

# 18

**פורום קיסריה**  
להתוויית מדיניות  
כלכלית לאומית

.....  
יוני 2010

## העסקת עובדים זרים

ראש הצוות

.....  
**צבי אקשטיין**



## הצוות המכין

ראש הצוות

פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל

חברי הצוות

יוסי אדלשטיין, ראש אגף זרים, רשות ההגירה  
שרון גמבשו, סגן הממונה על אגף התקציבים, משרד האוצר  
אבשלום (אבו) וילן, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל  
קרן טרנר, רכזת פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר  
פרופ' ערן ישיב, אוניברסיטת תל אביב; בנק ישראל  
יהודה (יוד'קה) שגב, מנכ"ל התאחדות התעשיינים

עוזר מחקר

אור נוריאל, המכון הישראלי לדמוקרטיה; בנק ישראל



## תוכן העניינים

5	<b>תקציר</b>
7	ההמלצות
10	<b>השפעות כלכליות-חברתיות של העסקת עובדים לא מקומיים זמניים</b>
11	תעסוקה ושכר
12	העוני והאי-שוויון במשק
13	ההרכב הענפי וגורמי הייצור במשק
14	הצבר ההון האנושי והצמיחה הכלכלית
14	השפעות חברתיות וחיצוניות
15	היבטים נוספים
15	<b>תמונת מצב</b>
15	התפתחות ההעסקה של עובדים זרים
18	ניתוח מצב ענפי: עובדים זרים בהיתר
23	<b>השוואה בין-לאומית</b>
23	רקע
24	מאפיינים עיקריים במדיניות העסקתם של עובדים לא מקומיים
25	<b>המלצות מדיניות</b>
25	הגירה
26	סיעוד
27	בינוי, תעשייה ואחרים
27	חקלאות
27	העסקת עובדים לא ישראלים (לא חוקיים, נטולי היתר תעסוקה)
28	עובדים פלסטינים
30	<b>נספחים</b>
30	נספח 1: השוואה בין-לאומית
32	נספח 2: המודל הקנדי בסיעוד
34	<b>רשימת המקורות</b>



## תקציר

מסמך זה מציג את ההשפעות הכלכליות-חברתיות של העסקת עובדים לא ישראלים זמניים על התעסוקה, על השכר ועל העוני של ישראלים. כן מתאר המסמך את המצב הנוכחי בישראל, מבחינת העסקת לא ישראלים, משווה אותו למצב במדינות מפותחות נבחרות ומעלה המלצות וכיווני חשיבה למדיניות בתחומים שעדיין אינם מטופלים במלואם.

השכר ורמת החיים במדינות המתפתחות נמוכים משמעותית מאלו שבמדינות המפותחות; לפיכך המדינות המפותחות מושכות את תושבי המדינות המתפתחות לחפש עבודה בהן, ולו ארעית. שכר המינימום במדינות המפותחות גבוה בהרבה מהשכר המקובל לעובדים בענפים רבים (בינוי, חקלאות וסיעוד) בארצות המוצא של המהגרים. ההיצע הגדול של עובדים אלו בארצות המוצא מאפשר לברור עובדים שכישרויהם עולים על אלה של העובדים המקומיים הלא מיומנים.

**הגדלת ההיצע של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות ששכר הסף (reservation wage)<sup>1</sup> שלהם נמוך במיוחד יוצרת לחץ מידי להורדת השכר לעובדים דומים וכן לעובדים בעלי מיומנויות נמוכות יותר. יכולתם העדיפה של המהגרים והיעדר הגישה שלהם לשירותי רווחה דוחפת עובדים מקומיים, בצורה רוחבית ובענפים הדומים, לתעסוקה בעבודות בשכר נמוך וכן אל מערכת הרווחה המקומית המוציאה את חלקם משוק העבודה. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות של התושבים המקומיים.**

שוק העבודה הישראלי מתאפיין זה זמן רב בשיעורי תעסוקה נמוכים של פרטים חסרי מיומנויות מקצועיות ובשכר נמוך של עובדים לא משכילים. כתוצאה מכך, ובגלל גורמים נוספים, כהעסקה המונית של עובדים לא ישראלים, ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות בישראל הם גבוהים יותר מבכל מדינות OECD.

העסקת עובדים פלסטינים בישראל החלה מיד לאחר מלחמת ששת הימים (1967). במחצית הראשונה של שנות התשעים, בעקבות אירועים ביטחוניים, הוחל במקומם בהעסקה נרחבת של עובדים זרים. כיום מועסקים בישראל כ-77 אלף עובדים זרים בעלי היתרים (חוקיים) וכ-125 אלף עובדים זרים ללא היתרים (לא חוקיים), ויש עוד עובדים זרים רבים המעוניינים לעבוד בישראל. מספר ההיתרים לעובדים פלסטינים בתחומי הקו הירוק עומד על 28,600, ולפי אומדני הלמ"ס מועסקים עוד כ-25 אלף פלסטינים ללא היתר. העסקת עובדים לא ישראלים בהיתר נפוצה בעיקרה בענפי החקלאות, הבינוי והסיעוד.

ממדי ההעסקה של לא ישראלים בשוק העבודה הישראלי גבוהים בהשוואה בין-לאומית. השוואות בין-לאומיות הן בעייתיות עקב הגדרות שונות של עובדים זרים, אולם כאשר מתמקדים בעובדים לא מקומיים זמניים בלבד, נמצא שהשיעור אצלנו כפול מהמקובל בעולם המערבי, ואף יותר מכך אם משווים רק עובדים לא משכילים (להרחבה ראו דוח אקשטיין 2008). העסקת עובדים זרים בהיקף גדול אינה תומכת ביתרונה היחסי של מדינת ישראל - ידע וחדשנות. היא מובילה לייצור עתיר עבודה זולה, שבו התפוקה לעובד נמוכה, וכך תורמת להישרדותם של מקצועות וענפים שלולא העסקת עובדים לא ישראלים הם לא היו יכולים להתקיים במשק הישראלי. כיוון שהנפגעים העיקריים מהעסקת לא ישראלים הם בעלי מיומנויות נמוכות והנהנים העיקריים הם המעסיקים ועובדים מיומנים

\* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

1 שכר הסף: השכר הנמוך ביותר שתמורתו עובדים מוכנים לעבוד גם בהיעדר שכר מינימום.

המשתייכים לשכבות החזקות, העסקת עובדים לא ישראלים מרחיבה את הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק.

להעסקת עובדים לא ישראלים בהיקף כה נרחב יש גם השלכות ארוכות טווח על החברה. תהליך זה מעורר סוגיות חברתיות, מוסריות ומשפטיות בתחום ההגירה, אשר משפיעות על גיבוש המדיניות כלפי עובדים זרים. לכך משמעות ייחודית במדינה שבה ההגירה של מי שאינו יהודי או בעל זיקה מיידית לתושב מקומי אינה מותרת על פי חוק.

ממשלת ישראל מתמודדת עם מציאות ההשלכות הכלכליות והחברתיות של העסקת עובדים לא ישראלים בצורה אינטנסיבית מאז תחילת העשור לפחות. התמודדות זו כוללת שינויים רבים במספר ההיתרים; שינויים בשיטות ההעסקה, במיסוי ובאגרות לעובדים; הקמת משטרת הגירה (2003); והקמת רשות הגירה ואוכלוסין (2009). המדיניות בתחום העסקתם ושהייתם של עובדים לא ישראלים לוקה בחסר בעיקר בתחומים האלה:

1. מניעת הפגיעה בשכר ובתעסוקה של ישראלים בעלי מיומנויות דומות לאלה של עובדים לא ישראלים זמניים המקבלים היתר תעסוקה.
2. אכיפה של הסדרי העסקה וחיים נאותים לבעלי היתרי עבודה זמניים.
3. מניעת העסקה וכניסה של עובדים לא ישראלים ללא היתר עבודה.

כיום פועלות מספר ועדות העוסקות בנושא העובדים הזרים על כל היבטיו: סוגיית ילדי העובדים מטופלת בוועדה בין-משרדית, בראשות יוסי אדלשטיין מרשות ההגירה; ועדה בין-משרדית, בראשות משרד האוצר, עוסקת בהסדרת העסקת העובדים הזרים בענף הסיעוד; ועדת אקשטיין מטפלת בנושא העובדים הפלסטינים; ועדת שרים בראשות שר המשפטים עוסקת בנושא חוק ההגירה למדינת ישראל, על שלל היבטיו.

במאי 2009 נחתם הסכם בין הממשלה לחקלאים שהושתת על מסקנות והמלצות ועדת אקשטיין בנושא העובדים הזרים בחקלאות. ועדות אלו פעלו ופועלות על רקע דוח ועדת אקשטיין לתעסוקה (2008). במסמך שלהלן ינוסחו ההמלצות ודפוסי החשיבה. מטרתו: לשמש בסיס רעיוני ולספק דרכי פתרון לבעיות שעסקה בהן כל אחת מן הוועדות.

תמונת המצב של העסקת עובדים לא ישראלים על פי ענפים:

- **בינוי.** בשנים האחרונות פחת מאוד מספר ההיתרים לעובדים זרים בענף הבינוי. על פי החלטות הממשלה מספרם ירד לאפס בשנת 2012 (כיום מספר ההיתרים הוא 8,000, וביולי השנה הוא ירד ל-5,000). ישנם כ-25 אלף היתרים לפלסטינים, נכון לשנת 2009, ובמסגרת הוועדה לבחינת תעסוקת פלסטינים נידון גם היקף תעסוקת עובדים לא ישראלים בענף. נראה שיש בענף העסקה ללא היתר בהיקפים גדולים ביותר.
- **חקלאות.** ביום 12.05.2009 נחתם הסכם בין הממשלה לחקלאים להפחתת מספר ההיתרים לעובדים מ-26 אלף כיום ל-18,500 בשנת 2015 תוך סבסוד מיכון וטכנולוגיה חקלאית וכן סבסוד חלקי של עובדים ישראלים בענף. על פי הבנות ההסכם, בימים אלה יוצא לדרך פיילוט עובדים זרים עונתיים. אין כנראה העסקה ללא היתר בהיקפים גדולים בענף החקלאות.
- **סיעוד.** בהתאם לנתוני מת"ש, נכון לפברואר 2010 יש למעלה מ-44 אלף עובדים זרים בענף, ומספר הזכאים להיתר גדולה אף יותר - למעלה מ-100 אלף זכאים בתום שנת 2008. שיטת ההעסקה אינה מטילה שום רף עליון על הכמות; זו נקבעת לפי מספר הפרטים המקבלים זכות לעובד סיעוד. על עובדי הסיעוד מוטלות מגבלות רבות, כגון האיסור להקים בישראל משפחה וללדת ילדים. הנושא

נמצא כיום בטיפול ברשות צוות בין-משרדי אשר מטרתו להסדיר את הנושא בהתאם למקובל במדינות המפותחות. העסקה ללא היתר קיימת כנראה בהיקפים לא גדולים, אך מענף זה רבים עוברים לתעסוקה לא חוקית במשק בית, בטיפול בילדים ועוד.

- **שירותי אירוח ואוכל, תעשייה ושירותים עסקיים אחרים.** ישנם היתרים במספרים קטנים. יש כנראה העסקה ללא היתר בהיקפים גדולים בענפי המלונאות, המסעדות ושירותי הניקיון, במיוחד באמצעות חברות לכוח אדם.

- **עובדים לא ישראלים ללא היתר (לא חוקיים).** היום שוהים בישראל ללא היתר כ-125 אלף עובדים זרים ועוד כ-25 אלף פלסטינים. נוסף על אלה ישנם כ-24 אלף איש שהסתננו לישראל ממדינות אפריקה דרך גבול מצרים. רובם המכריע נמצאים בישראל במעמד של מבקשי מקלט או שוהים לא חוקיים. מספר קטן מתוכם מוגדר פליטים. הם מועסקים בעיקר בענפי השירותים והמלונאות. בהחלטת ממשלה בינואר 2010 הוגברו הקנסות והאכיפה על מעסיקי עובדים לא ישראלים ללא היתר או שלא בהתאם להיתר שברשותם. כמו כן ניתנו הנחיות לתיאום נתונים בין רשות ההגירה והאוכלוסין לרשות המסים כדי למנוע ניכוי מס למעסיקי עובדים ללא היתר.

על רקע המצב הזה מצאנו לנכון לנסח המלצות בתחומים שבהם נדרשים, להערכתנו, תיקונים או הערכה מחודשת. כיוון שחלקם כבר נמצאים בטיפול הממשלה ובוועדות, החלטנו לחלק את המלצותינו לפי נושאי הטיפול של הוועדות.

## ההמלצות

### הגירה

**היעד: התוויית מדיניות הגירה העולה בקנה אחד עם ערכי מדינת ישראל.**

(1) **המלצה לוועדת שרים בנושא חוק ההגירה בראשות שר המשפטים.** מומלץ לוועדת השרים בענייני הגירה לבחון את סוגיית הגירתם של עובדים זרים חוקיים לישראל, אם מדובר במי שעבדו בישראל תקופה ארוכה או מי שלתחום מומחיותו תרומה מיוחדת למדינת ישראל.

### דרכי הגעה והעסקה

**היעד: הפחתת זמי התיווך הלא חוקיים הנגבים מהעובדים הזרים והסדרת תהליכי גיוסם והעסקתם.**

**המלצות לצוות בין-משרדי בתחום הסיעוד:**

(1) כריתת הסכמים עם מדינות המוצא של עובדים, בפקוח ארגונים ייעודיים בתחום. יש להחיל הסכמים אלו על כלל הענפים המעסיקים עובדים לא ישראלים. במדינות שבהן אי-אפשר להשתמש בארגון בין-לאומי (למשל בפיליפינים) ויש גיוס מתמשך של עובדים מתוכן, יש למצוא דרכים למניעת תשלומי דמי התיווך הלא חוקיים והגבוהים המשולמים היום, למשל הסתייעות בארגונים בין-לאומיים לשמירה על זכויות מהגרי העבודה.<sup>2</sup>

2 יש בנמצא החלטת ממשלה לשימוש בארגון ההגירה הבין-לאומי IOM לשם מילוי תנאים אלו, ואולם לאחדים מחברי הצוות השגות על יכולתו של הארגון לקיים את התנאים.



## סיעוד

**היעד:** תמיכה בישראלים הזקוקים לטיפול סיעודי במרבית שעות היממה אגב עידוד תעסוקת ישראלים בענף; צמצום מספר העובדים הלא ישראליים השוהים בישראל, בפרט תקופה ממושכת, תופעה היכולה להוביל להגירה אל ישראל.  
**המלצות לצוות בין-משרדי בתחום הסיעוד:**

- (1) יש לבחון את התעסוקה בסיעוד כחלק מהותי מתכנית כוללת לטיפול באוכלוסייה המזדקנת ובעלת המוגבלויות בישראל.
- (2) יש לבחון את המדיניות של הענקת היתרים להעסקת עובד לא ישראלי בענף בהתאם לצורכיהם הטיפולים של הנזקקים לסיוע סיעודי. יש לבחון תקופתית את הצורך בהיתר להעסקה של 24 שעות ביממה.
- (3) הצוות ממליץ על הגברת התעסוקה של ישראלים בתחום הסיעוד. יש לבנות מערך תמריצים אשר יעודד ישראלים לתעסוקה ארוכת טווח בתחום הסיעוד. על התמריצים להיות מכוונים להגברת התמריץ לעבוד במשרה של מספר שעות ביממה, ולא משרה בהיקף של 24 שעות ביממה.

## בינוי, תעשייה ואחרים

**היעד:** הפסקת העסקת עובדים לא ישראלים כדי להרחיב את התעסוקה של ישראלים בענף אגב העלאת שכרם של עובדים ישראלים לא משכילים.  
 (1) יש לתמוך בתוואי שהוחלט עליו בממשלה להקטנת המכסות עד לאפס בענפים האמורים (מלבד העסקת מומחים).

## חקלאות

**היעד:** צמצום ההשפעות השליליות של העסקת עובדים לא ישראלים ותמיכה בהתיישבות ובתפוקה לעובד בחקלאות.

- (1) יש לפעול על פי הסכם העקרונות שנחתם בין המדינה לבין החקלאים ב-12.05.2009 בדבר הפחתת מספר העובדים הזרים בענף מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015. יש לבחון מחדש את מדיניות היתרי התעסוקה לקראת שנת 2015.
- (2) יש לקדם תעסוקת ישראלים בענף בהתאם לתכניות הממשלה הקיימות, למשל תוספת שעות סיעוד הניתנות למעסיק עובד ישראלי בענף. יש לבחון את יישומן של התכניות לקידום תעסוקת ישראלים בענף אחת לתקופה.
- (3) יש לבחון את צורכי החקלאים כך שמרבית העובדים הזרים בענף יוקצו ליישובים בפריפריה - על חשבון המרכז.
- (4) כחלק מהקטנת ביקוש הענף לעובדים זרים יש להבטיח תקציבים למחקר ולפיתוח טכנולוגיה ייעודיים אשר יאפשרו את הגברת התיעוש בענף - כל זה במסגרת התחייבות ותכנית רב-שנתית, כפי שנחתם בהסכם העקרונות.
- (5) יש לפעול במהירות האפשרית לקידום פרויקט העובדים העונתיים הצפוי לפתור מכלול רב של בעיות בתוך הענף ומחוצה לו.

## העסקת עובדים לא ישראלים ללא היתר תעסוקה (לא חוקיים)

היעד: צמצום מספר העובדים הלא ישראלים ללא היתר.

### מעסיקים

- (1) הצוות ממליץ כי עיקר מאמצי האכיפה יחולו על מעסיקי עובדים זרים ללא היתר.
- (2) יש ליישם במהירות האפשרית את הכלים ואת החוקים שהתקבלו במסגרת החלטת ממשלה 1274 מינואר 2010.
- (3) יש לבחון צעדים מתאימים ברשות ההגירה שימנעו את תופעת ההעסקה הבלתי חוקית של עובדים זרים מזדמנים. במסגרת זו יש לקיים מבצעי אכיפה במקומות ההתגודדות של העובדים בכיכרות ובצמתים למניעת העסקה של עובדים ללא היתרים באמצעות חברות כוח אדם ובענפי שירותים ומסעדות.

### מהגרי עבודה לא חוקיים (נטולי היתר)

- (1) יש לבנות מנגנונים מתאימים אשר יסדירו את מעמדם של עובדים נטולי היתר, בדגש על אלו המגיעים מגבול מצרים. הכניסה המסיבית של מסתננים מגבול מצרים נעשית בסיוע של האפשרות הניתנת להם למעשה - בהיעדר אכיפה - לעבוד במרכזי הערים בתנאי שוק ישראלים במסעדות, במלונות, בשירותים ובמקומות עבודה נוספים.
- (2) יש לשקול הקמת מתקני מגורים מיוחדים וסידורי ההעסקה, בדומה לקיים בארצות אירופה, כדי למנוע השלכות שליליות על שוק העבודה בישראל. על הסדר זה ליצור תועלת כלכלית בשביל העובד הלא חוקי מעצם יציאתו מן המדינה. פתרון אפשרי הוא תעסוקה ציבורית במסגרות כמו יערנות או חפירות ארכאולוגיות. שכר העבודה יישמר בפיקדון שיועבר לעובד עם עזיבתו את הארץ.

### נושאים נוספים

- (1) יש להקים גדר מערכת בגבול ישראל-מצרים.
- (2) יש לבחון את האפשרויות להסדרת ההחזרה של מהגרי עבודה לא חוקיים אל ארץ מוצאם, כמקובל בארצות מפותחות אחרות.
- (3) יש לבחון מנגנונים, לרבות תמריצים כלכליים, אשר יעודדו עזיבה מרצון של עובדים לא חוקיים את הארץ.

## עובדים פלסטינים

היעד: מזעור ההשפעות הכלכליות השליליות של העסקת עובדים פלסטינים בישראל על התעסוקה ועל השכר של עובדים ישראלים.

### הסדרת כניסת עובדים פלסטינים לישראל

- (1) יש לייצר "סגירת מעגל" לא רק בעת כניסה של עובדים פלסטינים מישראל אלא גם בעת יציאתם ממנה.
- (2) יש להצליב את מאגרי המידע של רשות המסים, מדור התשלומים, משטרת ישראל, המוסד לביטוח לאומי ורשות ההגירה והאוכלוסין.

### מניעת פגיעה בתעסוקת ישראלים

- (1) יש לאכוף את ההשוואה של עלויות ההעסקה של העובדים הזרים, הפלסטינים והישראלים.
- (2) יש לבחון תקופתית את המכסות המוקצות לכל ענף וענף.
- (3) יש לבחון צעדים להטלת קנסות על עובדים פלסטינים ללא היתר, הן בצד המעסיקים הן בצד העובדים.

## השפעות כלכליות-חברתיות של העסקת עובדים לא מקומיים זמניים

אנו מבחינים בין שלושה סוגים של מהגרים ממניעים כלכליים, לפי משך שהייתם במדינת היעד ומעמדם החוקי:

- עובדים לא מקומיים זמניים בעלי אישורי תעסוקה (חוקיים)
- עובדים לא מקומיים (זמניים) ללא אישורי תעסוקה (בלתי חוקיים)
- מהגרי קבע חוקיים (עולים במעמד תושב)

מסמך זה מתמקד (מסיבות המפורטות בהמשך) בעובדים לא מקומיים זמניים, הן בעלי היתר הן נטולי היתר – לעומת מהגרי קבע חוקיים ומומחים זרים זמניים בעלי מיומנויות גבוהות (אקדמאים, מנהלים ומומחים בשכר גבוה), שהשפעתם על המשק היא שונה מהותית.

עובדים לא מקומיים זמניים בעלי היתר מעתיקים את מקום מגוריהם באופן זמני לצורכי עבודה, בכפיפות לאשרות עבודה שהונפקו על ידי מדינות היעד. ההגירה נובעת על פי רוב מהפרשי השכר בין מדינת היעד למדינת המקור, הגורמת הן לביקוש הן להיצע (הגמיש כמעט לחלוטין) של עובדים אלו. הפרשים אלו מתפרשים בידי רבים כ"מחסור" בכוח אדם בתחומים מסוימים במדינת היעד. מספר מהגרי העבודה, מאפייניהם ותנאי העסקתם נקבעים לעתים קרובות במסגרת תכניות לניהול הגירה, המביאות בחשבון את ההשפעות של המהגרים על המצב הכלכלי-חברתי של המקומיים במידה שהדבר אפשרי.

לעומת אלה, עובדים לא מקומיים לא חוקיים (או לא מתועדים) הם לחלופין עובדים שהחלו את דרכם כעובדים חוקיים, וכאשר תמה אשרת העבודה שלהם הפכו בלתי חוקיים, או עובדים שהיו בלתי חוקיים מלכתחילה (למשל, מהגרי עבודה שנכנסו לישראל באשרת תייר). עובדים אלה מאופיינים לרוב במיומנויות נמוכות וכושר המיקוח שלהם מול המעסיקים נמוך, ולכן הם מוכנים לעבוד בתנאים הנופלים מאלו של מהגרי עבודה חוקיים וחשופים יותר לפגיעה בזכויותיהם. **מקור הגירה זו זהה למקבילו החוקי** – היינו, הפרשי שכר בין עובדים הזאים במיומנותם הגורמים להיצע של עובדים זרים ולביקוש להם (ראו הרחבה **דוח אקשטיין לתעסוקה**, 2008).

מהגרים קבועים חוקיים הם מהגרי קבע המעתיקים את מגוריהם הקבועים באופן חוקי מטעמים כלכליים, לאומיים, דתיים ואחרים. תהליך זה מלווה לרוב בתהליך מסודר להענקת אשרות הגירה על פי קריטריונים מוגדרים ובתכניות לקליטת המהגרים במדינת היעד (למשל, הוראת השפה והכשרה מקצועית). המדינות הקולטות מעוניינות במשיכת מהגרי קבע מטעמים מגוונים: ביסוס זהות לאומית (במקרה של עולים לישראל); צורך להגדיל את האוכלוסייה הצעירה לנוכח הזדקנות האוכלוסייה המקומית (בחלק ממדינות אירופה); ומחסור בבעלי מקצועות נדרשים, למשל כוח אדם רפואי (במדינות OECD). מהגרים

מסוג זה נהנים מדאגתן של המדינות להשבת ההון האנושי שלהן, הן כחלק מההתערות במדינת היעד הן כתוצאה טבעית של תשואה להשכלה לאורך אופק עבודה ארוך במדינת היעד.

תופעת הגלובליזציה הביאה להתרחבות ניכרת של הסחר העולמי ולהגירה לצורכי עבודה. רמת החיים והשכר במדינות המתפתחות נמוכה משמעותית מזו שבמדינות המפותחות; לפיכך המדינות המפותחות מושכות את תושבי המדינות המתפתחות לחפש בהן עבודה, ולו ארעית. בגלל הפרשי שכר אלה שכר הסף (reservation wage) של מהגרי העבודה נופל במידה רבה משכר המינימום - מצב המסביר את הביקוש הגבוה לשירותיהם. יתרה מזו, כישוריהם של רבים מהמהגרים הפוטנציאליים עולים על אלו של העובדים המקומיים הלא מיומנים - במיוחד משום שההיצע הגדול של עובדים אלו במדינות המוצא מאפשר לברור את הטובים שבקרב העובדים הפוטנציאליים.

**הגדלת ההיצע של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות ששכר הסף שלהם נמוך במיוחד יוצרות בטווח המידי לחץ להורדת השכר של עובדים דומים, וכן של עובדים בעלי מיומנויות נמוכות יותר. יכולתם העדיפה של המהגרים ורצונם לעבוד גם בשכר נמוך, עקב היעדר הגישה שלהם לשירותי רווחה, דוחפים עובדים מקומיים לתעסוקה בעבודות שהתמורה להן נמוכה יותר וכן אל מערכת הרווחה המקומית, שאף מוציאה את חלקם משוק העבודה. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני והאי־שוויון בהכנסות של התושבים המקומיים.**

התרחבות הסחר העולמי בעידן הגלובלי מעלה את רווחת תושבי המדינות הסוחרות, בזכות התמחות וניצול יתרונות יחסיים בייצור מוצרים סחירים. סחר חופשי מביא לשינוי בענפי הייצור של מוצרים סחירים במשקים השונים (עקב הבדלים בעלויות ייצור). תמונת הראי של תהליך זה במוצרים ובשירותים לא סחירים הוא תנועת עובדים: פתיחה בלתי מוגבלת של שערי המדינה למהגרי עבודה ששכר הסף שלהם נמוך לצורך העסקתם בענפים לא סחירים גורמת להגדלת ההיצע העובדים של עובדים בשכר נמוך (ובהתאם לכך - בעלי מיומנויות נמוכות). הגדלת ההיצע פוגעת בשכרם של עובדים מקומיים בתחומים אלה, ובמדינות שפועלת בהן מערכת רווחה מפותחת אף עלולה לדחוק אותם אל מחוץ לשוק העבודה לחלוטין.

פתרון לבעיה זו צריך להיות מבוסס על הקטנת התלות ברכיב של עבודה זולה ועל הגנה על העובדים המקומיים: יבוא של נכסי השקעה (למשל מכונות) או ידע מביאים לשיפורים טכנולוגיים, מגדילים את התפוקה לעובד ועמה את התמורה לעבודה ומאפשרים בכך לצמצם או אף למנוע את ההשפעות השליליות של מדיניות הגירת עבודה חופשית. (יש לזכור כי אין מדינה המאפשרת הגירה חופשית לחלוטין. ההגבלות יכולות להיות מכסות או מבחנים אחרים.) נכסי ההשקעה מהווים גורם ייצור משלים לעובדים המקומיים - בניגוד לעובדים הלא מקומיים הלא מיומנים, המשמשים תחליף לדומים להם בשוק המקומי. ליבוא נכסי ההשקעה גם אין השפעות חברתיות חיזוניות שליליות הנלוות להסתמכות על עובדים לא מקומיים. בנוסף, יבוא עובדים אלו יוצר ייצור בעל פריון נמוך לעובד ומונע שיפורים טכנולוגיים בענפים שבהם לעובדים הזמניים יש נגישות גדולה, בייחוד בנייה וחקלאות.

## תעסוקה ושכר

היצע העבודה הגבוה של עובדים זרים לא מיומנים זמניים המוכנים לעבוד בשכר נמוך בהרבה מזה של ישראלים בעלי מיומנויות דומות ועלות העסקתם הנמוכה פוגעים באפשרויות התעסוקה של ישראלים לא מיומנים ובשכרם, בעיקר בגלל יחסי התחלופה בין שני סוגי העובדים. יתר על כן, הזכאות של ישראלים לתשלומי העברה (כהבטחת הכנסה) מעלה את שכר הסף שלהם, מקטינה את התמריץ שלהם להיכנס לשוק העבודה ומאיצה את דחיקתם של ישראלים לא מיומנים מהשוק.

הפגיעה בשכרם של העובדים הישראלים אינה מוגבלת רק לאותם ענפים שבהם שיעור העובדים הלא ישראלים גבוה יחסית: שוק העבודה לבעלי מיומנויות נמוכות הוא שוק אחד המשותף לכל ענפי המשק, ומדרג השכר בו נקבע במידה רבה על ידי תנאי העבודה הפיזיים, תדמית העיסוק וכיוצא באלה. לכן להעסקת עובדים לא ישראלים השפעה רוחבית על תנאי ההעסקה של ישראלים בעלי מיומנויות נמוכות בכלל הענפים. כך למשל, כניסת עובדים זרים לענף הבינוי, המאופיין באופן מסורתי ברמת שכר גבוהה יחסית<sup>3</sup> ובתנאי עבודה קשים, הורידה לא רק את שכרם של הבנאים המקומיים, אלא גם את שכרם של עובדים ישראלים בענפים אחרים שנדרשות בהם מיומנויות נמוכות יחסית ו/או שסביבת העבודה בהם פחות קשה (למשל, ענפי הניקיון והאבטחה), וזאת אף על פי ששיעורם של העובדים הלא ישראלים באותם ענפים נמוך.

הנהנים העיקריים משירותיהם של העובדים הלא ישראלים הם מעסיקיהם, הזוכים בכוח עבודה זול, במיוחד במונחי עלות העבודה ליחידת תפוקה. נהנים נוספים הם העובדים הישראלים המיומנים. Borjas (1999) מראה כי עובדים בעלי מיומנויות המשלימות את המיומנויות של מהגרי העבודה יוצאים נשכרים מהגעתם. בני המעמדות הבינוני והגבוה נהנים לא רק באופן ישיר מהעסקת עובדים לא ישראלים אלא גם בעקיפין – מירידת שכרם של עובדים ישראלים בעלי מיומנויות דומות או נמוכות מאלו של העובדים הלא ישראלים, משום שזו מתבטאת בהוזלת מחירים של שירותים ומוצרים עתירי עבודה לא מיומנת שחלקם בסל התצרוכת של בני המעמדות האלה גבוה יחסית. דוגמאות לכך הן טיפול סיעודי, שירותי תיירות פנים, הסעדה וניקוי בתים.

## העוני והאי־שוויון במשק

תחולת העוני בישראל היא כ־24%, שיעור גבוה מאוד ביחס למדינות מפותחות בעולם. תחולת העוני גבוהה במיוחד בקרב אוכלוסיות בעלות השכלה נמוכה, המאופיינות בשיעורים נמוכים של השתתפות בשוק העבודה ובשיעורי אבטלה גבוהים (לוח 1).

לוח 1

דפוסי השתלבות של ישראלים בשוק העבודה ותחולת העוני, לפי קבוצת השכלה, 2009 (באחוזים)

שנות לימוד	שיעור ההשתתפות	שיעור האבטלה	תחולת העוני
8-0	23.5	11.7	53
10-9	36.0	10.4	38
12-11	54.7	9.8	25
15-13	66.4	6.7	19
16+	76.7	4.6	12
<b>סה"כ</b>	<b>56.6</b>	<b>7.6</b>	<b>24</b>

מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

3 שכר בעלי המיומנויות הנמוכות בענף הבינוי עמד בשנת 2005 על כ־150% משכר המינימום ועל כ־90% מהשכר הממוצע לבעלי מיומנויות נמוכות בתעשייה. ראו גם אקשטיין ופריזט (2003).

העסקת עובדים לא ישראלים פוגעת, כאמור, בעיקר בתעסוקה ובשכר של ישראלים לא מיומנים, ובכך תורמת להתרחבות ממדי העוני. יתר על כן, עובדים לא ישראלים מועסקים בשיעורים גבוהים יחסית בענפי החקלאות והבינוי, שבהם באופן מסורתי הועסקו ערבים ישראלים רבים. כיוון שתחולת העוני במגזר הערבי הייתה גבוהה גם בעבר, כניסתם של העובדים הלא ישראלים פגעה קשות ברווחתם של הערבים אזרחי ישראל. ולא זו אף זו: רמת הציות לחוק שכר המינימום במגזר הערבי נמוכה ככל הנראה ממילא מרמת הציות במגזר היהודי, וכניסת עובדים לא ישראלים לשוק העבודה, ששכרם במקרים רבים נופל משכר המינימום, הגדילה פגיעה זו בערבים אזרחי ישראל.

בהסתכלות ארוכת טווח תועצם ההשפעה השלילית של העסקת עובדים לא ישראלים על עוניים של הישראלים עקב הריבוי הטבעי המהיר של קבוצות אוכלוסייה שאינן רוכשות כיום מיומנויות מקצועיות גבוהות, כגון ערבים ועולים מאתיופיה. צעירים בקבוצות אלו יתקשו להשתלב בשוק העבודה בגלל נוכחותם הנרחבת של עובדים לא ישראלים. עם זאת ייתכן גם כי בטווח הארוך התחרות הקשה עם העובדים הלא ישראלים תניע צעירים שמיומנויותיהם כיום נמוכות לרכישת השכלה וכך תביא לעליית מעמדם החברתי-כלכלי.

ההשפעה השלילית שיש לתעסוקת עובדים לא ישראלים על ממדי העוני מתבטאת גם בהכבדת הנטל הפיסקלי עקב הסתמכות גוברת של ישראלים על תשלומי העברה, התרחבותן של הוצאות חברתיות נוספות ועלייה בהוצאות על שמירת החוק והסדר כדי לטפל בפגעי העוני והמצוקה.

**כיוון שהנפגעים העיקריים מהעסקת לא ישראלים הם בעלי מיומנויות נמוכות במשק והנהנים העיקריים הם המעסיקים ועובדים מיומנים המשתייכים לשכבות החזקות, העסקת עובדים לא ישראלים מרחיבה את הפערים בהתחלקות ההכנסות במשק.**

## **ההרכב הענפי וגורמי הייצור במשק**

העסקת עובדים לא ישראלים זמניים בהיקף נרחב ובעלות נמוכה תומכת בהתרחבות ענפים עתירי עבודה זולה שבחלקם אין למשק הישראלי בהכרח יתרון יחסי, כגון יצוא חקלאי. כן פוחת התמריץ להשקעות בטכנולוגיות ייצור ובתהליכים חוסכי ידיים עובדות. כפועל יוצא מואט קצב גידולו של פרויקט העבודה, ובעקבותיו גם קצב הגידול של השכר הריאלי, בפרט אצל בעלי מיומנויות נמוכות יחסית.

ההשפעה של תעסוקת לא ישראלים על הרווחיות של ענפי המשק תלויה ברמת הסחירות של המוצרים ושל השירותים שהם מפיקים. ההבחנה היא בין יצרני מוצרים ושירותים סחירים - הן יצואנים (למשל ביצוא חקלאי) הן יצרני תחליפי יבוא לשוק המקומי, שמחירי תוצרתם נקבעים בשוק העולמי - לבין יצרנים של מוצרים ושירותים לא סחירים (למשל קבלנים ובעלי מסעדות), שמחירי התפוקה שלהם נקבעים בשוק המקומי.

הוזלת עלויות הייצור כתוצאה מהעסקת עובדים לא ישראלים מאפשרת למגזר הסחיר להתחרות במחירים העולמיים ולשמור על רווחיותו. הוזלה זו מונעת לעתים דחיקה מהשוק, המנציחה את החסרונות היחסיים ומעכבת תהליכי התייעלות. אפשר היה להמיר את ההתבססות על עובדים לא ישראלים ביבוא סחורות ושירותים (למשל תוצרת חקלאית טרייה), כפי שנעשה לדוגמה בראשית שנות התשעים עם תהליך חשיפת המשק הישראלי ליבוא (למשל של מוצרי טקסטיל), או בהעברת הייצור למדינות שבהן עלות העבודה נמוכה, אולם ישנם שיקולים בעד הגבלת מהלך זה, למשל עידוד ההתיישבות החקלאית.

לעומת זאת במגזר הלא סחיר (למשל בענפי הבינוי ובתיירות) ייצור לשוק המקומי יכול להתקיים גם בלי להסתמך על עובדים לא מקומיים. הדבר יתבטא בעליית שכרם של העובדים בענפים אלה ובעליית מחירי המוצרים והשירותים בד בבד עם צמצום הכמות המבוקשת והיקף הפעילות, בהתאם לגמישויות הביקוש וההיצע.

## הצבר ההון האנושי והצמיחה הכלכלית

עליית איכותו של כוח העבודה היא גורם מפתח בצמיחה בת קיימא של משק מפותח, וחשיבותה הולכת וגדלה במרוצת השנים עקב שיפורים בטכנולוגיה ובתהליכי העבודה הדורשים מועסקים בעלי הון אנושי גבוה (בנק ישראל, 2007). זמינותם של עובדים לא ישראלים זמניים מעכבת שיפורים טכנולוגיים ומקטינה את הצורך בהכשרת כוח אדם מיומן. העובדים הזרים הזמניים מגיעים לישראל לתקופה קצרה, ולכן אין למעסיקיהם תמריץ להכניס טכנולוגיות ייצור הדורשות תקופת הכשרה ממושכת. יש הטוענים שהעסקת עובדים לא ישראלים תאפשר, בטווח הארוך, את פיתוח המיומנויות המקצועיות של העובדים המקומיים, שיתקדמו בסולם הדרגות, אולם בפועל נראה שתהליך זה אינו משמעותי.

עובדים לא ישראלים זמניים הם גורמי ייצור משלימים לעובדים ישראלים מיומנים ומאפשרים פעילויות כלכליות שאחרת היו, קרוב לוודאי, מתחסלות. ואולם, מטעמים כלכליים גרדא, הסטת מקורות של המשק לשימושים שאין בהם יתרון יחסי (למשל, לענפים כלכליים סחירים עתירי עבודה לא מיומנת כחקלאות) פוגעת בטווח הארוך בצמיחה הכלכלית משום שהיא מונעת הקצאת מקורות יעילה יותר (למשל, העתקת מקורות לפיתוח מגזר השירותים).

ואולם כיוון שהעסקת עובדים לא ישראלים זמניים מקטינה את הזדמנויות התעסוקה והשכר של עובדים ישראלים לא משכילים, הרי בטווח הארוך עליית התשואה להשכלה (התמורה במונחי שכר לשנת לימודים נוספת) צפויה לעודד רכישת השכלה על ידי אוכלוסיות שבנסיבות אחרות לא היו עושות כן. עם זאת, הרצון לרכוש השכלה מושפע מתנאי הרקע הכלכליים-חברתיים והמשפחתיים יותר משהוא מושפע מן התשואה להשכלה.

## השפעות חברתיות וחיצוניות

בארבעים השנים האחרונות העובדים הלא ישראלים הזמניים הם לא רק חלק משוק העבודה הישראלי, אלא גם חלק מהנוף החברתי, במיוחד עקב הגידול במספרם בשני העשורים האחרונים. בדומה למרבית מדינות המערב גם בישראל מתעוררות סוגיות חברתיות, מוסריות ומשפטיות סביב הגירת עובדים ואחרים לתחומיה, והן נמנות עם השיקולים המרכזיים בגיבוש מדיניות כלפי עובדים זרים.

הסוגיה מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בעובדי הסיעוד. מדובר בעובדים, על פי רוב נשים, אשר מגיעים בגפם (לא בקבוצות) לעבודה בישראל, והיתר השהייה שלהם עשוי להיות בתוקף זמן רב, עד פטירתו של המטופל. בנסיבות אלו אך טבעי הוא שחלק מהם ימצאו בני/בנות זוג זרים או ישראלים ויולידו ילדים בארץ. כיוון שעובדת זרה שילדה חייבת לעזוב את הארץ עם תום חופשת הלידה שלה, רבות מהן בוחרות להישאר בארץ באופן לא חוקי. תהליכים אלה יוצרים בעיות בתחום המעמד האזרחי: הילדים הם נטולי אזרחות, ומדינות המקור של הוריהם מסרבות לעתים לקבלם. כבר היום המדינה נאלצת להעניק אזרחות לחלק מילדי העובדים הזרים, ובעקבות זאת גם ליתר בני משפחותיהם. תופעה זו עשויה להוביל בטווח הארוך להגירה רחבת ממדים, אם לא יוסדרו קריטריונים להיתר ההעסקה בענף הסיעוד או מסלול הגירה מותאם.

באחדות ממדינות המערב התקיימו תהליכים שבמסגרתם הוסדר המעמד האזרחי של עובדים זרים בהיתר ונטולי היתר ששהו במדינה זמן רב. הסדרה כזאת היא, מחד גיסא, תוצאת השתקעות העובד והיטמעותו במרקם החיים המקומי, ומאידך גיסא היא מעין אות קלון לרשויות האכיפה על שלא עמדו במשימתן. אין ספק שמדינת ישראל תיאלץ במוקדם או במאוחר להתמודד עם מקרים מעין אלו, שכן העובדים הזרים הגיעו לארץ כבר בראשית שנות התשעים, ולפיכך רבים מהם שוהים בה פרק זמן ממושך. יש לציין כי הסדרת מעמדו של השוהה הבלתי חוקי מאפשרת לו לעבור לעבוד בעבודות אחרות ו/או לקבל זכאות לתשלומי העברה (למשל, הבטחת הכנסה) ואת מקומו יתפוס שוהה בלתי חוקי אחר. אך בכך לא נפתרה הבעיה. למדיניות שתינקט ביחס לעובדים אלו, לילדיהם ולבני משפחותיהם האחרים תהיינה השלכות על הרכבה הדמוגרפי של מדינת ישראל. יתר על כן, הסדרת המעמד האזרחי של העובדים הזרים עשויה לעודד זרים נוספים ומבקשי מקלט נוספים להגיע לישראל במטרה להשתקע בה בטווח הארוך. למותר לומר כי סוגיות אלו הן משניות כשמדובר בעובדים יוממים פלסטינים, אך במקרה זה עומדת על הפרק סוגיית איחוד משפחות, הסבוכה לא פחות.

## היבטים נוספים

העסקת עובדים לא ישראלים משרתת במובנים מסוימים מטרות אחדות העולות בקנה אחד עם ערכי החברה, כמו יישוב הארץ וסיוע לקשישים ולאנשים סיעודיים. אתוס מרכזי של המפעל הציוני הוא יישוב הארץ, בדגש על אזורי הספר, תוך תמיכה בהתיישבות החקלאית ושמירת קרקע הלאום. תמיכה במגזר החקלאי באמצעות מתן היתרים להעסקת עובדים לא ישראלים זמניים תורמת להשגת מטרות אלו רק במידה מועטה. אחת הסיבות לכך היא שהיישובים החקלאיים בספר איבדו במידה לא מבוטלת את צביונם כיישובים ישראליים – חלק הארי של תושביהם הם עובדים זרים. כך למשל, בתחום המועצה האזורית הערבה התיכונה היו העובדים הזרים בשנת 2009 כמחצית מכלל התושבים באזור. השתלבות עובדים זרים בחקלאות הייתה יכולה לשרת גם מטרות סביבתיות ונופיות כשמירה על שטחים ירוקים, במיוחד במרכז הארץ – אולם העובדים הלא ישראלים בענף מועסקים בעיקר בחקלאות אינטנסיבית בבתי גידול, שערכה הסביבתי זניח ומתמצה במניעת שימושים אחרים בקרקע (למשל בנייה ומסחר).

אשר לתחום הסיעוד: העסקת עובדים זרים כמטפלים סיעודיים ביתיים במשך מרבית שעות היממה, בעלות הנמוכה בהרבה מזו שהייתה נדרשת אילו הועסקו במקומם עובדים ישראלים או אילו שהו המטופלים במוסדות, מרחיבה מאוד את הגישה של אוכלוסייה רחבה ביותר לטיפול סיעודי ביתי, שהוא במרבית המקרים הפתרון המועדף על הנזקק ובני משפחתו.

## תמונת מצב

### התפתחות ההעסקה של עובדים זרים

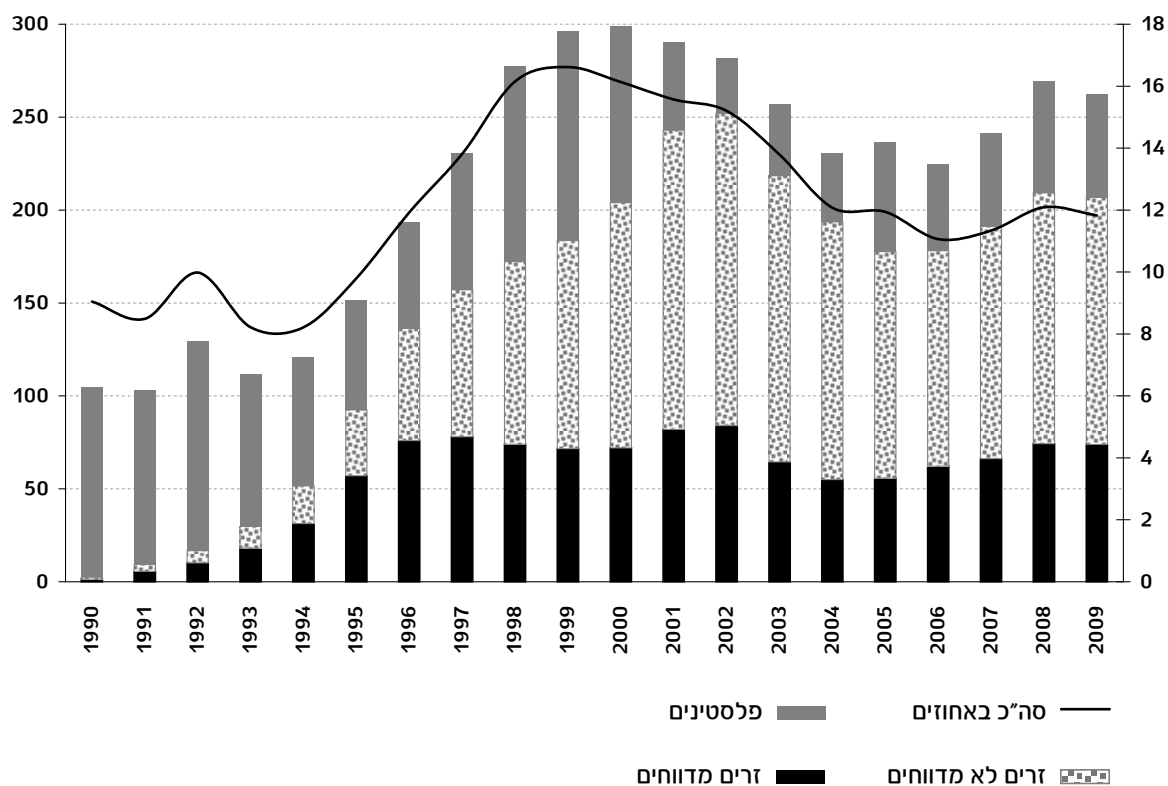
בסוף שנת 2009 היו בישראל כ-209 אלף עובדים זרים (מתוכם כ-133 אלף מוגדרים "לא מדווחים"), וכ-56 אלף עובדים פלסטינים. אף כי מספר העובדים הזרים במשק נמצא בירידה מאז 2002 – שנת השיא (לא כולל עובדים פלסטינים), שבה היו למעלה מ-251 אלף עובדים זרים בנוסף ל-30 אלף פלסטינים) – היקף הירידה אינו משמעותי, במיוחד לנוכח שיעור העובדים הלא ישראלים במגזר העסקי בהשוואה לעולם (11.8% מסך כוח העבודה במגזר העסקי ב-2006, לעומת 6.2% בממוצע בארצות OECD).



תרשים 1

מספר העובדים הלא ישראלים במגזר העסקי ושיעורם מסך המועסקים במגזר העסקי,

2009–1990 (ציר ימין: אחוזים; ציר שמאל: אלפים)



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

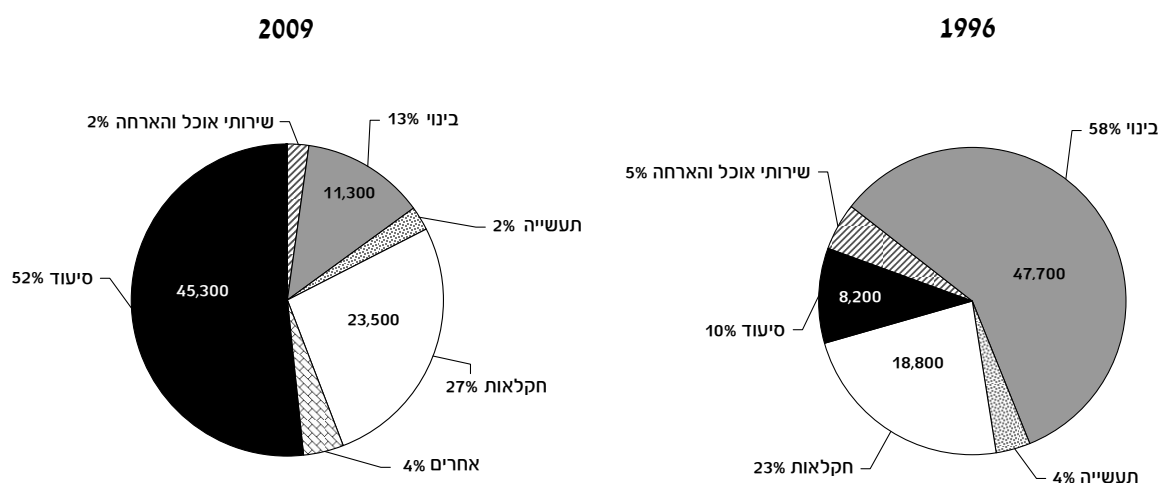
כפי שניתן לראות, ראשית הכניסה של העובדים הזרים למדינה בשנת 1990, אז הם החלו להחליף בהדרגה את העובדים הפלסטינים במשק הישראלי. תופעה זו גברה עם תחילת האנתיפאדה השנייה, שבעטייה מכסת העובדים הפלסטינים קטנה דרסטית. תופעה מקבילה לכך היא עליית מספרם של העובדים הזרים הלא חוקיים: אין ספק שככל שהעסקת עובדים זרים הפכה לתופעה רווחת, כך גדל היקף העובדים הלא חוקיים במשק. למעשה, תופעת העובדים הלא חוקיים החלה כשיעור שולי מסך העובדים הלא ישראלים במשק, הלכה והאמירה, ובשיאה היה שיעור העובדים ללא היתר כ-60% מסך העובדים הלא ישראלים. מאז הצטמצמה תופעה זו במידה מסוימת עד לכ-51% ב-2009. לגידול במספר השוהים הבלתי חוקיים יש להוסיף את המסתננים לישראל מגבול מצרים. מספרם של אלה בשנת 2010 הוא כ-24 אלף איש. קצב הגעתם של מסתננים נוספים הולך וגובר ומוערך בכ-6,000 נכנסים בשנה.<sup>4</sup>

תופעה נוספת היא שינוי במבנה הענפי בכל הנוגע לתעסוקת עובדים זרים (תרשים 2). חלקו של ענף הבינוי בתעסוקתם הולך וקטן (עד להתאפסותו המתוכננת בשנת 2012), בעוד שחלקו של ענף הסיעוד הולך וגדל. אם המגמות הנוכחיות יתמידו, יוסיף ויגדל הנתח של ענף הסיעוד בסך העובדים הזרים במשק.

4 לפי נתוני רשות ההגירה, עד אפריל 2010 נכנסו לארץ למעלה מ-8,000 מסתננים.

תרשים 2

התפלגות העובדים הזרים החוקיים במגזר העסקי, לפי הענף הכלכלי



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

בעיה הנוגעת לכלל הענפים המעסיקים עובדים זרים היא בעיית דמי התיווך. אף כי על פי חוק חל איסור גביית דמי תיווך הגבוהים מ-3,050 ש"ח, הנתונים בפועל מראים כי העובדים משלמים סכומים שבין 3,000 ל-10,000 דולר עבור הגעתם ארצה. מצד אחד, הסכומים הנגבים במסגרת דמי התיווך יוצרים תמריץ מתמשך לחברות התיווך להביא ארצה עובדים שכלל אין בהם צורך. מצד אחר, התשלומים הגבוהים יוצרים אצל העובד הזר תמריץ חזק להישארות בארץ תקופה ארוכה ככל האפשר, ואף להפוך לשווה בלתי חוקי. למעשה, ככל שהתמורה לתעסוקה בישראל גבוהה יותר, כך ילך ויגדל גובה דמי התיווך. היקפי הכספים המגולגלים במסגרת פעילות זו הם גדולים ביותר (לפי דיווח מרכז המחקר והמידע של הכנסת הם נאמדים בכ-250 מיליון דולר בשנה) ומובילים לרמות גבוהות של שחיתות. ממשלת ישראל רואה תופעה זו בחומרה רבה ופועלת לפתרונה. כחלק מהמאמצים לסיום תופעה זו המדינה פועלת לחתימת הסכמים בילטרליים עם מדינות המקור של העובדים הזרים, מתוך שאיפה להיעזר בארגונים בין-לאומיים לשמירה על זכויות מהגרי העבודה כמתווכים הוגנים וליצירת מנגנון שיקטין בצורה דרסטית את התמריץ לדמי תיווך. מדינת ישראל נעזרת בארגון IOM באחדות ממדינות המקור, אבל בכמה מהן יש בעיה חוקית להשתמש בו (למשל הפיליפינים). כן עלו מספר טענות על ניקיון כפיו של הארגון בקרב מעסיקים בארץ. פתרון נוסף שהועלה במסגרת הקטנת התמריץ להבאת עובדים שלא לצורך, על מנת לגבות דמי תיווך שלא כחוק, הוא השתת שכר העבודה של עובד זר שהיה מובטל בשנתו הראשונה בישראל על לשכת התיווך שארגנה את הגעתו.

## ניתוח מצב ענפי: עובדים זרים בהיתר

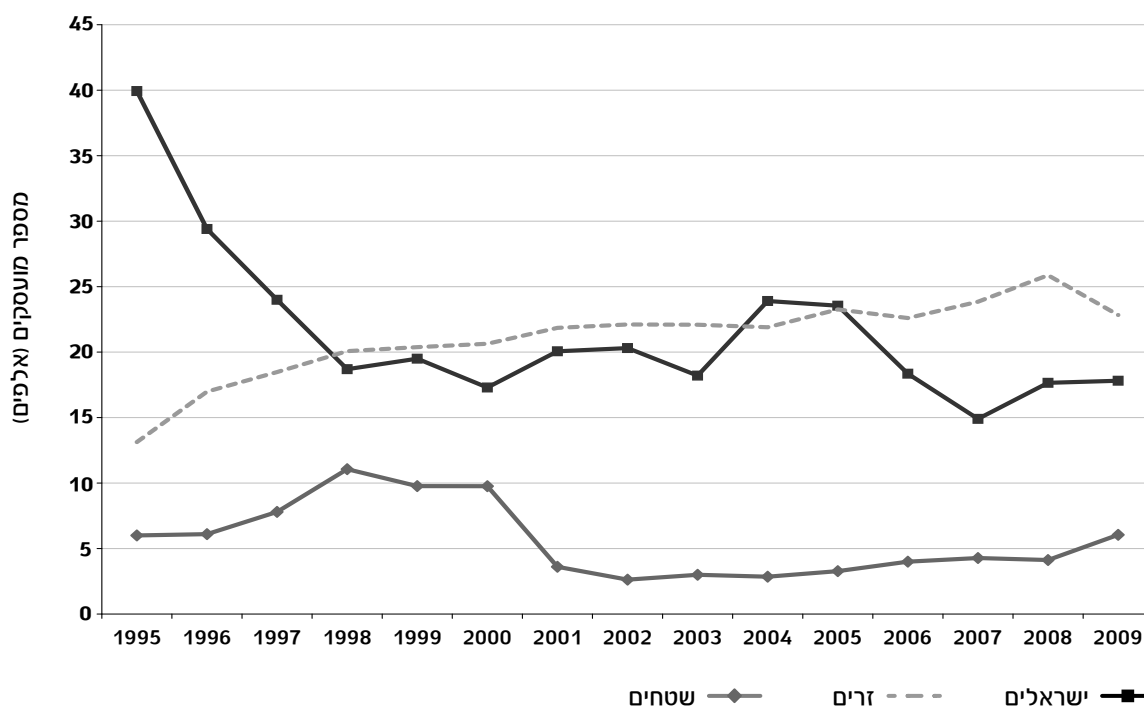
### הקלאות

הרכב המועסקים בענף בשנת 2009 היה: פלסטיניים - כ-6,000; עובדים זרים - כ-23 אלף; מספר המועסקים תושבי ישראל - כ-18 אלף (תרשים 3). מספר העובדים הלא ישראלים בענף החקלאות הוא במגמת עלייה מאז אמצע שנות התשעים בד בבד עם ירידה מתמשכת במספר העצמאים הישראלים ותנדוטיות במספרם של השכירים הישראלים. באותה התקופה הצטמצם היקף העסקתם של פלסטיניים, בעיקר בעקבות אירועים ביטחוניים (למשל מלחמת המפרץ הראשונה והאנתופאדה השנייה), ונרשמה כניסה המונית של עובדים זרים, בעיקר מתאילנד.

צמצום מספרם של העצמאים הישראלים עולה בקנה אחד עם הירידה של מספר המשקים החקלאיים המשפחתיים. לעומת זאת העובדה שמספרם של השכירים הישראלים לא פחת חרף העלייה בשיעורם של העובדים הלא ישראלים מחייבת התייחסות. הסברים אפשריים לכך הם: (א) גידול הייצע של עובדים לא ישראלים הביא להרחבת הפעילות בענף ובלם את הצמצום שהיה צפוי במספרם של העובדים הישראלים הלא משכילים, ולנוכח יחסי השלמה חלקיים בין העובדים הלא משכילים למשכילים הישראלים מספרם של האחרונים אף עלה. (ב) חלק מהשכירים הלא משכילים הם עובדים מקצועיים שאין להם תחליף.<sup>5</sup>

תרשים 3

מועסקים בענף החקלאות - ישראלים, זרים ופלסטיניים



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

5 הסבר אפשרי נוסף הוא שסיווג המעמד בעבודה של חלק מחברי קיבוצים הפך ל"שכיר" בעקבות השינויים המבניים בקיבוצים.

מדיניות הממשלה בתחום החקלאות מתוארת בהמלצות הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות (2010). המלצות אלה מצאו את ביטויין בסיכום העקרונות שנחתם בין המדינה לבין החקלאים ב-12.05.2009, במסגרת הדיונים על התקציב לשנים 2009-2010 בעניין מתווה להפחתת מספר העובדים הזרים בענף החקלאות מ-27,500 בשנת 2009 ל-18,900 בשנת 2015 בעלות תקציבית כוללת של 325 מיליון ש"ח בשנים האמורות.

המלצות הוועדה:

- סבסוד הרכישה וההטמעה של טכנולוגיות מחליפות ידיים עובדות בהיקף של 40% בעלות של 250 מיליון ש"ח.
- מימון תכנית מחקר ופיתוח של טכנולוגיות חדשות בעלות של 30 מיליון ש"ח.
- תמרוץ העסקת ישראלים בענף החקלאות בעלות של 45 מיליון ש"ח.
- מתווה להסדרת העסקה של עובדים עונתיים שיחליפו את העובדים הקבועים בענף החקלאות.

שתי ההמלצות הראשונות עוסקות במישרין בהגברת התיעוש בענף החקלאות. הגדלת ההון בענף תורמת, כאמור, לעליית התמורה לעבודה ולכן מעלה את השכר בענף ומקטינה את הצורך בידיים עובדות, רובן של עובדים זרים.

ההמלצה השלישית תורמת תרומה חשובה להחזרת העובדים הישראלים לענף באמצעות תמיכה ישירה בשכר של עובד ישראלי - הן בצד העובד הן בצד המעסיק. כך העלות למעסיק קטנה, ונד בבד עולה השכר לעובד.

לבסוף, מעבר לשיטת העסקה עונתית הוא פתרון מתאים למהלך העבודה בחקלאות, שרובו עונתי. מהניסיון במדינות שנהוגה בהן העסקה עונתית נרחבת מתברר כי היא מאפשרת מענה על צורכי עבודה זמניים אשר שוק העבודה המקומי אינו מסוגל לספק, ועם זאת היא מקטינה את הסבירות להישארות לא חוקית של העובדים הזרים בארץ בתום תקופת ההיתר. כחלק מההסכם בין המדינה לבין החקלאים נקבע כי מתווה המכסות בענף יהיה כדלקמן:

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

## בינוי

באופן כללי, ענף הבינוי מעסיק עובדים במגוון משלחי יד, החל במהנדסים וכלה בעובדי כפיים. עבודת פועלי הבינוי היא עבודה פיזית הדורשת מיומנויות מקצועיות גבוהות הנרכשות לרוב תוך כדי עבודה. מתוך משלחי היד המזוהים עם עבודות צווארון כחול, שכר העובדים בענף הבינוי נמצא בחלק העליון של התפלגות השכר ומהווה סמן עליון לכושר ההשתכרות של גברים מעוטי השכלה. לפיכך כניסת עובדים לא ישראלים לענף הבינוי פוגעת פגיעה של ממש גם בשכרם של עובדי צווארון כחול ביתר הענפים.

בשנת 2009 הרכב המועסקים בענף היה: פלסטינים - כ-27,700; עובדים זרים - כ-33,600. מספר המועסקים תושבי ישראל היה כ-142,400. בשנים האחרונות ניכרת ירידה במספר המועסקים הלא ישראלים (חוקיים ולא חוקיים) בענף הבינוי ועלייה מקבילה במספר המועסקים הישראלים בענף, הבאה לידי ביטוי גם במספר המועסקים ליחידת תפוקה ובהיקף התיעוש בענף.

מדיניות הממשלה בענף זה היא הקטנת מספר העובדים הזרים עד כדי אפס בשנת 2012 (החלטת ממשלה מס' 147 מחודש מאי 2009 והחלטת ממשלה מס' 1066 מדצמבר 2009), על פי המתווה המוצג להלן:

2012	2011	7.2010	2009	השנה
מומחים בלבד	2,000	5,000	8,000	המכסה

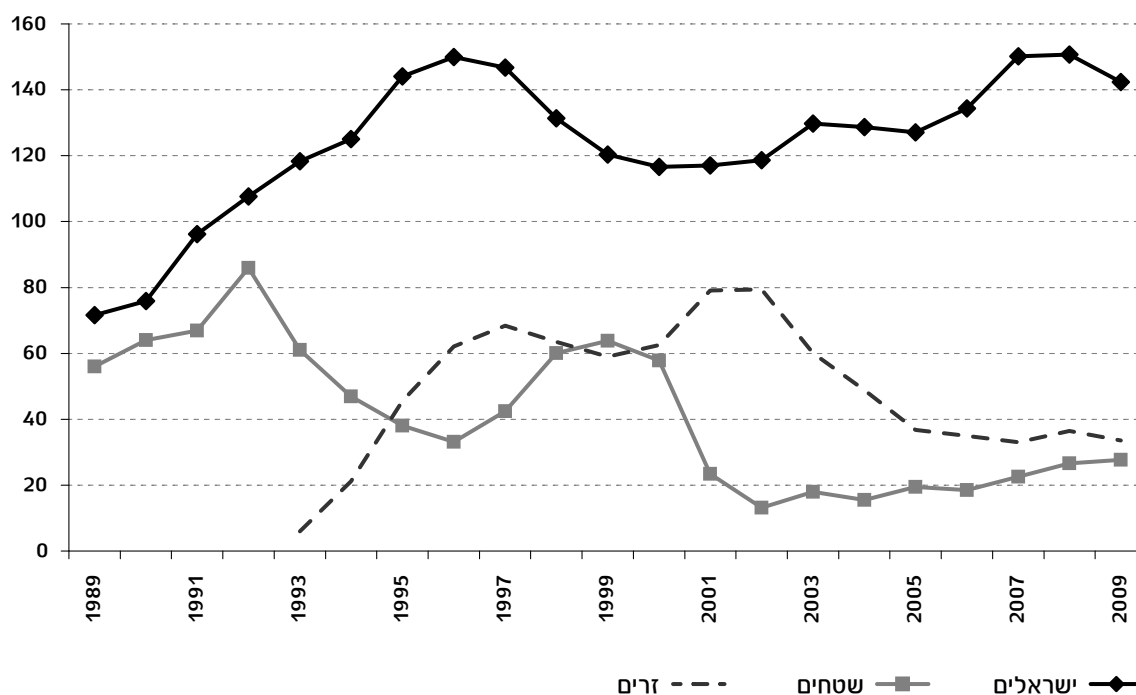
אף כי גם בענף הבינוי נהוגה תופעת הגבייה של דמי תיווך שלא כחוק, עקב המכסה הפוחתת אין פעילות ממשית בשילוב של מסגרות בין-לאומית בגיוס עובדים זרים. בהינתן שלא יהיו עובדים זרים בענף, אין צורך בטיפול נקודתי.

במסגרת מדיניות הממשלה לעידוד תעסוקת ישראלים בענף ננקטו מספר צעדים: מלגות לפרטים בתקופת ההכשרה; קבלת דמי אבטלה מלאים במהלך תקופה זו; ופתיחת מסלולים המבטיחים תעסוקה במשלחי היד שנלמדו בתום ההכשרה (למשל, הכשרה תוך-מפעלית). אף כי הקורסים נחלו הצלחה, היקף ההכשרות היה נמוך (רק 50 איש סיימו את הקורסים), ותחום ההכשרות התוך-מפעליות לא נוצל כלל וכלל.<sup>6</sup>

במסגרת הוועדה להסדרת תעסוקת פלסטינים בישראל נדונות היום אפשרויות שונות להקטנת התלות של הענף בעובדים לא ישראלים (הן זרים הן פלסטינים).

#### תרשים 4

מועסקים בענף הבנייה: ישראלים, זרים ופלסטינים (אלפים)



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

6 מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2010), "עידוד תעסוקת ישראלים בענף הבנייה".

מספר העובדים הזרים בענף הוא כ-44,000. קרוב למחציתם מגיעים מהפיליפינים, 20% מנפאל, כ-16% מארצות מזרח אירופה ועוד כ-10% מהודו. מספר ההיתרים בענף גדול ממספר העובדים הזרים החוקיים, בהיקף של כ-10%.<sup>8</sup>

בשנים 1996-2009 גדל מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בסיעוד פי 5.6 – מ-8.2 אלף ל-46 אלף. גידול זה היה מהיר לאין שיעור מהגידול באוכלוסיית הקשישים בכלל ומאוכלוסיית בני ה-75+, בתקופה הנזכרת, שהיה מהיר כשלעצמו. לפי תחזית גידול האוכלוסייה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ("חלופה בינונית") ובהנחה שקצב הגידול השנתי של מספר המטפלים הסיעודיים לאלף בני 75+ יישאר כפי שהיה בשנים 2002-2007, יהיו בישראל בשנת 2025 כ-108 אלף מטפלים זרים בענף הסיעוד, דהיינו מטפל זר לכל קשיש חמישי.<sup>9</sup> דוח אקשטיין מציין כי התפתחות זו מחייבת היערכות למגמות הגידול העתידיות, ובהתאם לכך – לביקוש הצפוי למטפלים סיעודיים בשנים הבאות.

כניסת עובדים זרים לעבודה בענף הסיעוד מתנהלת באמצעות חברות קבלן וחברות תיווך המתמחות בתחום הסיעוד. עד תחילת 2009 היה נהוג נוהל "כבילה": העובד הגיע על בסיס אשרת עבודה אישית והיה מחויב לעבוד אצל מעביד מסוים. ברפורמה האחרונה בהעסקת עובדים זרים נקבע כי הלשכות הפרטיות המורשות בענף יתווכו בין מקבלי ההיתר להעסקת עובד זר בענף לבין עובדים הנמצאים בישראל ומועמדים לעבודה בה, אך העובד יהיה זכאי להחליף מעביד אם ירצה. כמו כן יוקם מאגר ארצי של עובדי סיעוד זרים במטרה לצמצם את היקף הבאתם של עובדים סיעודיים ארצה שלא לצורך.

במדינת ישראל הופעל חוק ביטוח הסיעוד באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בביצוע פעולות יום-יומיות ולסייע למשפחות בטיפול בהם (להרחבה ראו המוסד לביטוח לאומי, 2006). במסגרת חוק ביטוח סיעוד נערך מבחן תפקודי/מבחן תלות המודד את יכולתו של האדם לבצע פעולות יום-יומיות בסיסיות (מכונה ADL – Activities of Daily Living). המבחן נעשה באמצעות גופים חוץ-ממשלתיים שעמם מתקשר המוסד לביטוח לאומי. המבחן התפקודי, ובדיקות נוספות שמפעיל המוסד לביטוח לאומי או סוכנויות אחרות, משמשים לקביעת הזכאות להעסקת עובד זר. חוק הסיעוד הישראלי משקף מגמה רווחת במדינות מערביות – הגדלת שירותי הטיפול והסיוע הקהילתיים לקשישים.

הזכות לקבל היתר להעסקת עובד סיעודי זר היא הטבה בעין בהיקף לא מבוטל. הטבה זו היא כנראה הטבה גרסיבית, משום ששיעורי המיצוי שלה גבוהים יותר בקרב קשישים שמצבם הכלכלי מבוטל ולכן יכולים להרשות לעצמם להעסיק עובד זר. כרבע מהעניים הם קשישים, ולכן מימון שעות הטיפול לפי חוק ביטוח סיעוד, המהווה הטבה בעין, מצמצם גם את תחולת העוני של הקשישים, זו הנמדדת לפי ההכנסה המותאמת – ההכנסה הפנויה וההטבה בעין.

יש חשש מהשפעת ההעסקה של עובדים זרים בענף הסיעוד על אפשרויות התעסוקה ועל השכר של ישראלים העובדים בתחום – חשש העולה סביב הלחצים לאפשר העסקה של עובדים זרים גם במוסדות טיפוליים או בחלקיות משרה. אם תותר העסקת עובדים זרים גם במסגרות אלה, שבהן

7 סעיף זה מבוסס בחלקו על ברודסקי ואח' (2004) וכן על וייסבלאי (2005).

8 מנהל מחקר וכלכלה, משרד התמ"ת (2009), "בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד – מבט על.

9 סביר כי זהו אומדן חסר, מסיבות סוציולוגיות ורפואיות.

מועסקים ישראלים בלבד, צפוי כי מספר העובדים הזרים יגדל בשיעור ניכר, ואז אפשרויות התעסוקה והשכר של ישראלים במסגרות אלה ובעיסוקים קרובים יפחתו מאוד.

מדיניות הממשלה היא, בדומה ליתר הענפים, הקטנת היקף הפגיעה בתעסוקת ישראלים. לצורך זה הוחלט כי העסקת מטפל ישראלי תזכה את המטופל בתוספת שעות שבועיות. נוסף על כך הוקם, במסגרת החלטת ממשלה מס' 1274, צוות בין-משרדי שאחת ממטרותיו היא בחינת אמצעים לעידוד תעסוקת ישראלים בענף. הצוות צפוי להגיש את מסקנותיו בחודשים הקרובים. הענף לוקה, בדומה לענפי החקלאות והבינוי, בתופעת גביית דמי תיווך שלא כחוק. הטיפול בנושא זה בעזרת ארגונים בין-לאומיים בעייתי: הפיליפינים אוסרים על פי חוק תיווך של ארגונים בין-לאומיים להבטחת זכויות מהגרי עבודה בהעסקה של אזרחי מדינה זו בחו"ל.

### **עובדים לא ישראלים בלתי חוקיים (ללא היתר)**

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי מתחילת שנות התשעים יש קשר הדוק בין מספר העובדים החוקיים למספר העובדים הלא חוקיים (נטולי ההיתר), וכי מאז שנת 1998 מספר העובדים הלא חוקיים עולה על מספר המועסקים על פי חוק. כיום נמצאים בארץ כ-125 אלף עובדים זרים לא חוקיים, לעומת 77 אלף עובדים זרים חוקיים. ממדיה של תופעת העובדים הזרים הלא מדווחים גדולה אף יותר אם מכלילים בה את בעיית ה"מסתננים".

מנתוני רשות ההגירה מספר המסתננים בתחומי מדינת ישראל היה באפריל 2010 למעלה מ-24 אלף איש. קצב הגעת המסתננים הולך וגובר: מכ-1,100 איש עד שנת 2006 ליותר מ-8,700 בשנת 2008. לאחר ירידה מסוימת בשנת 2009 סוגרת שנת 2010 את הפער, ועד אמצע חודש אפריל נכנסו לארץ למעלה מ-4,000 איש.

כדי לצמצם את מספר השוהים הבלתי חוקיים בארץ הוקמה ביולי 2009 רשות ההגירה שמאגדת רשויות שונות (רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול). הרשות מרכזת את ההיבטים השונים בטיפול בשוהים זרים בישראל, בהם כאמור עובדים פלסטינים, שוהים בלתי חוקיים, עובדים זרים ופליטים. מתפקידי הרשות לאוכף את חוקי העבודה ולהורות על גירוש שוהים בלתי חוקיים. הרשות מפעילה יחידת תשאול שתפקידה לנהל את הטיפול בבקשותיהם של פליטים מבקשי מקלט בישראל, בכלל זה ראיונות עמם, סמכות למתן אישורי שהייה והמלצות במי יש להכיר כפליט.

נראה כי חוסר מדיניות מצד ממשלות ישראל השאיר פרצה לגידול של ממש בממדי התופעה. אף כי התקבלו החלטות ממשלה בעבר בנושא זה לא נרשמה התקדמות משמעותית. עם זאת, החלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010 עשויה לסמן מפנה, שכן היא מחמירה את הענישה ומגבירה את יכולת האכיפה כלפי מעסיקיהם של עובדים זרים שלא כחוק. אף ננקטים צעדים ליישומה מתוך ההבנה שבהיעלם הביקוש להעסקה בלתי חוקית, יקטן בהכרח היצע העובדים הזרים המוכנים לעבוד שלא כחוק. בצעדים שיינקטו נגד מעסיקים מסוג זה: הגדלת שיעורי הקנסות והגברת היכולת לאכוף קנסות אלו (כולל סנקציות מנהליות, למשל עיכוב יציאה מהארץ; אי-הנפקת רישיון נהיגה); ושילת היתרי העסקה.

הגברת האכיפה כלפי מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק מורכבת מכמה צעדים שכבר הוחל בהפעלתם, בעיקר הגדלת סכומי הקנסות והגברת יכולת האכיפה והגבייה. אחד מצעדי האכיפה על אי-תשלום קנסות יגרור צעדים דומים לצעדים הננקטים נגד חייבים בהוצאה לפועל: עיכוב יציאה מן הארץ; הגבלות על הנפקת דרכונים או רישיון נהיגה; העברת החיוב לתקן "מוגבל" בחשבונותיו הבנקאיים; ומניעת שימוש בכרטיסי אשראי.

מעסיקים אשר יעסיקו עובדים ללא היתר יהיו מנועים מייסוד תאגיד או מלהיות בעלי עניין בו, ואף יהיו צפויים לביטול כלל ההיתרים העומדים לרשותם להעסקת עובדים זרים לתקופה של עד שלוש שנים. לשם הגברת יכולת האכיפה יוסמכו פקחי יחידת הסמך ברשות ההגירה להיכנס (או לפחות לבקש היתר מבית משפט להיכנס) למקום מגוריו של מעסיק לשם פיקוח וביצוע הוראות החוק, סמכות שאין להם כיום.

גם בעניין העובדים הלא חוקיים עצמם הוכנסו שינויים: לא יינתנו עוד אשרות שהייה או היתרי תעסוקה לעובד נטול היתר בטרם עברה תקופת צינון מחוץ לגבולות המדינה. צעד זה הוא תמריץ ליציאת שוהים בלתי חוקיים המבקשים לקבל מעמד חוקי בישראל, והוא יקצר את הליך ההרחקה באמצעות מניעת האפשרות משהיה שלא כדין לבקש אשרה או אישור ישיבה. עובד זר יהיה מוגבל לענף מסוים בהיתר התעסוקה שלו ולא יוכל להיות מובטל או לעבוד בענף אחר יותר משלושה חודשים – כל זה בנחה שהוא הובא לארץ לשם פתרון של בעיית כוח אדם בענף מסוים. אם הוא מובטל או מועסק בענף אחר, כי אז בענף שהזמין אותו אין בו עוד צורך.

## 10 השוואה בין-לאומית

### רקע

### חקלאות

השוואה בין-לאומית מעלה כי שיעור אשרות העבודה שהוענקו בישראל בשנת 2006 לעובדים לא ישראלים בענף החקלאות היה גבוה במידה ניכרת מהנהוג במדינות מערביות אחרות, וגם שיעור העובדים הלא מקומיים בכלל המועסקים עלה בהרבה על שיעורם באותן ארצות,<sup>11</sup> למעט ארצות הברית, שבה נפוצה מאוד העסקה של עובדים זרים, בעיקר של מהגרים לא חוקיים בחקלאות, ואוסטרליה, שבה מדובר בעבודת מטיילים. במדינות אירופה מקובלת העסקה זמנית של עובדים זרים, בעיקרה עונתית או לפרקי זמן קצרים. כאשר היא ארוכה יותר נדרשים המעסיקים לקבל אישור משירות התעסוקה שלא נמצאו עובדים מקומיים לאיוש המשרות. צעדים מקובלים לעידוד העסקת עובדים מקומיים בחקלאות הם קביעת שכר מינימום גבוה בענף, העולה על זה המקובל במשק; השתתפות המדינה בהכשרה מקצועית ובמימון הוצאות נסיעה; וייקור העלות של העסקת עובדים זרים בחקלאות באמצעות היטלים.

### בינוי

שיעור אשרות העבודה המוענקות לעובדים לא מקומיים בענף הבינוי מסך המועסקים בענף בישראל גבוה לעומת מדינות מערביות אחרות – 26% בשנת 2006, לעומת פחות מ-1% בהולנד ובאנגליה (דיווחי המדינות ל-OECD, 2007a). במדינות מסוימות, למשל אוסטרליה ואירלנד, חל איסור על העסקת עובדים זרים כפועלים בענף הבינוי בעקבות ההכרה בהשפעות הרחוב השליליות שיכולות להיות לכך על בעלי מיומנויות דומות בכוח העבודה המקומי.<sup>12</sup> עם זאת, בחלק מהמדינות מועסקים בבינוי עובדים

10 השוואה הבין-לאומית מבוססת ברובה על Clarke et al. (2004); OECD (2006), (2007b); United States Government Accountability Office (2006) ועל תכתובות עם נציגי המדינות.

11 השוואה הבין-לאומית מבוססת בחלקה על נתן (2007א).

12 מקורות הנתונים: אירלנד: www.entemp.ie; אוסטרליה: דיווחי משרד ההגירה ל-OECD (2007a).



זרים לא חוקיים. באיחוד האירופי מתאפשרת תנועת עובדים בין מדינות האיחוד בלי להזדקק לאשרת עבודה.

## סיכום

מהשוואה בין-לאומית עולה מגמה כלל עולמית ברורה של הרחבת השירותים הטיפוליים הניתנים לקשישים ולנוקדים אחרים, בבתיהם, בד בבד עם הענקת גמלאות כספיות ו/או שירותים בעין ברמה גבוהה. מגמה זו מתבססת על התפיסה שטיפול בבעלי צרכים סיעודיים בביתם מיטיב עמם ועלותו נמוכה מזו של פתרונות אחרים - שיקול מרכזי בהתחשב בגידול הניכר של ההוצאה הציבורית לטיפול בקשישים, עם עליית שיעורם באוכלוסייה (OECD, 2005). באוסטרליה, באנגליה, בגרמניה, בהולנד, בלוקסמבורג ובצרפת מוענקות קצבאות או ניתנים שירותים בעין שבחלקם מבוססים על מבחני הכנסות. אלו נועדו לממן טיפול סיעודי "לא פורמלי" מידי אדם קרוב (למשל בן משפחה) או טיפול "פורמלי" מידי שכירים, וכן למימון שירותים אחרים ורכישת מוצרים (ראו למשל OECD, 2003).

בישראל מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים זמניים כמטפלים המתגוררים בבית המטופל ושיעורם של העובדים האלה בסך המועסקים בענף גדולים מהמקובל במדינות אחרות, שברובן כנראה לא ניתנים כלל ההיתרים לכך (Houser, 2005; Redfoot, 2005).

ההבדלים בין המדינות הישראלית לזו הנהוגה בחו"ל באים לידי ביטוי גם בתנאי הסף של השכלה וניסיון מקצועי שהמטפלים הלא מקומיים נדרשים לעמוד בהם. בחלק מהמדינות שבהן מתירים העסקת זרים בתחום - רובם מהגרי קבע - כאוסטרליה, אנגליה וקנדה, העובדים נדרשים להציג ניסיון או הכשרה קודמת בעבודה מסוג זה. בישראל אין כל דרישה דומה.

בדומה למדינות אחרות גם בישראל עלול להיווצר מחסור במטפלים סיעודיים מקומיים עקב שיעורן הגבוה של עולות חדשות מבוגרות בקרב המטפלים ועקב עליית רמת השכלה בקרב נשים (כך שהיצע העובדים הלא משכילים הזמין צפוי לרדת). מדינות רבות בוחנות אפשרויות לעידוד השתלבות של מקומיים בענף והעלאת שכרם. חלקן אף מפעילות תכניות להכשרת מטפלים (OECD, 2003; Harris-Cojetin et al., 2004).

## מאפיינים עיקריים במדיניות העסקתם של עובדים לא מקומיים<sup>13</sup>

המדיניות של העסקת עובדים זרים מנוהלת ברוב המדינות שבהשוואה על ידי משרד/רשות הגירה, ואשרות העבודה מוענקות לעתים על ידי משרד העבודה.

לשם הבאת העובדים המדינות חותמות על הסכמים ביניהן או עם ארגונים בין-לאומיים ואחרים (כארגון ההגירה הבין-לאומי IOM) המסדירים את תנועת העובדים. ההסכמים נוגעים להליך הגיוס של העובדים הזרים, לזכויותיהם בזמן שהייתם במדינת היעד ולאחר חזרתם אל מדינת המקור (למשל זכויות פנסיוניות), והם נועדו, בין השאר, להבטיח את חזרתם של העובדים למדינת המקור. ההסכמים פועלים גם לצמצום מספר העובדים הלא חוקיים ולהקטנת האפשרות לתשלום דמי תיווך גבוהים.

לנוכח ההיצע הגדול של עובדים לא מיומנים עורכות מרבית המדינות - נוסף על קביעת מכסות להיתרים - בדיקות של צורכי כוח האדם. בין השאר נבדק אם יש עובדים מקומיים המסוגלים לספק את הביקוש, ובאיזה שכר. פתרון נוסף באחדות מהמדינות הוא העסקה על בסיס עונתי או קצר טווח,

13 להרחבה ראו נספח 1.

אבל רק כשנוצרים עודפי ביקוש לעובדים. העסקה עונתית והסכמים בין־מדינתיים מאפשרים העסקה חוזרת של העובדים העונתיים לאורך זמן. הסדר זה חוסך הכשרה ויוצר מערכת יחסים ממושכת בין עובד למעביד. הסכמים מסוג זה אף תורמים לעידוד חזרה מרצון למדינות המקור, שכן הישארות במדינת היעד ללא אשרה שוללת את האפשרות לחזור אליה באופן חוקי.<sup>14</sup> צעד זה אף מסייע להפחתת דמי התיווך.

כל המדינות שבהשוואה (למעט אוסטרליה) מעניקות אשרות עבודה עונתיות לעובדים זרים בחקלאות. הסדרים דומים קיימים גם בענף התיירות (גרמניה וארצות הברית) ועיבוד הבשר (הולנד). אשרות עבודה על בסיס שאינו עונתי מוענקות בענפי התעשייה, הבינוי, הסיעוד והתיירות, אך לרוב לתקופות קצרות משנה. מאז צירופן של מדינות מזרח אירופה לאיחוד האירופי רוב העובדים הזרים הזמניים והעונתיים מגיעים למדינות האיחוד הוותיקות מהמדינות שהצטרפו זה מקרוב, ובחלק מהמקרים בוטל לגביהם הצורך באשרות עבודה (בכלל זה עובדים עונתיים וזמניים).

אף שאין אחידות בין המדינות בעניין הגוף המבצע את האכיפה, מרביתן ממקדות חלק ניכר ממאמצי האכיפה בצד המעסיקים. חלק מהמדינות רואות בהעסקת עובד זר עברה מינהלית בלבד, אך בחלק לא מבוטל מהן זוהי עברה פלילית. מכל מקום, הקנסות המוטלים על עברות אלה גבוהים, ובחלק מהמדינות מושגות על המעסיק גם העלות של הרחקת העובד הלא חוקי. חלק מהמדינות נוהגות לגבות מהעובד פיקדון, שאותו אפשר לחלט במקרה של הישארות שלא כחוק לאחר תום ההיתר.

## המלצות מדיניות

### הגירה

מדיניות ההגירה היא רכיב בסיסי במדיניות של כל מדינה ריבונית, ועליה נסב למעשה החוק הראשון שחוקק במדינת ישראל. לאחרונה הוקמו כמה צוותים שכל תפקידם הוא בחינת מנגנוני הגירה עבור פרטים אשר השתקעו בישראל אך לא נמצא להם מעמד חוקי.

(1) אין ספק שמדיניות המאפשרת עבודה של מהגרים זמניים בהיקפים גדולים במיוחד בענפים כסיעוד וחקלאות תיצור מצב שעובדים אלו יהיו חלק מן החברה הישראלית. בהינתן מדיניות זו יש מקום לבחינה מחודשת (כפי שממליץ ארגון OECD) של מנגנונים להגירת קבע לישראל, בד בבד עם או בתוספת לחוק השבות. לשם השוואה – מרבית המדינות המערביות המאפשרות הגירת עבודה מציעות גם מסלולים לתושבות ו/או אזרחות לעובדים אשר הוכיחו את זיקתם למדינה שאליה היגרו, במיוחד אלה ששהו בה תקופות ארוכות (לרוב כעשר שנים). הצוות ממליץ כי ועדת השרים הרלוונטית תבחן נושא זה בהקשר של מדיניות ארוכת טווח, במיוחד כרקע להתבססות משפחות של עובדים זרים עם ילדים השהו בישראל תקופה ארוכה. על רקע בחינה זו עולה, כמובן, הטענה שישראל עודנה מבססת עצמה כמדינת העם היהודי ומדיניות הגירה כדוגמת זו הקיימת בארצות אירופה או בארצות הברית עשויה להיות מוקדמת, במיוחד במצבנו כיום ולנוכח חששות דמוגרפיים מהותיים באשר לעתידה של ישראל כמדינה יהודית. הצוות ממליץ כי גם נושא זה יובא בחשבון בבדיקת נושא ההגירה.

14 בסקר שערכה הסוכנות האמריקנית לשקיפות בממשל (United States Government Accountability Office, 2006) ציינו מדינות שהדרך הנוחה ביותר להבטיח שמהגרי עבודה יעזבו את מדינת היעד עם פקיעת אשרת העבודה שלהם היא הגבלת האשרה לפרק זמן קצר, למשל כחלק מתכנית להעסקה עונתית של מהגרי עבודה.

(2) המלצות הצוות בנושא זה תומכות בבחינה של מדיניות הגירה לעובדים אשר המשק הישראלי מפיק מהם תועלת, כדוגמת אלו אשר שהו כחוק תקופה ארוכה או שהם בעלי מיומנויות הנדרשות למשק. עם זאת, בדיוני הצוות עלו דעות נוספות, ובעיקר באשר לעובדים זרים אשר ילדיהם למדו במסגרת החינוך הישראליות תקופה ארוכה. כמה מחברי הצוות סבורים כי ראוי לבחון אם יש לקיים בעניינם מדיניות הגירה.

## סיכום

- (1) שאלת המדיניות בתחום זה חורגת למעשה מתחום התעסוקה של עובדים זרים גרדא, ויש לה השלכות על המדיניות הכוללת לטיפול בבית באוכלוסייה המזדקנת ובעלת המוגבלויות.
- (2) הצוות ממליץ כי ממשלת ישראל תבחן את התעסוקה בסייעוד כחלק מהותי מתכנית כוללת לטיפול באוכלוסייה המזדקנת ובעלת המוגבלויות בישראל.
- (3) במסגרת בחינת הטיפול באוכלוסיות המזדקנות יש לשקול אימוץ שיטות הנהוגות בעולם (למשל, השיטה הקנדית)<sup>15</sup> בכל הנוגע לתנאים של העובדים הזרים בסייעוד, תוך התאמות נדרשות לתנאים המיוחדים של ישראל. על בחינה זו לאזן בין האינטרסים של מקבלי השירותים לבין האינטרסים של נותני השירותים.
- (4) בהתאם לסדר היום החברתי-כלכלי שהממשלה אימצה, יש להעדיף עבודת ישראלים בכל ענפי המשק, כולל ענף הסייעוד. לפיכך יש למצוא דרכים לעידוד העסקת מטפלים סיעודיים ישראלים (שלובר אינם עובדים 24 שעות בבית המטופל). לפני שנה אימצה הממשלה מדיניות המקנה עדיפות לישראלים כפי שמצוין לעיל. יש לבחון את יעילותה של מדיניות זו וכן את האפשרויות להרחבתה. בה בעת יש לבחון את האפשרויות הקיימות להקטנת תעסוקה "מקבילה" בקרב עובדים זרים בענף (כלומר, מצב שבו מטפל המחויב ל-24 שעות טיפול ביממה מוצא עבודה נוספת).
- (5) הצוות ממליץ לבחון דרכים להקטנת הביקוש לעובד זר במקרים שבהם לא נדרש טיפול של 24 שעות ביממה. לדוגמה, מתן אישור לעסקת עובד זר רק כאשר נדרש טיפול של 24 שעות ביממה, אם יימצאו דרכים לאכוף זאת.
- (6) הצוות ממליץ לבחון את קבלת ההיתרים בקרב מעסיקי העובדים - במיוחד ההיתרים לטיפול של 24 שעות ביממה. יש צורך לבדוק אם אכן נדרש טיפול "מסביב לשעון", וכן אם מצב זה קבוע או שמא צריך לבחון את ההיתר מחדש אחת לתקופה.
- (7) יש לבחון את מדיניות הענקת ההיתרים ואכיפת התעסוקה בענף כדי למנוע זליגה של עובדים מתחום הסייעוד לתחומי תעסוקה אחרים (למשל, ניקיון ומסעדות אתנית).
- (8) הצוות ממליץ על הגברת תעסוקת ישראלים בתחום הסייעוד - בעזרת הטבות (למשל, הקניית מעמד של עבודה מועדפת). יש לבנות מערך תמריצים שיעודד ישראלים - לרבות אוכלוסיות מעוטות השתתפות בכוח העבודה, כמו החרדים והערבים - לעבור לתעסוקה בתחום הסייעוד.
- (9) יש למצוא מנגנון להבאת עובדי סיעוד ללא תשלום עמלה מעבר לעלויות של עצם הבאתם לישראל באמצעות ארגונים בין-לאומיים או באמצעות הסכמים עם מדינות המוצא ושליחת נציגות ישראלית שתפקח על אופן שכירת העובדים.

15 להרחבה ראו נספח 2: המודל הקנדי.

## בינוי, תעשייה ואחרים

- (1) יש לתמוך בתוואי להקטנת המכסות בענפים אלו עד לאפס (פרט להעסקת מומחים בתחומם, אשר על פי ההגדרות יזכו לשכר כפול מן השכר הממוצע במשק).
- (2) תעסוקת פלסטינים בענף מוצגת בסעיף "עובדים פלסטינים".

## חקלאות

- (1) יש לפעול בהתאם להסכם להקטנת מספר העובדים הזרים בענף אשר נחתם בין התאחדות החקלאים למדינת ישראל.
- (2) יש לקדם במהירות האפשרית את פרויקט העובדים הזרים העונתיים. פרויקט זה צפוי לפתור מכלול בעיות כוח אדם בענף החקלאות אגב ייעול תפעולו של הענף. השפעה חיובית נוספת של פרויקט זה היא הקטנת ההשפעה השלילית על שוק העבודה בכלל ועל השכר של ישראלים קבועים בענף בפרט. מעבר לשיטת העסקה עונתית הוא יאפשר ויסות ותיאום של מספרי העובדים הזרים בענף בהתאם לביקוש העונתי המשתנה להיצע העובדים הישראלים לעבודה בתנאי שכר זהים.
- (3) יש לתמוך בתוואי להקטנת מספר העובדים הזרים בענף ולבחון מחדש את המדיניות להיתרי התעסוקה לעובדים לא ישראלים לקראת שנת 2015, תוך התייחסות מיוחדת להתקדמות במעבר לתעסוקה עונתית בענף.
- (4) יש לקדם העסקת ישראלים בענף, בהתאם לתכניות הממשלה הקיימות, ולבחון את יישומן אחת לתקופה.
- (5) כחלק מהקטנה של ביקוש הענף לעובדים זרים יש להבטיח תקציבי מחקר ופיתוח וטכנולוגיה שיאפשרו את הגברת התיעוש בענף - במסגרת ההתחייבות הממשלתית ותכנית רב-שנתית.
- (6) יש לקדם הסכמים עם ארגונים בין-לאומיים להבטחת זכויות מהגרי העבודה, למשל הסכמי הממשלה להבאת עובדים זרים לענף באמצעות ארגון IOM. יש לוודא כי ההסכמים אכן פועלים להקטנת דמי התיווך ומושתתים על הליך הוגן.

## העסקת עובדים לא ישראלים (לא חוקיים, נטולי היתר תעסוקה)

### מעסיקים

- (1) הצוות ממליץ כי עיקר מאמצי האכיפה יחולו על מעסיקי עובדים זרים ללא היתר.
- (2) יש ליישם במהירות האפשרית את הכלים והחוקים שהתקבלו במסגרת החלטת ממשלה מס' 1274 מינואר 2010. יישום מהיר ונחוש של החלטה זו יחזק את יכולת ההרתעה והענישה כלפי מעסיקים ישראלים של עובדים זרים נטולי היתר תעסוקה.
- (3) על פי החלטת ממשלה מס' 1274, הטלת הגבלות על חייבים - בדומה להגבלות המוטלות במסגרת ההוצאה לפועל (בכללן עיכוב יציאה מן הארץ; אי-הנפקת דרכונים; הגבלות על בעלות של תאגידים; הגבלות על החזקת רישיון נהיגה; מניעת שימוש בכרטיסי אשראי - היא צעד נכון. לא ראוי להפעילו במסגרת מנהלית אלא במסגרת שיפוטית.
- (4) יש לבחון צעדים מתאימים ברשות ההגירה אשר ימנעו העסקה בלתי חוקית של עובדים זרים מזדמנים בכיכרות ובצמתים, עובדים ללא היתרים באמצעות חברות כוח אדם ועובדים בענפי השירותים העסקיים והמסעדות.

(5) יש לוודא כי ההוראות המורות על אי-ניכוי הוצאות מס בכל הנוגע להעסקת עובדים זרים ללא היתר ייושמו בפועל, ובמהרה. כן יש לערוך ביקורי אכיפה בחברות אשר נמצא כי הן מעסיקות עובדים ללא היתר.

### מהגרי עבודה לא חוקיים

(1) יש לבנות מנגנונים מתאימים אשר יסדירו את מעמדם של עובדים לא חוקיים, בדגש על אלו המגיעים מגבול מצרים. הכניסה המסיבית של מסתננים מגבול מצרים נעשית בעזרת האפשרות הניתנת להם למעשה - בהיעדר אכיפה - לעבוד במרכזי הערים בתנאי שוק ישראליים במסעדות, במלונות, בשירותים ובתחומים אחרים.

(2) יש לשקול הקמת מתקני מגורים מיוחדים וסידורי ההעסקה, בדומה לקיים בארצות אירופה, אשר תמנע השלכות שליליות על שוק העבודה בישראל. על הסדר זה ליצור בשביל העובד הלא חוקי תועלת כלכלית מעצם יציאתו מן המדינה. פתרון אפשרי הוא תעסוקה ציבורית במסגרות כמו יערנות או חפירות ארכאולוגיות. שכר העבודה יישמר בפקדון ויועבר לעובד עם עזיבתו את הארץ.

### נושאים נוספים

- (1) יש להקים גדר מערכת בגבול ישראל-מצרים.
- (2) יש לבחון את האפשרויות להסדרת החזרתם של מהגרי עבודה (בעלי - או נטולי - אישור העסקה) אל ארץ מוצאם, כמקובל בארצות מפותחות אחרות.
- (3) באופן כללי, "הלבנה" תקופתית של עובדים לא מקומיים, הנהוגה באחדות מארצות אירופה, היא מדיניות שאינה מועילה לאורך זמן למשק. מדיניות מסוג זה יוצרת חוסר יעילות מבני, בעיקר בשל חוסר העקביות הבסיסי שלה. ואולם מתברר כי אין מנוס מיצירת "חלונות זמן" להלבנה חלקית בגלל התמריץ לעזיבה מרצון של עובדים ללא היתר הנמצאים בארץ תקופה ממושכת.
- (4) יש לבחון מנגנונים למיניהם, לרבות תמריצים כלכליים, אשר יעודדו עזיבת הארץ מרצון ולא ילכו בצעדי עונשין נגד העובד.

### עובדים פלסטינים

העסקת עובדים פלסטינים בישראל נבחנת עתה על ידי ועדה שהוקמה מכוח החלטת ממשלה מס' 1274. הוועדה מתמקדת בשלושה היבטים. להלן מובאות סוגיות שעלו במסגרת פעילות הוועדה.

#### הסדרת כניסת עובדים פלסטינים לישראל

- (1) יש ליצר "סגירת מעגל" - רישום לא רק בכניסה לישראל אלא גם ביציאה ממנה. צעד זה יאפשר וידוא של תנאי ההיתרים הניתנים, נוסף על הגברת מהימנות המידע המתקבל על תנאי העסקתם.
- (2) יש לשפר את היכולת הטכנולוגית במעברים ככלי ליעול "איכות השירות" במעבר, אשר יאפשר גם את תנאי "סגירת המעגל".
- (3) יש לאפשר הצלבה של המידע המתקבל במדור התשלומים עם רשות המסים, משטרת ישראל והמוסד לביטוח לאומי. ההצלבה תקטין את האפשרות של המעסיקים להימנע מתשלומים סוציאליים או לשלם שכר נמוך משכר המינימום.
- (4) יש לבחון את האפשרות להטיל את עלויות סגירת המעגל ושדרוג המעברים על המעסיקים בצורת אגרה (בדומה לאגרת נמל).

## מניעת פגיעה בתעסוקת ישראלים

- (1) יש להשוות את העלויות של העסקת העובדים הזרים, הפלסטינים והישראלים בכל ענף שבו ניתנים היתרי העסקה לעובדים פלסטינים. ההשוואה צריכה להיעשות בהסכמה הן של המעסיקים הן של ארגוני העובדים.
- (2) יש לבחון מחדש אחת לתקופה מוסכמת את מספר המכסות הניתנת לכל ענף. על בחינה זו לשקלל את היצע העובדים הישראלים הזמינים והמוכנים לעבוד בענף ואת היקף הביקוש לעובדים פלסטינים במשק הישראלי. יש לוודא כי התעסוקה הכללית בענף תעמוד ביעדי התעסוקה והקטנת העוני בישראל.
- (3) יש לבחון צעדים להטלת קנסות על עובדים פלסטינים ללא היתר. סביר כי צעד זה יחייב הסכם עם הרשות הפלסטינית. פתרון אפשרי הוא שמדינת ישראל תגבה את הקנס מסך תשלומי המסים המועברים לרשות הפלסטינית, והרשות הפלסטינית תגבה אותו מהעובדים כראות עיניה.

## קריטריונים לקביעת מכסות בתעסוקת פלסטינים

- ישנם 5 קריטריונים עיקריים: מדיני, ביטחוני, כלכלי-ישראלי, כלכלי-פלסטיני ומודיעיני.
- (1) הקריטריון המדיני: יש לאפשר תעסוקת פלסטינים ככל האפשר, משיקולים של "שכן שבע" מצד הפלסטינים ומשיקולים עולמיים (תדמיתה של ישראל כמדינה הדואגת לרווחת הפלסטינים).
  - (2) האמור לעיל תקף גם משיקולים ביטחוניים, בהסתייגות אחת - סבירות גבוהה לטרור. במקרה זה אין לאשר תעסוקת פלסטינים בארץ כלל.
  - (3) כלכלת פלסטין: בטווח הארוך עדיפה היפרדות של המשק הישראלי מהמשק הפלסטיני. לפיכך יש לקבוע (א) את הרמה הגבוהה ביותר של העסקת פלסטינים בישראל אשר בהתקיימה יהיה ניתן להפריד את המשקים בלי לגרום נזק חמור לכלכלה הפלסטינית; (ב) את היקף כוח האדם הפלסטיני אשר יכול לעבוד בארץ; (ג) את היקף התל"ג הפלסטיני המרבי האפשרי שמקורו בתעסוקה בישראל.
  - (4) כלכלת ישראל: יש לקבוע את היקף התעסוקה של פלסטינים בישראל אשר עם הפסקתו בבת אחת לא יתמוטטו ענפי כלכלה למיניהם.

## נספחים

### נספח 1: השוואה בין-לאומית

#### מאפיינים עיקריים במדיניות העסקתם של עובדים לא מקומיים

- הגוף המופקד על קביעת המדיניות<sup>16</sup>  
המדיניות של העסקת עובדים זרים מנוהלת ברוב המדינות שבהשוואה על ידי משרד/רשות הגירה, ואשרות העבודה מוענקות לעתים על ידי משרד העבודה.
- **כריתת הסכמים בין-מדינתיים (bilateral agreements)**  
מדינות חותמות ביניהן על הסכמים בנושא עובדים זרים או עם ארגונים בין-לאומיים ואחרים, המסדירים את תנועת העובדים. ההסכמים נוגעים להליך הגיוס של העובדים הזרים ולזכויותיהם בזמן שהותם במדינת היעד ולאחר חזרתם אל מדינת המקור (למשל זכויות פנסיוניות), והם נועדו גם להבטיח את חזרתם למדינת המקור. באופן כללי עולה כי הסכמים בילטרליים הם פתרון עדיף.
- **מבחינת שוק העבודה**  
לצורך קביעת מכסת ההיתרים להעסקת עובדים זרים עורכות מדינות היעד בדיקות של צורכי כוח האדם. בין השאר נבדק אם יש עובדים מקומיים המסוגלים לספק את הביקוש, ובאיזה שכר. כמו כן נבחנות ההשפעות שיש למהגרי העבודה על שוק העבודה.
- **העסקת עובדים זרים זמניים בעלי מיומנויות נמוכות ועל בסיס עונתי או קצר טווח**  
מדינות מפותחות מעוניינות בעובדים בעלי כישורים גבוהים, כגון מומחים ובעלי מקצועות והשכלה הנדרשים בשוק העבודה המקומי, משום שהגירת קבע סלקטיבית של עובדים מיומנים תורמת למשק תרומה חיובית ומתמשכת. לעומת זאת, עובדים בעלי כישורים נמוכים מקבלים בדרך כלל אשרות עבודה רק על בסיס עונתי או לפרקי זמן קצרים, כאשר נוצרים עודפי ביקוש לעובדים. במקרים רבים הסכמים בין-מדינתיים מאפשרים לעובדים עונתיים לשוב לעבודה במדינה מסוימת שנה אחר שנה (למשל, בחקלאות בספרד ובקנדה). כך נחסכת הכשרה חוזרת של עובדים, ומתקיימת מערכת יחסים ממושכת בין המעסיק לעובדיו, לתועלת שני הצדדים. הסכמים אלו גם מעודדים את העובדים לשוב למדינותיהם עם פקיעת תוקפה של אשרת העבודה, משום שהישארות במדינת היעד ללא אשרת עבודה תקפה תסכל את האפשרות שלהם לשוב אליה באופן חוקי בשנים הבאות. עבודה על בסיס עונתי יכולה להועיל גם בהפחתת דמי התיווך.  
כל המדינות שבהשוואה (למעט אוסטרליה) מעניקות אשרות עבודה עונתיות לעובדים זרים בחקלאות. הסדרים דומים קיימים גם בענף התיירות (גרמניה וארצות הברית) ועיבוד בשר (הולנד). אשרות עבודה על בסיס שאינו עונתי מוענקות בענפי התעשייה, הבינוי, הסיעוד והתיירות, אך לרוב לתקופות קצרות. מאז צירופן של מדינות מזרח אירופה לאיחוד האירופי רוב העובדים הזרים הזמניים והעונתיים מגיעים למדינות האיחוד הוותיקות מהמדינות שהצטרפו זה מקרוב, ובחלק מהמקרים בוטל לגביהם הצורך באשרות עבודה (בכלל זה עובדים עונתיים זמניים).
- **אכיפה וענישה**  
האכיפה כלפי עובדים זרים ומעסיקיהם מתבצעת על ידי שוטרים (צרפת), מפקחי עבודה (צרפת), פקחים מיוחדים של משרד ההגירה (אנגליה, קנדה, אוסטרליה) ועובדי מכס (גרמניה). העסקת עובד זר באופן לא חוקי היא עברה מינהלית (בלגיה, גרמניה, ספרד, צרפת) או אף פלילית (אנגליה, קנדה,

16 סקירה בין-לאומית של הגופים המופקדים על מדיניות ההגירה מובאת אצל רכלבסקי (2002).

אוסטרליה). על מעסיקי עובדים זרים שלא כחוק מוטלים בכל המדינות קנסות כספיים גבוהים, ובצרפת הם גם נדרשים במקרים מסוימים לשלם את עלויות הרחקת העובד הלא חוקי מהמדינה. בחלק מהמדינות נהוג לגבות מהעובד פיקדון שאפשר למשוך אותו לאחר עזיבת המדינה. אם העובד נשאר מעבר לתקופת האשרה, המדינה רשאית לחלט אותו (כדי לצמצם את תופעת השהייה הלא חוקית).

• **הסדרת מעמדם של עובדים זרים לא חוקיים**

יש מדינות המעניקות "חנינות". במסגרתן מוסדר המעמד האזרחי של עובדים זרים לא חוקיים ושל קרובי משפחתם, במיוחד כאשר מספרם רב ואי-אפשר עוד להתעלם מבעיות מוסריות, משפטיות ואחרות הנובעות מאוכלוסייה גדולה חסרת מעמד אזרחי. משמעות הדבר היא שהעובדים הזרים הופכים למעשה למהגרים קבועים. ה"חנינות" מאפשרות לפקח על היקף העסקת העובדים הזרים ולגבות מהם מסים, אולם יש בהן גם משום עידוד מהגרים נוספים להגיע באופן לא חוקי למדינה ולשהות בה תקופה ממושכת. בצרפת התקיימו כמה "מבצעי חנינות", ובארצות הברית צפוי תהליך שבמסגרתו יוסדר מעמדם האזרחי של כ-12 מיליון עובדים זרים לא חוקיים.



## נספח 2: המודל הקנדי בסיעוד<sup>17</sup>

### תנאי המעסיק

- העבודה תיעשה בביתו הפרטי של המעסיק.
- העובד ישהה עם המעסיק בביתו הפרטי של המעסיק.
- על המעסיק לספק לעובד חדר פרטי ומרוהט בביתו.
- על המעסיק להעסיק את העובד במשרה מלאה.
- על המעסיק להירשם כמעסיק במשרדי מס ההכנסה. בהיותו מעסיק, עליו לבצע את הניכויים המתאימים במס הכנסה ואת שאר הניכויים הקבועים בחוק. המשכורת המשולמת למטפל נחשבת להוצאה מוכרת.<sup>18</sup>

### תנאי העובד הזר

- זכות לעבוד עבור יותר ממעסיק אחד.
- לעבוד באמצעות סוכנות או חברה קבלנית.
- לעבוד במעון או במוסד סיעודי טיפולי.

### הנחיות בדבר חובת הפרסום של הצעת עבודה בקנדה<sup>19</sup>

- תיאור התפקיד - טיפול סיעודי ביתי.
- מידע על גיל המטופל הסיעודי.
- התחייבות שהעבודה היא במשרה מלאה.
- השכר המוצע.
- כתובתו המלאה של המעסיק ומספר הטלפון שלו.
- ציון הדרישה לניסיון מקצועי של שנה לפחות באחת משלוש השנים האחרונות.
- ציון ההכשרה המקצועית הנדרשת.
- דרישות התפקיד וציון העובדה שהעובד יתגורר בבית פרטי בזמן ההעסקה.
- שמו של המעסיק / המטופל המיועד (שם פרטי לפחות).

### חוזה העסקה<sup>20</sup>

ממשלת קנדה מספקת נוסח חוזה שכל סעיפיו חייבים להיכלל בחוזה בין העובד למעביד. בחוזה מפורטים כתובת המעסיק (מקום העבודה); תיאור העבודה (עבודה עם זקן, ילד או נכה); מטלות נוספות (למשל טיפול בחיות מחמד); תיאור הבית ודייריו; תיאור מגורי העובד; פירוט השכר, ההפרשות והניכויים כחוק (למשל הפרשות לביטוח אבטלה); מועדי התשלום ואמצעי התשלום; ציון מפורש שהצדדים מקבלים עליהם את קיום חוקי העבודה המקומיים הנוגעים ליחסי העבודה ביניהם ולסיומם.

17 אתר המחלקה למשאבי אנוש ופיתוח מקצועי של קנדה, [www1.servicecanada.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign\\_workers/lcpdir/lcpone.shtml](http://www1.servicecanada.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/lcpdir/lcpone.shtml) (אוחזר ב-19.1.2009).

18 ניבי קליין, עובדים זרים בענף הסיעוד בקנדה, מסמך מרכז המחקר והמידע, 16.1.2001.

19 אתר המחלקה למשאבי אנוש ופיתוח מקצועי של קנדה, [www1.servicecanada.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign\\_workers/lcpdir/lcpadvert.shtml](http://www1.servicecanada.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/lcpdir/lcpadvert.shtml) (אוחזר ב-20.1.2009).

20 אתר המחלקה למשאבי אנוש ופיתוח מקצועי של קנדה, [www.cic.gc.ca/english/work/caregiver/sample-contract.asp#3](http://www.cic.gc.ca/english/work/caregiver/sample-contract.asp#3) (אוחזר ב-20.1.2009).

לוח נ-1

**מספר בעלי ההיתר להעסקת עובד סיעודי זר בבית בקנדה**<sup>21</sup>

2008	2007	2006	2005	
36,664	34,592	24,851	21,610	<b>מספר בעלי היתר</b>

**אשרת העבודה לעובד**<sup>22</sup>

רק לאחר שמעסיק קנדי מקבל אישור ממרכז תעסוקה ממשלתי שאין עובד קנדי המעוניין בתפקיד, הוא רשאי ליצור קשר עם המועמד הזר לעבודה. רק אחר כך מועמד זה יכול לבקש אשרת עבודה בשגרירות קנדה בארץ המוצא. אשרת העבודה לעובד סיעוד בבית היא לשלוש שנים ושלושה חודשים. **עובד יכול להגיש בקשה להארכת האשרה ובלבד שיוכיח כי בתקופת האשרה (39 חודשים) עבד כמטפל סיעודי בבית מעסיק 24 חודשים לפחות.** בעת הגשת הבקשה להארכת האשרה על העובד להציג:

- אישור של מעסיק המעוניין להעסיק את העובד פרק זמן נוסף.
- העתק של החוזה בינו לבין המעסיק.

האשרה מיועדת לעבודה אצל מעביד מסוים. העובד אינו מורשה לעבור למעביד אחר אלא אם כן הסדיר את העברתו וקיבל אשרה חדשה. לכן חייב העובד ליידע את הרשויות על סיום עבודתו. **כל עוד האשרה המקורית בתוקף, העובד רשאי לחפש מעביד חדש והוא אינו מגורש מקנדה בתקופה זו. עם זאת נאסר עליו לעבוד עד להסדרת מעברו למעביד החדש.** המעביד שהעובד עוזב מחויב לספק לעובד תעודה ובה נתונים על העסקתו, תקופת עבודתו ושכרו. על העובד לחתום על חוזה העסקה עם המעביד החדש.

21 הנתונים באדיבות דיאנה בומבדיר, מפקחת מחקר, המחלקה למשאבי אנוש ופיתוח מקצועי של קנדה, דוא"ל בתשובה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2.2.2009.

22 אתר המחלקה להגירה ולאזרחות של קנדה, [www.cic.gc.ca/english/work/caregiver/extend-stay.asp#renew](http://www.cic.gc.ca/english/work/caregiver/extend-stay.asp#renew) (אוחזר ב-20.1.2009).

## רשימת המקורות

- אבינרי ש', ל' אורגד, וא' רובינשטיין (2009), **התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל**, מרכז מציל"ה.
- אמיר, ש', וד' גוטליב (2005), **כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל**, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (ספטמבר).
- אנדורן, י' (2004), **דוח הצוות הבין-מישרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים**, מוגש לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה ולשר האוצר (אוגוסט).
- אקשטיין, צ' (2008), **דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים**, הוגש לשר האוצר ופורום האג'נדה הכלכלית-חברתית.
- (2010), **דוח הוועדה לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות**, הוגש לשר האוצר, שר החקלאות, שר התמ"ת, שר הפנים ולפורום האג'נדה הכלכלית-חברתית.
- אקשטיין, צ', וש' פריזט (2003), **החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים בענף הבנייה**, אפלייד אקונומיקס בע"מ, מחקר וייעוץ בכלכלה ומדעי החברה (אפריל).
- אקשטיין, צ', ומ' פרלמן (2001), **השלכות משקיות של העסקת עובדים זרים בענף הבנייה**, אפלייד אקונומיקס בע"מ, מחקר וייעוץ בכלכלה ומדעי החברה (מרס).
- בוכריס, י' (2001), **דוח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי**, הוגש לשר העבודה והרווחה.
- בנק ישראל (2004), **דין וחשבון 2003**, פרק א (תיבה א-4).
- (2005), **דין וחשבון 2004**, פרקים א, ב.
- (2007), **דין וחשבון 2006**, פרק ב (תיבה ב-1).
- בן-שלום, י' (1997), **דוחות צוותי עבודה לטיפול בעובדים זרים**, מוגש לחברי ועדת השרים לטיפול בעובדים זרים מטעם משרד העבודה והרווחה.
- ברודסקי, ג', ד' נאון, ש' רוניצקי, וש' בן נון (2004), **מקבלי גמלת סיעוד - מאפיינים, דפוסי קבלת עזרה פורמלית ובלתי פורמלית וצרכים בלתי מסופקים**, ג'וינט - מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, דוח מחקר, דמ-04-440.
- בר-צורי, ר' (2007), **עובדים זרים שנעצרו וגורשו מישראל, 2005-2006**, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל מחקר וכלכלה.
- גוטליב, ד' (2002), **השפעת עובדים לא ישראלים על תעסוקה, שכר ואי-שוויון: 1995 עד 2000**, **הגלובליזציה והשלכותיה**, פורום ספיר, יולי (טיוטה).
- דומיניסיני, א' (2005), **דוח הוועדה לבדיקת מצוקת כוח אדם בענף הבנייה והתשתיות**, מוגש למ"מ ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (ינואר).
- הר, א' (2003), **הטיפול בקשישים בישראל: דיון בסוגיית עובדי הסיעוד הזרים ומטפלות הבית הישראליות על רקע מיפוי הצרכים וסקירת הפתרונות הקיימים**, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, יולי.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (2006), **סקירה שנתית 2005**.
- (2007), **ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006 - ממצאים עיקריים** (אוגוסט).

- המועצה הלאומית לכלכלה (2007א), *אג'נדה כלכלית-חברתית לישראל, 2008-2010*, משרד ראש הממשלה, אפריל.
- (2007ב), *יעדים למדיניות כלכלית-חברתית לישראל, 2008-2010*, משרד ראש הממשלה, אוגוסט.
- וייסבלאי, א' (2005), *הליך ההעסקה של עובדים זרים בענף הסיעוד אצל קשישים*, הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- זוסמן, נ', וד' רומנוב (2003), *עובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות למדיניות*, בנק ישראל, מחלקת המחקר, סדרת מאמרים לדיון מספר 03.06.
- (2003), *עובדים זרים ושינויי מבנה החקלאות*, הפקולטה למדעי החקלאות, המזון ואיכות הסביבה, המחלקה לכלכלה חקלאית ומינהל.
- משרד החקלאות ופיתוח הכפר (שנים שונות), *דין וחשבון כלכלי על החקלאות והכפר*.
- נתן, ג' (2007א), *תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות: סקירה משווה*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (ינואר).
- (2007ב), *בחירת הצורך בעובדים זרים באילת*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (אוקטובר).
- (2008), *מדיניות התעסוקה בחקלאות והשלכותיה בענף*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (מאי).
- (2008), *העסקת עובדים זרים בסיעוד - המודל הקנדי*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (דצמבר).
- (2010), *סוגיות הקשורות להעסקת עובדים זרים בחקלאות*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (פברואר).
- (2010), *מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים - החלטת ממשלה מספר 1274 מינואר 2010*, הכנסת, מרכז המחקר והמידע (ינואר).
- סובל, ר' (2006), *דוח הצוות הבינמשרדי לבחינת ענף הסיעוד בנושא העסקת עובדים זרים* (ספטמבר).
- פרמון, ב' (2009), *העסקת עובדים זרים בעלי היתר בסיעוד - מבט על*, משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה, מרכז מחקר וכלכלה.
- קליינמן, א' (1996), *האם ישראל זקוקה לעובדים זרים?*, יום עיון של מכון פאלק למחקר כלכלי (ינואר).
- קלינוב, ר' (2007), *עובדים פלסטינים - עובדים זרים: החלטות ומדיניות - נסיבות, תוצאות מיידיות, הטווח הארוך*, טיוטה.
- רכלבסקי, י' (2002), *דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה*, מוגש לשר העבודה והרווחה ולסגן ראש הממשלה ושר האוצר.

Borjas, G. J. (1999), "Economic Analysis of Immigration," in O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A.

Clarke, J., J. Hogarth, and J. Salt (2004), *Migration Policies and Trends: International Comparisons*, final report to the Home Office, Migration Research Unit, University College, London (April).

Harris-Cojetin, L., D. Lipson, J. Fielding, K. Kiefer, and R. J. Stone (2004), *Recent Findings on Frontline Long-Term Care Workers: A Research Synthesis, 1999-2003*, Office of

- Disability, Aging, and Long-Term Care Policy Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, U.S. Department of Health and Human Services (May).
- OECD (2003), *Policies for an Aging Society: Recent Measures and Areas for Further Reform*, Economics Department Working Paper No. 369, Paris.
- (2005), *Long-term Care for Older People*, The OECD Health Project, Paris.
- (2006), *International Migration Outlook*, Paris (SOPEMI).
- (2007a), *International Migration Outlook*, Paris (SOPEMI).
- (2007b), *National Accounts of OECD Countries: Main Aggregates, Vol. 1 1994-2005*, Paris.
- (2010), *Review of Labor Market and Social Policies: Israel*, Paris
- Redfoot, D.L., and A. N. Houser (2005), *"We Shall Travel On": Quality of Care, Economic Development and the International Migration of Long-Term Care Workers*, AARP Public Policy Institute.
- Seal, J., A. Regmi, and J. Bernstein (2003), *International Evidence on Food Consumption Patterns*, United States Department of Agriculture, Technical Bulletin Number 1904, October.
- United States Government Accountability Office (2006), *Foreign Workers: Information on Selected Countries' Experiences*, GAO-06-1055 (Sep.).