



מיסים והיטלים המושגים על חקלאים המעסיקים עובדים זרים בישראל בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD

טל שלומי, אורי צוק בר, ינואר 2011

בדו"ח המוצג להלן בחינה של נושא המיסים וההיטלים המושגים על חקלאים המעסיקים עובדים זרים בישראל בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD.

החומר המובא בדו"ח זה נאסף ונערך בסיוע היחידה לקשרי חוץ (אריה רגב) והרשות לתכנון (ד"ר תניב רופא ויהודית כרמי) וכולל מידע מנציגי ה-OECD לגבי המדיניות בארצות הארגון, מידע שהתקבל ממר עופר זקס, ציר יועץ לענייני חקלאות ליד הקהילה האירופית בבריסל, כמו גם עיקרי הדברים בפרסום של ה-OECD המוקדש לשוק העבודה והמדיניות הסוציאלית בישראל. בנוסף, נבחנה מול הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר המדיניות הקיימת בישראל, כולל התייחסות למספר עבודות שנעשו בתחום זה.

המצב בישראל - על החקלאים המעסיקים עובדים זרים מוטלים המיסים והאגרות המפורטים להלן: אגרת בקשה 570 ש"ח, אגרה שנתית 1,140 ש"ח ומס מעסיקים בשיעור 10% מהברוטו (נכון ל-2011).

השוואה למדינות ה-OECD

המיסים וההיטלים בישראל גבוהים מאשר בכל מדינה אחרת ב-OECD הן במונחים יחסיים (בהשוואה לשכר המינימום) והן במונחים מוחלטים. מבין מדינות ה-OECD ישראל היא המדינה היחידה הגובה מס מעסיקים על העסקת עובדים זרים.

במדינות ה-OECD האחרות נגבים היטלים עבור אשרת כניסה וחיזושה ולעיתים גם עבור שירותי רשויות ההגירה. בדרך כלל המעסיק הוא שמשלם את היטלי הבקשה או האישורים הנוספים. עובדים משלמים בדרך כלל היטל לכיסוי עלות הנפקת האשרות או יותר מכך.

זאת ועוד, המכשיר העיקרי ליצירת העדפה לעובדים מקומיים במדינות ה-OECD הוא ניתוח צרכי שוק העבודה (ה-"labour market test", דרישה להוכיח כי אין עובד מקומי זמין לעבודה על ידי פרסום מודעה) והבטחת שכר תחרותי ותנאי העסקה תחרותיים.¹

בארה"ב התשלום עבור ויזה מסוג H-2A המאפשרת עבודה זמנית בחקלאות הוא כ-300 דולר ארה"ב, הויזה ניתנת לתקופה של שנה וניתן להאריכה לשלוש שנים לכל היותר. בקנדה מוטל על המעסיק תשלום של 200 דולר קנדי.

¹ OECD Review of Labour Market and Social Policies ISRAEL, פורסם ב-2010.



בניו זילנד במסגרת התוכנית לעובדים עונתיים רשומים (Registered Seasonal Employer RSE) העובד משלם 715 דולר ניו זילנדי (כ-540 דולר ארה"ב) והמעסיק 190 דולר ניו זילנדי (כ-145 דולר ארה"ב). בכל המדינות האלה אסורה גביית דמי תיווך. במדינות אחרות ב-OECD יש לסוכנויות פרטיות תפקיד מוגבל. במדינות אירופאיות ההיטלים על עובדים זמניים בחקלאות אף נמוכים מאלה. בקוריאה בה מתקיימת תוכנית ההעסקה אשר לא חלה על ענפי החקלאות (Employment Permit System EPS), מוטל על המעסיק היטל בגובה של כ-1,000 דולר לעובד, אך הממשלה מטפלת בכל תהליך הגיוס.²

עובדים זמניים במדינות האיחוד האירופי³

התלות של החקלאים באירופה בעובדים זמניים (המונח המקובל באירופה) מוגבלת לאור הצטרפותן של מדינות חדשות ממרכז אירופה ומזרחה אשר להן תפקיד חשוב במתן פתרונות עבודה לסקטור החקלאי במדינות הוותיקות. במרבית המדינות הוותיקות הוסרו באופן מלא מגבלות התנועה על אזרחים מעשר המדינות אשר הצטרפו לאיחוד ב-2004. לגבי שתי המצטרפות החדשות, רומניה ובולגריה, ישנן עדיין מגבלות מסוגים שונים.

אין כיום באיחוד האירופי מדיניות הרמונית לעניין עובדים זמניים שאינם אזרחי מדינות האיחוד האירופי. עובדים זמניים כאלה נדרשים לויזת עבודה (Long stay visa category D) והיתר מגורים. **המדינות השונות דורשות תשלום אגרה בטווח של 75 - 100 אירו.** במרבית המקרים על מעסיק המבקש להעסיק עובד שאינו אזרח האיחוד האירופי להוכיח שאין באפשרותו למצוא עובד מקומי. ההוכחה פשוטה יחסית, וכוללת פרסום מודעת "דרושים" במשך מספר שבועות ו/או הוכחה שנעשה מאמץ סביר אחר.

צרפת: בצרפת מועסקים מדי שנה אלפים רבים של עובדים זמניים. העובד נדרש לבקש היתר לעבודה זמנית וזאת לאחר שהמעסיק הביע רצון להעסקתו. המעסיק אחראי לתהליך ולהעברת ניירות לרשויות (ויזת העבודה). האישור ניתן לשנה במהלכה רשאי העובד לעבוד 6 חודשים, אישור זה ניתן להארכה עד לתקופה של 3 שנים. **החל מינואר 2010 ניתנו הקלות מס למעסיקים מתוך הכרה בנטל המוטל על כתפי המעסיק. ממשלת צרפת מחזירה למעסיקים חלק מסוים מעלות המעסיק, כאשר התנאי לכך שהעובד לא יעבוד יותר מ-119 יום בשנה.** אין היטלים נוספים על המעסיק מעבר לאלה שפורטו.

ספרד: ממשלת ספרד הכירה בצורך בעובדים זמניים לתקופת הקטיף. המשרד לענייני הגירה מפרסם תקנות לעובדים הזמניים מדי שנה. הרשויות בספרד מבצעות הערכה שנתית של הביקוש והצורך בעובדים זמניים. משך העסקה של עובד זמני לא יעלה על תשעה חודשים בשנה קלנדארית. עובד זמני חייב לחזור למולדתו בתום החוזה או מכסת ימי העבודה. על המעסיק להבטיח מספר תנאים כולל הספקת תנאי מחיה ומגורים נאותים וכיסוי עלויות הנסיעה של העובד ממקום מגוריו בארץ מוצאו למקום העסקתו בספרד וחזרה. האחריות על יציאתו של העובד בתום תקופת העסקה היא על המעסיק.

² תכתובת דוא"ל מתאריך 10.1.2011 עם מר Jonathan Chalof

International Migration Division Directorate of Employment, Labour and Social Affairs OECD

³ מקור: תכתובת דוא"ל מתאריך 11.1.2011 עם מר עופר זקס, ציר יועץ לענייני חקלאות, משלחת ישראל ליד הקהילה האירופית המחלקה החקלאית.



דו"ח ה-OECD

בדו"ח שפרסם ארגון ה-OECD¹ נשלל מכל וכל השימוש בהיטלים הגבוהים המושתים כיום על מעסיקהם של עובדים זרים בארץ כמכשיר עיקרי ליצירת העדפה לעובדים מקומיים. על פי ממצאי הדו"ח ההיטלים הגבוהים על המעסיקים בישראל אינם מועילים למטרתם, משום שאינם מהווים תמריץ לשכירת עובדים מקומיים. **אין חברה אחת ב-OECD העושה שימוש בהיטלים כמכשיר עיקרי להעדפת עובדים מקומיים.**

על פי הארגון, המכשירים העיקריים המקובלים במדינות ה-OECD להבטחת הקצאת יעילה של עובדים זרים הם:

1. קביעת כמות העובדים הזרים להם נזקקת המדינה באמצעות פרסום המשרות וההוכחה כי לא ניתן לאיישן באמצעות עובדים מקומיים (labour market test).
2. אכיפת שכר תחרותי ותנאי העסקה הוגנים.
3. הנהגת שיטות יעילות והוגנות לגיוס העובדים.

זאת ועוד, במצבים של מחסור בעובדים מקומיים הרי שההיטלים הגבוהים מזיקים. ברבות ממדינות ה-OECD כאשר יש מחסור בעובדים בסקטורים מסוימים, המתאפיינים בדרישה לעובדים לא מיומנים ובשכר נמוך, המדינות פועלות להפחתת העלויות לעובדים הזרים ולמעסיקהם, על מנת לתמוך בסקטור ולמנוע ניצול העובדים (ראה לעיל: צרפת).

אחת ההמלצות בדו"ח היא גיוס עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים. הסכם בילטרליים לעבודות עונתיות והעסקה קצרת מועד קיימים במספר מדינות OECD ביניהן גרמניה, קנדה, ספרד וצרפת. הסכמים בילטרליים קצרי מועד יאפשרו לישראל גמישות בגיוס עובדים והפחתת מספרם בהתאם לצרכים.

דיון ומסקנות

המיסים המוטלים על החקלאים המעסיקים עובדים זרים אינם יעילים והם זרם הכנסות למדינה יותר מאשר תמריץ לשכירת עובדים מקומיים. **ישראל היא המדינה היחידה ב-OECD בה ההיטלים מכוונים להגדלת עלות העסקה של העובדים הזרים כמכשיר ליצירת העדפה להעסקת עובדים מקומיים.**

המס הנמהל בקופת הכנסות המדינה, אינו מוריד בפועל את הביקושים - הרצון להמשיך ולקיים את המשק ולא לצמצמו בגין מחסור בעובדים - חזק מהכל והחקלאים משלמים את המס ומבקשים את העובדים הזרים.

הקביעה של הממשלה כי גם לטווח הארוך יהיה צורך בהקצאת עובדים זרים לחקלאות, אם כי בכמות פחותה מזה הנהוגה היום, מראה שקיימת הבנה כי למעשה התחלופה עם עובדים ישראלים היא מינימלית אם בכלל. ולכן אין סיבה להטיל מס שמטרתו כביכול היא להפוך את העסקת העובדים הזרים ליקרה יותר וכדאית פחות. "מכסת הברזל" המיועדת לחקלאות הינה מכסת חסר בעוד הביקושים לעובדים זרים גדולים פי כמה וזאת למרות המס, ולכן למרות כי בדו"ח הוועדה בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין אשר פורסם בינואר 2010 מצויין שקיימים יחסי תחלופה בין עובדים ישראלים לא משכילים לזרים בענף החקלאות, **נראה כי בהיקפים בהם מדובר מס זה לא יהיה אפקטיבי לשינוי תמהיל העובדים.**