיים קביעת המבנה הארגוני של מינהל האכיפה והזרים ברשות, ואם יימצא שיש צורך בכך.

3. אכיפה מינהלית על לשכות: מתן ההיתרים ללשכות כרוך בפיקוח על פעילותן, ובנוהל הלשכות נקבע שהממונה יפעל באופן שוטף להבטיח שהלשכות עומדות בהוראות של חוק שירות התעסוקה ושל ניהול הלשכות. בין היתר נקבע בנוהל, שהממונה יבצע בלשכות בדיקות

⁸⁹ הביקורת לא כללה בדיקה במינהל ההסדרה והאכיפה שבמשרד התמ"ת - לא בנושא התארגנותם בעקבות תיקון תש"ע של החוק ולא בנושא מעורבותם בעבר בכל הקשור לאכיפה על הלשכות (ראו להלן).

וביקורות - בעצמו או באמצעות עובדיו או בשיתוף גוף מוסמך אחר - ויטפל בתלונות שהוגשו נגד לשכות. אם יעלה חשד שלשכה הפרה הוראות, הממונה יאפשר לה להשמיע את טענותיה (להלן - עריכת שימוע), על פי חוק שירות התעסוקה⁹⁰, ואם ימצא שהיא אכן הפרה הוראות, יהא רשאי לבטל, להתלות, להגביל, להתנות או לא לחדש את ההיתר שניתן לה.

מספטמבר 2008, המועד שבו החלה הפעלת השיטה החדשה בסיעוד, ועד אמצע שנת 2009 טיפל במכלול הנושאים הנוגעים ללשכות אגף רישוי והסדרה שבמשרד התמ"ת. בנושאים שהאגף טיפל בהם: מתן אישורים לשינויים לפי בקשות הלשכות, ובכללם שינויים הנוגעים לבעלי תפקידים בכירים בלשכה, למשל בעל מניות, מנכ"ל או עו"ס אחראי; טיפול בתלונות נגד לשכות; ריכוז הממצאים מבדיקת הלשכות; אחריות לשימועים שנעשו בעקבותיהן; קבלת החלטות מינהליות בנוגע לרישיונות⁹¹ (שהלשכות היו חייבות בהן כתנאי מקדמי לקבלת היתר עד תיקון תש"ע של החוק). מאמצע שנת 2009 הועבר הטיפול בנושאים השונים בהדרגה מאגף רישוי והסדרה שבמשרד התמ"ת אל רשות ההגירה. בסוף ינואר 2010 האציל שר התמ"ת את הסמכות למתן הרישיונות לממונה, ומפברואר 2010 הועבר הטיפול בכל הנוגע ללשכות הפרטיות ממשרד התמ"ת אל רשות ההגירה. על ריכוז הטיפול בסוגיות הקשורות ללשכות מופקד מרכז הלשכות שברשות.

(א) בבדיקה שנעשתה במחוז המרכז מסר ממונה המחוז, שהוא כאמור גם הממונה על מחוזות הצפון והדרום, לנציגי משרד מבקר המדינה, כי בכל המחוזות שבאחריותו אין הפיקוח על הלשכות ועל מעסיקי העו"זים יזום על פי יעדי פיקוח ואכיפה שנקבעו מראש, אלא נעשה בעקבות תלונות ומידע המועברים למחוז.

בבדיקה אצל מרכז הלשכות עלה שתלונות או ידיעות הנמסרות לו בדבר לשכה כלשהי, ושעל פיהן אין היא עומדת בהוראות החוק, הנוהל או תנאי ההיתר - אלה מועברות לבדיקת המחוז שאליו שייכת הלשכה הפרטית. מרכז הלשכות שמר העתקים מהחומר שהעביר למחוזות, אבל לא ניהל רישום מסודר המאפשר לדעת לאיזה מחוז הועבר הטיפול, מתי הועבר, השלב שבו נמצא הטיפול, והאם התקבלו מהמחוז תוצאות הטיפול. בעקבות הביקורת ביולי 2010 בנה מרכז הלשכות טבלה שנועדה לעקוב אחר מצב הטיפול בפניותיו למחוזות הפיקוח והאכיפה.

(ב) כאמור, לפי חוק שירות התעסוקה ולפי נוהל הלשכות, אם לשכה פרטית חשודה בהפרת הוראות החוק, הנוהל או תנאי ההיתר שניתן לה כלשכה פרטית בסיעוד, על הממונה לערוך לה שימוע. לצורך השימוע עליו להודיע לה בכתב על החשד (להלן - כתב שימוע) ולאפשר לה לטעון את טיעוניה, אף הם בכתב. לאחר מכן, אם סבר הממונה שיש מקום לכך, הוא יוכל לסייג, להתלות, להתנות או לבטל את ההיתר שניתן לה.

על פי נתונים שמסר מרכז הלשכות למשרד מבקר המדינה ביולי 2010, בדיקתן של 15 מתוך 125 הלשכות (12%) שהיו רשומות ברשות ההגירה העלתה כי לכאורה הן הפרו הוראות שונות, וממוני המחוזות המליצו לערוך להן שימוע כדי לברר את החשדות.

ואולם הועלה שעד מועד סיום הביקורת לא גיבשו מחוזות הפיקוח והלשכה המשפטית של רשות ההגירה כתבי שימוע לאותן הלשכות לצורך בירור החשדות שהועלו נגדן, וממילא גם הממונה לא הוציא להן כתבי שימוע; וזאת אף כי בדיקתן של חמש לשכות הסתיימה כבר בינואר 2010 (חצי שנה ויותר לפני מועד סיום הביקורת), ובארבע לשכות אחרות הסתיימה בבדיקה בחודשים מרס, אפריל ומאי 2010. חוץ מלשכה אחת, כל היתר המשיכו לפעול.

90 סעיף 68 לחוק שירות התעסוקה.

91 רישיון לתיווך כוח אדם מאת שר התמ"ת לפי סעיף 63 לחוק שירות התעסוקה.

אלה כמה מן החשדות להפרות לכאורה של הוראות שונות: השמת עו"ז אצל מעסיק בטרם קיבל זה היתר העסקה; אי-עמידת החוזה שסיפקה הלשכה למעסיקים ולעו"זים בדרישות החוק לעניין השכר ושעות העבודה והמנוחה; אי-בדיקת תנאי המגורים שסופקו לעו"ז בבית המעסיק; גביית דמי תיווך שלא כדין⁹²; עו"ס מטעם הלשכה לא ביקר אצל המעסיק ביקורי טרום השמת עו"ז או ביקורים שלאחר השמת עו"ז; לא דווח למת"ש על שינויים בנוגע לעו"זים ולמעסיקים הרשומים בלשכה; הלשכה החליפה נושאי תפקידים או פתחה סניפים ללא אישור מרשות ההגירה.

כן הועלה שביוולי 2010 היו בטיפול הלשכה המשפטית של רשות ההגירה שלוש לשכות אחרות שעוד בדצמבר 2009 קיבלו מן הממונה כתב שימוע ובו ריכוז חשדות. במועד הביקורת היה הטיפול באותן לשכות בשלבים שונים, והממונה טרם החליט החלטה סופית בעניינן, וזאת אף שאחת מהן מסרה את תגובתה לכתב השימוע כבר בסוף שנת 2009. את ההיתר ללשכה השנייה סייג הממונה וקבע שממאי 2010 ועד לקבלת החלטה סופית בעניינה לא יותר לה להביא עו"זים מחו"ל. אשר ללשכה השלישית, בדצמבר 2009 עם תחילת ההליכים נגדה היא החזירה את רישיונה ואינה פעילה עוד.

עוד עלה כי אף שמפברואר 2010 הועבר הטיפול בכל הקשור ללשכות ממשרד התמ"ת אל רשות ההגירה, ממצאי הבדיקה בעניינה של לשכה אחת נוספת נשארו להמשך טיפול במשרד התמ"ת. בספטמבר 2010 כתב משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בלשכה זו הוקפא עד לסיום הבירור בסוגיה: האם נעשו הליכים לא תקינים הקשורים בבדיקת לשכה אחרת (שפעלה בענף החקלאות) אשר עובד משרד התמ"ת היה מעורב בבדיקת שתי הלשכות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היות שהבדיקה האמורה הסתיימה עוד בספטמבר 2009 והיות שהטיפול בממצאיה מתעכב, מן הראוי שרשות ההגירה תשקול בדיקה מחודשת בלשכה זו כדי לבחון כיצד היא פועלת בהווה.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה, שבשנת 2010 בעקבות בדיקת לשכות פרטיות ולאחר קבלת כתבי שימוע הפסיקו שלוש לשכות את פעילותן, ובלשכה אחרת הוגבלה עבודתו של בעל תפקיד בכיר במשך שנה. עם זאת מסרה הרשות שאכן התעכב חלק אחר של פעולות האכיפה נגד הלשכות מחמת חילופי גברי ברשות ההגירה. הרשות הוסיפה שהנושאים הללו יטופלו טיפול מסודר מעתה ואילך, זאת לאחר בחירתם של ראש מינהל אכיפה וזרים וראש מינהל השירות לאזרח ברשות ולאור עבודה אינטנסיבית הנעשית להסדרת המבנה הארגוני של שני המינהלים ולהסדרת יחסי הגומלין ביניהם.

4. אכיפה מינהלית על מעסיקי עו"זים: לפי חוק עו"ז⁹³, אם מעסיק לא קיים תנאים שפורטו בחוק, בהם תנאים שנקבעו בהיתר העסקה או חובה החלה עליו כלפי עובדיו, ייתן לו הממונה הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו, כלומר יערוך לו שימוע, ואם ימצא שיש מקום לכך, הוא רשאי לבטל את ההיתר. כן הוא רשאי, מטעם זה בלבד, לסרב לבקשת המעביד לקבל היתר העסקה. משך תקופת הסירוב: עד שלוש שנים⁹⁴.

92 שלא על פי חוק שירות התעסוקה, לשכה בישראל התקשרה עם לשכה בחו"ל אף שלכאורה הלשכה בחו"ל גבתה מהעו"ז סכום הגבוה מהתשלום החוזי שנקבע בהסכם בין שתי הלשכות. יצוין שהגוף המטפל באכיפה בנושא גביית דמי תיווך שלא כדין היא יחידת להב 433 של המשטרה.

93 סעיף 1טו(א) לחוק עו"ז.

94 עד תיקון תש"ע היה משך תקופת הסירוב למתן היתר העסקה: עד שנה.

על פי הוראות החוק, הוציאה רשות ההגירה את הנוהל "ביטול/הגבלת היתר/סירוב להקצאתו, למעסיקי עובדים זרים" (להלן - נהל הליך שימוע למעסיק). בנוהל זה נקבע שהממונה ישתמש בסמכותו לבטל, להגביל או לסרב להקצאתו של היתר, בעיקר למעסיקים שפגעו בזכויות בסיסיות של עו"זים או שהפרו את תנאי ההיתר הפרה יסודית.

על השימועים למעסיקי עו"זים בשל חשד כי הפרו הוראות שונות מופקד ברשות ההגירה "ממונה על אכיפה מינהלית". את התלונות שרשות ההגירה מקבלת בנושא היא מעבירה בדרך כלל לבדיקת מחוזות הפיקוח שלה; ואולם על פי נהל הליך שימוע למעסיק, אם סבר הממונה על אכיפה מינהלית כי המקרה חמור, הוא יכול לערוך שימוע למעסיק גם ללא בדיקה מקדמית. על בסיס ממצאי הבדיקה, הממונה על אכיפה מינהלית שולח למעסיק כתב שימוע שמרוכזים בו החשדות שהועלו נגדו ומאפשר לו לטעון את טענותיו בכתב. לאחר שהממונה על אכיפה מינהלית מקבל ובוחר את תגובת המעסיק, ואם לדעתו יש להפעיל נגדו הליכים מינהליים, הוא מעביר לאישורו של הממונה הצעת החלטה בעניין זה.

- (א) הממונה על אכיפה מינהלית מסר לנציגת משרד מבקר המדינה, כי מגיעות אליו תלונות רבות הן מעו"זים והן מעמותות שונות המטפלות בעו"זים, והוא מעביר לבדיקת מחוזות הפיקוח של רשות ההגירה. עם זאת נמצא שלצורך מעקב הוא לא עשה דבר, ובין השאר לא נמצא בידיו רישום מסודר שממנו היה אפשר ללמוד על היקף התלונות, על שלב הטיפול בכל תלונה ועל משך הטיפול בהן, וכן לא היה בידיו רישום בדבר העברת התלונות לטיפול במחוזות הפיקוח: אילו תלונות הועברו לבדיקה, מתי הועברו ולא יזוהו מחוז.
- (ב) בעת הביקורת באוגוסט 2010 נמצאו אצל הממונה על אכיפה מינהלית תלונות נגד מעסיקים בשלבי טיפול שונים, והועלה שהטיפול בהן התעכב לאורך זמן. במסמכים שנמצאו:

- (1) 14 תלונות שהממונה על אכיפה מינהלית טרם העביר לבדיקת מחוזות הפיקוח, וזאת אף ש-4 מהן הוגשו עוד בשנת 2009, ו-7 תלונות - עד סוף יוני 2010.
 - (2) 10 תלונות שלדבריו הועברו למחוזות הפיקוח אבל טרם נענו, וזאת אף ש-9 מהן הופנו למחוזות עוד בשנת 2009, ומקרה אחד הופנה בפברואר 2010.
 - (3) 12 תלונות שמחוזות הפיקוח בדקו והשיבו, אך הממונה על אכיפה מינהלית טרם טיפל בהן, וזאת אף שבנוגע ל-3 מהן הוא קיבל את תשובת מחוזות הפיקוח עוד בשנת 2009, ובנוגע ל-8 נוספות הוא קיבל תשובות מהמחוזות לכל המאוחר עד אפריל 2010.
 - (4) 7 תלונות שהמשטרה טיפלה בהן, אבל לא הצליחה לבסס האשמה בעברה פלילית. היא העבירה את הטיפול בהן לממונה על אכיפה מינהלית, כדי שישקול האם יש מקום לאכיפה מינהלית. הוא טרם טיפל בתלונות, אף ש-5 מהן הועברו אליו עוד באוגוסט 2009.
 - (5) 8 תלונות שבעניינן שלח הממונה על אכיפה מינהלית כתבי שימוע למעסיקים עוד בתחילת 2010. אף שכתב השימוע האחרון נשלח עוד במרס 2010, ולא התקבלו תגובות המעסיקים, הוא לא דאג לפנות אליהם שוב ולדרוש את תגובותיהם.
 - (6) 6 תלונות שבעניינן התקבלו תגובות המעסיקים לכתב השימוע לכל המאוחר במרס 2010, אך לדברי הממונה על אכיפה מינהלית, טרם התקבלה החלטה בעניינם.
- בחשדות נגד מעסיקים בעניין הפרות לכאורה של הוראות שונות, שטרם התבררו, כלולים חשדות להעסקת העו"ז באופן חלקי; לאי-ביצוע תשלומים שונים לעו"ז, בהם תשלום שכר או ביטוח רפואי; לגביית כספים ממנו בעבור רישום פיקטיבי אצל המעסיק; להעסקתו שלא על פי תנאי

ההיתר או בעבודה אחרת או במקום עבודה אחר; ללינתו שלא בבית המעסיק; להפעלת אלימות נגדו; ולהטרדה מינית.

(ג) אשר להחלטות להגביל או לבטל היתרי העסקה לתקופה מסוימת, בנובמבר 2009 הנחה הממונה את הממונה על אכיפה מינהלית כי עליו לדאוג שמידע זה יופץ ליחידות השונות ברשות ההגירה, בהן יחידות האכיפה ויחידות ההיתרים, כדי שיפעלו על פי ההחלטות. יצוין שמידע זה אמור להיות מוזן למערכת המחשוב של משרד הפנים ("אביב").

באוגוסט 2010 מסר הממונה על אכיפה מינהלית למשרד מבקר המדינה רשימה של 12 מעסיקים שהוא טיפל בהם בשנת 2010; ל-10 מהם הוחלט לבטל את ההיתר למשך שנה או יותר. ואולם בבדיקה שנעשתה במערכת "אביב" באוגוסט 2010 הועלה שבנוגע ל-5 מהם לא הוזן המידע על ביטול ההיתר, אף שבנוגע ל-2 מהם הוחלט עוד בינואר 2010, ובנוגע ל-3 האחרים - בסוף יולי 2010, שבוע לפני הבדיקה במחשב.

(ד) בשנת 2008 ביקשו ארגוני נכים כי כל החלטה לשלול את היתרו של נכה תישקל בזהירות בשל הנזק הרב העלול להיגרם לו מכך. בעקבות זאת הנחה שר התמ"ת דאז מר אלי ישי, כי הממונה לא יבטל היתר של נכה קשה אלא בהמלצתה של ועדה בראשות שופט בדימוס.

בנובמבר 2009 הודיעה השופטת בדימוס שעמדה אז בראש הוועדה כי היא מסיימת את כהונתה בה, ומאז ועד מועד סיום הביקורת, במשך שמונה חודשים, לא התכנסה הוועדה. מאותו מועד הצטברו אצל הממונה על אכיפה מינהלית 27 תיקים נגד נכים שהטיפול בהם לא קודם בשל ההמתנה לדיון בוועדה זו.

החשדות נגד המעסיקים הנכים על הפרות לכאורה של הוראות שונות כוללים, בין היתר: העסקה חלקית של העו"ז; אי-ביצוע תשלומים שונים לעו"ז, בהם תשלום שכר או ביטוח רפואי; העסקתו בעבודות שונות ולא בסייעוד; דרישת תשלום ממנו בעבור הסדרת רישיון העבודה; הפעלת אלימות נגדו; הטרדה מינית.

בשל קושי לאתר שופט בדימוס שיעמוד בראש הוועדה הנחה שר הפנים מר אלי ישי ביוני 2010, כי עד שזה ימצא יש לגייס עורך דין חיצוני שימלא את התפקיד זמנית. בעקבות זאת הנחה יועץ השר את הממונה כי יתחיל בהליכים לאיתור עורך דין.

ועדה בראשות שופט בדימוס אמורה אפוא לבחון חשדות שהועלו נגד מעסיקים-נכים, ובשל נכותם הוועדה אמורה לבחון אותם בחינה זהירה יותר טרם שלילת ההיתרים. ואולם חשדות אלו דומים בעיקרם לחשדות שהועלו נגד מעסיקים-קשישים, ושלילת ההיתרים עלולה לגרום להם נזק שאינו פחות מן הנזק לנכים. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהטלת סנקציות מינהליות על קשישים בעלי היתר להעסיק עו"ז תיעשה גם היא על בסיס המלצתה של ועדה כאמור.

רשות ההגירה בתשובתה מדצמבר 2010 מסרה למשרד מבקר המדינה שמערך האכיפה המינהלית על מעסיקי עו"זים טרם נבחן, ולא נקבע לו מבנה ארגוני. האכיפה המינהלית בתחום זה במהלך 2010 הייתה חלקית ולא סיפקה את כל הצרכים. הרשות הוסיפה שרישום ומעקב נעשים בעת האחרונה על כל התלונות והבדיקות, וחל שיפור בהליך. היא ציינה שבכוונתה לבדוק את המבנה הארגוני ולשפרו כדי ליצור מערכת ראויה.

אשר להליך קבלת ההחלטות הנוגעות לביטול היתר להעסיק עו"ז בסיעוד, שר הפנים מר אלי ישי מסר בתשובתו למבקר המדינה כי בנובמבר 2010 מינה הממונה ועדה מייעצת בנושא ביטול היתרים להעסקת עו"ז בסיעוד. הוועדה מונתה לחצי שנה, ובראשה יעמוד מנהל מינהל אכיפה וזרים שברשות ההגירה. השר הוסיף כי ועדה זו תדון בכל המקרים שבהם עומד על הפרק ביטול היתריהם של מעסיקי עו"זים בסיעוד - אם קשישים ואם נכים.

5. ייעול האכיפה והחמרת הענישה בגין העסקת עו"ז שלא כדין: בשנים האחרונות הופעלו הליכי אכיפה בגין עברות של העסקה שלא כדין לפי חוק עו"ז באמצעות הגדרתן "עברות מינהליות" לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העבירות המינהליות), וזאת מתוך השערה כי האכיפה המינהלית תיעל את ההליכים ותביא לידי סיומם במהירות.

מנתונים שהתקבלו מרשות ההגירה עלה שמינואר 2009 עד אוגוסט 2010 הוטלו קנסות ב-52 תיקים שנוהלו נגד מעסיקים בתחום הסיעוד בשל עברות שונות, בהן העסקה שלא כדין או ללא חוזה כנדרש, אי-תשלום שכר מינימום או ביטוח רפואי וניכויי יתר משכרו של העו"ז. סכום הקנסות שהוטלו היה כ- 395,000 ש"ח.

בדברי ההסבר להצעת חוק עובדים זרים (תיקון מס' 14) (העסקה שלא כדין - הגברת האכיפה), התש"ע-2010⁹⁵, צוין כי מאחר שלהוכחת קיומן של עברות העסקה שלא כדין נדרש להוכיח שקיים יסוד נפשי של מודעות מצד המעביד להיותו של העובד עו"ז, ומאחר שהקנסות המינהליים שנקבעו על עברות אלו גבוהים למדי, האכיפה המינהלית מביאה לידי חוסר יעילות דווקא. חוסר היעילות בא לידי ביטוי בשיעור גבוה של נקנסים בשל העסקה שלא כדין המבקשים להישפט בבית המשפט, ולרוב הבקשות האלה קדמו בקשות לביטול הקנסות. וכך במקום שהאכיפה המינהלית תיעל את ההליכים ותביא לידי סיומם במהירות, היא גורמת לקיום הליכים ממושכים ומסורבלים לפני התובע במסגרת בקשות לביטול הקנסות, ובסופו של דבר וביותר ממחצית המקרים היא מסתיימת בהליך פלילי בבית המשפט. עוד נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק כי בשל התרחבות התופעה של העסקת עו"ז שלא כדין החליטה ועדת השרים לענייני עו"ז להתמודד עם תופעה זו באמצעות הגברת האכיפה בתחום העברות על חוק עו"ז. על כן משרד המשפטים שוקד על תיקון של תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - עובדים זרים), התשנ"ב-1992, כדי לבטל את תחולתו של חוק העבירות המינהליות על הסעיפים 2(א), 4(א) ו-1(ב) לחוק עו"ז, שעניינם עברות של העסקת עו"ז שלא כדין. בעקבות תיקון התקנות והחוק יוגשו כתבי אישום על עברות אלו לכשיהיו ראיות לכאורה לביצוען.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שקידומו של תיקון התקנות האמורות מותנה בסיומה של חקיקת תיקון חוק עו"ז בעניין העסקה שלא כדין, שהוזכר לעיל. הוא הוסיף שעם סיום הליכי חקיקה אלו ואם תאשר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת את ההצעה, הוא ימשיך בהתקנת התקנות, המשלימה את חקיקת תיקון החוק.



עולה אפוא שמאז הועברה האחריות על הטיפול בלשכות הפרטיות בסייעוד לאחריותה הבלעדית של רשות ההגירה, התעכב לאורך זמן הליך האכיפה המינהלית על הלשכות שנחשדו בהפרת הוראות שונות. בפועל למרביתן טרם נערך שימוע כדי לברר אם אכן הן עברו את העברות, וממילא לא התקבלו החלטות בעניין המשך פעילותן. אשר לבעלי היתר להעסקת עו"ז בסייעוד שנחשדו בהפרת הוראות שונות - נמצא שגם האכיפה המינהלית עליהם התעכבה לאורך זמן והוזנחה בשלבים שונים של הטיפול.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל רשות ההגירה למלא את תפקידה המרכזי ולפקח פיקוח הדוק על הלשכות הפרטיות ועל המעסיקים, כדי להשיג בכך את מטרות השיטה החדשה. בה בעת, באמצעות הגברת הפיקוח עליה להעניש ולהרתיע את מפרי החוק המנצלים את חולשותיהם של מגזרים חלשים - קשישים סיעודיים או עו"זים.

סיכום

הטיפול בקשיש בסביבתו החברתית הטבעית - במשפחתו ובקהילתו - נתפש עדיף מן הטיפול במוסדות. אחת הדרכים להשארת הקשישים המוגבלים בתפקודם בקהילה היא טיפול בהם בביתם בידי עובד זר. קשישים שנבחנו במבחן תלות, ועל פיו נקבע שהם זקוקים להשגחה, לטיפול ולסיוע בכל שעות היממה, זכאים לקבל היתר להעסקת עו"ז בסייעוד.

בספטמבר 2006 אימצה הממשלה את המלצותיו של צוות בין-משרדי בדבר שיטה חדשה להעסקת עו"ז בסייעוד. השיטה החדשה נועדה בעיקר לשפר את השירות הסייעודי לקשיש, להבטיח את זכויותיו של העו"ז ולפקח פיקוח הדוק על הלשכות, שימנע בין היתר הבאת עו"זים מחו"ל כל עוד נמצאים בארץ עו"זים בני השמה. מספטמבר 2008 הטיפול בהעסקתם של עו"זים הועבר בהדרגה ממשרד התמ"ת לרשות ההגירה שבמשרד הפנים, והיה על הרשות להפעיל את השיטה החדשה.

ואולם נמצא שרשות ההגירה טרם השלימה את היערכותה ליישום כל מרכיבי השיטה החדשה, אף שעברו שנתיים מאז הועבר הטיפול לאחריותה, וכך עדיין לא יושמו עקרונות השיטה באופן מיטבי. אשר למשרד התמ"ת, למרות קביעתו של בית המשפט העליון, משרד זה טרם סיים להסדיר את תבנית העסקתו של העו"ז.

על רשות ההגירה לפעול ביתר שאת להסדרתם וליישומם של מכלול הנושאים הקשורים בהעסקת עו"ז בסייעוד. עליה לבחון, לנתח ולאבחן תמיד את צורכיהם של הקשישים ולהתאים להם את הנחיותיה כך שהמנגנונים הפועלים מטעמה יקלו על הקשישים ויסייעו לשפר את איכות חייהם, זאת מתוך שמירה על זכויותיהם של העו"זים. כן על הרשות למנוע בעד הלשכות מלהביא עו"זים מחו"ל כל עוד שוהים בארץ עו"זים בני השמה, ועליה לשוב ולשקול עם גופים נוספים, כמשרד האוצר, מה ראוי להיות מספרם המזערי והמרבי של המעסיקים והעו"זים הרשומים בכל לשכה.

