

העסקת עובדים זרים בישראל

הגר כהן

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת–מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון במכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת–מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן עניינים

מבוא	3
רקע	4
המאפיינים להגירת עבודה	4
מגמות בהגירת עבודה ובחקיקה בישראל	5
דרכי העסקה בישראל	11
הבסיס החוקי	11
הסדר הכבילה	11
שינוי מדיניות	13
השפעה על שוק העבודה	13
עובדים זרים מול עובדים פלסטינים	14
עובדים זרים בענף החקלאות	15
כניסת הזרים והצלת החקלאות	15
הקצאת היתרים לחקלאים	16
עמותות מען - השמת עובדים מהמגזר הערבי בחקלאות	18
עובדים זרים בענף הבינוי	18
מאפייני העובדים	19
הקצאת היתרים לקבלנים	21
שיטת התאגידים בענף הבינוי	21
תהליך ההעסקה	23
אחריות התאגיד על ההעסקה	23
לאחר שיטת התאגידים	25
עסקים קטנים	25
הניסיון הבינלאומי	25
קבלני הבינוי הקטנים	26
סיכום והמלצות	28

העסקת עובדים זרים בישראל

הגר כהן

עמיתת קרן קורת

"ובנו בניי נכר חומותיך" (ישעיהו ס/10)

מבוא

העסקת עובדים זרים מהווה פתרון למחסור בכוח אדם ברמת שכר ובתנאי עבודה נמוכים. הפתרון מספק תועלת כלכלית לטווח הקצר, הן למעסיקים והן למשק; היצע העובדים עשוי למתן את עלויות השכר ואת לחצי המחירים במשק שאינו סובל מאבטלה, ומאפשר צמיחה כלכלית. כניסתם של העובדים הזרים לענפים מסוימים באופן זמני, בהתאם לצורך, עשויה למנוע זעזועים ולתרום ליציבות במחירי המוצרים והשירותים באותם ענפים. מאידך גיסא, העסקתם יוצרת לחץ להורדת השכר בענפים בהם הם מועסקים, מעמיקה את הפער בין שכרם של עובדים מיומנים לזה של עובדים בלתי מיומנים, ולעתים פוגעת בפוטנציאל ההעסקה של עובדים ישראלים בלתי מיומנים ובתמריץ להכשיר אותם לעבודות אלה. חמור מכך, העסקתם מקטינה את התמריץ להתייעלות ולפיתוח טכנולוגי ומשמרת שיטות ייצור עתירות כוח אדם.

תופעת "ייבוא" זרים יכולה להיות מובנת במשק המצוי במחסור בעובדים, כלומר במצב של תעסוקה מלאה. בישראל נמצא קשר בין הגידול במספר הזרים לבין העלייה באחוזי האבטלה בשנים 1996-2003, אך בחינה מעמיקה של הנתונים מגלה כי במשק שררה אבטלה עוד לפני פתיחת השמיים לזרים. מאמצע שנות ה-80 עד לתחילת שנות ה-90 אחוזי האבטלה נעו בין 6%-11%¹. כלומר, לא יהיה זה נכון לתלות את האבטלה בהעסקת זרים. יתרה מזאת, בענפים מסוימים הבאת עובדים זרים עזרה לשרידותם ולקיומם בהיקפים הנהוגים כיום. בענף החקלאות, בו מורשית העסקת זרים, כל ש"ח המשולם לעובד בחקלאות תורם למשק 1.75 ש"ח בגין תוספת תעסוקה במערכות התמך החקלאיות ובמערכות השיווק החקלאי.

תופעת העובדים הזרים אופיינית למשקים מפותחים שרמת השכר בהם גבוהה יחסית. לרוב, העובדים הזרים מבצעים במדינות אלו עבודות בלתי מקצועיות, בדרך כלל בסקטורים לא סחירים שאין בהם התמחות בסחר בינלאומי, כמו בנייה, וסיעוד. השכר המשולם לעובדים הזרים נופל בדרך כלל משכר הסף של העובדים המקומיים לאותן משרות.

בישראל מורשית העסקתם של עובדים זרים בענפים שיש חשיבות לאומית לקיומם בהיקפים רחבים, כמו חקלאות, בינוי, סיעוד, תעשייה, מומחים ומסעדות אתניות, ומונהגת מדיניות לצמצום מספר העובדים הזרים עד להוצאתם בשנת 2010 מכל ענפי המשק פרט לחקלאות וסיעוד. בשנת 2005 הועסקו במשק כ-178,000 עובדים זרים, 98,000 בצורה חוקית והשאר באופן בלתי חוקי.² אלה המגמות העיקריות בהקצאת ההיתרים בשנים האחרונות, לפי ענפים:

- בניין: מספר ההיתרים להעסקת זרים בענף הבניין ירד בעקביות מאמצע שנות התשעים ועד לשנת 2005. בכוונת המדינה לבטל כליל העסקת זרים בענף עד לשנת 2009.

- סיעוד : מספר ההיתרים להעסקת זרים בענף הסיעוד זינק פי 4 בתוך פחות מעשור, מ-8,187 היתרים בשנת³ 1996 ל- 37,419 היתרים בשנת 2005.⁴ גיוסם לענף הסיעוד יצר ניהול תעסוקתית חדשה של עובדי משק בית המועסקים סביב השעון בבית המעסיקים.
- חקלאות : מספר ההיתרים להעסקת זרים בענף החקלאות מצוי במגמת עלייה בעשור האחרון. כ-50,000 ישראלים שהועסקו בענף החקלאות בשנת 2005 היוו כ-2% מכוח העבודה (2,566,000 איש). 70,000 עובדים נוספים מספקים מוצרים ושירותים לענף (תעשיית התשומות הישירות לחקלאות), וכ-100,000 עובדים נוספים עוסקים בשיווק התוצרת החקלאית.⁵ תוספת של 5,000 עובדים תגדיל את הייצוא ואת התשומה החקלאית ב-20%, ותגדיל את מספר המשרות הישירות בענף בכ-3,000 ויותר.⁶

הפרק הראשון של המחקר מציג סקירה על מדיניותה של ישראל, אשר עיגנה בחוק את הגעתם של מהגרי העבודה הזמניים ובמשך יותר מעשור אישרה מכסות הולכות וגדלות להעסקתם, ואילו כיום קובעת שיש להגביל את מספרם ככל האפשר. הפרק כולל סקירה נרחבת על ראשית העסקתם של עובדים זרים בישראל, רקע סטטיסטי, דרכי ההעסקה, שיטת ההקצאה ועוד.

הפרק השני מציג את דרכי ההתמודדות עם השפעותיה של הגירת העבודה על שוק העבודה והמחירים בענפי הבניין והחקלאות.

הפרק השלישי עוסק בהשפעת עובדים זרים על עסקים קטנים בענפי הבניין והחקלאות. למעשה, ייבוא עובדים זרים עזר לענפים אלו, בעיקר לחקלאות, להתקיים לאורך השנים ולהתגבר על המחסור בידיים עובדות. העסקתם היתה בפועל הטבה מטעם המדינה לענפים מסוימים. מסתבר, כי גם באותם ענפים חלוקת ההטבה לא נעשתה בצורה שווה אלא היא הוענקה בעיקר לחברות הגדולות השולטות בענף הבניין, והקשתה על העסקים הקטנים להתמודד ולשרוד בענף.

עובדים זרים, או מהגרי העבודה, הוזמנו לישראל כדי לפתור צורך כלכלי ולכן היחס אליהם צריך להיגזר מתרומתם החשובה לצמיחה ולמשק הישראלי.

רקע

המאפיינים להגירת עבודה

הגירת עבודה אינה תוצאה בלעדית של שיקולים אישיים המניעה יחידים לעזוב את ארץ מוצאם בחיפוש אחר שכר גבוה יותר במדינה מפותחת יותר מבחינה כלכלית. מדובר בתהליך מורכב בו מדינה מפותחת מתחילה בגיוס פעיל של עובדים זרים לסקטור השניוני של הכלכלה. אלו עובדים המוכנים לעבוד בשכר נמוך, ללא יציבות וללא הבטחה לקידום. התנאים להעסקתם נוצרים כאשר אין נכונות בקרב העובדים המקומיים לאייש את המשרות הללו, והמדינה אינה יוזמת רפורמה מתאימה, כמו הכנסת טכנולוגיות עבודה מתקדמות, העלאת שכר העבודה, השוואת תנאי העסקתם של מהגרי עבודה ועובדים מקומיים, שינוי יזום של תדמית עיסוקיהם של מהגרי העבודה ועוד.

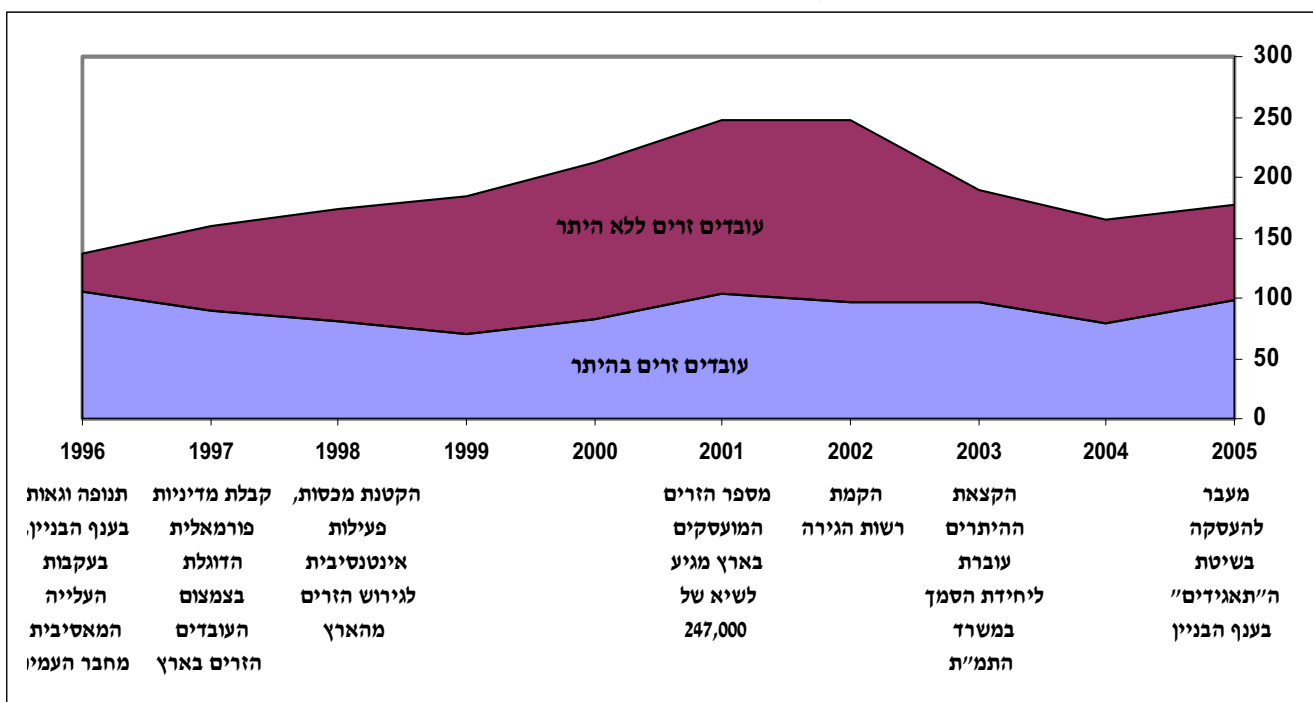
בבסיס העסקתם של מהגרי העבודה בסקטור השניוני ובסקטור הבלתי פורמאלי של שוק העבודה מונחות כמה הנחות סמויות של המשטר ושל המעסיקים:

1. התקשרות מהגרי העבודה עם המשק של הכלכלה המארכת היא זמנית, ולפיכך הם יוותרו על תנאי עבודה וזכויות שונות שהעובדים המקומיים לא יסכימו לוותר עליהם.
2. מהגרי העבודה הם בעלי מוטיבציה גבוהה לעבודה ויהיו מוכנים לעסוק בכל סוגי העבודה, משום שמטרתם היא לחסוך כסף, כדי לחזור למדינת המוצא שלהם. לפיכך, בעוד שבעבור העובד המקומי התעסוקה איננה רק מקור הכנסה אלא גם קובעת סטאטוס חברתי, הרי שבעבור מהגר עבודה שהוא ממוקד פרנסה, הסטאטוס התעסוקתי טמון בעצם היותו "ספק הכנסה" השולח כספים למשפחתו, ולא תלוי בסוג העיסוק שלו.⁷
3. כל עוד השכר המוצע במדינת המקור הוא נמוך משמעותית מהשכר המוצע במדינה הקולטת, היצע העובדים הזרים גמיש וכמעט לא מוגבל.

מגמות בהגירת עבודה ובחקיקה בישראל

מאז המחצית השנייה של שנות התשעים קיימות בישראל, כמו במדינות מערביות רבות, קהילות גדולות של עובדים זרים, שהיגרו מארצות עם שכר עבודה נמוך, ביטחון סוציאלי מועט ואבטלה גבוהה. הגלובליזציה בשוקי עבודה, והגידול המהיר ברמת החיים בישראל, הזרימו למשק הישראלי עובדים זרים רבים, חלקם הגדול שוהה בארץ ללא היתר.⁸ גרף 1 מסכם אירועים ומגמות לאורך כעשור בהעסקת זרים בישראל, אליהם נתייחס בעבודה זו.

גרף 1
אירועים ומגמות בהעסקת זרים, 1996-2005 (באלפים)



גיוס מסיבי של מהגרי עבודה למילוי מקומם של העובדים הפלסטינים תושבי השטחים. באותה תקופה חלה הידרדרות במצב הביטחוני, ממשלת ישראל הטילה סגר על רצועת עזה ולאחר מכן על הגדה המערבית ומנעה את כניסתם של כמאה אלף פועלים פלסטינים. בה בעת ההגירה המסיבית מחבר המדינות עוררה תנופה משמעותית בענף הבנייה, וגופים בעלי עניין במשק, כמו התאחדות הקבלנים והלובי החקלאי, הפעילו על הממשלה לחץ לפתוח את השערים לעובדים זרים.⁹

בחירתה של ממשלת ישראל בעובדים זרים במקום עובדים פלסטינים לא היתה באותם ימים מובנת מאליה. תחילה נשקלה האפשרות להעסיק בענפי הבניין והחקלאות עולים חדשים שזה עתה באו מחבר המדינות, כפתרון אפשרי לשתי בעיות: מחסור בכוח אדם זמין במגזרים אלה ויצירת מקומות עבודה בעבור אותם עולים שנוקקו לכך. בענף הבניין עודדה הממשלה העסקת עולים חדשים, חיילים משוחררים ומובטלים, באמצעות מתן תוספות שכר שוות ערך לדמי אבטלה לכל מועסק ישראלי. ואילו באיגוד החקלאים החליט פורום מגדלי ההדרים להחליף את העובדים הפלסטינים בעולים חדשים ובמובטלים ישראלים. אולם ניסיונות אלה, שנמשכו עד תחילת שנת 1993, נכשלו.¹⁰ ייבוא של עובדים זרים התאים לאינטרסים של המדינה ושל המעסיקים, שכן הוא נחשב לפתרון זול למחסור בכוח עבודה. כך הוכשרה הקרקע להפיכתם של מהגרי עבודה חדשים מתופעה זניחה, כפי שהיתה עד אז, לחלק מתהליך ממוסד.¹¹

העובדים שנכנסו ארצה עבדו במספר ענפים מצומצם, ומדי שנה החליטה הממשלה על מספר ההיתרים שהיא מקצה לכל ענף בהתאם לצרכים וללחצים שהופעלו עליה, ללא היערכות לאומית וללא תוכניות ארוכות טווח לוויסות היתרי ההעסקה. רק בשנת 1997 קיבלה הממשלה החלטות פורמאליות וקבעה כמדיניות את צמצום מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל כחוק, במטרה למנוע את ההשפעות השליליות לטווח ארוך על מבנה התעסוקה ועל צריכת שירותים חברתיים. הממשלה הקטינה באופן הדרגתי את מכסות ההיתרים השנתיות, והחלה לפעול להוצאת זרים בלתי חוקיים מהארץ. כמענה למחסור בכוח האדם, כוללת המדיניות פעולות להגדלת היצע העובדים הישראליים בענפים נדרשים וליצירת תנאים להעסקת מספר גדול יותר של עובדים מהרשות הפלסטינית.

בשנת 1997 קבעה הממשלה יעד, לצמצם את מספר העובדים הזרים בישראל בתוך חמש שנים לרמתו בתחילת שנות ה-90.¹² אלה הצעדים עליהם החליטה הממשלה למימוש מדיניותה:

- גירוש של 500 עובדים בלתי חוקיים מדי חודש, על ידי משרד העבודה, בשיתוף משרד הפנים והמשרד לביטחון פנים. בפועל חל גידול בהוצאת העובדים הבלתי חוקיים, אולם לא בהיקף עליו החליטה הממשלה. בעשרת החודשים הראשונים של 1997 נתפסו כ-3,300 זרים בלתי חוקיים.
- חקיקה שמטרתה העלאת עלויות ההעסקה של הזרים והשוואתן לעלויות ההעסקה של עובדים פלסטינים.
- אכיפת החוקים וההסדרים הנוגעים להעסקת זרים, בתחומי שכר המינימום, תנאי העבודה ותנאי המגורים. מנגנון האכיפה הופעל במסגרת המחלקה לאכיפת חוקי עבודה של משרד העבודה והרווחה.

- יישום קריטריונים ברורים למתן היתרים, במטרה לצמצם את מכסות ההיתרים שיאושרו על ידי הממשלה. נקבעו קריטריונים לשנת 1998, בהתאם להמלצות הצוות לבדיקת היקף העובדים הזרים הדרוש למשק והקריטריונים להקצאתם.
- תיאום המערכות הממוחשבות של משרד הפנים, ביקורת הגבולות ומשרד העבודה.
- הקמת מינהלת מיוחדת לטיפול בזרים, לפי החלטת ועדת השרים לעניין העובדים הזרים (27.10.96).¹³

מדיניות הממשלה נשענת על מסקנותיהם של ארבעה צוותים קודמים: צוות בראשות מנכ"ל משרד העבודה, יגאל בן שלום; צוות בראשות הממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, ציפי גל ים; צוות בראשות מנהל היחידה לאכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה, אורן קרני; וצוות בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, אמי פלנט.¹⁴

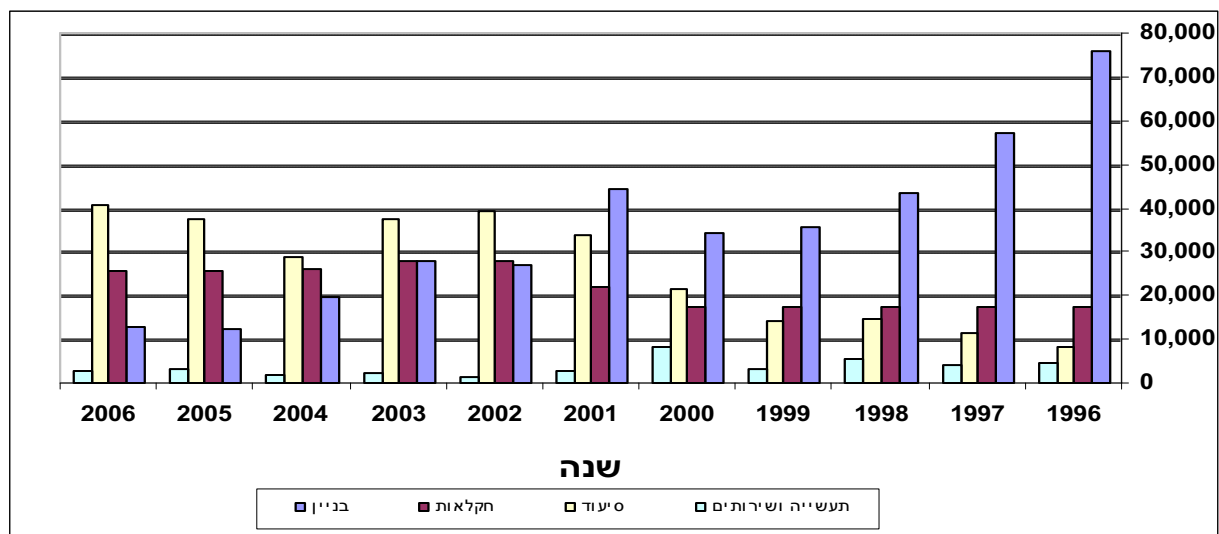
חרף המדיניות המוצהרת של הממשלה והוועדות הרבות שהוקמו לשם כך, מאז החלטת הממשלה ועד שנת 2001 עלה שיעור הזרים מכוח העבודה בישראל ב-2% והגיע ל-11.6% מההווים 247,000 עובדים. רוב העובדים ללא היתר נכנסו לישראל באשרת תייר, עבדו ללא היתר עבודה, וממשיכים לשהות בה לאחר פקיעת תוקף האשרה. קבוצה קטנה יותר כוללת זרים שנכנסו לישראל על פי היתר עבודה ונשארו לאחר פקיעת האשרה שלהם, או עובדים שהגיעו במסגרת היתר ונטשו את המעסיק שקיבל בעבורם את ההיתר.¹⁵ במקרים רבים הועסקו העובדים הזרים לא בהתאם להוראות חוקי העבודה והוראות חוק עובדים זרים.¹⁶ ההגירה הבלתי חוקית הגיעה לשיאה בשנת 2002 עם כ-151,000 עובדים, כפי שניתן לראות בטבלה מספר 1, להלן.

ביולי 2002 התקבלה החלטת הממשלה על הקמת רשות הגירה.¹⁷ החלטת הממשלה התקבלה בעקבות עבודת ועדה בינמשרדית אשר המליצה על הקמה מיידית של יחידת סמך זמנית במשרד העבודה והרווחה דאז לעניין העובדים הזרים, והקמת רשות הגירה במשרד הפנים בטווח הארוך. בשנת 2003 עברה הקצאת ההיתרים למעסיקים בענפי הבנייה, החקלאות, התעשייה, השירותים והסיעוד לידי יחידת הסמך לעובדים זרים שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. תפקידי יחידת הסמך הם הסדרת העסקת עובדים זרים בישראל ומתן האישורים שנדרשים לשם כך, אכיפת הוראות חוק עובדים זרים, פיקוח על קיומם של חוקי העבודה הרלוונטיים, הטלת קנסות מנהליים והגשת כתבי אישום נגד מעסיקים שנאשמים בביצוע עבירות, וריכוז הפעילות ומערכות המידע בעניין עובדים זרים.¹⁸ עד אז, שירות התעסוקה היה אחראי לפי חוק על הקצאת עובדים זרים למעסיקים, תוך עמידה במכסה שקבעה הממשלה. ההיתר ניתן למעסיקים עצמם, הנעזרים לעתים בגורמי תיווך בישראל ובחו"ל להבאת העובדים הזרים לישראל ומתן סיוע בהעסקתם.

במשך שנים ארוכות לא היה מתן ההיתר כרוך בתשלום כלשהו.¹⁹ משנת 2003 כרוכה הבקשה לקבלת היתר בתשלום אגרה בסכום של כ-500 ש"ח (כ-250 ש"ח בענף הסיעוד), ומתן ההיתר כרוך בתשלום אגרה שנתית בסכום של כ-1,000 ש"ח (אגרות אלו לא תקפות בענף הבניין, בו נהוגה שיטת התאגידים המתוארת בנפרד).²⁰ גרף 2 מציג את התפלגות ההיתרים למגזרים השונים בשנים 1996-2005.

באוגוסט 2004, התקבלה החלטת הממשלה²¹ המאמצת את עקרונות הדו"ח שפרסם הצוות הבינמשרדי בראשות יעל אנדורן. הדו"ח המליץ על שיטת העסקה חדשה של עובדים זרים בענף הבניין (מוצגת בהמשך) והטיל על שר התעשייה המסחר והתעסוקה ליישם ולהפעיל את השיטה החדשה, תוך הידברות עם שר האוצר ועם שרת הבינוי והשיכון.²²

גרף 2
הקצאת היתרים לפי חלוקה למגזרים, 1996-2005 (לא כולל פלסטינים)



מקור לשנים 1996-2004: משרד התמ"ת, יחידת הסמך לעובדים זרים - סיכום קצר לשנת 2004 (ירושלים: משרד התמ"ת, 22 בפברואר 2005).

<http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/0DC08C38-4110-4913-AC29-B2663FD09FA8/0/sum2004.doc>

(3 ביולי 2007); מקור לשנים 2006-2004: משרד האוצר, תקציב המדינה לשנת 2007: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (ירושלים: משרד האוצר, 2006), עמ' 115, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/taasia.pdf> (13 ביולי 2007).

נתונים אלו משקפים כמה מגמות:

- מספר ההיתרים בענף הבניין הלך וירד משנת 1996 עד שנת 2005, פרט לעלייה יחידה בשנת 2001.
- מספר ההיתרים בענף הסיעוד זינק פי 4 בתוך פחות מעשור, מ-8,187 היתרים בשנת 1996 ל-37,419 היתרים בשנת 2005. למעשה, גיוס מהגרי עבודה לענף הסיעוד יצר נישת תעסוקתית חדשה של עובדי משק בית המועסקים סביב השעון בבית המעסיקים.
- מספר ההיתרים בענף החקלאות עלה בצורה מתונה מכ-17,500 בשנת 1996 ל-25,555 בשנת 2005.

בטבלה 1 מוצגים מספרי המועסקים בישראל; ישראלים, עובדים פלסטינים ועובדים זרים, בשנים 1996-2005. גרף 3 שבעקבותיה מסכם את המגמות בהעסקת זרים, עם היתר ובלעדיו, באותן שנים.

טבלה 1

מועסקים ישראלים, פלסטינים וזרים בישראל, 1996-2005 (באלפים)

שנה	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ישראלים	2,010	2,037	2,073	2,135	2,218	2,265	2,284	2,323	2,400	2,493
פלסטינים	58	75	107	116	98	50	33	41	na	na
עובדים זרים בהיתר	106	90	81	70	82	103	96	96	91.5	98
עובדים זרים ללא היתר	31	69	93	115	131	144	151	93	86	80
סה"כ עובדים זרים	137	159	174	185	213	247	247	190	165	178
שיעור העובדים הלא ישראלים מכלל המועסקים	8.9%	10.3%	11.9%	12.3%	12.3%	11.6%	10.9%	9.0%	na	8.0%

מקור לשנים 1996-2003 : משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל

ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים : משרד האוצר, אוגוסט 2004), עמ' 14; מקור לשנים 2004-

2005 : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006 (ירושלים : למ"ס, 2006), לוח 12.12,

http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st12_12x&CYear=2006 (25 ביוני

2007); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2005 היו בישראל כ-98 אלף עובדים זרים, שנכנסו לישראל

באשרת עבודה וכ-80 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר, הודעה לעיתונות (ירושלים, למ"ס, 30 ביולי 2006),

http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/20_06_159b.doc (25 ביוני 2007); יובל יעקובי, רפרנט תעסוקה ועלייה,

אגף תקציבים, משרד האוצר, ראיון עם המחבר, 22 בפברואר 2007; מספר הזרים הלא חוקיים בשנת 2004 הוא

אומדן.

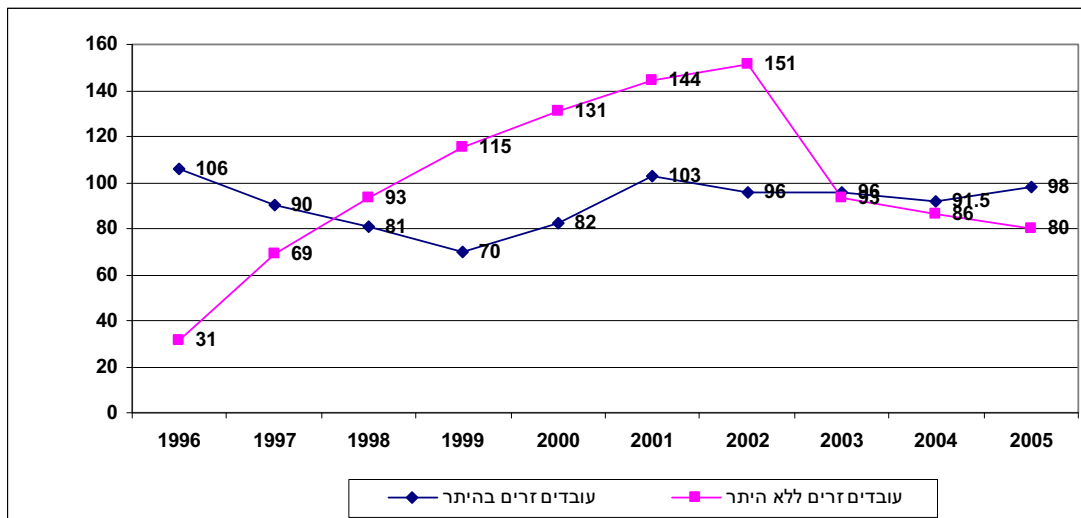
ניתן לראות כי בשנת 2005 שיעור העובדים הזרים מכוח העבודה בישראל ירד ל-8%. בכוונת

הממשלה להורידו לרמה של 5% עד שנת 2009.²³

קביעת המדיניות לצמצום העובדים הזרים אמנם הביאה לירידה במספר העובדים הזרים החוקיים, אך מספר העובדים הבלתי חוקיים גדל בעקביות עד לשיא בשנת 2002. מבחינת המשק הישראלי, היצע העובדים הזרים המוכנים לעבוד בו כמעט אינו מוגבל. ההתערבות היחידה בשיווי משקל זה היתה קביעת מכסות בידי הממשלה, שהביאה ליצירת "שוק שחור" ולהעסקת עובדים זרים שלא כדין.²⁴

גרף 3

עובדים זרים בהיתר ובלעדיו, 1996-2005 (באלפים)

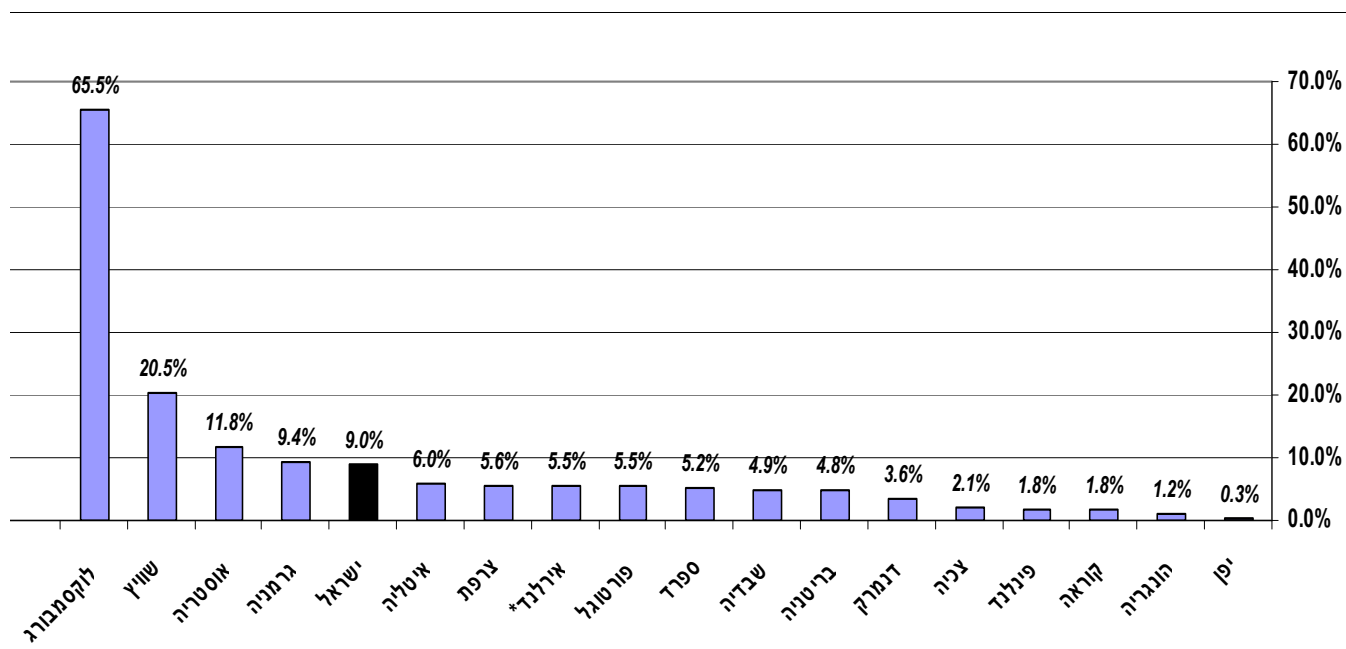


מקור: טבלה מס' 1.

מספר העובדים הזרים בישראל, יחסית לכוח העבודה, גבוה בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD; ואף הגיע לכמעט פי 2 מהממוצע במדינות ה-OECD, נכון לשנת 2003 ובחישוב כלל העובדים הלא ישראלים במשק, כולל פלסטינים. בגרף 4 מוצגת ההשוואה בין המדינות.

גרף 4

שיעור העובדים הזרים מכוח העבודה בישראל ובמדינות ה-OECD, 2003



מקורות: משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים: משרד האוצר, אוגוסט 2004), עמ' 13;

OECD, *Stocks of Foreign and Foreign Born Labour Force in Selected OECD Countries* (Paris: OECD 2006), Table A.2.3, <http://www.oecd.org/dataoecd/19/20/38062264.xls> (June 28, 2007).

* נכון לשנת 2002.

דרכי העסקה בישראל

הבסיס החוקי

הגירתם של עובדים זרים לישראל ומעמדם בה מושפעים בעיקר משלושה חוקים:

חוק הכניסה לישראל (התשי"ב-1952): החוק קובע כי אשרה ורישיון לעובד זר יינתן בהסכמת משרד הפנים ובתיאום עם משרד העבודה והרווחה, כששניהם רשאים להחליט על מספר העובדים הזרים, משך שהייתם, והענפים בהם יוכלו לעסוק. החוק קובע כי מקסימום השהייה של עובד זר בארץ הוא חמש שנים, פרט לענף הסיעוד בו קיימת אפשרות הארכה לשנה נוספת. החוק מסדיר את נושא גירוש התושבים המתגוררים בארץ ללא רישיון והוא קובע כי הרחקתו מישראל של שוהה שלא כדין תהיה על פי צו הרחקה. בנוסף, מעביד, שהעסיק עובד זר ללא רישיון, יצטרך לשאת בעלויות ההרחקה של העובד עד סכום של 7,500 ש"ח.²⁵

חוק שירות התעסוקה (התשי"ט-1959): החוק קובע כי מעסיק המעוניין בהעסקתו של עובד זר חייב לקבל היתר משירות התעסוקה. ההיתרים מוענקים למעסיקים, בהתאם למספר המכסות שמוקצות ע"י הממשלה לענפים השונים. מאז שנת 1993 קובעת הממשלה את המכסות להבאת מהגרי עבודה ושירות התעסוקה אחראי על הקצאתן בין המעסיקים.²⁶

חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים, התשנ"א-1991): החוק אוסר העסקת עובד זר ללא קבלת היתר לכך מאת הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. ההיתרים ניתנים למעסיקים בתחומי הבניין, החקלאות, התעשייה, השירותים והמומחים, והסיעוד, העומדים בקריטריונים שנקבעו על ידי יחידת הסמך. מעסיק שקיבל היתר להעסקת עובד זר חייב לפנות למשרד הפנים באזור מגוריו בכדי להסדיר לו אשרת עבודה. אם משרד הפנים מאשר את העסקת העובד, תוטבע בדרכונו של העובד אשרה על שמו של המעסיק. כך, לפני שמעסיק מתקשר עם עובד לצורך ביצוע עבודה, עליו לוודא כי הוא מתקשר עם אזרח או תושב ישראל. אם העובד אינו אזרח או תושב ישראל, אסור להעסיקו, אלא אם יש בידי המעסיק היתר כדין ובידי העובד אשרת עבודה בתוקף על שם אותו מעסיק. החוק מטיל על מעסיקו של עובד זר חובות מיוחדות, ובהן חוזה עבודה, ביטוח רפואי, מגורים הולמים ועוד. בנוסף, החוק מחייב את המעסיק להעניק לעובד אותם תנאי עבודה להם זכאי עובד ישראלי על פי כל דין, הסכם קיבוצי, צו הרחבה או נוהג. בין היתר, עובד זר זכאי לשכר מינימום, לתשלום בגין עבודה בשעות נוספות, לחופשה שנתית, לימי שבתון וליום מנוחה שבועי, לתשלום דמי נסיעה ודמי הבראה ולתשלום פיצויי פיטורים. החוק מסדיר את ההיבטים הפליליים של העסקת מהגרי עבודה ללא היתר ומפרט את הקנסות והעונשים הצפויים לכל מעסיק שלא יפעל כחוק.²⁷

הסדר הכבילה

סעיף 1ג (א) לחוק עובדים זרים קובע כי "לא יקבל אדם עובד זר לעבודה, אלא אם כן היתר הממונה בכתב את העסקתו של העובד הזר אצל אותו מעביד, ובהתאם לתנאי ההיתר". שם המעביד מוטבע בדרכון העובד הזר, ונאסר עליו לעבוד אצל מעסיק אחר. במידה והעובד הזר עבד אצל מעסיק ששמו אינו מוטבע בדרכונו, תוקפו של היתר השהייה יפוג, העובד יחשב ללא חוקי

ויהיה ניתן לגרשו במייד. הסדר זה יוצר מצב בו העובד הזר כבול אל מעסיקו, פרט למקרה בו התיר משרד הפנים את מעברו לעבודה אצל מעסיק אחר.²⁸

בשנת 2002 פרסם משרד הפנים "נוהל מעבר עובד ממעסיק למעסיק", הנוהל מאפשר לעובד הזר לפנות למשרד הפנים בבקשה להחלפת מעסיק. במידה ומשרד הפנים מצא כי יש בסיס עקרוני לבקשה הוא מנפיק לעובד הזר אשרת תייר למשך חודש. (אשרת שהייה שאינה מאפשרת לו לעבוד). במהלך חודש זה, על העובד מוטלת האחריות למצוא מעסיק בעל היתר עבודה פנוי שמוכן להעסיקו. לטענת ארגונים חברתיים שונים, למרות פרסום ניהול המעבר ע"י משרד הפנים, בפועל, לא השתנה אופן ההעסקה והסדר הכבילה ממשיך לחול.²⁹

להסדר הכבילה כמה חסרונות משמעותיים, מבחינה אנושית, חברתית וכלכלית:

- ההסדר מונע תחרות בשוק בין המעסיקים ויוצר מונופול בקרב מחזיקי ההיתרים. ההסדר מפלה בין מעסיקים, שכן מכסות ההיתרים להבאת עובדים זרים מוענקות בעיקר לחברות גדולות ולא למעסיקים קטנים.
- ההסדר מונע את העלאת שכרם של העובדים הזרים לרמה תחרותית. ההסדר גורם לשכר העובדים הזרים להיות נמוך מכפי שהיה בתנאי שוק תחרותי, משום שהוא מונע תחרות בין מעסיקים על שירותי העובדים הזרים.
- ההסדר מגביר את תלות העובד הזר במעסיק. בדרך כלל יחסים חוזיים שבין עובד למעביד אמורים לבטא מפגש רצונות חופשיים של הצדדים. בהסדר הכבילה הופכים יחסים אלה ליחסים מעין קנייניים, שבהם האוטונומיה של העובד מוגבלת והוא אינו יכול להשתחרר ממרות מעבידו.³⁰
- מספר המקרים בהם נמצאה פגיעה בזכויותיהם של עובדים זרים גדול יותר מפי 2 מאשר זה הנמצא בקרב עובדים ישראלים. רווחיהם של המעסיקים מעבודת העובדים הזרים נובעים במידה רבה מניצולם ומקיפוח זכויותיהם.³¹ היות שהסדר הכבילה הופך את המעסיק לאחראי על תנאי עבודתו ומחייטו של העובד, הוא רשאי לקזז משכרו תשלומים שונים הקשורים לכאורה להוצאות מחייתו. כך, למשל, מעסיקים מסוימים דורשים מהעובדים הזרים תשלום שכר דירה ושירותי קרקע שאינם עומדים ביחס הולם לרמת הדיור והשירותים הניתנים בפועל.³²
- ההסדר יוצר תעשייה המתפרנסת מרווחי מכסה ומפערי תיווך. חברות כוח האדם בישראל ובארצות המוצא של העובדים גובות מהם דמי תיווך, והחברות בישראל אף דורשות מהעובדים להפקיד בידיהן דמי ערבות כדי להבטיח שלא יעזבו את מעסיקיהם המקוריים. לפי הערכה של הרשות לתכנון כוח אדם במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, פער התיווך ברוטו שחברות כוח האדם נהנות ממנו מגיע ל-25% משכרו של עובד זר.³³
- ההסדר מגדיל את מספר העובדים הזרים ששוהים בארץ ללא היתר, בכמה דרכים: בזמן שעובד זר עוזב את מעסיקו המקורי, המחזיק בהיתר העבודה שלו, שהייתו בארץ הופכת ללא חוקית. מנקודת ראותו של העובד הזר, מצבו החדש עשוי להשתלם לו מבחינה כלכלית; בסקר שערכה הרשות לתכנון כוח אדם נמצא כי עובדים שעברו ממעמד של עובד עם היתר למעמד של עובד ללא היתר דיווחו על שיפור בשכרם ובתנאי העסקתם, אולם שיפור זה היה כרוך

בחוסר יציבות תעסוקתית, סיכוי להיתפס, מעצר וגירוש ובהעדר זכויות כגון חובת ביטוח בריאות מטעם המעסיק. עובדים זרים רבים מעדיפים לעזוב את מעסיקיהם החוקיים, חרף העובדה שבכך הופכת שהייתם בישראל ללא חוקית, ולעבור לעבוד אצל מעסיק שאין לו היתר להעסיקם תמורת שכר גבוה יותר. ההסדר מטיל על המעסיקים את האחריות על העובדים הזרים, מהכנסתם לישראל, דרך תנאי שהותם והעסקתם, ועד לצאתם מישראל. משרד הפנים, שמטיל על המעסיק התחייבות המלווה בתשלום ערבות כספית, מעביר למעשה את תפקיד הפיקוח על תנועותיהם של העובדים הזרים מן המדינה אל המעסיקים.³⁴

שינוי מדיניות

ארגוני זכויות האדם בישראל עתרו לבג"ץ לביטול ההסדר הכובל עובדים זרים אל מעסיקיהם, וב-30 במרץ 2006 קיבל בג"ץ בראשות נשיא בית המשפט אהרן ברק את עתירתם. בהתאם לפסק הדין היה על הממשלה לגבש עד ליום 30.9.2006 הסדר העסקה חדש שלא יהיה מבוסס על כבילת העובד המגיע לישראל למעסיק יחיד, ויימנע מכריכת פעולת ההתפטרות בסנקציה כלשהי.³⁵

המשנה לנשיא בג"ץ (בדימוס) מישאל חשין, כתב:

"אכן, אין להימנע ממסקנה – מסקנה כואבת ומבישה – כי העובד הזר הפך צמית של מעסיקו; כי הסדר הכבילה על כל שלוחותיו סגר על העובד הזר סביב סביב; כי הסדר הכבילה יצר מעין עבדות בגרסה מודרנית. בהסדר הכבילה שהיא עצמה קבעה והשליטה, רצעה המדינה את אוזנם של העובדים הזרים למזוזות ביתם של מעסיקיהם, וכבלה את ידיהם ואת רגליהם באזיקים ובנחושתיים למעסיק ש"יבא" אותם ארצה. לא פחות מכך. העובד הזר הפך מהיותו נושא למשפט – בן אדם שהמשפט מעניק לו זכויות ומטיל עליו חובות – להיותו מושא במשפט, כמו היה מיטלטל בין מיטלטלין. ההסדר פגע באוטונומיה של העובדים כבני אדם, והלכה למעשה שלל מהם את חירותם. על פי הסדר הכבילה היו העובדים הזרים למכונות-עבודה - בייחוד כך שהמעבידים התירו לעצמם, בניגוד לחוק, להעבירם מיד –אל-יד – והפכו להיותם כעבדים של ימי קדם, כאותם בני אנוש שבנו את הפירמידות או שחתרו במשוטים להסיע ספינות של האימפריה הרומית אל המלחמה".³⁶

חודשים אחדים לפני סוף ספטמבר 2006 ניתן היה להבין כי לא תתאפשר הפעלת ההסדרים במועד שנקבע, ובית המשפט אישר את בקשת המדינה להארכה. במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2007 גובשו שיטות חדשות להעסקה המהוות תחליף לשיטת הכבילה; השיטות החדשות ייושמו בענף הסיעוד במאי 2007 ובענף החקלאות באוגוסט 2007.³⁷

השפעה על שוק העבודה

שאלה בסיסית בעבודות אמפיריות רבות שנעשו היא, עד כמה מהווים העובדים הזרים גורם ייצור תחליפי או משלים למועסקים הוותיקים במשק המארח. נגדיר כי שני גורמי ייצור הם תחליפים, אם הגדלת ההיצע של האחד מורידה את המחיר של גורם הייצור האחר, והם משלימים אם הגדלת ההיצע תביא לעליית השכר של גורם הייצור האחר; כלומר, האם העסקת עובדים זרים גורמת לירידה או לעלייה בשכר עובדים ישראלים במשרות דומות.³⁸ במחקר זה ננסה לענות על שאלה זו בשני ענפים עיקריים בהם מועסקים הזרים, חקלאות ובינוי.

לפי גישה אפשרית אחת, כניסת העובדים הזרים לשוק העבודה עלולה לגרום, בטווח הקצר, לירידה בשכרם של העובדים הישראלים בענף שבו מועסקים העובדים הזרים, ובטווח הארוך להביא לדחיקת העובדים הישראלים אל מחוץ לאותו ענף, תוך הגברת האבטלה בקרבם. העובדים הזרים מאיישים משרות ברמות שכר נמוכות, כך שהם דוחקים משוק העבודה בעיקר את העובדים בעלי רמת ההשכלה נמוכה, הנאלצים להישען על מערכת הביטחון הסוציאלית, וכפועל יוצא מכך גדלה ההוצאה הציבורית.³⁹

לפי גישה אחרת, כניסת העובדים הזרים משפיעה על שוק העבודה בצורה ישירה ובצורה עקיפה. ההשפעה הישירה היא תחלופת העובדים והתחרות בין העובדים הזרים לוותיקים על מקומות העבודה בענף הספציפי. ההשפעה העקיפה פועלת דרך יחס ההחלפה, ונובעת מהלחץ להורדת השכר, במיוחד בשכבת השכר הנמוכה בענף הספציפי שאליו נכנסו העובדים הזרים.⁴⁰

אלה השלבים: אם השכר ביתר הענפים נשאר ללא שינוי, אזי ירידת השכר בענף הספציפי גורמת לירידת השכר הממוצע במשק. כאשר השכר הממוצע במשק יורד, הגמלה להבטחת הכנסה לא יורדת איתו. היא צמודה רק לעלויות בשכר הממוצע במשק. כך עולה שכר הסף (השכר המינימאלי בו ישראלי ירצה לעבוד באותם מקצועות בהם מועסקים זרים). ובו בזמן, כזכור, השכר בענף הספציפי יורד. מכאן שלאורך נוצר תמריץ לצאת משוק העבודה, או לא להיכנס אליו.⁴¹

השפעה נוספת, הפוכה, פועלת דרך עליית הרווחים של המעסיק, כתוצאה מעלות העסקה נמוכה יותר של עובדים זרים (חוקיים ולא חוקיים) בהשוואה לעובדים ישראלים. רווחיות יתרה זו עשויה לגרום להגדלת השקעות ולתוספת מקומות עבודה לישראלים, ובכך לפצות על אובדן מקומות העבודה לעובדים הזרים. מבחינה זו, העובדים הזרים מהווים גורם ייצור משלים למשק המארח.⁴²

הענפים בהם מועסקים העובדים הזרים הם ענפים הדורשים עבודה בלתי מיומנת, בשכר התחלתי נמוך. הטענה כי העלייה בשכר באותם ענפים בהם מורשת העסקת זרים איטית, לא בהכרח נכונה. לדוגמה, השכר הממוצע בענף החקלאות עלה מ-3,357 ש"ח בשנת 1994 ל-4,364 ש"ח בשנת 2005, כלומר, עלייה של 29%.⁴³ להשוואה, השכר הממוצע בענף החינוך עלה באותן שנים מ-5,095 ש"ח בשנת 1994 ל-5,673 ש"ח (כל הנתונים במונחי שכר ראלי במחירי 2004), כלומר, עלייה של 11%. עליית השכר בחקלאות גבוהה פי 2 מהעלייה במקצועות החינוך, אותם לא מאיישים עובדים זרים, מה שמחליש את הטענה כי כניסתם לענף מסוים היא הסיבה המרכזית לשחיקת השכר בו (אמנם השכר ההתחלתי בענף החקלאות נמוך יותר, ואולם עובדי החינוך רכשו השכלה אקדמית לפני כניסתם לענף).⁴⁴

עובדים זרים מול עובדים פלסטינים

שאלה נוספת היא עד כמה מהווים העובדים הזרים גורם ייצור תחליפי או משלים לעובדים הפלסטינים בישראל. בישראל החוק מחייב תשלום שכר מינימום לשני סוגי העובדים. כלומר, בתנאי קשיחות שכר כלפי מטה, הגדלת מספר עובדים מסוג אחד לא יכולה להוריד את שכר

העובדים מסוג אחר אם שכרם קרוב לשכר המינימום. בעיה נוספת היא מספרם הרב של העובדים הלא חוקיים והעדר מידע לגבי שכרם.

עקב הנסיבות הביטחוניות, התחלופה בין שני סוגי העובדים איננה סימטרית: החל בשנת 1993, בשל הטרור הפלסטיני ומדיניות הסגרים, הפכו העובדים הפלסטינים לעובדים זמניים שלא יכולים להתחייב לנוכחות קבועה במקום העבודה ולא יכולים להישאר לשעות עבודה מרובות. אי הוודאות הקשתה על שגרת העבודה, במיוחד בענפים החשופים לתנודות עונתיות וזקוקים לידיים עובדות בתקופות השיא. באותו זמן, הקושי בהשגת אישורי עבודה לעובדים זרים והאגרה שיש לשלם כדי לקבל את הרישיון הפכו אותם לנכס יקר שלא משתלם להיפטר ממנו. כך לדוגמה, חקלאי שהשיג אישור עבודה לעובד זר ושילם את האגרה בעבורו לא יחליף אותו בפלסטיני שעלול לא להתייצב לעבודה בשיא עונת הקטיף עקב הטלת סגר.

עובדים זרים בענף החקלאות

ענף החקלאות, עליו התבססה בעבר הכלכלה, הפך לענף משני בחשיבותו לתעשייה, לשירותים ולמסחר. המהפכה התעשייתית הביאה במאה ה-19 לנהירת האוכלוסייה הכפרית אל הערים הגדולות, ובאותו זמן הפכה את החקלאות מענף עתיר עבודה לענף ממוכן. חדירת הטכנולוגיה לענף החקלאות הגדילה את התוצרת המופקת במדינות המערב, והצורך ההולך ופוחת בידיים עובדות גרם במאה ה-20 לצמצום ניכר של האוכלוסייה הכפרית, לשינוי במאפייני התעסוקה שלה, ולפיתוח התיירות, התעשייה הזעירה וענפי השירותים.⁴⁵

באמצע המחצית השנייה של המאה ה-20 כבר החל להיווצר המחסור בידיים עובדות בחקלאות, בעיקר בענפי המטעים וגידולי השדה המתאפיינים בתנודות עונתיות. על אף המיכון נותרה בעינה בעיית גיוס העובדים בעונות הקטיף והאסיף, שכן לא נמצאו פתרונות מכאניים מתאימים לכל צורכי האיסוף והקטיף. המעבר לחקלאות אורגנית גם הגביר את הדרישה לידיים עובדות בחקלאות לאורך כל השנה.⁴⁶

בעיה נוספת שמאפיינת את הענף היא המשכורות הנמוכות יחסית שמוצעות בענפי החקלאות. מראשית המהפכה התעשייתית ועד ימינו ענף החקלאות מתקשה להתמודד לבדו, בתנאים של שוק חופשי, עם אפשרויות המוביליות הכלכלית שמזמנים ענפי התעשייה והשירותים, שהתפתחו בעבר בסביבה האורבנית וכיום מתחרים גם בפריפריה בתעסוקה בתחום החקלאות.⁴⁷

מדינת ישראל מנסה להבטיח את המשך קיומה של החקלאות המקומית, מתוך רצון לשמור על שטחים פתוחים וירוקים, למנוע היווצרות מוקדי אבטלה כפריים, להבטיח רמה מסוימת של אוטרקיות במשק המזון, וליהנות מתרומת הענף למשק הלאומי. אלא שהידלדלות האוכלוסייה העוסקת בחקלאות באזורים הכפריים מציבה אתגר לפני מתכנני המדיניות הכלכלית.⁴⁸

כניסת הזרים והצלת החקלאות

מאז שנות השישים המאוחרות תלויה החקלאות הישראלית בחלקה הגדול בעובדים פלסטינים. ההידרדרות הביטחונית והטלות הסגר התכופות גרמו למחסור חמור בכוח אדם, והעובדים הזרים

נועדו בראש ובראשונה להחליף את כוח העבודה הפלסטיני. רובם אמנם הופנה ליישובים שקודם לכן העסיקו עובדים פלסטינים רבים, אך חלק ניכר הופנה לערבה ולבקעת הירדן שלא נפגעו מהסגרים, או שהתוצרת החקלאית שלהם מיועדת בעיקר לייצוא בחודשי החורף. בערבה לא הועסקו עובדים פלסטינים, ובקעת הירדן מצויה בתוך השטח המוטל בסגר ולכן לא נפגעה מההגבלה על תנועת הפלסטינים. בחלק מהיישובים באזורים אלה החליפו העובדים הזרים את המתנדבים מארצות המערב.

ההבאה המסיבית של העובדים הזרים פתרה במידה רבה את מצוקת החקלאים. לדבריהם, הזרים "הצילו את החקלאות". החקלאים מצאו אותם כעובדים נוחים המתאימים לצרכיהם והעדיפו אותם בדרך כלל על העובדים הפלסטינים, גם כאשר אלה היו זמינים. מתוך כך התרבו הבקשות מצד החקלאים להעסיק עובדים זרים, ומוסדות המדינה נדרשו לקבוע קריטריונים להקצאת העובדים בין החקלאים, לאחר שהממשלה קבעה את המכסות השנתיות.

הקצאת היתרים לחקלאים

מאז שנת 1994 הקצה שירות התעסוקה את היתרי ההעסקה בענף החקלאות בהתאם לרשימת חקלאים זכאים. את הרשימה הכינה תנועת המושבים בשנת 1994, והיא עודכנה בשנת 1996. שירות התעסוקה הקצה, ללא בדיקה וללא קריטריונים מקצועיים, היתרים לכל משק (עובד זר אחד לכל משק בשנת 1994 ; 2-3 עובדים זרים לכל משק בשנת 1996). כך נוצרה הקצאה שלא בהתאם לצרכי החקלאים, ושיעור העובדים הזרים היה נמוך בחלק מהמשקים וגבוה באחרים. למרות ניסיונות של שירות התעסוקה בשנים 1998-2000 לקבוע קריטריונים חדשים להקצאת עובדים זרים בענף החקלאות, שירות התעסוקה ומשרד החקלאות לא קבעו קריטריונים חדשים.⁴⁹

במהלך השנים 2001-2002 גיבשה הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות קריטריונים מקצועיים להקצאת מכסת העובדים הזרים לחקלאים לפי סוג הגידולים ושטחי העיבוד בכל משק ומשק.⁵⁰ המפתחות להקצאת עובדים זרים נגזרים מחישוב תשומת העבודה (מספר ימי עבודה לדונם במשך שנה) בכל הגידולים החקלאיים השונים. החקלאות זקוקה כיום ל-43,000 עובדים זרים, ומפאת המחסור כל חקלאי מקבל 55% מההקצאה לה הוא נדרש עד ששת הפועלים הראשונים; ומעל למספר פועלים זה יש חלוקה על פי משקלות, להתחשבות במשקים הבינוניים והקטנים.⁵¹

חישוב זה נעשה לפי תחשיבי השקעות והכנסות לגידולים השונים בענפי החקלאות, הנערכים ומתעדכנים בידי שירות ההדרכה ומקצוע שבמשרד החקלאות. ההקצאה מיועדת לעבודת קטיף; גידולים כמו גזר ותפוזים שהאיסוף בהם הוא מכני לא מקבלים היתרי העסקה. מבחינה זו, מצוקת הידיים העובדות בחקלאות כרוכה במצוקת במים בישראל. אם היו בישראל מים בשפע במחירים זולים, החקלאות היתה מבוססת על גידולי שדה ממוכנים ונדרשת למעט ידיים עובדות. כך נקלעים החקלאים הישראליים להתמודדות כפולה עם מחסור תמידי במים ומחסור תנודתי בכוח עבודה, הנתון להחלטות מנהליות. שולי הרווח אינם מאפשרים העלאת שכר משמעותית בענף, וברמת השכר הנוכחית קלוש הסיכוי שעובדים ישראלים יסכימו לאישי את השורות ולהירתם למשימות של עישוב, שתילה, קטיף, עבודת תחזוקה וריסוס.⁵²

במדינות המערב התגברו על הבעיה באמצעות השקעות ענק בטכנולוגיה, במימון מערך של הלוואות ארוכות טווח. בישראל, החקלאות מצויה במלכוד. מדי שנה הממשלה מאיימת לקצץ במספר העובדים הזרים בחקלאות, והחקלאים נמצאים במצב קבוע של אי ודאות, תלויים בהרכב פוליטי זה או אחר של הממשלה והכנסת. בהעדר מדיניות לאומית עקבית ומבוססת, נפגעת יכולת הניהול בענף, והיכולת לקבל החלטות על השקעות חדשות.⁵³

ענף החקלאות בישראל נשען על העובדים הזרים המוקצים ברובם לעבודת הקטיפ. התוצרת החקלאית מיועדת לייצוא בלוחות הזמנים קצרים, ובעקבות המחסור בכוח אדם, תנובה של פירות וירקות לא נקטפת.

הנתונים הבאים ממחישים את האילוצים החלים על הענף:

- מול ביקוש ל-45,000 עובדים זרים, קבעה הממשלה בשנים האחרונות מכסות שנתיות של 26,000 עובדים, ואת ההפרש לא ממלאים עובדים ישראלים.⁵⁴
- שכר העבודה המשולם לעובד זר הוא נמוך ב-24% מהשכר המשולם לעובד ישראלי. (ראה נספח). ללא עובדים זרים לקטיפ, החקלאים יתקשו לשרוד ויאלצו לפרק את משקם; אם לא בשל מחסור בעובדים, אז בשל שכר עבודה גבוה שישחוק את הרווחיות.⁵⁵
- ההכנסה מחקלאות למשק היא כ-6,934.1 מיליארד ש"ח, מהם 3,876.2 מיליארד ש"ח תמורה למשרות שכיר. התשומה החקלאית היא כ-12,678.3 מיליארד ש"ח, כלומר, למרות התלות בעבודת הקטיפ, מצליח הענף להזרים למשק ביקושים נרחבים, בעזרת 26,000 עובדים זרים שעוסקים בקטיפ. הגבלת מספרם מגבילה את הענף; תוספת של 5,000 עובדים תגדיל את הייצוא ואת התשומה החקלאית ב-20%, ותוסיף קרוב ל-3,125 משרות בתעסוקה הישירה בלבד בענף.⁵⁶
- כ-50,000 ישראלים שהועסקו בענף החקלאות בשנת 2005 היוו כ-2% מהמועסקים בכוח העבודה האזרחי במשק (2,566,000 איש). 70,000 עובדים נוספים מספקים מוצרים ושירותים לענף (תעשיית התשומות הישירות לחקלאות), וכ-100,000 עובדים נוספים עוסקים בשיווק התוצרת החקלאית.⁵⁷
- מספר המשקיים החקלאיים בישראל ירד ב-50% משנת 1994 עד 2004. הירידה התמתנה מעט בשנים האחרונות, בזכות הגידול בייצוא הישיר בענף בהיקף של כ-1,029 מיליארד דולר ובזכות התחזקות שער השקל מול היורו.⁵⁸
- כשני שלישי מהמשקיים החקלאיים הם עסקים קטנים, שהיקף מחזורם הוא 4-5 מיליון ש"ח בשנה, ושיעורי הרווחיות שלהם לפני מס נעים בין 10%-20%.⁵⁹

דו"ח שהכין עמירם כהן, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, מראה כי הערך המוסף למשק הישראלי מהעסקת עובדים זרים ביישובי הפריפריה עשוי להגיע ל-770 מיליון ש"ח בשנה. החלטת הממשלה להגדיל את מספר העובדים הזרים בחקלאות תגדיל את שווי הייצור החקלאי ביישובי הפריפריה ב-35% עד 40% בתוך שנים ספורות, ולפיכך יגדלו ההכנסות של חקלאי הפריפריה בכ-170 מיליון

ש"יח בשנה. לפי הערכתו, כל שקל שמשולם לעובד תאילנדי בחקלאות ביישובי הפריפריה תורם למשק 1.75 ש"ח בגין תוספת תעסוקה במערכות התמך החקלאיות ובמערכות השיווק החקלאי.⁶⁰

העובדים הזרים בענף החקלאות, רובם תאילנדים, נכנסים לישראל באשרת עבודה לחמש שנים. ארגוני החקלאים טוענים כי אין להם תחליף: לעובדים הישראלים אין נכונות לבצע את העבודה, ועובדים פלסטינים מרוחקים מאזורים מסוימים בארץ, כגון הערבה. בישראל אין הכשרה מקצועית לעבודה בתחום החקלאות, וכמעט אין תמריצים לעידוד העבודה בתחום, פרט למענק לחיילים משוחררים בגין עבודה מועדפת.

עמותת מען – השמת עובדים מהמגזר הערבי בחקלאות

מען היא עמותה שהוקמה בראשית שנות התשעים במטרה לאגד עובדים ללא הבדלי לאום, דת, מין או השקפה. במסגרת פעילותה העמותה מציעה תוכנית להשמת עובדים מהמגזר הערבי, בעיקר נשים, בענף החקלאות. העוני במגזר הערבי ושיעור ההשתתפות הנמוך של נשים נטולות מקצוע או השכלה בשוק העבודה, מביא אותן לצאת לעבוד בענפים הדורשים כוח עבודה בלתי מיומן.⁶¹

העמותה מקבלת ממשד החקלאות מידע על ביקוש לעובדים, ומציעה לחקלאים סיוע, ללא תשלום, באיתור, מיון והתאמת העובדים ומעקב אחר השתלבותם בחודשים הראשונים לעבודתם. רכזי שטח של העמותה מבקרים במאות משקים חקלאיים בשרון, בעמק בית שאן ובגליל התחתון. הם מבינים את צרכי השוק ומהווים כתובת לחקלאים המעסיקים ולעובדים המושמים.⁶²

עד כה, השימה העמותה מעל 500 עובדים בענף החקלאות, מתוכם כ-100 נשארו לעבוד מעל חצי שנה. במאגר העמותה רשומים כ-2,000 עובדים הצפים להשמה. פעילותם זוכה לשבחים, אך תנאי ההעסקה של העובדים שהם מקצים (שכר מינימום, תשלום על שעות נוספות על פי החוק, ביטוח לאומי, הסעות), הופכים אותם ליקרים בכמעט 30% בהשוואה לעובדים זרים. המסקנה מפעילות מען היא כי כוח העבודה המקומי אינו מנוצל מאחר שהוא יקר בהשוואה לכוח העבודה המיובא, וייתכן אף כי הרווח השולי מהם לחקלאי הוא כנראה שלילי.⁶³

פער העלויות, אם כך, הופך את עובדי מען לפתרון זמני בתקופות עומס אצל המעסיקים. כשלחץ העבודה יורד, אין צורך בתגבור והם מפוטרים, כך שאת מקום העובדים הקבועים תופסים העובדים הזרים. אלא שגם בהנחה שמרנית שכל עובדי מען יושמו בעבודה חקלאית, עדיין יישאר מחסור של 23,000 עובדים בענף.

עובדים זרים בענף הבינוי

העסקת עובדים פלסטינים בענף הבינוי רווחה בישראל עד לפרוץ האינתיפאדה הראשונה, בשלהי 1987, ומאז הלכה ופחתה, עם מלחמת המפרץ הראשונה והתגברות פיגועי הטרור ברחבי הארץ. בתחילת שנות התשעים ענף הבינוי היה נתון בתנופה של ממש, והחשש מפני פגיעה בו הביאה להיענות ממשלתית אד-הוק לבקשות מעסיקים לאפשר הבאת עובדים זרים. אלא שהענף נקלע

לתנודתיות בהמשך העשור: אחרי גל העלייה מברה"מ לשעבר, שיצר ביקוש עצום בתחילת העשור, נבלמו התחלות הבנייה למגורים בשנת 1993. בפיגור מסוים חלה התכווצות הדרגתית של היקף הבנייה, ונעצרו עליות המחירים. זרם העובדים הזרים לענף גבר בשנת 1994, וכניסתם נחשבת לאחד הגורמים לריסון המחירים.⁶⁴

מאפייני העובדים

בבחינת דפוסי העבודה של עובדים פלסטינים ועובדים ערבים מאזורים שונים בישראל, עולים המאפיינים הבאים:

עובדים פלסטינים: עלות שכרם של עובדים פלסטינים גבוהה בדרך כלל מזו של העובדים הזרים. ברוב המקרים הספק העבודה של הפלסטינים עולה על זה של העובדים הזרים במידה ניכרת. עובד זר יזדקק ל-12 שעות כדי להגיע לתפוקה של עובד פלסטיני ביום עבודה בן 8-9 שעות. ההספק, שהשכר נגזר ממנו, חשוב להם יותר מהאיכות והאמינות. רוב הפלסטינים שהם בעלי ניסיון בעבודה בישראל נחשבים אנשי מקצוע טובים. ואולם, הערך הכלכלי למעסיקים תלוי לא רק במיומנותם אלא גם בהתייצבותם לעבודה. ההיעדרויות התכופות עקב האירועים הביטחוניים שיבשו את תוכניות העבודה ולוחות הזמנים של פרויקטים. כאשר העבודות הקבלניות הבסיסיות הופקדו בידי העובדים הפלסטינים, היעדרויותיהם גרמו להשבתת גורמי ייצור אחרים והסבו נזקים כספיים ניכרים. כך נוצר מעגל קסמים: העובדים הפלסטינים הועסקו בעבודות שוליות וארעיות, שכרם הריאלי ירד ומסירותם לעבודה נפגעה.⁶⁵ המצב שונה באתרי בנייה בשפלה הפנימית ובאזור ירושלים. בזכות הקרבה ליישובים הפלסטינים ולמזרח ירושלים היו פחות שיבושים בהגעת הפועלים הפלסטינים לאתרי הבנייה גם בתקופות של סגרים ביטחוניים. באזורים אלה קיימות חברות שמעסיקות זה שנים קבוצות של פועלים פלסטינים ותיקים, ומעדיפות אותם על פני עובדים זרים למרות שהשכר של הפלסטינים גבוה יותר.⁶⁶

עובדים ערבים ישראלים: שכרם של הפועלים הקבלניים כולל תוספות סוציאליות ורכיבי שכר המתחייבים מהסכמים, וכתוצאה מכך עלות עבודתם גבוהה במידה ניכרת מזו של פועלי בניין אחרים. ברוב המקרים מתקשים קבוצות של ערבים ישראלים להתחרות במחירי השוק של עבודות קבלניות ולעיתים קרובות הם נשכרים לעבודה כפתרון חירום, במחירים גבוהים ממחירי השוק, בעקבות משברים עם קבוצות אחרות שקטעו את עבודתן (כדוגמת עמותת מען).⁶⁷

הכשרת עובדים ישראלים: משרד התמ"ת מקיים תוכנית הכשרה ליהודים ישראלים בענף הבניין. התוכנית משלבת הכשרה תוך כדי עבודה (OJT) במקצועות הבנייה "הרטובים" ובמקצועות "יתיעוש הבנייה" יחד עם לימודים עיוניים במקצועות אלה, שמתקיימים באתר הבנייה, כהכנה לבחינות ממשלתיות. במהלך ההכשרה מקצה כל קבלן בעל מקצוע מוסמך המשמש כחונך ומלווה את העובדים החדשים. משך התוכנית הוא כשנתיים, והיא כוללת הכשרה במשך 6 חודשים לכל היותר והעסקה לפחות עד תום שנתיים מתחילת ההכשרה.⁶⁸

הכשרה זו מלווה בסבסוד ממשלתי של כ-1,000 ש"ח לחודש לעובד ושל 10,000 ש"ח לחודש לכל חונך. תוכנית ההכשרה, שסובסדה בכ-45 מיליון שקלים, הצליחה להכשיר כ-12 פועלי בניין

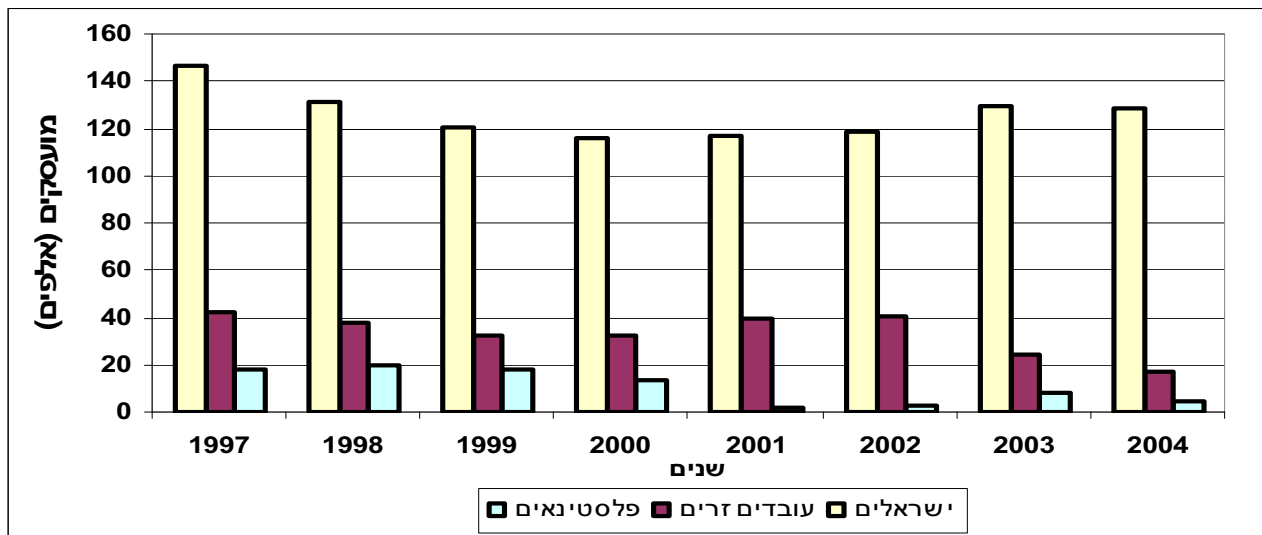
בלבד.⁶⁹ מסתבר כי סבסוד משכורות לעבודות בשכר נמוך אינה מהווה תמריץ ליציאה לעבודה. במקביל למענקים המוצעים לחיילים המשוחררים בעבור עבודתם בענף, נוסו בעבר תוכניות רבות מסוג זה, אך גם הן לא הצליחו למלא את הביקוש לעובדים בענף. טבלה 2 מציגה את מספר המועסקים בענף הבנייה לפי מוצאם, גרף 5 מציג עיבוד של הנתונים בטבלה מס' 2.

טבלה 2
מספר המועסקים בענף הבניין, 1997-2004

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
18,400	19,900	17,900	13,800	1,400	2,600	7,900	4,800	פלסטינאים
42,500	37,600	32,500	32,200	39,400	40,600	24,300	17,100	עובדים זרים
146,200	131,500	120,200	116,400	116,700	118,700	129,000	128,700	ישראלים
<u>207,100</u>	<u>189,000</u>	<u>170,600</u>	<u>162,400</u>	<u>157,500</u>	<u>161,900</u>	<u>161,200</u>	<u>150,600</u>	סה"כ

מקור לשנים 1997-99: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2000 "מועסקים, שכירים ושעות עבודה בשבוע בענף הבנייה, לפי דת" (ירושלים: למ"ס, 2000), לוח 16.10, http://www.cbs.gov.il/archive/shnaton51/st16_10.pdf (23 במרץ 2007); מקור לשנים 2000-04: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006, "תעסוקה בענף הבנייה" (ירושלים: למ"ס, 2006), לוח 22.1, http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st22_10&CYear=2006 (22 ביוני 2007).

גרף 5
מספר המועסקים בענף הבניין, 1997-2004 (באלפים)



מקור: עיבוד לנתוני טבלה מס' 2.

בתחילת שנות התשעים מרבית העובדים שאינם ישראלים היו פלסטינים. עם הזמן ירד מספר הפלסטינים, והעובדים הזרים תפסו את מקומם. כפי שמראה גרף 4, שיעור הזרים (פלסטינים ועובדים זרים) מסך כל העובדים בענף ירד בהדרגה מ-29.4% בשנת 1997 לכ-14.54% בשנת 2004.

הקצאת היתרים לקבלנים

היתר להעסקת עובדים זרים ניתן רק לקבלנים רשומים בהתאגדות הקבלנים בישראל בעבור המקצועות המוגדרים כ"עבודות רטובות" בבנייה: טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות. שירות התעסוקה הוא הגוף הממונה על מתן ההיתרים לקבלנים. זאת רק לאחר שבדק את היקפי הבנייה בפועל. הקבלנים צריכים לספק לשירות התעסוקה היתרי בנייה וחוזים חתומים, שבהם ניתן ביטוי להיקף הכספי של הבנייה, לשטח הבנייה וללוח הזמנים, וצו התחלת עבודה.⁷⁰

בשנת 2001 הקריטריונים להקצאת היתרים היו: 6.8 עובדים זרים לכל 1,000 מ"ר בפרויקטים של מגורים ומוסדות; 3.5 עובדים זרים לכל 1,000 מ"ר בתעשייה; ועובד זר אחד לכל פרויקט תשתית שהיקפו 250 אלף דולר. בחודש מאי 2003, על פי התיקון בחוק עובדים זרים, נקבע כי מחודש מאי 2003, מינהלת העובדים הזרים (יחידת סמך ממשלתית) היא האחראית להנפקת האישורים וההיתרים להעסקת עובדים זרים.⁷¹

על פי הקריטריונים של שירות התעסוקה, אשר אומצו על ידי מינהלת העובדים הזרים, אישור להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה ניתן לקבלן בעל רישיון המציג אישורים ובהם נתונים על יזם הפרויקט, על הקבלן הראשי ועל קבלן המשנה, ומסמכים על תשתיות, פיתוח ועבודות שיפוץ. אלא שבבדיקה בתיקי הבקשות של הקבלנים, העלה מבקר המדינה ליקויים בתהליך מתן ההיתרים:

- התהליך נעשה בדרך כלל ללא בדיקה לאימות הנתונים שמסרו הקבלנים, ולו גם באופן מדגמי. שירות התעסוקה קיבל את נתוני הקבלנים כפי שהם דיווחו.
- עבודתם של הוועדה ושל המהנדסים לא תועדה באופן שיאפשר מעקב ובקרה. נתוני הבקשות שהגישו הקבלנים לא נשמרו במאגר מידע, והבקשות לכל שנה נידונו בנפרד מהבקשות משנים קודמות. בשל כך לא היה ניתן היה לדעת אם הבקשות כללו פרויקטים מתמשכים, שבגינם כבר הוקצו עובדים בשנים קודמות, אלא אם המהנדסים בדקו את תיקי הקבלנים; דבר שבדרך כלל לא נעשה.
- לא היה ניתן להצליב בין נתונים שהגישו קבלנים שונים על אותם פרויקטים. בבדיקת מבקר המדינה התגלו כמה מקרים ששירות התעסוקה נתן היתרי העסקה לעובדים זרים לשני קבלנים בעבור אותם פרויקטים, פעם ליזם ופעם לקבלן המבצע, ואף לשני קבלנים מבצעים, בלי שעלה בידו לגלות כי אכן מדובר באותם פרויקטים.
- הליכים מנהליים בגוף ציבורי חייבים בקרה. כל טעות במתן היתר העסקה, פירושה מתן טובת הנאה או גריעה. בפועל, הוועדה אישרה את היקפי העבודה שאישרו המהנדסים מבלי לנקוט הליכי בקרה על עבודתם של המהנדסים.⁷²

כיום נהוגה שיטה חדשה, "שיטת התאגידים", שתוצג כעת.

שיטת התאגידים בענף הבניין

במאי 2005 יצאה לדרך "שיטת התאגידים", בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2004 המאמצת את המלצות הדו"ח הבינמשרדי להעסקת עובדים זרים בענף הבניין. שיטת התאגידים היא שיטה חדשה וייחודית בתחום העסקת עובדים זרים, המבוססת על מדיניות פיקוח הדוק מצד התאגיד, מעסיקו של העובד הזר, על שמירת זכויותיו של העובד.

42 תאגידים זכו לקבל רישיונות והיתרים לשמש כקבלני כוח אדם לשם העסקת עובדים זרים בענף הבניין לשנת 2005.⁷³

כך קבע בית הדין הארצי לעבודה בעב' 2/06 מלגם נ' משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: "משטר התאגידים מושתת על מדיניות אכיפה קפדנית בתחום העסקת העובדים הזרים, שמטרתה ותכליתה הבטחת זכויותיהם של העובדים הזרים המבקשים להתפרנס בכבוד. תאגיד המעסיק עובדים זרים חייב להקפיד הקפדה יתרה על שמירת זכויותיו של העובד. בד בבד מחויב התאגיד למלא התחייבויותיו כלפי המדינה שהעניקה לו את רשיון ההעסקה, ובתוך כך לוודא שהעובד יועסק על פי הרישיון וההיתר שניתנו לשם פעולת התאגיד ובמסגרתם בלבד".⁷⁴

תאגידים המבקשים רישיון כחוק מחויבים להיות Purpose Sole Company (SPC), וחל עליהם איסור לעסוק בכל עניין אחר למעט העסקת עובדים זרים בענף הבניין. התאגידים הם עסק כלכלי שמטרתו היא הפקת רווחים. כל תאגיד נדרש לפעול באופן עצמאי ובלתי תלוי, לא יינתנו רישיונות והיתרים לתאגידים קשורים או לתאגידים הפועלים בתיאום ביניהם באופן ישיר או עקיף, או באמצעות גופים חיצוניים. אחד מעקרונות היסוד של שיטת התאגידים הוא מניעת תופעה של קרטליזציה שיכולה לפגוע במאפייני השוק התחרותי בתחום העסקת העובדים הזרים בענף הבניין. בנוסף, על התאגיד להציג עדות מהימנה לחוסנו הפיננסי על ידי ערבות בנקאית שתפורט בהמשך.⁷⁵

כל תאגיד רשאי להגיש בקשה להעסקה של 350-700 עובדים. ההקצאה נעשית בשלבים, תוך העדפה לגודל: תחילה יינתנו היתרים לתאגידים שביקשו להעסיק 700 עובדים זרים; אם מספר ההיתרים שחולקו לתאגידים שביקשו להעסיק 700 עובדים עולה על מכסת העובדים הזרים בענף הבניין, כפי שקבעה הממשלה לאותה השנה, אז בקשות של תאגידים שביקשו להעסיק פחות מ-700 עובדים זרים יידחו; אם יישארו עובדים במסגרת המכסה, יינתנו היתרים גם לתאגידים שביקשו להעסיק פחות מ-700 עובדים, והעדיפות תינתן לתאגידים שביקשו להעסיק מספר גדול יותר של עובדים זרים. (אין מניעה שמספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים שיינתנו לתאגידים יעלה באופן משמעותי על מכסת העובדים הזרים לענף הבניין, וזאת במטרה לעודד את התחרות בין התאגידים והמעבר החופשי של העובדים בין התאגידים).⁷⁶

לפי שיטה זו, לתאגידים כשירים אשר ביקשו להעסיק 700 עובדים זרים מובטח לקבל היתרים. תאגידים שביקשו להעסיק פחות מ-700 עובדים זרים יקבלו היתרים רק במקרה שלאחר הקצאת ההיתרים לתאגידים שביקשו להעסיק 700 עובדים זרים, תיוותר מכסת עובדים זרים בענף הבניין שבעבורה לא ניתנו עדיין רישיונות והיתרים.⁷⁷

על התאגיד מוטלים התשלומים הבאים:

1. אגרת רישיון חד פעמית בסך 10,000 ש"ח.

2. אגרת בקשה בסך 515 ש"ח על כל עובד זר שהתאגיד ביקש רישיון והיתרים להעסיקו. סכום אגרת הבקשה לא יוחזר גם אם התאגיד לא יממש את הרישיון וההיתרים שניתנו לו.

3. ערבות בנקאית בסך 5,714 ש"ח לכל עובד זר שהתאגיד ביקש רישיון והיתרים להעסיקו.

4. אגרה שנתית בסך 4,135 ש"ח ודמי היתר שנתיים בסך 7,030 ש"ח בעבור כל עובד שהתאגיד קיבל היתר להעסיקו.⁷⁸

תהליך ההעסקה

כל תאגיד מגיש את שמות העובדים הזרים שהוא מעוניין להעסיק ואת דרכונם למת"ש על מנת שיוכלו לשייך כל עובד אל תאגידו. תחילה התאגידים מקבלים אישור זמני לעשרה ימים. לאחר הנפקת האישור הזמני, בודק מת"ש כי אין מניעה להעסקת העובד על ידי התאגיד ומנפיק אישור קבוע, בהתאם למשך העבודה.⁷⁹

התאגיד נדרש לספק לכל אחד מעובדיו מגורים הולמים; חוזה עבודה, בעברית ובתרגום לשפה המובנת לעובד; ביטוח רפואי, ולא לנכות בעבורו יותר משליש מהשכר לעובד; חשבון בנק בישראל על שם העובד, בו תופקד המשכורת; זכותון, מידע על זכויות העובד בשפתו, וחתימת העובד המאשרת כי קיבל את המסמך.

התאגידים מחויבים לתייק מסמכים אלו ולדאוג לזמינותם לביקורת בכל עת. בנוסף, כל מנכ"ל תאגיד יהיה אחראי להעביר למת"ש מכתב, בחתימתו ובחתימת עורך דין, המאשר את קיומם של נהלים אלו.⁸⁰

כל עובד רשאי לעבור בין תאגידים, ואם לא מצא תאגיד אחר שיקלוט אותם תוך 30 יום עליו לעזוב את הארץ, אחרת תישלל זכותו לקבל את הכספים שהופקדו לזכותו בפיקדון. כלומר, התאגיד לא יהיה זכאי להחזר דמי ההיתר והאגרה השנתית. כך יש לתאגיד אינטרס לסייע לעובד למצוא תאגיד אחר, ולקבל את החלק היחסי מדמי ההיתר ומהאגרה השנתית ששולמו בעבורו.

אחריות התאגיד על ההעסקה

התאגיד רשאי להעסיק את העובדים הזרים במקצועות הבנייה (טפסנות, ברזלנות, טייחות, בנאות ורצפות, מסגרות ורתכות), אצל קבלנים בעלי רישיון. יחסי עובד ומעביד חלים על התאגיד, לא על הקבלן שמעסיק אותו, והתאגיד אחראי למצוא בעבורו קבלן שיעסיק אותו, לדאוג לשכר שהקבלן משלם, לתנאי העבודה, לתקופת העבודה ולמקום המגורים. שכר המינימום לעובד יחושב לפי היקף עבודה של 211 שעות בחודש (186 חודשיות ועוד 25 שעות נוספות), ושולם לעובד גם אם היקף העבודה שלו בפועל נמוך מ-211 שעות. אם העובד עבד יותר מ-211 שעות חודשיות, התאגיד ישלם לו בהתאם להיקף עבודתו בפועל.⁸¹

בנוסף, יפקיד התאגיד מדי חודש כ-700 ש"ח בעבור פיצויי פיטורין ופנסיה לכל עובד. הפיקדון יועבר לעובד בניכוי מס הכנסה בעת בקשתו לעזוב את ישראל, לא יאוחר מתום המועד החוקי לשהייתו בישראל. בהקשר זה, עובד שהפסיק את עבודתו בתאגיד ולא נרשם בתאגיד אחר במשך

30 יום נחשב עובד לא חוקי, ומכספי הפיקדון ינוכו מכספי הפיקדון הוצאות ההרחקה החלות עליו לפי חוק הכניסה לישראל, וכן שסכומים בשיעורים שלהלן, בהתאם למשך הזמן שעבר מתום המועד החוקי לשהייתו בישראל: ניכוי של 5% על שהייה לא חוקית עד חודש ימים; בין חודש לחודשיים, ניכוי נוסף של 20%; בין 3-4 חודשים ניכוי נוסף של 10%; 4-5 חודשים, 15%; 5-6 חודשים, 15%; מעל 6 חודשים, ניכוי נוסף של 20% ובסך הכל 100%. כלומר, עובד השוהה בישראל מעל חצי שנה בצורה לא חוקית, לא זכאי לכספי הפיקדון. הסכומים שינוכו מכספי הפיקדון יועברו לאוצר המדינה וישמשו למטרות שייעודן הבטחת זכויותיהם של עובדים זרים בישראל.⁸²

על פי שיטת התאגידים, רק מספר מוגבל של תאגידים יעסיקו את העובדים הזרים, תוך מתן העדפה לתאגידים שיעסיקו מספר גדול יותר של עובדים זרים. הסיבות לכך:

- ככל שהתאגיד מעסיק מספר גדול יותר של עובדים, כך יטה פחות לנצל את עובדיו, לנוכח הסיכון שייחשף אליו – אובדן הרישיון להעסיק עובדים זרים רבים נוספים;
- הבקרה הממשלתית על תנאי ההעסקה וקיום תנאי הרישיון יעילה יותר כאשר הגוף המפוקח גדול יותר, ויש מעט גופים מפוקחים;⁸³
- יחד עם זאת, מספר העובדים הזרים המרבי שכל אחד מהתאגידים יוכל להעסיק הוגבל ל-700 כדי למנוע ריכוזיות יתר ולשם הבטחת תחרות רצויה בשוק זה, לטובתם של העובדים הזרים ולשם ייקור עלות העסקתם.⁸⁴

שיטת הקצאת ההיתרים הגבילה את היצע העובדים הזרים בהיתר אל מתחת לכמות המבוקשת על ידי השוק בהיתר תנאי ההעסקה ועלויות ההעסקה, מבלי שיינקטו הצעדים המחייבים להעלאת עלות ההעסקה כך שהביקוש לעובדים זרים יקטן. לכן, שיטת התאגידים החדשה מבטיחה את הנקודות הבאות:

- העלאה משמעותית של עלות העסקתם של העובדים הזרים, כך שתהא שווה לעלות העסקתם של עובדים ישראלים או גבוהה ממנה.
- הבטחת תנאי העסקה הולמים לעובדים הזרים, הענקת שכר שהוא לפחות בגובה שכר המינימום לו הם זכאים בהתאם להיקף העסקתם בפועל.
- הגדלת יכולת המיקוח של העובד הזר מול מעבידו ומתן מידע לעובד הזר באשר לאפשרויות העומדות לפניו.
- יצירת תחרות אפקטיבית על העסקת מספר נתון של עובדים זרים בענף הבניין, כך שעלות ההעסקה תיקבע באמצעות שיווי משקל בין הביקוש האמיתי לעובדים הזרים לבין ההיצע הנתון שלהם.
- מתן כלים אפקטיביים לפיקוח על העסקת העובדים הזרים בישראל בזמן אמת, תוך ריכוז האחריות בידי מספר גופים מצומצם, שכל אחד מהם מקבל ומוסר את המידע הנדרש לפיקוח.⁸⁵

לאחר שיטת התאגידים

התאגידים הם המעסיק של העובדים הזרים והם שילמו סכומי כסף גבוהים על מנת לקבל את הזכות להעסיק את העובדים. קבלן המעוניין להעסיק עובד זר משלם לתאגיד בין 40-50 ש"ח לשעת עבודה ומתחייב להעסיק את העובד 211 שעות בחודש, מהן 25 שעות נוספות, כלומר, קבלן המעוניין בהעסקת עובד זר משלם לתאגיד לפחות 10,000 ש"ח לעובד לחודש, בתוספת פיקדון וערבות אישית בסכום של 10,000 ש"ח לכל עובד.⁸⁶ העובד עצמו מקבל 26.7 ש"ח כשכר לשעה (ראה נספח) ושכר חודשי של 5,800 ש"ח.⁸⁷ שכר העובדים עלה ב-72%. סביר להניח כי עלייה גבוהה זו בשכר תגרור עלייה של כ-5.7% במחירי הדירות.⁸⁸

בעשר השנים האחרונות, מאז 1997, ירדו מחירי הדירות הריאליים בכ-13%. עם זאת, בשנים 2004-2005 חלה עלייה במחירי הדירות. שנת 2006 התאפיינה בעלייה במחירי הדירות: ברבעון השלישי של שנת 2006 חלה עלייה של כ-5% במחירים הריאליים לעומת הרבעון הקודם, ושל כ-6% לעומת הרבעון המקביל אשתקד. היקף התחלות הבנייה ב-2006 הוא הנמוך ביותר מאז שנת 1989; פחות מ-30,000 דירות. חלה ירידה גם בגמר בנייה. לפיכך, מלאי הדירות החדשות המוצע למכירה ממשיך לרדת: 12.1 אלף דירות פרטיות בסוף ספטמבר 2006 (ירידה של כ-6% לעומת התקופה המקבילה בשנת 2005).⁸⁹

עסקים קטנים

הניסיון הבינלאומי

מדינות רבות בעולם השכילו להבין כי אחת הבעיות שאיתם מתמודדים עסקים קטנים היא מחסור בעובדים מיומנים. בשל ההכרה בחשיבותם של העסקים הקטנים לכלכלת המדינה, נעשה ניסיון להתגבר על החסם וניתנים היתרים לכניסת עובדים זרים בצורה זמנית, על מנת שהעסק יוכל להמשיך במחזור העסקים הרגיל.

מדינת ווימינג, ארה"ב. מדינת תיירות בעלת פארקים לאומיים ואוצרות טבע. אוכלוסייתה דלילה ורוב שטחה לא מאוכלס. כוח עבודה זמין נדרש לעסקים הזעירים במיוחד בעונת התיירות, ולכן הסנאט העביר בהצבעה של 96/4 תיקון המאפשר לעסקים קטנים להעסיק עובדים זרים לתקופת זמן מוגבלת, כל עוד הם הוכיחו שאין באפשרותם להעסיק עובדים מקומיים זמינים לאותה משרה. המעסיקים אחראים על הפסקת ההתקשרות עם העובדים והעובד יחזור למדינת המוצא שלו עם סיום העבודה. אספקת העובדים תאפשר לעסקים לפעול בחודשי התיירות העמוסים. לפני התיקון, עסקים קטנים רבים היו על סף סגירה בשל המחסור בעובדים. על מנת לתמרץ את המעבידים שידאגו לחזרת העובדים למדינת המוצא שלהם, עובדים שבמשך שלוש שנים חזרו לארצם יהיו פטורים מ-h2b visa cap ועובדים השומרים על החוקים יוכלו לחזור למעסיקיהם בכל תקופה מחדש. מאחר שרכשו את המיומנויות הנדרשות בעסק, הם בעלי ערך בעבור המעסיקים. בצורה זו העסקים שומרים על יציבות פיננסית לאורך זמן, ללא נתינת אישור קבוע לאותם עובדים.⁹⁰

קנדה. עסקים קטנים בקנדה בכל התחומים מתמודדים עם מחסור בכוח עבודה, ומתקשים למצוא עובדים איכותיים במחירים שתנאי השוק מכתיבים. אחת הדרכים שאימצה קנדה היא

גיוס עובדים זרים מחוץ לקנדה, בתוכנית שנקראת "עובדים זרים זמניים". כדי להשיג אישור עבודה זה יש לעבור שני שלבים:

1. על המעביד המבקש את העובד להציג למחלקת משאבי אנוש בקנדה (HRDC) מסמכים המנמקים מדוע העובד המסוים מתאים לאיש את משרה (הבקשה יכולה לכלול כמה עובדים); ולהראות כי עשה מאמץ לגייס עובדים קנדיים וניסיונותיו עלו בתוהו. אחד הניסיונות הנפוצים הוא פרסום מודעת דרושים במשך שבעה ימים באתר הדרושים הלאומי של קנדה. מחלקת משאבי האנוש מנהלת מאגר תעסוקה לאומי, המאפשר מעקב אחר ענפים המצויים במחסור בכוח אדם. קבלת התשובה מ-HRDC לוקחת בין 6-10 שבועות.
2. לאחר שנתקבל האישור מ-HRDC המעביד צריך לפנות למחלקת אזרחות והגירה של קנדה (CIC) בבקשה לאישור עבודה לעובד. התהליך נמשך כמה ימים עד כמה חודשים. מחלקת ההגירה ומחלקת משאבי אנוש בוחנות את מצבת העובדים של המעסיק, ואת התועלת הכלכלית שיכולה להתווסף למשק כתוצאה מהענקת אישור עבודה זמני לעובד זר.⁹¹

עד לפני חודשים מספר, אישור העבודה היה תקף ל-12 חודשים. כעת, בעקבות התוכנית "Temporary Foreign Workers Programs", הוכנס תיקון בחוק לפיו משך ההעסקה של עובד זר יהיה 24 חודשים. הארכת משך העבודה מעניקה יציבות וביטחון למעבידים ולעובדים, ומאפשרת רציפות העסקה. התיקון בתוכנית עוזר לקנדה ולעסקיה, בפרט הקטנים, להתמודד בהצלחה מול המחסור בכוח העבודה ולהישאר תחרותיים מול השווקים הבינלאומיים. התיקון אמור גם לקצר את משך ההמתנה. חידוש נוסף להקלת הביורוקרטיה הוא אפשרות למילוי בקשה באופן מקוון.⁹²

בישראל עסקים קטנים לא רשאים להעסיק עובדים זרים גם במקרה של מחסור בכוח אדם שעלול למוטט את העסק. רק עסקים קטנים בענפים חקלאות, בנייה, תעשייה וסיעוד רשאים להעסיק זרים. אולם, גם עסקים בענפים אלו מתקשים, למרות שניתנה להם ההטבה, ליהנות ממנה. מצב זה מאלץ אותם להתמודד בתחרות לא שווה מול החברות הגדולות במשק, המקבלות את מרבית ההיתרים להעסקת זרים. התופעה רווחה בעיקר בענף הבניין, לפני הפעלת שיטת התאגידים.

קבלני הבניין הקטנים

על פי נתוני סקר האחרון שנערך בנושא, היתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבניין הוקצו בעיקר לחברות בינוניות וגדולות. בסוף שנת 1996, היו כ-5,700 קבלנים רשומים אצל רשם הקבלנים, מהם היו כ-4,400 בעלי סיווגים נמוכים: 3,700 מסוג 1 המוגבלים לעבודות עד 1.8 מיליון ש"ח, ו-700 מסוג 2 המוגבלים לעבודות עד 3.6 מיליון ש"ח. 1,300 הקבלנים האחרים היו בעלי סיווגים בינוניים וגבוהים, בעיקר להם הקצה משרד העבודה ב-1996 היתרים להעסקת עובדים זרים. בסך הכל ניתנו מעל ל-70,000 היתרים כאלה ל-1,293 חברות בנייה, כ-25% מהם לתשע החברות הגדולות ביותר, שלכל אחת מהן מעל ל-1,000 היתרי ההעסקה; 37% מהם חולקו בין 110 חברות גדולות, עם מאות היתרי ההעסקה; והיתר, 38%, חולקו בקבוצות קטנות בין למעלה מ-1,100 החברות הבינוניות הנותרות. כלומר, כבר בשנת 1996 שהיא שנת השיא במספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים ניתן לראות כי היתה קיימת אפליה בחלוקת ההקצאות. עם השנים מספר

ההקצאות לעובדים זרם בענף הבניין הצטמצם במאות אחוזים ובתנאי מחסור אלו הוחרפה "האפליה" בחלוקת ההיתרים בין הקבלנים.⁹³

ההיתרים להעסקת עובדים זרים מוקצים לחברות הבנייה בדרך מנהלית על ידי משרד העבודה, אך מכוונת למעשה על ידי התאחדות הקבלנים והבונים בישראל. בהנהלות של חברות בנייה בינוניות נשמעו טענות כי הן מופלות בהקצאה וזאת כאמור לאור העובדה שהשליטה בהתאחדות הקבלנים מצויה בידי חברות הבנייה הגדולות והן זוכות להעדפה בקבלת היתרים על פני הקבלנים הבינוניים והקטנים. ואכן על פי הסקר נמצא כי רוב החברות הגדולות שהשתתפו בסקר מצליחות לקיים מדיניות של החלפת העובדים הפלסטינים בעובדים זרים ברוב העבודות "הרטובות", ואילו החברות הבינוניות נאלצות ברוב המקרים להמשיך להעסיק באותן עבודות גם פלסטינים או מפאת המחסור להישאר ללא כוח עבודה.⁹⁴

מטבע הדברים, הקצאה מנהלית זו לא מבטיחה יעילות כלכלית. חוסר היעילות של ההקצאה המנהלית גרר מסחר בלתי חוקי בעובדים זרים – כאשר חברות בנייה "משכירות" פועלים זרים שהוקצו להן כחוק לחברות בנייה אחרות. זה קורה כאשר פיריונם בחברות האחרות גבוה יותר. קיומו של הפער האמור בין שכר העובדים הזרים ה"חוקיים" לבין השכר התחרותי יוצר שוק שחור לעובדים זרים. מעסיקים שלא זכו להיתרים מציעים לעובדים הזרים שכר גבוה מזה הנהוג, חלק מהעובדים הזרים נענים להצעות אלו, נוטשים את מעסיקיהם, ועבודתם ושהייתם בארץ הופכות לבלתי חוקיות.⁹⁵

החברות הקטנות והבינוניות נכנסו למעגל קסמים. הן לא מצליחות להתחרות במחירים שמציעות החברות המעסיקות זרים במשכורות נמוכות, מתקשות לקבל עבודות חדשות, ולא יכולות לשפר את מצבת הזרים שברשותן מאחר שהן נדרשות להציג תוכניות עבודה חדשות המצריכות ידיים עובדות.

האפליה בהקצאת העובדים מחמירה נוכח העובדה כי רק קבלנים רשומים באיגוד הקבלנים רשאים להעסיק עובדים זרים. קבלנים רשומים לא כוללים קבלני גמר (קבלני שיפוצים, שעיקר עבודתם היא הקמת רצפה, קירות גבס, צבע, תקרה אקוסטית). קבלני הגמר מונים כיום כ-14,600 קבלנים, מתוכם כ-2,200 קבלנים רשומים באיגוד קבלני השיפוצים.⁹⁶ עד תחילת האינתיפאדה העסיקו קבלני הגמר קרוב ל-40,000 עובדים פלסטינים בצורה חוקית דרך לשכת התעסוקה. בעקבות הסגר נבצר מהם להעסיק עובדים פלסטינים, ובניגוד למעסיקים האחרים, לא ניתנה להם אפשרות להעסיק עובדים זרים. מצב זה עמד בסתירה להחלטת הממשלה 2802 מיום 31 בדצמבר 2000: "ההיתרים יוקצו למעסיקים אשר העסיקו עובדים פלסטינים בטרם פרוץ האירועים האחרונים. בעקבות אירועים אלו הופסקה העסקתם ולא הועסקו במקומם עובדים פלסטינים אחרים במסגרת 15,000 העובדים שלאחרונה הותרה כניסתם". כלומר, החלטת הממשלה מצביעה בצורה חד משמעית כי מי שהעסיק עובד פלסטיני כחוק דרך שירות התעסוקה, יהיה זכאי לקבל פועל תחליפי, כלומר פועל זר.⁹⁷

קבלני הגמר התאגדו רק בשנת 2002 ועתרו לבג"ץ על אפלייתם לרעה לעומת קבלני הבנייה בהעסקת עובדים זרים. המטרה העיקרית של האיגוד, בראשות ערן סיב, היא לאפשר לחבריו הקצאה של עובדים זרים, בדומה לקבלני הבניין ולחברות הבנייה. כיום חברים בארגון כ-2,200 קבלני גמר המורשים להעסיק עובדים זרים.

זה שנים מסתתרת אצל רשם הקבלנים קטגוריה בעבור "שיפוצים". בפועל, מאחר שדרישות ההכשרה תובעניות במיוחד וכוללות שנה וחצי של לימודים אינטנסיביים, ההופכים למעשה את המשפץ למעין קבלן בנייה (עם הכשרה לבניית בית בן ארבע קומות), רשומים היום אצל רשם הקבלנים רק 400 קבלני שיפוצים, מתוך 14,600 קבלני שיפוצים הפועלים בישראל. על פי דו"ח שהוציאה חברת בי.די.איי, עקב המיתון הממושך בשנים האחרונות והקושי של זוגות צעירים ומשפחות להתחייב לרכישת דירה חדשה, יותר ישראלים מעדיפים לשפץ את דירתם הקיימת על פני רכישת דירה חדשה. יחד עם זאת, למרות הגידול בעוגה, בשנת 2003 נרשמה הרעה של 7.6% במצבו הכולל של ענף השיפוצים, בהשוואה לשנת 2002. אחת הסיבות לכך, לטענת מנכ"ל התאחדות השיפוצים, הוא המחסור בידיים עובדות.⁹⁸

מרבית קבלני השיפוצים הם עסקים קטנים, המתמודדים עם מחסור של כ-10,000 עובדים בענף. בשנתיים האחרונות עזבו את הענף 4%-5% מהעוסקים בו, כלומר כמעט 600 עסקים. בתנאי תחרות משוכללת, סביר כי חברות שאינן רווחיות יוצאות מן הענף. ואולם, המצב השורר בענף הבנייה אינו מצב של תחרות משוכללת, שכן חברות מסוימות זוכות להטבה מהמדינה ובעזרתה הן נשארות בענף ודוחקות ממנו חברות אחרות שמסיבה לא ברורה לא זכו בהטבה.

בשיטת ההעסקה החדשה בענף הבניין, שכר העבודה קפץ מ-5.5 דולר לשעת עבודה ל-10 דולר לשעת עבודה, כלומר שכר של 10,000 ש"ח לחודש. כיום כל קבלן רשום רשאי לקבל עובדים זרים כרצונו. אלא שבשכר נתון זה, רק קבלנים גדולים הנהנים מיתרונות לגודל יכולים לעמוד במחיריהם של העובדים הזרים. קבלנים קטנים לא יכולים לספוג את העלות הגבוהה של העבודה, וכדי להעסיקם יאלצו להעלות מחירים, מה שיפגע בסיכוייהם לקבל עבודות נוספות. ייתכן כי גם הקבלנים הגדולים לא יצליחו למכור דירות במחיר הגבוה מזה הנהוג היום, ונוכח מחיריהם של העובדים הזרים, קיים חשש מפני פגיעה באיכות הבנייה, פיגור בלוחות זמנים ופשיטת רגל של קבלנים ועסקים שלא יוכלו לספוג את העלייה במחיר העבודה.⁹⁹

סיכום והמלצות

מדינת ישראל לא השכילה במהלך השנים לנהל מדיניות עקבית לטווח ארוך בנושא העובדים הזרים. השיטה הקיימת להקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים מופעלת, במקרים רבים, לא על סמך קריטריונים קבועים או מקצועיים. חמור מכך, שיטת ההקצאה מגבילה את היצע העובדים הזרים בהיתר אל מתחת לכמות המבוקשת על ידי השוק, בתנאי השכר וההעסקה הקיימים, ויוצרת תמריץ לקיומו של "שוק שחור".¹⁰⁰ שיטת התאגידים החדשה נוצרה במטרה לטפל בבעיה זו תוך שמירה על זכויות העובדים, תנאי העסקתם ושכרם. התאגידים הם צד שלישי שהצטרף למעגל ההעסקה של עובדים זרים, והם מייקרים בכ-50% את עלות העסקתם.

1. **חתימת הסכמים בילטרליים** – מדיניותה המוצהרת של הממשלה תומכת בהבאת מהגרי עבודה לענפים מסוימים על מנת לסייע לכלכלה המקומית. מדינות המוצא מעוניינות שתושביהן יעבדו מחוץ לארצם על מנת לשמש צינור להבאת מטבע זר ולצמצום שיעור האבטלה. מכאן נגזרות החובות – הן של מדינת ישראל המזמינה עובדים והן של מדינות המוצא המעוניינות לשלוח עובדים – לכבד את העובדים ואת זכויותיהם, ולהעניק להם תמיכה מתוך שיתוף פעולה הדדי.
2. **חתימת הסכמים עם ארגון העבודה הבינלאומי ועם המדינות מהן מגיעים המהגרים** – שיטת התאגידים מגינה על זכויות המהגרים ובאופן מוצהר גורמת להעלאת שכרם. אין סיבה שגוף חיצוני יבצע את העבודה שהמדינה נכשלה בה. מומלץ לחתום על הסכמים משולשים עם ארגון העבודה הבין לאומי (I.L.O.) ועם המדינות מהן מגיעים מהגרי העבודה. כך ניתן יהיה להסדיר את אופן גיוסם לעבודה בישראל, להגן על זכויותיהם ולמנוע גביית דמי תיווך מהעובדים.
3. **הוכחת ניסיון העסקת ישראלי** – מומלץ, כי מעסיק המעוניין להעסיק עובד זר יצטרך להראות כי ניסה להעסיק עובד ישראלי, באמצעות פנייה לשירות התעסוקה או פרסום מודעה בעיתון או באתרי דרושים. רק לאחר שניסיון זה כשל, יקבל היתר להעסקת זר. יהיה בכך כדי להפיג את החשש, כי עובדים זרים תופסים את מקומם של עובדים ישראלים, ולאפשר לעסקים להתמודד עם המחסור בכוח אדם.
4. **השוואת תנאי העסקה** – רצוי להשוות את תנאי העסקה בין מהגרי עבודה לבין עובדים ישראלים, באופן שימנע אפליה וישפר נורמות העסקה ותשלום. הנורמות הפגומות פוגעות גם בישראלים המעוניינים להשתלב בענפים כמו סיעוד, חקלאות או בניין. השוואת תנאי העסקה, לרבות ביטוח לאומי, ביטוח אבטלה וביטוח בריאות, תאפשר תחרות הוגנת בין ישראלים למהגרים, וכן הגנה על זכויותיהם של כלל העובדים במשק.
5. **גמישות בחיפוש עבודה** – מומלץ לאפשר למהגרי עבודה לחפש עבודה באמצעות סוכנויות פרטיות, שירות התעסוקה הממשלתי ומאגרי מידע או שירותי השמה של השגרירויות (אם קיימים). כדאי ששירות התעסוקה יערך בשיתוף פעולה עם השגרירויות לספק שירות למהגרי עבודה. היכולת למצוא עבודה במגוון מקומות מאפשרת ניידות והגנה על זכויותיהם של העובדים הזרים. ככל שהתהליך ייעשה בצורה מסודרת, ולא ב"שוק שחור", פוחת הסיכוי

שעובדים זרים אלה ירוויחו שכר נמוך משמעותית משכרם של עמיתיהם הישראלים. כך, תפחת התחרות הלא-הוגנת מול הישראלים.

ישראל פתחה את שעריה לעובדים זרים במטרה לסייע לענפים במצוקה: ענפים החסרים ידיים עובדות, ברמות שכר נמוכות. יש להכיר בתרומתם של העובדים הזרים למשק הישראלי. שינויים מבניים בשיטות העסקתם יסייעו לשילובם בכוח העבודה בשראל.

נספח א'

טבלה א' 1

תחשיב עלות של עובד זר בענף החקלאות ושל עובד ישראלי באותו ענף (ש"ח), 2007

עובד זר	עובד ישראלי	
19.95	24.00	עלות שכר ברוטו
1.596	-	היטל העסקה
0.167	1.33	דמי ביטוח לאומי
1.55	5.00	הפרשות סוציאליות
0.50	-	ביטוח רפואי
0.53	-	אגרת בקשה ואגרה שנתית
24.29	30.33	סה"כ

מקור: עיבוד של המחברת ל: משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים, משרד האוצר, אוגוסט 2004) נספח ג', <http://www.mof.gov.il/budget/2004-7211.pdf> (13 ביולי 2007); משרד התמי"ת, עדכון שכר המינימום, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/DA4C067C-AB1D-42CC-8A7D-D290A62D74D7.htm> 2) באוגוסט 2007.

טבלה א' 2

תחשיב עלות שעת עבודה של עובד זר בענף הבניין ושל עובד ישראלי באותו ענף (ש"ח), 2007

עובד זר	עובד ישראלי	
19.95	27.38	עלות שכר ברוטו
1.54	-	היטל העסקה
0.167	1.33	דמי ביטוח לאומי
0.5	-	ביטוח רפואי
1.59	5.00	הפרשות סוציאליות
2.96	-	הפרשה לפיקדון
26.7	33.71	סה"כ

מקור: עיבוד של המחברת ל: משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים, משרד האוצר, אוגוסט 2004) נספח ג', <http://www.mof.gov.il/budget/2004-7211.pdf> (13 ביולי 2007); משרד התמי"ת, עדכון שכר המינימום, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/DA4C067C-AB1D-42CC-8A7D-D290A62D74D7.htm> 2) באוגוסט 2007; משרד התמי"ת, נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין ע"י קבלני כוח אדם לשנת 2007 (ירושלים: יחידת הסמך לטיפול בעובדים זרים, אגף מתייש, 2007), <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/8BE9FFCB-7CA7-48CB-9CF4-E199560A066B/0/doc.2007> (28 בפברואר 2007).

חישוב רכיבי התחשיבים דלעיל:

שכר ברוטו: חושב על פי נתוני בנק ישראל לשכר הממוצע בכל ענף לעובדים ישראליים. שכר הברוטו לעובדים זרים הוא שכר המינימום נכון ליוני 2007

היטל העסקת עובדים זרים: היטל בסך 8% משכר הברוטו של עובד זר בענפי הבניין והחקלאות.

דמי ביטוח לאומי: מעסיקי עובדים זרים מחויבים בתשלום דמי ביטוח לאומי בשיעור של 0.84%. מעסיקים של עובדים ישראלים מחויבים בתשלום דמי ביטוח לאומי בשיעור 4.93% משכר הברוטו המשולם לעובד.

ביטוח רפואי: מעסיקי עובדים זרים מחויבים במתן ביטוח רפואי לעובדים. לפי הערכות מינהל הכנסות המדינה ובנק ישראל, העלות הממוצעת של הביטוח האמור הינה 1.5 דולר ליום. באפשרות המעסיק לנכות עד שליש מעלות הביטוח משכר העובד, ולא יותר מ-100 ש"ח לחודש, ובתחשיב דלעיל ההנחה הינה שהמעסיק אכן עושה זאת.

הפרשות סוציאליות: לפי נתוני בנק ישראל, הפרשות סוציאליות לעובדים ישראלים בענף הבניין עומדות על כ-18% משכר הברוטו. על פי הערכת בנק ישראל, שיעור ההפרשות הסוציאליות לעובדים ישראליים בענף החקלאות דומה. מעסיקי עובדים זרים מחויבים בתשלום דמי הבראה בסך 306 ש"ח ליום, עבור חמישה עד שבעה ימים בשנה. החישוב נערך לפי שישה ימי הבראה בשנה לעובד זר.

אגרת בקשה ואגרה שנתית: אגרת בקשה לקבלת היתר להעסקת עובד זר הינה בסכום של 500 ש"ח ואגרה שנתית בסך 1,000 ש"ח לעובד בענף החקלאות.¹⁰¹

-
- ¹ בנק ישראל, סדרות נתונים-מאגר, http://www.bankisrael.gov.il/series/export/html/?series=BI.UE_R.A&start=1960&end=2006 (ירושלים: בנק ישראל, 25 ביוני 2007).
- ² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "בסוף שנת 2005 היו בישראל כ-98 אלף עובדים זרים, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ-80 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר", הודעה לעיתונות (ירושלים, למ"ס, 30 ביולי 2006), http://www.cbs.gov.il/hodaot2006n/20_06_159b.doc (25 ביוני 2007).
- ³ משרד התמ"ת, יחידת הסמך לעובדים זרים - סיכום קצר לשנת 2004 (ירושלים: משרד התמ"ת, 22 בפברואר 2005) <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/0DC08C38-4110-4913-AC29-B2663FD09FA8/0/sum2004.doc> (3 ביולי 2007).
- ⁴ משרד האוצר, תקציב המדינה לשנת 2007: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (ירושלים: משרד האוצר, 2006), עמ' 115, <http://www.mof.gov.il/budget2007/docs/taasia.pdf> (13 ביולי 2007).
- ⁵ הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת השבע עשרה, מושב שני, פרוטוקול, 24 בינואר 2007, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rzf/zarim/2007-01-24.rtf> (25 ביוני 2007).
- ⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2006 (ירושלים: למ"ס, 2006), http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st19_14.pdf, לוח 19.14 (25 במרץ 2007).
- ⁷ אדריאנה קמפ ורביקה רייכמן, עובדים זרים בישראל, מידע על שוויון 13 (תל אביב: מרכז אדווה, יוני 2003), עמ' 3-4, <http://www.adva.org/UserFiles/File/ovdim%20zarim%20kamp.pdf> (13 ביולי 2007).
- ⁸ דניאל גוטליב, השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון 1995 עד 2000 (ירושלים: בנק ישראל, "טייטא להערות", 2002), עמ' 1, <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum121h.pdf> (13 ביולי 2007).
- ⁹ קמפ ורייכמן, עובדים זרים בישראל, עמ' 2.
- ¹⁰ שם.
- ¹¹ משה יוסטמן, "תמורות במבנה הענפי של המשק", ממוערבות ממשלתית לכלכלת שוק, המשק הישראלי-1985-1998, עורך: אבי בן בסט (תל אביב: עם עובד, 2001), עמ' 600.
- ¹² חנה פישר, "עובדים זרים-תמונת מצב, מסגרת פורמלית ומדיניות ממשלתית", ספר הפועלים החדשים-עובדים ממדינות זרות בישראל, מחברים: רובי נתנזון ולאה אחדות, עורך: גיורא רוזן (תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1999), עמודים 33-34.
- ¹³ שם, עמוד 34.
- ¹⁴ שם, עמוד 35.
- ¹⁵ שם, עמוד 35.

- ¹⁶ משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים (ירושלים, משרד האוצר, אוגוסט 2004) עמ' 10, <http://www.mof.gov.il/budget/2004-7211.pdf> (13 ביולי 2007).
- ¹⁷ החלטות ממשלה בנושא רפורמה בשוק העבודה, החלטה מספר 2327, מיום 30 ביולי 2002. (להערה זו חסר מידע שאספק בהמשך).
- ¹⁸ משרד האוצר, תקציב המדינה לשנת 2007: משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (ירושלים: משרד האוצר, 2006), עמ' 110.
- ¹⁹ משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי, עמ' 10.
- ²⁰ משרד התמ"ת, אגרת בקשה להעסקת עובדים זרים (ירושלים: יחידת הסמך לטיפול בעובדים זרים, 2007), <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/3ABEE066-50BD-4901-A0F5-CF150DEA12FB.htm> (22 ביוני 2007).
- ²¹ החלטות ממשלה בנושא הסדרת ההעסקה של עובדים זרים, החלטות ממשלה מספר 2446, מיום 15 לאוגוסט 2004, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Government/Decisions/2004/08/des2446.htm> (6 ביולי 2007).
- ²² משרד התמ"ת, נוהל העסקת עובדים זרים בענף הבניין ע"י קבלני כוח אדם לשנת 2007 (ירושלים: יחידת הסמך לטיפול בעובדים זרים, אגף מת"ש, 2007), עמ' 3, <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/8BE9FFCB-7CA7-48CB-9CF4-E199560A066B/0.doc> (28 בפברואר 2007).
- ²³ יובל יעקובי, רפרנט תעסוקה ועלייה, אגף תקציבים, משרד האוצר, ראיון עם המחבר, 22 בפברואר 2007.
- ²⁴ משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי, עמ' 11.
- ²⁵ האתר של עו"ד רוני גולן, "חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952", <http://www.tourism-law.co.il/entlaw.htm> (12 ביולי 2007).
- ²⁶ קמפ ורייכמן, עובדים זרים בישראל, עמ' 2.
- ²⁷ משרד התמ"ת, תקציר חוק עובדים זרים התשס"א - 1991, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/43627A3A-8313-49FD-BFE5-ECE3EFA7289D.htm> (5 במרץ 2007).
- ²⁸ מיכל טביביאן-מזרחי, "הסדר הכבילה" של העובדים הזרים בישראל וחלופות אפשריות (ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 ביוני 2004), עמ' 1, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00850&type=pdf> (13 ביולי 2007).
- ²⁹ שם.
- ³⁰ שם, עמ' 2.
- ³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 254 (ירושלים: מבקר המדינה, 2004), עמ' 820-821.
- ³² קמפ ורייכמן, עובדים זרים בישראל, עמ' 13.
- ³³ שם, עמ' 13-14.
- ³⁴ טביביאן-מזרחי, הסדר הכבילה של העובדים הזרים בישראל וחלופות אפשריות, עמ' 3.
- ³⁵ Ynet, משפט ופלילים, "חשין: המדינה יצרה גרסה מודרנית לעבדות", <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3234180,00.html> (22 בפברואר 2007).
- ³⁶ Nfc, "בג"צ ביטל את נוהל כבילת עובדים זרים למעסיקיהם", <http://www.nfc.co.il/uploadFiles/774486720561982.doc> (13 ביולי 2007).
- ³⁷ יעקובי, ראיון.
- ³⁸ גוטליב, השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון: 1995 עד 2000, עמ' 2.
- ³⁹ משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי, עמ' 16.
- ⁴⁰ גוטליב, השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי שוויון: 1995 עד 2000, עמ' 14.
- ⁴¹ שם.
- ⁴² שם.
- ⁴³ עיבוד לנתוני בנק ישראל, סדרות נתונים – מאגר (ירושלים: בנק ישראל, 2006), תעסוקה ושכר, http://www.bankisrael.gov.il/series/export/excel/?series=RW_A_INCLTER.A_CHAINED&start=1990&end=2006 (15 ביולי 2007).
- ⁴⁴ עיבוד לנתוני בנק ישראל, סדרות נתונים – מאגר (ירושלים: בנק ישראל, 2006), תעסוקה ושכר, http://www.bankisrael.gov.il/series/export/excel/?series=RW_K_@FRN.A_CHAINED&start=1994&end=2006 (25 ביוני 2007).
- ⁴⁵ גלעד נתן, תעסוקה ועידוד תעסוקה בענף החקלאות סקירה משווה (ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2007), עמ' 2, <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m01720&type=pdf> (13 ביולי 2007).
- ⁴⁶ שם.
- ⁴⁷ שם.
- ⁴⁸ שם, עמ' 3.
- ⁴⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 253 (ירושלים: מבקר המדינה, 2003), עמ' 667.
- ⁵⁰ שם.
- ⁵¹ חיים חדד, מזכיר ארגון מגדלי הפרחים, ראיון עם המחבר, 12 בפברואר 2007.
- ⁵² יוסטה בלייר, מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל, הסדר ארוך טווח להעסקת עובדים זרים בענף החקלאות (ארגון מגדלי הצמחים והנוי, מרץ 2007) <http://www.fgo.co.il/artc.php?i=1705> (25 ביוני 2007).

- [D7%91%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%A9%20%D7%91-%20%2010%20%D7%90%D7%97%D7%95%D7%96%D7%99%D7%9D](#), (25 ביוני 2007).
- ⁹⁰ Mike Enzi US Senator, *Enzi votes for small business workers*, Press Release (Wyoming: Mike Enzi website, April 19, 2005), <http://www.senate.gov/~enzi/h2b.htm> (June 25, 2007).
- ⁹¹ VRV Global Ltd, *Immigration and Small Business: One Solution to Canada's Skills and Labour Shortage* (Canada: VRV GLOBAL, 2007), <http://www.cfib.ca/research/businfo/pdf/din0529.p> (June 25, 2007).
- ⁹² *WorkPermit.com*, Canada News, "Canada Improves Temporary Foreign Worker Program", March 2, 2007, http://216.239.59.104/search?q=cache:P61R43OMYXgJ:www.workpermit.com/news/2007_03_02/canada/improves_temporary_foreign_worker_program.htm+small+business,+%22foreign+workers%22,+canada&hl=iw&ct=clnk&cd=6&gl=il (June 25, 2007).
- ⁹³ אמיר, "השפעות כניסתם של עובדים זרים לענף הבנייה", עמ' 123.
- ⁹⁴ שם עמ' 127.
- ⁹⁵ שם.
- ⁹⁶ ערן סיב, יו"ר התאחדות קבלני השיפוצים, שיחת טלפון עם המחבר, 25 במרץ 2007.
- ⁹⁷ הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת החמש-עשרה, מושב רביעי, פרוטוקול מס' 100, "מתן אישור להעסקת עובדים זרים למוסכים ולשיפוצים בעקבות הסגר על הפלסטינאים", 22 ביולי 2002, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2002-07-02.rtf> [5 ביולי 2007].
- ⁹⁸ דוד רגב, Ynet, כלכלה, "קבלני השיפוצים יוכלו להעסיק זרים", <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2123214,00.html> (25 ביוני 2007).
- ⁹⁹ הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת השש עשרה, מושב שלישי, פרוטוקול, 20 בספטמבר 2005, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/zarim/2005-09-20.rtf> (25 ביוני 2007).
- ¹⁰⁰ משרד האוצר, דו"ח הצוות הבינמשרדי, עמ' 11.
- ¹⁰¹ שם, נספח ג'.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org