

# מידע על שנויון

גליון מס' 13 - יוני 2003

כל הזכויות שמורות  
למרכז אדוה  
ISSN 0792-7029

## "עובדים זרים" בישראל

ד"ר אדריאנה קמפ וד"ר רבקה רייכמן

### על סוגיית הגירת העבודה

הגירת עבודה היא תופעה מורכבת ורבת ממדים. אפשר להתחקות אחר ראשיתה כבר משחר ההיסטוריה האנושית; אך היא קיבלה משמעויות חדשות במהלך התפתחות הכלכלה הקפיטליסטית הגלובלית הנסמכת על זרימת הון, סחורות וכוח עבודה בין מדינות. התופעה קיבלה תאוצה אחרי מלחמת העולם השנייה, כאשר מדינות מערב אירופה פיתחו תוכניות גיוס יזומות למהגרי עבודה (Guestworkers Programs) כאחד האמצעים המרכזיים בניסיונותיהן לשקם את כלכלותיהן ולפתחן. שתי הנחות יסוד עמדו בבסיס התוכניות הללו:

א. העסקת מהגרי עבודה היא פתרון זמני לבעייה זמנית;

ב. מהגרי עבודה יעבדו במדינה הקולטת במשך זמן קצוב ויעזבו אותה עם סיום חוזה עבודתם.

חרף זאת, ההיסטוריה של הגירת העבודה מלמדת שה"אורחים" הפכו לתושבי קבע למרות התנגדות הארצות שזימו את הבאתם.<sup>1</sup> המונחים "מהגר עבודה", "מהגר זמני", או "מהגר אורח" טומנים בעצם ניסוחם הלשוני את הסתירה הגלומה באותן תוכניות לגיוס מהגרי עבודה המבקשות להפריד בין "העובד" לבין "האדם המהגר". וידועה אמרתו

החל מראשית שנות התשעים אנו עדים לכניסה מסיבית של מהגרי עבודה בין-לאומיים (הכוונה לעובדים לא יהודים, שאינם פלסטינים מהשטחים) לשוק העבודה בישראל. בשנת 2000 נאמד מספרם ב-240,000 נפש, לערך, כארבעים אחוז מהם בעלי היתר עבודה והשאר ללא היתר (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, להלן הלמ"ס, הודעה לעיתונות מה-30.10.2001). עובדים אלה מהווים כעשרה אחוז מסך כוח העבודה במשק הישראלי. בכך הצטרפה מדינת ישראל, תוך זמן קצר באופן יחסי, ל"מועדון" הארצות ה"מייבאות" כוח עבודה והמפתחות תלות הולכת וגוברת בו.

### תוכן עניינים

1	על סוגיית הגירת העבודה
4	מגמות בשיעור מהגרי העבודה
12	תנאי שכר
13	דפוסי העסקה
17	היבטי מדיניות
22	תל-אביב-יפו אינה זרה לך
24	ארגונים לא משלתיים
26	היבטים חברתיים
30	מקורות

<sup>1</sup> על מגמות בהיסטוריה של הגירת עבודה, ר' לדוגמה: Castles and Miller, 1993; Sassen, 1999.

תחילה גויסו רוב מהגרי העבודה מרומניה (לענף הבניין), מתאילנד (לענף החקלאות) ומהפיליפינים (לטיפול בקשישים, לסיעוד ולשירותי משק-בית) (Bartram, 1998; דו"ח מבקרת המדינה, 1996; בר-צורי, 1996).<sup>3</sup>

יש להדגיש, כי בחירתה של ממשלת ישראל ב"יבוא" מהגרי עבודה בין-לאומיים במטרה שיחליפו עובדים פלסטיניים לא היתה באותם ימים מובנת מאליה. תחילה נשקלה האפשרות להעסיק בענפי הבניין והחקלאות עולים חדשים שאך זה הגיעו מחבר-המדינות, כפתרון אפשרי לשתי בעיות: מחסור בכוח אדם זמין במגזרים אלה ויצירת מקומות עבודה עבור אותם עולים שנוקקו לכך. כך למשל, בנובמבר 1990 החליט פורום מגדלי ההדרים של איגוד החקלאים להחליף את העובדים הפלסטיניים בעולים חדשים ובמובטלים ישראלים.<sup>4</sup> גם בענף הבניין עודדה הממשלה העסקת עולים חדשים, חיילים משוחררים ומובטלים, באמצעות מתן תוספות שכר שוות ערך לדמי אבטלה עבור כל מועסק ישראלי. אולם ניסיונות אלה, שנמשכו עד תחילת שנת 1993, עלו בתוהו. עם הגידול הרב במספר העולים מחבר המדינות והצורך המידי בבנייה מסיבית עבורם מזה, ועם החרפת המצב הביטחוני ומדיניות הטלת הסגר על השטחים מזה, הלך וגבר הלחץ שהפעילו המעסיקים על המדינה "להמציא" פתרונות מידיים, מן המוכן (Bartram 1998: 312-316). חשוב להזכיר בהקשר זה, כי בשונה מענפי הבניין והחקלאות, שבהם כניסתם של מהגרי עבודה בין-לאומיים נועדה, כאמור, להחליף את הפועלים הפלסטיניים, גיוס מהגרי עבודה לענף הסיעוד יצר נישת תעסוקתית חדשה, בעלת מאפיינים משלה, כולל האפשרות להעסקת עובדים "סביב השעון" בבית המעסיקים (על כך בהרחבה, ר' להלן בסעיף "התפלגות ענפית").

"יבוא" עובדים התאים גם לאינטרסים של המדינה וגם לאלה של המעסיקים, שכן הוא נחשב לפתרון מדיני וכלכלי זול למחסור בכוח עבודה. כך הוכשרה הקרקע, בשנות התשעים, להפיכתם של מהגרי עבודה "חדשים" מתופעה זניחה, כפי שהיא היתה עד אז, לחלק מתהליך ממוסד. למעשה, חדלו מהגרי עבודה זה כבר להיות "בלתי-נראים" במחוזותינו. נוכחותם הולכת ומורגשת יותר ויותר, ונראה שבעטיים משתנה לא רק הרכב שוק העבודה במגזרים מסוימים אלא גם המארג האתני של החברה, במיוחד בתחום המטרופוליני של תל-אביב-יפו, שבו מגיע שיעורם ל-16% מאוכלוסיית העיר

<sup>3</sup> מבחינה גיאוגרפית קרובה ישראל לשני אזורים שאליהם מגיעים רוב זרמי הגירת עבודה ההמונית מקרב מדינות העולם השלישי: אירופה המערבית והמפרץ הפרסי. הצטרפותה של ישראל לקבוצת המדינות, שבהן מתקיימת הגירת עבודה, התרחשה בו זמנית עם הצטרפותן, המאוחרת יחסית, של כמה מדינות אירופאיות, כגון ספרד ואיטליה (בשנות השמונים) וחלק ממדינות אירופה המזרחית, כגון פולין, צ'כוסלובקיה והונגריה (אחרי שנת 1989) – מדינות אשר מהוות "מסדרון" למדינות המפותחות באירופה המערבית. יש להוסיף, שתופעת הגירת העבודה בישראל מתנהלת בקונטקסט כללי של מדיניות "סגירת שערים" במדינות מערב אירופה.

<sup>4</sup> את הסתמכות ענף החקלאות על עובדים שאינם בעלי אזרחות ישראלית, תחילה על עובדים פלסטיניים ולאחר מכן על מהגרי עבודה, יש לראות בהקשר רחב יותר: המשבר הכלכלי המתמשך שהחל לפקוד את הענף מאז שנת 1985. בעטייו של משבר זה, קוצצו התמיכות הממשלתיות הנדיבות שהוענקו לו בעבר וחל פחות הדרגתי במעמד הסמלי המיוחד שממנו נהנתה "העבודה העצמית" בחקלאות, באידאולוגיה הציונית (לדין נרחב על מעמדו של ענף החקלאות, ר' יוסטמן, 2001).

של מקס פריש, בהתייחסו למציאות החדשה, שנוצרה במערב אירופה בעקבות גיוסם של מהגרי עבודה: "הבאנו עובדים וקיבלנו בני אדם". במהלך השנים הפכה אמירה זו לקלישאה, אך לא איבדה מן הרלוונטיות שלה. חוסר היכולת לפייס בין האינטרסים של שוק העבודה לבין האינטרסים הלאומיים של מדינות-אומה (ובעיקר, שמירה על ההומוגניות הלאומית שלהן) העניק זה מכבר לסוגיית הגירת העבודה באירופה חשיבות רבה, לא רק ביחס לשאלות כלכליות אלא גם בשאלות הקשורות בזהות לאומית במסגרת גבולות תרבותיים ופוליטיים של מדינות-אומה.<sup>2</sup>

במובן זה יש לראות בהגירת העבודה את אחת מנקודות התורפה, מעין עקב אכילס, של תהליכי הגלובליזציה. היא חושפת את הסתירות המבניות של התהליכים הללו בצורה הקונקרטית ביותר ובראשן – את ה"סכיזופרניה" המתקיימת לטווח ארוך בין אינטרסים כלכליים ניאו-ליברליים (הלוחצים להגמשת גבולות ולחצייתם בידי הון, סחורות וכוח עבודה) לבין אינטרסים לאומיים, המבקשים לבצר ככל האפשר את הגבולות כנגד מעבר בלתי רצוי של בני אדם לצד זה או אחר. סתירה זו – יש הרואים בה סתירה מדומה או סוג של אסטרטגיה – ממקמת את סוגיית הגירת העבודה בשלושים השנים האחרונות בלב הסערה הפוליטית, בחלק גדול מהעולם המערבי.

מבחינה אנליטית, אפשר להכליל בקצרה את ריבוי ממדיה של התופעה ולטעון, כי **מניעה** – גם מן הצד המושך את הגירת העבודה וגם מן הצד הדוחף אותה – הם בראש ובראשונה **כלכליים** וקשורים בטבורם בחלוקת עבודה בלתי שוויונית ברמה הבין-לאומית; **קיומה** מתאפשר על-ידי תנאים **פוליטיים**; ו**השלכותיה** הן בעיקרן **חברתיות**.

## הגירת עבודה "חדשה" בישראל – התפתחויות ומגמות

הגירת עבודה בין-לאומית לישראל היא תופעה חדשה באופן יחסי, שהחלה לבלוט במהלך שנות התשעים המוקדמות, כאשר ממשלת רבין יזמה גיוס מסיבי של מהגרי עבודה במטרה שימלאו את מקומם של העובדים הפלסטיניים תושבי השטחים. את גיוסם של מהגרי העבודה הללו יש להבין על רקע סדרת התרחשויות שהתחוללו בארץ בראשית שנות התשעים: הידרדרות המצב הביטחוני; הסגר הגדול שממשלת ישראל הטילה על רצועת עזה ולאחר מכן על הגדה המערבית ואשר מנע את כניסתם של כמאה אלף פועלים פלסטיניים; מדיניות ה"הפרדה" בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, שהחלה לרקום באותם ימים עור וגידים; וההגירה המסיבית מחבר המדינות, שעוררה תנופה משמעותית בענף הבניין. מכלול הגורמים האלה הביא להפעלת לחץ בלתי פוסק על הממשלה, מצד גופים אינטרסנטיים חזקים ביותר (כגון התאחדות הקבלנים והלובי החקלאי), לפתוח את השערים בפני מהגרי עבודה בין-לאומיים.

<sup>2</sup> על הגירת עבודה באירופה, ר' Hammar 1990; Joppke 1998; Soysal 1994; Withol de Wenden, 1994; Schnapper 1994; Baubock 1994; Weil 1996; Cornelius et al 1992; Brubaker 1989.

הדיון במהגרי העבודה בישראל חייב להביא בחשבון את מאפייניה הייחודיים של הסביבה שלתוכה הם מתקבלים, ובמיוחד שניים מהם:

א. היעדר תשתית חוקית ואידיאולוגית לשילוב מהגרי עבודה לא יהודיים בישראל;

ב. מיסוד תלותו של שוק העבודה המקומי בעובדים שאינם בעלי אזרחות ישראלית (כוח עבודה ללא אזרחות).

**היעדר תשתית חוקית ואידיאולוגית לשילוב מהגרי עבודה לא יהודיים** – לגיוס הזיום והמסיבי של מהגרי עבודה לא יהודיים יש בחברה הישראלית השלכות מרחיקות לכת, בהתחשב באופייה האתנו-לאומי של המדינה (יפתחאל 1999; Shafir, 1990; Smootha, 1998; and Peled 1998). משטר האזרחות בישראל מעודד באופן פעיל הגירה של יהודים (עלייה) שלקליטתם הוא רואה את עצמו מחויב; בו בזמן מוטלות הגבלות חמורות על הגירה לא יהודית. החלטת ממשלת רבין לאפשר את גיוס מהגרי העבודה בראשית שנות התשעים, התקבלה כאשר בארץ התרחש כבר בפועל, במהלך כמה שנים, תהליך נרחב יותר של הגירה לא יהודית במספרים הולכים וגדלים.<sup>5</sup> היות שההתייחסות למהגרי עבודה היא כאל "עובדים" ולא כאל "מהגרים", הרי שלא היתה – ואין עדיין – בארץ נכונות להתמודד עם ההשלכות המוסדיות והחברתיות הנגזרות מכניסתם של תושבים לא יהודיים למדינה יהודית. בשונה ממשטרי אזרחות אחרים בעולם, משטר האזרחות הישראלי מתאפיין בהיעדר אפיקי שילוב למהגרים לא יהודיים. התוצאה היא יצירת קבוצות מיעוט של חסרי אזרחות והנצחת מעמדן נטול הזכויות.

**מיסוד תלותו של שוק העבודה המקומי בכוח עבודה ללא אזרחות ישראלית** – בניגוד לתפישה הרווחת לפיה ניתן "לייבא" מהגרי עבודה זמניים לשם פתרון בעיות "ארעיות", מובאים לארץ מהגרי עבודה, בין אם באמצעות גיוס פורמלי ובין אם באופן בלתי פורמלי, כדי למלא צורך קבוע בכוח עבודה זול. עובדים אלה מיועדים לאיזו עבודת המוגדרות בספרות כשלושת עבודות ה-D: DIRTY, DANGEROUS, DIFFICULT (בתרגום חופשי: עבודות שלוש המ"מים: מלוכלכות, מסוכנות ומפרכות). במובן זה, אין שילובם הדיפרנציאלי של מהגרי עבודה תלוי בהון האנושי שהם מביאים אתם, שכן הוא מותנה מראש על-ידי משטר ההגירה בישראל, התוחם אותם בנישות תעסוקתיות שניוניות ומדיר אותם ממנגנוני הרווחה והשירותים של המדינה.

הנחת היסוד המנחה את מעצבי מדיניות הגירת העבודה לפיה, כאמור, מהגרי עבודה הינם עובדים, אך לא מהגרים, מעודדת גיבוש מדיניות המונעת על ידי אינטרסים כלכליים צרים. מדיניות זו – המתמקדת

בהבטי הפיקוח על הגירת העבודה – מתעלמת, או מתחמקת, מהתמודדות עם בעיות ארוכות טווח הקשורות בהשפעת נוכחות המהגרים לא רק על שוק העבודה המקומי אלא גם על דמותה של החברה הישראלית.

שתי בעיות היסוד במדיניות הגירת העבודה בישראל – הזנחת ההיבטים הנוגעים לשילובם של מהגרי העבודה בחברה ובמדינה וההתמקדות הבלעדית בשאלות של פיקוח – גרמו לכך שמדיניות זו כיום (על חוקיה, תקנותיה ועיקר מאמציה) מנותקת במידה רבה ממושאי העיקריים. במלים אחרות, קיים נתק בין החוקים הפורמליים המווסתים את הגירת העבודה לבין המציאות החברתית והכלכלית המכתיבה אותה; נתק זה נוצר, כאמור, בגלל ההנחה המופרכת שעל-פיה אפשר להפריד באופן טוטלי ומתמשך בין "העובד" לבין "המהגר".

בהמשך נתייחס בהרחבה לנקודות שהועלו כאן ביחס להגירת העבודה לישראל בשנות התשעים, תוך התמקדות בשלושת ההיבטים המרכזיים של התופעה: ההבט הכלכלי, הבטי מדיניות וההבט החברתי.

### היבטים כלכליים

הגירת עבודה איננה תוצאה בלעדית של החלטה אינדיבידואלית, המניעה יחידים לעזוב את ארץ מוצאם בחיפוש אחר שכר גבוה יותר במדינה מפותחת יותר מבחינה כלכלית; מדובר בתוצאה של תהליך מורכב יותר, שבו מעורבים גורמים שונים ברמת המקרו והמיקרו. זרמי הגירה אינם מתחילים באופן ספונטני; גורם חשוב, הקשור למבנה הכלכלי של הארצות המפותחות, הוא גיוס פעיל מטעם המדינה הקולטת. כפי שמציין פיורה בעבודתו הקלאסית (Michael Piore, 1979), הבעיה העיקרית של המעסיקים במדינות אלו היא גיוס עובדים לסקטור השניוני של הכלכלה, שבו אפשר להעסיק רק עובדים שמוכנים לעבוד בתנאים קשים של שכר נמוך, של אי יציבות ושל חוסר קידום. כאשר אין נכונות בקרב עובדים בעלי אזרחות מקומית לאייש עבודות אלו, או לחלופין כאשר המדינה אינה מוכנה לבצע רה-סטרוקטורציה של המשק (הכנסת טכנולוגיות עבודה מתקדמות, העלאת שכר העבודה, השוואת תנאי העסקתם של מהגרי עבודה ועובדים מקומיים, שינוי יזום של תדמית עיסוקיהם של מהגרי העבודה וכדומה), או אז נוצרים התנאים לגיוס מהגרי עבודה גם לסקטור השניוני וגם לסקטור הבלתי פורמלי של שוק העבודה (ר' גם Portes and Borocz, 1989).

בבסיס העסקתם זו של מהגרי העבודה מונחות לפחות שתי הנחות סמויות של המשטר ושל המעסיקים:

1. התקשרות מהגרי העבודה עם המשק של הכלכלה המארכת היא **זמנית**, לפיכך, יהיו העובדים מוכנים לוותר על תנאי עבודה וזכויות שונות, שהמקומיים לא יהיו מוכנים לוותר עליהם.

2. מהגרי העבודה הם בעלי מוטיבציה גבוהה לעבודה ויהיו מוכנים לעסוק **בכל סוגי העבודה**, משום שמטרתם היא לחסוך כסף, כדי

<sup>5</sup> מדובר במהגרים מברית-המועצות לשעבר ומאתיופיה, שחוק השבות חל עליהם בהיותם בנים או נכדים של יהודים (ר' Lustick, 1999; Al-Haj and Leshem, 2000). ייס, 2001.

## מגמות בשיעור מהגרי עבודה במשק הישראלי

תרשים 1 שבעמוד 5 מציג את המספר הכולל של מהגרי עבודה בין-לאומיים (עם ובלי היתר) ופלסטיניים (עם ובלי היתר) לאורך שנות התשעים. הנתונים מצביעים באופן חד-משמעי על תהליך מואץ של כניסת מהגרי עבודה בין-לאומיים לשוק העבודה בישראל, החל משנת 1993, ועל עלייה דרמטית במספרם עד שנת 1996. גידול זה בשנים 1993-1996 היה מלווה בירידה חדה במספר העובדים הפלסטיניים. החל מ-1996 ניכרת עלייה הדרגתית במספר העובדים הפלסטיניים (עם היתר ובלי היתר), אם כי מספרם לא חזר לממדים שמ לפני האינתיפדה של שנת 1987. על-פי הערכות של הלמ"ס, מספרם הכולל של מהגרי עבודה בין-לאומיים הגיע בשנת 2000 ל-240,000, כ-40% מהם בעלי היתרי עבודה (הלמ"ס, 30.10.01).

לחזור למדיניות המוצא שלהם. לפיכך, בעוד שעבור העובד המקומי, התעסוקה איננה רק מקור הכנסה אלא גם מקור לסטטוס חברתי, הרי שעבור מהגר עבודה – שהוא מטבע הדברים "ממוקד פרנסה" (TARGET EARNER) ומכוון כלפי קהילת המוצא שלו – הסטטוס התעסוקתי שלו טמון בעצם היותו "ספק הכנסה" (PROVIDER INCOME) השולח כספים למשפחתו – ולא מסוג העיסוק שלו (Piore, 1979).

איוש הסקטור המשני והבלתי-פורמלי של הכלכלה הישראלית מאופיין לאורך השנים בידינמיקה של שילוב דיפרנציאלי של קבוצות חברתיות על בסיס אתני ולאומי. בצורה טלגרפית ניתן לשרטט את רצף העובדים שהשתלבו במהלך הזמן בסקטורים הפריפריאליים של הכלכלה כך:

1. מהגרים יהודיים ממדינות אסיה-אפריקה;

2. פלסטינים אזרחי ישראל;

3. פלסטינים מהשטחים הכבושים, שאינם אזרחים;

4. מהגרי עבודה בין-לאומיים.

כולם באים למלא "חור קבוע" בשוק העבודה, שעובדים יהודים ותיקים בישראל אינם מוצאים אותו אטרקטיבי.<sup>6</sup>

להלן נתמקד, כאמור, בהשתלבותם של מהגרי עבודה בין-לאומיים בשוק העבודה הישראלי. לעניין זה חשוב במיוחד לעמוד על ארבע נקודות:

א. מגמות בשיעור מהגרי העבודה;

ב. התפלגות ענפית של מהגרי עבודה;

ג. תנאי שכר של מהגרי עבודה;

ד. דפוסי העסקה של מהגרי העבודה.

**לוח 1. משקל מהגרי עבודה בכוח העבודה, ארצות שונות, 1996**

באלפים ובאחוזים

מדינה	מהגרי עבודה (באלפים)	משקל מהגרי העבודה (באחוזים)
לוקסמבורג	117.8	53.8
שוויץ	709.1	17.9
אוסטריה	328.0	10.0
ישראל (שנת 2000)	240.0	8.7
	(בין-לאומיים) <sup>1</sup>	3.3
	(פלסטיניים) <sup>2</sup>	90.0
	330.0 (סך הכל)	12.0
גרמניה	2,559.3	9.1
צרפת	1,604.7	6.3
שוודיה	218.0	5.1
אירלנד	52.4	3.5
אנגליה	878.0	3.4
הולנד	218.0	3.1
נורבגיה	54.8	2.6
פורטוגל	86.8	1.8
ספרד	161.9	1.0

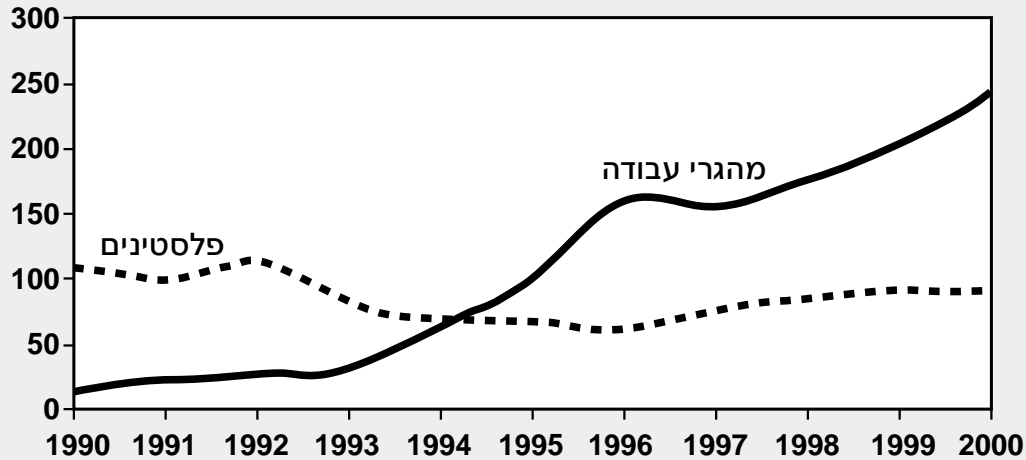
מקורות: Sassen, 1999, Table 7. Pp: 166-167

1. נתונים על ישראל: הלמ"ס, הדעה לעיתונות 30.10.2001.  
2. נתונים מתוך משרד העבודה והרווחה 2001, דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת זרים, תרשים 2.

<sup>6</sup> לניתוח רצף ההשתלבות הדיפרנציאלית של קבוצות חברתיות שונות בשוק העבודה הישראלי, ר' סבירסקי וברנשטיין, 1993 (על עולים מצפון אפריקה ומאסיה); לוי-אפשטיין וסמיונוב, 1987 (על פלסטינים מהשטחים הכבושים); Lewin-Epstein, 1993; and Semyonov; חידוד, 1991 (על פלסטינים אזרחי ישראל).

**תרשים 1. מהגרי עבודה בין-לאומיים ופלסטיניים, בשוק העבודה בישראל, 1990–2000**

באלפים



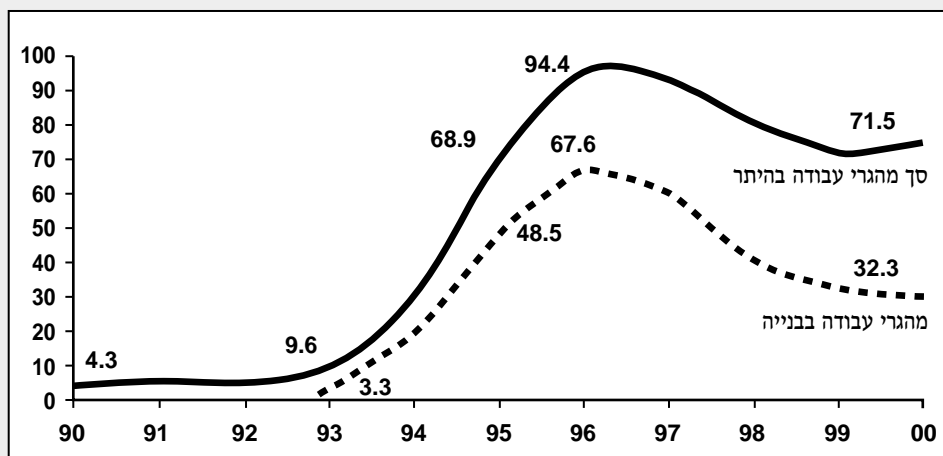
הערה: מהגרי עבודה בין-לאומיים כוללים עובדים עם וכלי היתר. מקורות: עיבוד של המחברות מתוך משרד העבודה והרווחה 1999, הרשות לתכנון כוח אדם, עובדים זרים בישראל, לוח 2: 17; משרד העבודה והרווחה 2001, דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, תרשים 19; הלמ"ס, הודעה לעיתונות 30.10.2001.

אם מוסיפים לנתונים אלה את כוח העבודה הפלסטיני, כי אז נמצא שכוח העבודה בישראל של עובדים שאינם בעלי אזרחות מהווה כ-12% מכוח העבודה המקומי. יש לציין כי בהשוואה למערב-אירופה, בישראל התרחש הגידול בשיעור מהגרי העבודה הבין-לאומיים בתוך פרק זמן קצר ובאופן אינטנסיבי.

על-פי נתונים שעולים מתוך לוח 1 שבעמוד 4, שיעורם של מהגרי עבודה בין-לאומיים בקרב סך כל כוח העבודה בישראל עומד על 9% לערך. נתון זה ממקם את ישראל בחמישייה הפותחת של הארצות ה"מייבאות" מהגרי עבודה, לצד אוסטרליה, גרמניה, שוויץ ולוקסמבורג.

**תרשים 2. סך מהגרי העבודה המועסקים בהיתר, מתוכם מהגרי עבודה המועסקים בבנייה, 1990–2000**

באלפים



מקור: עיבוד של המחברות מתוך משרד העבודה והרווחה 2001, דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת עובדים זרים במשק הישראלי.

## מהגרי עבודה עם היתר וללא היתר

להבנת הדינמיקה המביאה לגיוס יזום של מהגרי עבודה, יש להבחין בין מגמות במדיניות מתן היתרי עבודה לבין המגמות המסתמנות במספר הכולל של מהגרי עבודה (עם ובלי היתר) בפועל. תרשים 2 שבעמוד 5 מציג את המגמות המסתמנות במספר מהגרי העבודה עם היתר בשנות התשעים. עיון בתרשים מלמד על שני ציוני דרך עיקריים: הראשון ב-1993 והשני ב-1996.

שנת 1993 מסמנת את תחילת ה"יבוא" המסיבי של מהגרי עבודה בין-לאומיים. עד לפרוץ האינתיפדה הראשונה, ב-1987, היו עובדים פלסטיניים כ-7% מכוח העבודה בישראל (Weisberg, 1992; Semyonov and Lewin-Epstein, 1987). בעת הסגר הגדול (1993) עמד מספרם על 115,600 עובדים – כ-6.5% מכוח העבודה. לעומת זאת, מספרם של עובדים בין-לאומיים היה נמוך באותן שנים: תרשים 2 מלמד שב-1990 עמד מספר ההיתרים שהעניק משרד העבודה והרווחה לעובדים בין-לאומיים על 4,300. מספר זה גדל בהדרגה עד שהגיע ב-1993 ל-9,600. ראשיתה של מגמת הגידול היא במהלך אותה שנה, כאשר מספר ההיתרים גדל פי שלוש והגיע ל-27,500. שנת 1993 היא אפוא נקודת המפנה הראשונה שבה התרחשה התחלופה הגדולה של העובדים הפלסטינים בעובדים בין-לאומיים.

ציון הדרך השני חל בשנת 1996, כאשר מספר מהגרי העבודה הבין-לאומיים הגיע לשיאו. בסוף אותה שנה החליטה ממשלת ישראל להפחית באורח דרסטי את מספרם של מהגרי העבודה כך ששיעורם בשוק העבודה לא יעלה על 1%. באותה שנה החלה גם מדיניות הגירוש המסיבי של מהגרים ללא היתר. בעקבות החלטת הממשלה, פחת בהדרגה גם מספר ההיתרים להעסקת מהגרי עבודה בתחום הבניין, וירד מ-67,000 בסוף שנת 1996 לכדי 32,300 בסוף שנת 2000. והנה, בשנת 2001, בניגוד גמור להצהרותיו של שר העבודה והרווחה החדש (בניזרי), לפיהן הוא עתיד להקטין את מספר מהגרי העבודה במשק, במסגרת תוכנית החומש שלו למאבק באבטלה, נרשמה שוב עלייה במספר ההיתרים, בעיקר בתחום הבניין (נוספו 7,000 היתרים) והחקלאות (נוספו 2,000 היתרים).<sup>7</sup> התחום היחידי שבו לא נקבעה מכסת היתרים הוא הסיעוד, זאת מתוך הנחה שזוהי תעסוקה שאין בה תחליף לעובדים הבין-לאומיים. ואכן, מאז שנת 1995 ניכרת בענף הסיעוד עלייה מתמדת במספר ההיתרים (4,200 לעומת 19,000 בשנת 2000). עלייה דרמטית נוספת צפויה לקראת שנת 2005: על-פי הערכות משרד העבודה והרווחה, יגיע אז מספרם של מהגרי עבודה המועסקים בסיעוד לכ-50,000 איש (ר' דו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, 2001).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> למעשה, מאז נכנס לתפקידו, ניהל שר העבודה והרווחה מדיניות לא עקבית של קביעת מכסות. מדיניות זו הונעה, כך נדמה, מחד גיסא, על-ידי נכונות להיענות ללחצים שמפעילים מעסיקים חזקים, ומאידך גיסא על-ידי האווירה החברתית-פוליטית המעודדת קבלת החלטות פופוליסטיות (לפירוט סדרת ההחלטות הסותרות, ר' רותי סיני, הארץ, 10.1.02, א-1, א-10).

<sup>8</sup> יש לשים לב לעובדה שקיים פער בין מספר העובדים בהיתר המדווחים על-ידי הלמ"ס לבין מספר היתרי עבודה המונפקים על-ידי רשות התעסוקה. נתוני הלמ"ס מתבססים על אנשים שנכחו בארץ בסוף כל שנה ואילו נתוני שירות התעסוקה מתבססים על היתרים בפועל שהונפקו בשנה הנתונה.

## שיעור הנשים בקרב מהגרי עבודה עם היתר

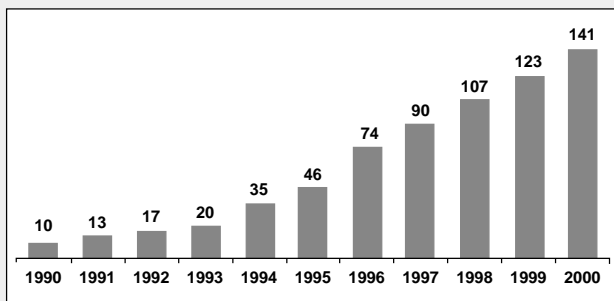
בדומה למגמות כלל עולמיות, גם בישראל אנו עדים לנוכחות הולכת וגוברת של נשים בקרב כוח העבודה חסר האזרחות. מהגרות עבודה בהיתר מועסקות בעיקר בתחום הסיעוד והטיפול בקשישים. בעוד שבשנת 1995 היוו נשים 15% ממהגרי העבודה עם היתר, הרי שבשנת 2000 עלה חלקן ל-29%. ההסבר העיקרי לגידול טמון בגידול המהיר בביקוש לעובדים בתחום הסיעוד, שבו מועסקות בעיקר נשים. הנשים העוסקות בסיעוד ובטיפול בקשישים מגיעות בעיקר מהפיליפינים, והן מהוות כ-80% מכלל מהגרי העבודה המגיעים ממדינה זו. אולם נתוני הלמ"ס על כניסת מהגרות עבודה עם היתר מלמדים על שיעור גבוה באופן יחסי של נשים המגיעות גם מגרמניה, מבריטניה ומארצות-הברית (בין 30% ל-50% מסך ההיתרים לכל אחת משלוש הארצות). הסברה היא, שנשים מארצות אלה מועסקות בעיסוקים שונים מאלה שבהם מועסקות הנשים הפיליפיניות. כך או כך, הארצות העיקריות המספקות לישראל עובדות עם היתר לתחומי עיסוק אלה הן: הפיליפינים, רומניה וחבר-המדינות (בר צורי, 2002).

## מהגרי עבודה ללא היתר

למרות הירידה שחלה מאז שנת 1996 במספר מהגרי עבודה עם היתר (ר' תרשים 2 לעיל), יש גידול במספרם הכולל של מהגרי עבודה (ר' תרשים 1 לעיל). הכיצד? הניסיון המצטבר במערב-אירופה וצפון אמריקה מלמד כי פתיחת השער הראשי של המדינה לכניסת מהגרי עבודה מביאה לפתיחה בו-זמנית של שערים צדדיים – תופעה המוכרת כהגירה "בלתי חוקית". ואכן, תרשים 3 להלן מציג גידול דרמטי ועקבי במספר מהגרי העבודה העובדים בישראל ללא היתר, החל ב-1993.

תרשים 3. מהגרי עבודה ללא היתר בישראל, 2000-1990

באלפים



מקורות: עיבוד של המחברות מתוך משרד העבודה והרווחה 1999, הרשות לתכנון כח אדם, עובדים זרים בישראל, לוח 2: 17; האומדנים לשנים 2000-1995 מתבססים על נתוני הלמ"ס, הדו"ח לעייתונות 30.10.2001.

מהגרי עבודה ללא היתר מגיעים מכל קצוות תבל; על כך אפשר ללמוד מלוח 2 שבעמוד 7, המציג את התפלגותם לפי ארץ המוצא בשנת 1996: כ-15% מהם הגיעו מאמריקה הלטינית (במיוחד מקולומביה), כ-14% מאפריקה (במיוחד מגאנה ומניגריה) וכ-11% ממדינות ערב השכנות.

נתוני הלמ"ס מלמדים כי מבין מהגרי העבודה ששהו בשנת 1999 בישראל ללא היתר, 16% הגיעו מאמריקה הלטינית, 32% מאסיה ואפריקה ו-47% ממזרח אירופה, מברית המועצות לשעבר (הלמ"ס, 30.10.2001). לוח 2 מלמד כי חלק ניכר ממהגרי העבודה מגיע, ללא היתר, מאותן ארצות שבהן מתנהל גיוס פורמלי של עובדים (בין השאר, תאילנד, רומניה והפיליפינים). תופעה זו קשורה לאופן ההעסקה של מהגרי העבודה הנהוג בישראל. לפי השיטה הנהוגה בישראל, היתר העבודה ניתן למעסיק ולא לעובד. במידה שהעובד מחליט לעזוב את מעסיקו המקורי, שאליו הוא כבול על-פי החוק, כי אז הוא הופך בן רגע לשוהה בלתי חוקי, "ברחן" בלשון המעסיקים. פירוש הדבר, שחלק ניכר ממהגרי העבודה השוהים בישראל שלא כחוק נכנסו עם היתרי עבודה, והפכו לשוהים בלתי חוקיים "תוצרת השיטה". יוצא אם כן כי באופן פרדוקסאלי, השיטה הפורמלית של העסקת מהגרי העבודה בישראל היא עצמה אחד הגורמים העיקריים האחרים ליצירת המעגל של עבודה לא חוקית ושהות ללא היתר.<sup>9</sup>

כפי שראינו, מאז שנת 1996 ניכרת התייבבות במספר מהגרי העבודה הבין-לאומיים עם היתר, המלווה בגידול הדרגתי ולינארי של מספר מהגרי העבודה ללא היתר. מגמה זו מלמדת, כי צמצום היתרי עבודה אינו מביא בהכרח לצמצום בהיקף התופעה. שתי סיבות עיקריות לכך: ראשית, "ייבוא" של מהגרי עבודה יוצר אצל המעסיקים תלות בכוח עבודה לא אזרחי זול וגמיש, ובמקביל – אינטרסים חזקים מאוד לשמר תלות זו; שנית, עם חלוף הזמן, מתגבשות בקרב מהגרי העבודה רשתות חברתיות הפועלות על-פי דינמיקה משלהן, שאינה תלויה במדיניות הגיוס הפורמלית.

תרשים 4 להלן מסכם את המגמה הכוללת של הגירת עבודה בעשור האחרון בישראל. התרשים מלמד על שני תהליכים עיקריים: ראשית, גידול במספר העובדים במשק שאינם בעלי אזרחות; במחצית הראשונה של שנות התשעים היוו עובדים שכאלה (בין-לאומיים ופלסטינים) 7% מכוח העבודה בישראל, ואילו במחצית השנייה של העשור – כ-10.4% בממוצע. גידול זה מצביע על תלות גוברת בהגירת עבודה, ללא קשר לתנודות כלכליות. שנית, שינוי בהרכב העובדים במשק שאינם בעלי אזרחות: בתחילת שנות התשעים היה שיעורם של עובדי-יום פלסטיניים 5.3%, בממוצע, מכוח העבודה בישראל, ומהגרי עבודה בין-לאומיים – 1.6% ממנו; ואילו במחצית השנייה של העשור חל היפוך במאזן, כאשר שיעור הפלסטינים היה 3.3% בממוצע ואילו שיעור מהגרי עבודה הבין-לאומיים עלה לכ-7.2% בממוצע.

## לוח 2.

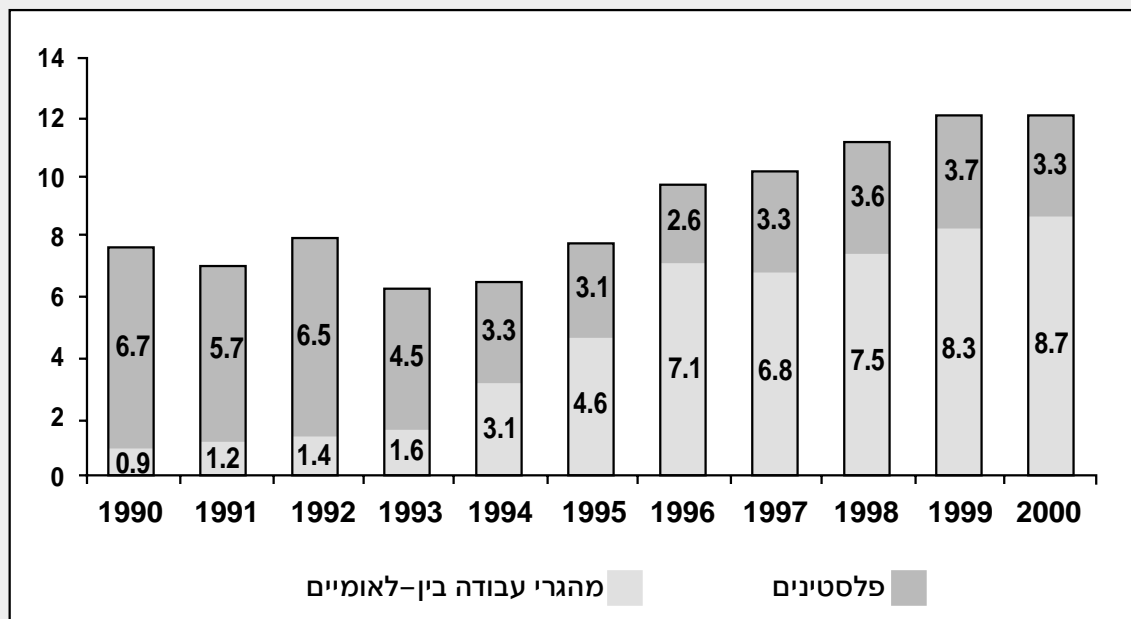
### התפלגות מהגרי עבודה ללא היתר לפי ארץ מוצא, 1996

מספר מהגרי עבודה	מדינה
25,000	ברה"מ לשעבר
(20,000)	סה"כ אסיה
10,000	פיליפינים
4,000	תאילנד
3,000	טורקיה
2,000	הודו
1,000	סין
(15,000)	סה"כ אירופה המזרחית
9,000	רומניה
3,000	פולין
1,000	בולגריה
1,000	הונגריה
1,000	יוגוסלביה
(15,000)	סה"כ דרום-אמריקה
3,000	קולומביה
2,500	ברזיל
1,500	ארגנטינה
1,500	בוליביה
1,500	צ'ילה
1,500	ניקרגואה
1,500	ונצואלה
1,000	אורוגואי
500	אקוודור
500	פרו
(14,000)	סה"כ אפריקה
6,000	גאנה
4,000	ניגריה
3,000	אתיופיה
1,000	דרום-אפריקה
(11,000)	סה"כ ארצות ערב
4,500	ירדן
3,000	לבנון
2,500	מצרים
1,000	מרוקו
(100,000)	סך כל מהגרי העבודה

מקור: Lukummu, 1997.

<sup>9</sup> דרך נוספת ללמוד על התפלגות ארצות המוצא של מהגרי העבודה חסרי היתר היא ניתוח מספר המדינות שאליהן משתייכים עובדים שגורשו מישראל. בשנת 1997, גורשו מישראל מהגרי עבודה שהגיעו מ-52 מדינות שונות ואילו בשנת 1999 גורשו ממנה מהגרי עבודה שהגיעו מ-74 מדינות שונות (בר צורי, 2000).

#### תרשים 4. מהגרי עבודה בין-לאומיים ופלסטינים כאחוז מכוח העבודה האזרחי, 1990–2000



מקור: עיבוד של המחברות מתוך משרד העבודה והרווחה 2001, ד"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, תרשים 4: 10.

### התפלגות ענפית

מהגרי עבודה מרוכזים במספר קטן של ענפים. לוח 3 להלן מציג את ההתפלגות הענפית של משרות שכיר של מהגרי עבודה בין-לאומיים לשנת 1999. הנתונים מבוססים על דיווחי המוסד לביטוח לאומי, ולפיכך אפשר להניח שמדובר בעיקר בעובדים בעלי היתרי עבודה.

הענפים המובילים בהעסקת מהגרי עבודה הם בניין (51%), חקלאות (27%) וסיעוד (7%). 10% ממהגרי העבודה מועסקים בתעשייה קלה, במלונאות ובקייטרינג.

בסוף שנת 2001 עמד מספר היתרי העבודה בענף הבניין, על-פי דיווחי התאחדות הקבלנים, על 42,000; מדובר היה אפוא בענף המוביל בהעסקת מהגרי עבודה בעלי היתר. משרד העבודה והרווחה אישר נתונים אלה, אך ארגון "קו לעובד" ואמצעי תקשורת שונים העלו ספקות לגבי הנתונים. הספקות התבססו על מידע באשר לאי-סדרים חמורים בכל הנוגע ל"יבואם" של עובדים סיניים. לאחרונה

#### לוח 3. התפלגות משרות שכיר של מהגרי עבודה, לפי ענף כלכלי, 1999 באחוזים

27	חקלאות
51	בניין
7	שירותי בריאות, רווחה וסעד
5	אירוח ואוכל
10	תעשייה ויתר ענפים
100 (75,000-N)	סך הכל

הערה: לא כולל מועסקים/ות בעזרה למשק-בית.  
מקור: משרד העבודה והרווחה 1999, הרשות לתכנון כוח אדם, עובדים זרים בישראל.



**לוח 4.**  
**התפלגות של מהגרי עבודה ללא היתר,**  
**על-פי ענף כלכלי, 1998**  
באחוזים

7	תעשייה
48	בינוי
3	מסחר
7	שירותי אירוח והסעדה
29	שירותים
6	אחר
100.0 (N=460)	סך הכל

מקור: משרד העבודה והרווחה 2001, הרשות לתכנון כוח אדם, בר-צורי, עובדים זרים בישראל ללא היתר 1999, לוח 8.

שנערך ב-1995. הלוח מעלה כי מהגרי עבודה מאסיה מתרכזים בשני ענפים: חקלאות (מהגרי עבודה מתאילנד) ושירותי בריאות, סעד ועזר אישיים (בעיקר מהגרות עבודה מהפיליפינים). מהגרי עבודה מאפריקה מועסקים לרוב בשירותים אישיים, בעיקר בניקיון בתים (61%) אך גם בשירותי אירוח (לרוב באילת) והסעדה; ומהגרי עבודה מאמריקה הלטינית מפוזרים בתחומים שונים: כמחציתם מתרכזים בשירותים אישיים (ניקיון בתים) וכ-20% מהם עובדים בשירותי אירוח והסעדה.<sup>11</sup>

נרשם גידול משמעותי במספרם של עובדים סיניים בעלי היתרי עבודה בניין. לפי הדיווחים, נמצאים כיום בארץ כ-23,000 עובדים בעלי היתר מסין, כאשר רק 10,000 מתוכם מועסקים בעבודה מסודרת. בישיבה של ועדת הכנסת לעובדים זרים, שנערכה ב-1.1.02, טען המזכיר הראשון של השגרירות הסינית כי בישראל שוהים 9,600 עובדים מסין וכי ייתכן שישנם נוספים, שאינם רשומים. נציג התאחדות הקבלנים טען כי אזרח סיני אינו יכול לצאת מסין לישראל אלא אם הוזמן על-ידי חברה ישראלית, ולפיכך לא ייתכן שנמצאים בארץ עובדים סיניים "שאינם רשומים", אלא רק עובדים בהיתר, שבמספרם נקב המזכיר הראשון של שגרירות סין (על טיבם של ההסדרים הלקויים בענף הבניין ועל יצירת "תעשייה" חדשה של "ייבוא" מובטלים זרים, ר' בהמשך). הפער בין המספרים המדווחים על ידי הגורמים השונים איננו מקרי; הוא מאפיין את ה"פוליטיקה של המספרים" הנהוגה ביחס למהגרי העבודה על-ידי הגורמים האינטרסנטיים המעורבים.

ענף הבניין הוא לא רק ענף המוביל בהעסקת מהגרי עבודה בעלי היתר, אלא גם ענף המעסיק כמחצית ממהגרי העבודה חסרי ההיתר. הענף השני בגודלו בביקוש למהגרי עבודה ללא היתר כולל את תחום השירותים האישיים, בעיקר ניקיון בתים (ר' לוח 4).<sup>10</sup>

לוח 5 להלן מציג את ההתפלגות הענפית של מהגרי העבודה הבין-לאומיים על-פי ישיבת המוצא שלהם. הנתונים הם ממפקד האוכלוסין

**לוח 5.**  
**התפלגות מהגרי עבודה לפי ענף כלכלי, מפקד האוכלוסין 1995**  
באחוזים

ענף כלכלי	אסיה	מזרח אירופה	אפריקה	דרום-אמריקה
חקלאות	40.6	-	3.7	-
תעשייה	2.2	17.0	1.8	14.3
בניין	-	36.0	11.0	16.0
מסחר, אירוח והסעדה	7.5	19.0	18.0	20.6
שירותי בריאות, רווחה וסעד	13.5	-	2.8	1.6
שירותים אישיים	31.2	24.5	61.0	42.0
אחר	5.0	3.5	1.7	5.5
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0
במספרים מוחלטים	(868)	(155)	(299)	(122)

מקור: עיבוד של המחברות מתוך הלמ"ס, מפקד האוכלוסין והדיר, 1995.

<sup>11</sup> נתוני המפקד סובלים משתי מגבלות עיקריות: ראשית, הם כוללים רק מהגרי עבודה עם ותק של לפחות שנה בישראל; שנית, סביר מאוד להניח שמהגרי עבודה רבים נרתעו מלענות על השאלון, אם בגלל בעיות שפה ואם מפחד חשיפה (במיוחד בקרב שוהים ללא היתר).

<sup>10</sup> התפלגות ענפית דומה מדווחת לגבי מהגרי עבודה מאמריקה לטינית (ר' Schammah-Gesser et al, 2000).

בדרכונה והיא אינה רשאית לעבוד אלא אצלו. הסדר זה "כובל", כמובן, את העובדת למעסיקה.

**קביעת קריטריונים למתן אשרות עבודה** – בשונה משאר הענפים ה"מייבאים" מהגרי עבודה, בתחום הסיעוד לא נקבעה מכסה של עובדים, מתוך הנחה שאוכלוסיית הקשישים הסיעודיים תלך ותגדל (מספר מקבלי גמלת סיעוד גדל מכ-23,000 ב-1989 לכ-90,000 ב-1999). כ-19,000 מבין מקבלי גמלת סיעוד מעסיקים מטפלים אישיים בבתיהם. לנוכח הגידול המהיר האמור באוכלוסיית הקשישים הסיעודיים, נרשם מדי שנה גידול מקביל במספר ההיתרים המונפקים להעסקת מהגרות עבודה. קצב מתן הרשיונות עומד על 700 היתרי עבודה לחודש (אופיר ואחרים, 2001:12).

**תנאי העבודה והעסקת העובדים** – גיוסם של עובדי סיעוד בין-לאומיים קשור לחקיקת חוק סיעוד 1988. החוק נועד לספק לקשישים שירותים סיעודיים שישפרו את איכות החיים שלהם ושל משפחותיהם. החוק קבע, כי גמלת הסיעוד לא תוענק ישירות למשפחה אלא לנותני השירות. כמו כן קבע החוק שתי דרגות של גמלה, בהתאם לחומרת מצבו של הנזקק: א. גמלה למי שנקבעו לו 100% נזקקות, העומדת על 1,587 ש"ח לחודש, עבור 10-11 שעות שבועיות; ב. גמלה למי שנקבעו לו 150% נזקקות, העומדת על 2,381 ש"ח לחודש, עבור 15-16 שעות עבודה שבועיות.

מכסת השעות שהביטוח הלאומי משלם מספקת מענה חלקי לצרכי הנזקקים ומשפחותיהם. בתנאים אלה ברור שגיוס עובדות סיעוד מחו"ל כדאי לכל הצדדים המעורבים, שכן הוא מאפשר להעסיק עובדת במשך מספר שעות רב הרבה יותר מזה הנקוב בחוק (סועדות פיליפיניות מועסקות 24 שעות ביממה, למעט יום מנוחה אחד בשבוע), בתמורה לשכר שהוא בגובה דומה לגובהה של גמלת הסיעוד. גם המדינה יוצאת נשכרת, שכן העסקת עובדות סיעוד אלה משחררת את המדינה מכל אחריות לזקן הסיעודי לבד מתשלום גמלת סיעוד, שממילא היתה משולמת לו (אופיר ואחרים, 2001:15). במובן זה, גיוס המסיבי של מהגרי עבודה לתחום הסיעוד הוא חלק ממהלך כולל יותר של הפרטת שירותי הרווחה והבריאות, המתנהל בישראל מאז שנות השמונים.

## השפעת מהגרי העבודה על העסקת ישראלים בשוק המקומי

שאלה חשובה המעסיקה את הפוליטיקאים, אנשי האקדמיה והציבור הרחב היא, באיזו מידה פוגעת כניסתם של מהגרי העבודה לשוק העבודה הישראלי, בהזדמנויות התעסוקה וברמת השכר של אזרחי המדינה? האם אכן, כטענת רבים, עוסקים מהגרי העבודה רק בעבודות שהאזרחים המקומיים אינם מוכנים לעבוד בהן (בגלל השכר הנמוך והתנאים הקשים) או שמא הם תופסים מקומות עבודה פוטנציאליים של אזרחים ומורידים את רמת השכר בתחומים שבהם הם עובדים?

לוח 5 מלמד גם על שילובם הדיפרנציאלי של מהגרי העבודה ב"נישות אתניות" הנוצרות, במידה רבה, בתיווכה של מדיניות הגיוס הפורמלית. "התמחותם" של מהגרי העבודה מאסיה בחקלאות ובסיעוד, ועד לאחרונה, התמחותם של העובדים ממזרח אירופה בבניין, נגזרות בעיקר מהעדפותיהן של חברות כוח האדם, הפועלות כמגייסות עובדים על-פי שיקולי כדאיות. יש להוסיף, כי חרף העובדה שמדינת ישראל אינה רואה את עצמה צד בהעסקת "זרים", הרי שבחירת מדינת המוצא של מהגרי העבודה תלויה לא פעם במערכת היחסים בין ארצות המוצא ובין ישראל ובקיטורם של אינטרס הדידי לטפח קשרי גומלין. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא גיוסם הנמרץ של עובדים סיניים, שהיא פועל יוצא של האינטרס ההדדי של ממשלות סין וישראל, לטפח יחסים כלכליים. במובן זה, תופעת הגירת העבודה היא חלק בלתי נפרד ממערכות היחסים הבין-לאומיות.

ממצאי סקר מעסיקים, שנערך על-ידי הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה, מלמדים, כי בשנים 1997-2000 חל גידול רציף כמעט בשיעור החברות הישראליות, בכל ענפי הייצור, שהעסיקו עובדים לא ישראלים. על-פי דיווחי המעסיקים, מהגרי עבודה בין-לאומיים ופולסטיניים מועסקים בכל הענפים הראשוניים במשק. המעסיקים דיווחו על מהגרי עבודה בין-לאומיים גם בענפי המסחר ובשירותים העסקיים, שבהם כלל לא ניתנים היתרים להעסקת מהגרי עבודה. בקרב החברות הגדולות (כאלה המעסיקות יותר מ-300 עובדים), למעלה מ-40% העסיקו עובדים לא ישראלים. בחברות הקטנות (אלה המעסיקות בין 4 ל-15 עובדים), השיעור המקביל הוא נמוך הרבה יותר. עוד מראים הנתונים עלייה בשיעור המועסקים שאינם אזרחים, מ-41.4% ב-1997 ל-49.2% בשנת 2000. חדירת עובדים לא אזרחים לענף החקלאות מרשימה אף יותר: בשנת 1997 העסיקו כ-75% מהחברות בענף זה כוח עבודה זר, ובשנת 2000 – 83% (הנדלס, 2001).

## על ענף הסיעוד

ענף הסיעוד הוא ייחודי למדי, בהשוואה לענפים האחרים שבהם מועסקים מהגרי עבודה. אפשר להצביע על כמה סיבות ברורות לכך:

**ההרכב המגדרי** – 95% ממהגרי העבודה בענף הן נשים, רובן מהפיליפינים. גילן הממוצע הוא 34, 40% מהן נשואות, ולכמחציתן יש ילדים בארץ מוצאן (אופיר ואחרים, 2001).

**אופן גיוס העובדות** – הבקשה להעסיק מהגרי עבודה בענף הסיעוד מוגשת לשירות התעסוקה. במידה שהבקשה מאושרת, מתחיל תהליך התקשרות בין המעסיק הפוטנציאלי לבין חברות כוח האדם המתמחות בגיוס מהגרי עבודה בתחום זה (ומדובר, כאמור, בעיקר בנשים). רק לאחר קבלת אישור ממשד הפנים, ניתן להביא את העובדת מארצה: לא ניתן להכניסה לישראל ב"יבוא אישי". החוזה נערך בין המעסיק לבין העובדת. שמו של המעסיק המקורי מוטבע

הפלטטיניים. אפשר להניח, כי בתקופה זו התרחשה חדירה של מהגרי עבודה בין-לאומיים לעיסוקים מקצועיים יותר, שבהם היו מועסקים עד אז בעיקר ישראלים-יהודים וערבים. הוכחה חלקית להנחה זו מובאת בדו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי (2001). לוח 6 להלן מציג את משלחי היד העיקריים בהם מועסקים מהגרי עבודה בענף הבניין והחקלאות, ובוחן את שיעורם של ישראלים במקצועות אלה בין השנים 1995 לשנת 2000. מהנתונים שבלוח זה אפשר ללמוד מהם העיסוקים בענף הבניין והחקלאות שמהם נפלטו עובדים ישראליים ושבמקומם נכנסו מהגרי עבודה בין-לאומיים.

טרם נערך בישראל מחקר מקיף שיוכל לספק תשובות לשאלות אלו. עם זאת, ניתן לשרטט תמונה מצב ראשונית על-פי נתונים שהתפרסמו במקורות שונים. בתמונה זו מסתמנות שתי מגמות עיקריות: במחצית הראשונה של שנות התשעים חל תהליך של החלפת עובדי-יום מהשטחים במהגרי עבודה בין-לאומיים (ר' תרשים 1 לעיל). מהגרי עבודה בין-לאומיים נכנסו לנישות תעסוקתיות שממילא היו מאוישות מאז ראשית שנות השבעים על-ידי פלסטינים לא אזרחים (בניין וחקלאות). במחצית השנייה של שנות התשעים נמשך הגידול במספר מהגרי העבודה הבין-לאומיים, אבל במקביל חלה עלייה גם במספרם של העובדים

### לוח 6. מועסקים ישראליים בחקלאות ובבנייה, 1995-2000

באלפים ובאחוזים

מועסקים		מועסקים 1995		מועסקים		מועסקים	
השינוי באחוזים 2000 - 1995		השינוי באלפים 2000 - 1995		השינוי באחוזים 2000 - 1995		השינוי באלפים 2000 - 1995	
תחום העיסוק		כל ישראלים		כל ישראלים		כל ישראלים	
מזה: ערבים ישראליים		מזה: ערבים ישראליים		מזה: ערבים ישראליים		מזה: ערבים ישראליים	
<b>עובדים בחקלאות</b>							
גידולי שדה ובמטעים		-22.4	-6.2	-1.4	-1.8	6.5	27.3
גידול בעלי חיים		-73.5	-22.2	-0.7	-2.5	1.1	11.3
משק מעורב גידול שדה		--	-24.5	0.1	-0.8	-	3.5
סך הכל בחקלאות		-31.8	-12.7	-2.8	-5.9	8.7	46.3
<b>עובדים בבנייה</b>							
בנאים		18.4	1.8	0.5	0.1	2.9	9.9
רצפים		-27.5	-25.8	-0.9	-1.6	3.3	6.2
טייחים		-52.6	-60.2	-2.9	-4.3	5.5	7.1
ברזלנים (בבניין)		-58.6	-37.8	-0.4	-0.5	0.7	1.4
מרכיבים טרומיים		--	6.4	0.4	-0.1	0.6	2.3
טפסנים		-28.5	-33.2	-3.8	-5.0	13.4	15.1
סך הכל מקצועיים בבנייה		-24.5	-27.1	-7.5	-15.9	30.1	58.3
עובדים בלתי מקצועיים		-58.1	-55.9	-3.5	-4.6	6.0	8.2
סך הכל בבנייה		-30.1	-30.6	-10.9	-20.3	36.2	66.5

הערה: מספרים הקטנים מ-2.0 טעות דגימה גדולה יחסית. מקור: משרד העבודה והרווחה 2001, הרשות לתכנון כוח אדם, דו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים, לוח 2: 20.

מזו של עובד ישראלי. עלות העסקת העובד הבין-לאומי קטנה אף מעלות העסקתו של עובד פלסטיני מהשטחים (אמיר, 1999). דו"ח מבקר המדינה לשנת 1998 הצביע על כך ששיעור מהגרי העבודה שקיבלו פחות משכר המינימום עמד אז על 68%<sup>13</sup>.

## ביטוח לאומי

אחד ממרכיבי העלות של העסקת עובדים הוא התשלומים לביטוח הלאומי. העלות הנמוכה של העסקת מהגרי העבודה נובעת, בין השאר, מכך שהם אינם מבוטחים במרבית הסעיפים של הביטוח הלאומי החלים על עובדים ישראליים. הם מבוטחים רק בגין פגיעה בעבודה, פשיטת רגל, ודמי לידה של עובדת שיוולדת בארץ. עבור מהגרי העבודה, רשת הביטוחן הסוציאלי שהמוסד לביטוח לאומי פורס, היא מוגבלת מאוד, שכן היא אינה כוללת את מרבית המרכיבים המרכזיים, ובהם ביטוח מחלה, אבטלה, זקנה ומוות (פישר, 1999). מעסיקהם של מהגרי עבודה חייבים בתשלום דמי ביטוח לאומי מופחתים – סכום השווה ל-2% מהשכר, כשהעובד עצמו משלם 0.5% משכרו, בעוד שעבור עובדים ישראליים עליהם לשלם סכום השווה ל-7.6% מהשכר, והעובד – 5.76% (שיעורים אלה נוגעים לשכר המגיע עד למחצית השכר הממוצע במשק, דהיינו, תחום השכר שבו מצויים מרבית מהגרי העבודה).

תמונה זו תקפה הן לגבי מהגרי עבודה עם היתר והן לגבי מהגרי עבודה ללא היתר, שכן חובת תשלום הביטוח הלאומי חלה על המעסיק ללא קשר למעמדו החוקי של העובד. ביוני 2002 הגישה הממשלה הצעה לבטל את הזכאות לתשלומי הביטוח הלאומי עבור מהגרי עבודה ללא היתר.

## אומדן התועלת הכלכלית שבהעסקת מהגרי עבודה

את התועלת הכלכלית הנגזרת מהעסקת מהגרי עבודה יש לבחון מתוך התייחסות לשתי חלופות:

1. העסקת מהגרי עבודה לעומת העסקת כוח עבודה מקומי.
2. העסקת מהגרי עבודה לעומת הכנסת טכנולוגיות מתקדמות לענפים שעד כה היו עתירי עבודה.

באשר לענף הבניין, מסתבר כי בשנים האחרונות ירד מספר הטייחים הישראליים ב-60%, מספר הטפסנים ירד ביותר מ-30% ומספר הברזלנים בכ-38%. בסך הכול ירד מספר העובדים המקצועיים הישראליים בבניין ב-27%, ומספר העובדים הלא מקצועיים הישראליים – ב-56%.

גם בענף החקלאות ניכרת מגמה דומה: בין 1995 ל-2000 ירד מספרם של העובדים הישראליים בחקלאות ב-13%; בקרב ערבים אזרחי ישראל עמדה הירידה על 32%.

התמונה הכללית העולה מנתונים אלה היא של החלפה הדרגתית של עובדים ישראליים במהגרי עבודה, וזאת דווקא בשנים של מיתון ואבטלה.<sup>12</sup> הסיבות להעדפת מהגרי עבודה בין-לאומיים על-פני כוח עבודה מקומי הן ברורות וקשורות בראש ובראשונה בשלושה גורמים: 1. שכר נמוך; 2. זמינות גבוהה; 3. רמת "גמישות" גבוהה יותר (קרי: נכונותם הגבוהה להכפיף את עצמם לדרישות המעסיק); בכל אלה עדיפים מהגרי העבודה על-פני עובדים ישראליים, יהודים כערבים, כמו גם על-פני עובדים פלסטיניים שאינם אזרחי ישראל. כל אחד מהגורמים הללו קשור באופן הדוק לדרך העסקתם של מהגרי עבודה בישראל, היינו ל"שיטת הכבילה" שעליה נרחיב את הדיון בהמשך.

## תנאי השכר

עלות השכר הנמוכה של מהגרי העבודה ו"נכונותם" לעבוד ללא זכויות סוציאליות ובתנאים שאינם מקובלים על העובד הישראלי – "נכונות" אשר מושגת לא פעם על-ידי המעסיקים, או גורמים מתווכים, בדרכי מרמה – הן מבין המניעים העיקריים להעסקתם ולהעדפתם על-פני כוח עבודה מקומי. להערכת בנק ישראל, שכרו של מהגר עבודה נמוך עד 40%, בממוצע, מזה של עובד ישראלי. כאשר בוחנים את הפער בשכר לשעה, הוא גדל עוד יותר מאחר שמהגרי העבודה מועסקים בממוצע 12 שעות ביום, לעומת יום עבודה קצר יותר, באופן יחסי, של עובד ישראלי (דו"ח מבקר המדינה, 1998).

הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה מעריכה, כי עלות העסקת מהגר עבודה לשעת עבודה בענף הבניין קטנה מזו של עובד ישראלי – לפי הסכמי העבודה – בכ-28%, אם הוא מועסק באמצעות חברת כוח אדם, ובכ-38%, אם הוא מועסק באופן עצמאי (כלומר, כשמדובר במהגר עבודה ללא היתר). בענף החקלאות פער זה גדול אף יותר: עלות העסקתו של מהגר עבודה קטנה בכ-41%

<sup>12</sup> אין בדינו נתונים המצביעים על קשר חד-ערכי בין כניסת מהגרי עבודה בין-לאומיים לשוק העבודה בישראל לבין אבטלה בקרב אזרחי ישראל. מחקרם של סעדי ולוין-אפשטיין על השתתפותם של ערבים אזרחי ישראל בכוח העבודה מצביע על כך ששיעור הולך וגדל של גברים ערבים ישראליים נפלטים משוק העבודה בגיל 45, במיוחד בקרב אלה שרמת השכלתם נמוכה. אמנם, המחקר מצביע על כך שמגמות אלו הסתמנו עוד לפני כניסתם המסיבית של מהגרי העבודה הבין-לאומיים לישראל, אך ניתן לשער כי הן החריפו מאז (Sa'di and Lewin Epstein, 2001).

<sup>13</sup> זאת בהשוואה למהגרי עבודה ללא היתר, שרק כ-38% מהם קיבלו שכר נמוך משכר המינימום החודשי (ר' בר-צורי, 2000). נתון זה מאשר את הסברה שבישראל, בשונה ממרבית המדינות, כדאי מאוד להיות מהגר עבודה ללא היתר.

כלכלנים מעריכים את התועלת הכספית למשק הנובעת מן ההעסקה בענף הבניין של 50,000 מהגרי עבודה, במקום עובדים ישראליים, בסכום של 1.9 מיליארד ש"ח לשנה, כאשר מתוכם, 1.3 מיליארד ש"ח הם התועלת לקבלנים. ובאשר לחלופה של תיעוש ושימוש בטכנולוגיות מתקדמות, העסקתם של מהגרי עבודה מניבה תועלת כספית שנתית בסך 5.9 מיליארד ש"ח למשק, כאשר 4.5 מיליארד ש"ח מתוכם הם תועלת לקבלנים (פרלמן ואחרים, 1999).

נתונים אלה מסבירים מדוע מעדיפים הקבלנים בענף הבניין העסקת מהגרי עבודה על פני הכנסת שיטות בנייה מתועשות ועל פני העסקת עובדים ישראליים. סקר שנערך בקרב 36 חברות קבלניות, בינוניות עד גדולות, מצא, כי מרבית מנהלי הפרוייקטים מעריכים שבתחום הבנייה למגורים לא חלו שיפורים טכנולוגיים זה שנים רבות. הסיבה העיקרית לכך נעוצה במחירו הנמוך של כוח העבודה, שגרם לצמצום השימוש בציוד ובשיטות מתוחכמות. תהליך זה, יש לציין, נכון לגבי בנייה למגורים, אך לא בהכרח לגבי בניית מגדלי משרדים עבור מוסדות ציבוריים ועסקיים (אמיר, 1999: 125-126).

חשוב לתת את הדעת לעובדה, שחשובי התועלת הכלכלית שבהעסקת מהגרי עבודה אינם מביאים בחשבון את הרווחים הנגרפים מפערי הגיוס של העובדים ומפערי התיווך בין העובדים למעסיקים (ר' על כך בסעיף הבא). הפער בין עלות העסקתו של מהגר עבודה לבין עלות העסקתו של עובד ישראלי מושפע בראש ובראשונה משיטת ההעסקה, דהיינו "הסדר הכבילה".

## דפוסי העסקת מהגרי עבודה בין-לאומיים בישראל

שיטת ההעסקה של מהגרי העבודה הבין-לאומיים, שנבחרה על-ידי מדינת ישראל, מכוונת להשיג פיקוח מרבי על מעבר הגבולות ועל פעילות מהגרי העבודה בשוק העבודה. הממשלה החליטה לקשור את מהגרי העבודה אל מעסיקהם למשך כל תקופת שהותם בארץ. מתוך מגמה זו, נקבעו חוקים ותקנות המתנים את זכותו של זר לעבוד בישראל בקשר שבינו לבין המעסיק – שלו הוקצה היתר העבודה של אותו עובד וממילא גם היתר השהייה שלו בארץ. העובד אינו רשאי לעזוב את מעסיקו החוקי לטובת מעסיק אחר, ואם הוא עושה כן, אזי יאבד היתר השהייה שלו את תוקפו. בדרך זו, הופך העובד באופן מידי ל"בר גירוש" ומעסיקו הבלתי חוקי – ל"בר עונשין". הסדר זה, המכונה "הסדר הכבילה", משרת בכמה דרכים את האינטרסים של המעסיקים בעלי ההיתרים ומעודד את ניצול העובדים על ידם; הנקודות המפורטות להלן רק עיקרי הבעיות שמעורר "הסדר הכבילה":

הוא מונע תחרות בשוק בין מעסיקים;

הוא יוצר מונופול בקרב מחזיקי ההיתרים;

הוא מונע העלאת שכרם של העובדים לרמה תחרותית;

הוא מגביר את תלותו של העובד במעסיק;  
הוא מעודד את ניצולו של העובד;

הוא יוצר "תעשייה" המתפרנסת מ"רווחי מכסה" ופערי תיווך;  
הוא מעודד תעשיית זיוף ושחיתות;

הוא מעודד יצירת שכבה רחבה של מהגרי עבודה ללא היתרים;

הוא מאפשר למדינה "להפריט" את האחריות, המוטלת עליה, לטפל בעובדים, ולהעבירה לידי המעסיקים.

ההיתרים להעסקת מהגרי עבודה מוקצים למעסיקים בדרך מנהלית, על-ידי משרד העבודה. אולם ההחלטות על גובה המכסות אינן מתקבלות רק על-פי שיקולים מקצועיים הקשורים בצורכי המשק; הן מושפעות גם מלחצים של בעלי עניין הרוצים להרחיב את מכסותיהם, כדי להגדיל את רווחיהם (ר' דף מידע, קו לעובד, יולי 2002). לחצים אלה מופעלים על-ידי מעסיקים מן הענפים החזקים, הדורשים הקצאה בהיקפים הגדולים למעשה מהצרכים האמיתיים שלהם, כשהם מונעים בעיקר על-ידי שאיפתם להגדיל את רווחיהם, אך גם על-ידי רצונם להגן על עצמם מפני תנודות בלתי צפויות בתעסוקת פלסטינים מן השטחים (ר' דו"ח הוועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי, 2001: 14).

## "הסדר הכבילה", "רווחי המכסה" ו"פערי התיווך"

"הסדר הכבילה" מניב למעסיקים "רווחי מכסה" ו"פערי תיווך", ומכאן ההתנגדות הנחרצת לביטולו. מניעת ניידותו של העובד מאפשרת למעסיק לשלם לו שכר נמוך מהשכר התחרותי הנהוג במשק. זאת ואף זאת, היות שהסדר הכבילה הופך את המעסיק לאחראי על תנאי עבודתו ומחייטו של העובד, הרי שהוא רשאי לקזז משכרו תשלומים שונים הנוגעים לכאורה להוצאות מחייתו. כך, לדוגמה, גובים מעסיקים מסוימים דמי ביטוח רפואי מוגדלים תמורת פוליסת ביטוח נחותה, דורשים מהעובד שכר דירה ושירותי קרקע שאינם עומדים ביחס הולם לרמת הדיור והשירותים הניתנים בפועל, וכיוצא באלה.

בעטיו של "הסדר הכבילה" פורחת בישראל "תעשייה" של חברות כוח אדם ומתווכים למיניהם. היות שמדובר בתחום שכללי השקיפות אינם חלים עליו, קשה לאמוד במדויק את היקף הפעילות הפיננסית של "תעשייה" זו. עם זאת ידוע, למשל, שחברות כוח האדם בארץ ובארצות המוצא של העובדים גובות דמי תיווך ממהגרי עבודה פוטנציאליים. חברות פיליפיניות, תאילנדיות ורומניות גובות מן העובדים סכומים הנעים בין 2,000 ל-5,000 דולר עבור בדיקות, דמי תיווך וכרטיסי טיסה הלוך ושוב. בנוסף להוצאות אלו, חברות כוח האדם דורשות מהעובדים להפקיד בידיהן דמי ערבות כדי להבטיח שהם לא יעזבו את מעסיקהם המקוריים. כדי לממן הוצאות אלה נאלצים העובדים לא פעם למשכן את בתיהם או רכוש אחר שלהם. חלק מהעובדים פונה לשוק האפור או השחור בארצות מוצאם, שכן רק כך הם יכולים לעמוד בסכומים הגבוהים הנדרשים מהם. כספים

## "הסדר הכבילה" וייצור כוח עבודה בלתי חוקי

הבט שלילי נוסף של הסדר הכבילה הוא השפעתו המכרעת על הצפת השוק בכוח עבודה "לא חוקי". בישראל קיימות שתי דרכים להיות עובד לא חוקי, כלומר עובד ללא היתר: האחת, באמצעות כניסה לארץ עם אשרת תייר המקנה אישור שהייה עד שלושה חודשים (מאז המחצית השנייה של שנות ה-90, אשרות שהייה שכאלה אינן ניתנות באופן אוטומטי), אך אינה מקנה היתר עבודה; כשתוקפה פג, הופך התייר "שוהה בלתי חוקי", ועל-פי חוק הכניסה לישראל, משנת 1952, הוא מועמד לגירוש. הדרך השנייה היא, כמתואר לעיל, תוצר של "שיטת הכבילה": אם מהגר עבודה מחליט לעזוב את מעסיקו המקורי, המחזיק בהיתר העבודה שלו, הרי שמאותו רגע הוא הופך למה שמכונה בעגת המעסיקים "ברחן" וממילא הופכת שהייתו ל"לא חוקית". על-פי אומדנים של סקר שערכה מחלקת תכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, 53% ממהגרי העבודה ששהו ב-1999 בישראל ללא היתר הגיעו אליה כעובדים בהיתר (ר' בר-צורי, 2000).<sup>14</sup>

מנקודת ראותו של העובד, הפיכתו ל"לא חוקי" עשויה דווקא להשתלם לו מבחינה כלכלית. באותו סקר (בר-צורי, 2000) נמצא, כי עובדים שעברו מסטטוס של עובד עם היתר לסטטוס של עובד ללא היתר דיווחו על שיפור במצבם, אם בשכר ואם בתנאי העבודה; 73% מהם דיווחו על שיפור הן בשכר והן ביחס מצד המעסיקים (שם). כמובן ששיפור זה כרוך במחיר: ראשית, אי יציבות בעבודה ושנית, הסכנה התמידית של היתפסות, מעצר וגירוש.

## "הסדר הכבילה" והפרטת הפיקוח על הגירת עבודה

בצד הסוגיות המוסריות והכלכליות שמעורר "הסדר הכבילה", הוא מעורר גם שאלה פוליטיות – מה מקומה של המדינה בפיקוח על המתרחש בשוק העבודה. "הסדר הכבילה" משמעותו לא רק מניעת ניידות מן העובד אלא גם העובדה, שהאחריות על זכויותיו, כעובד וכאדם, לשירותי רווחה, בריאות וכיוצא באלה, מופקדת בידי מעסיקיו.

במובן הזה, "הסדר הכבילה" הוא חלק מתהליכי ה"הפרטה", קרי: נסיגה מכוונת של המדינה מפיקוח על תהליכי השוק, היעדר פיקוח על המעסיקים, הענשת העובדים במקום את מעבידיהם, ואכיפת חוקים הנוגעים לגירוש שוהים שלא כדין לצד הימנעות מאכיפת חוקי המגן, כגון חוק שכר מינימום. זאת ועוד, גם המשימות השיטוריות הכרוכות בתפיסת "ברחנים" ובשמירה – שמירה במובן של פיקוח – על העובדים, מופרטות במקרים רבים ומועברות לידי המעסיקים וחברות שמירה פרטיות. באופן כזה עושה המדינה "אקסטרנליזציה" של עלויותיה לטווח הקצר. ואולם, לטווח הארוך מדובר בעלויות שאף ממשלה איננה מוכנה לתת עליהן כיום דין וחשבון.

אלה מגבירים את התלות של העובד במעסיקו. על-פי חישוב פשוט, על מהגר עבודה המשתכר בין 450 ל-500 דולר לעבוד כעשרה חודשים רק כדי לממן את עלות נסיעתו לישראל (לא כולל ריבית), בטרם הוציא שקל אחד לצרכים אחרים. במקרה של עובדים סיניים, דמי התיווך גבוהים בהרבה והם נעים בין 8,000 ל-10,000 דולר. מסיבה זו, אישורי העבודה שהונפקו עבור עובדים אלה היו מלכתחילה לשנתיים, עם אופציה להארכה לשישה חודשים נוספים.

כאמור, חלק מדמי התיווך שהעובד משלם מועבר לחברת כוח האדם במדינת המוצא שלו, בעוד שהחלק האחר עובר לחברת כוח האדם הישראלית. מעסיקים ישראלים המבקשים לחסוך בדמי התיווך מקימים בעצמם חברות כוח אדם. הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה מעריכה, כי פער התיווך ברוטו שממנו נהנות חברות כוח האדם מגיע ל-25% משכרו של מהגר עבודה: כ-4.5 ש"ח לשעת עבודה, כלומר כ-11,000 ש"ח לשנה עבור כל עובד. מכאן, שהעסקתם של כ-80,000 מהגרי עבודה באמצעות מתווכים מורשים מניבה סכום של 880 מיליון ש"ח לשנה, שאינו נתון לפיקוח (שנל, 2001: 22).

פריחת "תעשיית" התיווך, האחראית בפועל על גיוסם של מהגרי עבודה לישראל ועל גידול במספרם ללא קשר לתנודות בשוק העבודה המקומי, מלמדת על כך שחלק גדול מן ה"תועלת הכלכלית" שמביאים מהגרי עבודה נעוץ לא בהכרח בהעסקתם בפועל, כי אם בעצם "ייבואם". דוגמה מובהקת לתופעה זו היא פרשת "ייבואם" של מהגרי עבודה מסין, שגויסו במהלך שנת 2001 כדי לעבוד לכאורה בניין, בלא שהמעסיקים היו מעוניינים כלל להעסיקם בפועל. כתבת תחקיר בנושא, שפורסמה בעיתון "ידיעות אחרונות" מלמדת, כי:

"בישראל יש כ-23 אלף פועלים סיניים חוקיים. רק 10,000 מהם עובדים באופן מוסדר. מי מרוויח מייבוא 13 אלף מובטלים לישראל? המאכרים, שמקבלים אלפי דולרים מכל סיני, גם אם הוא לא עובד כאן יום אחד. הקבלנים, שמעלימים הכנסות במאות מיליונים על גב הסינים שרשומים אצלם פיקטיבית. והחאפרים שאוספים כל בוקר מהצמתים סינים שיעשו הכל בשביל שקל. כל פועל כזה מישכן את חייו בסין כדי להגיע לארץ, ואין לו איך לחזור לארצו, אבל זורקים אותם מהמכונית כבר בדרך משדה-התעופה" (מאירי ואחרים, 7.12.01).

עובדים אלה מצאו את עצמם, מרגע הגעתם לישראל, "מובטלים" בעל כורחם, ולפיכך גם "שוהים בלתי חוקיים" בעל כורחם. הנה כי כן, "תעשיית" העסקת מהגרי העבודה הופכת ל"תעשיית" סחר בעובדים. בחודש פברואר 2002 התייחס אפילו שר העבודה והרווחה דאז, שלמה בניזרי אל התופעה ככזו; לדבריו: "[הסחר בעובדים זרים הוא] העסק המשתלם ביותר במדינת ישראל. עסק שמגלגל לפי הערכות שלושה מיליארד דולר" (חשיפה, הערוץ הראשון, 27.2.02).

<sup>14</sup> לדברי המוקד לסיוע לעובדים זרים, 44% מהעצורים הגיעו לישראל כעובדי בניין עם היתר.

"חותרות תחת אושיות המשפט ועקרונות יסוד בשיטתנו המשפטית, זאת הואיל והסדר הכבילה הופך את העובד הזר לרכושו של המעסיק. תפיסה מעין קניינית זו גוררת עמה תוצאות הרות אסון כגון: פגיעה מהותית בכבוד האדם, סחר בעובדים, נידום, תעשיית כספים הנבנית על חשבון העובד, פגיעה בגופו, בזכויות המגן, זכויות עובדים ועוד" (דף מידע, קו לעובד, יולי 2002).

לעתירה צורפה, בין היתר, המלצתו של נגיד בנק ישראל, התומך בשינוי זה. בדו"ח בנק ישראל לשנת 2001 קבע הנגיד: "ראוי ליישם את המדיניות של הגבלת מספר ההיתרים הניתנים לעובדים זרים, להקפיד על אכיפת כל חוקי העבודה גם לגביהם, להטיל אגרה או מס על מעסיקי עובדים זרים, לתת את ההיתרים לעובד ולא למעסיק, וכן להגביר את האכיפה לגבי העובדים הבלתי חוקיים ומעסיקהם" (שם).

## הסדר הכבילה במבט השוואתי

שיטת ההעסקה של מהגרי עבודה שנבחרה על ידי מדינת ישראל איננה הכרחית ואף לא בלתי נמנעת. בתוכניות היזומות לגיוס מהגרי עבודה, שהונהגו בשנות ה-50 בארצות מערב אירופה, ניכר כי כל מדינה נטלה לעצמה מידה שונה של מעורבות בגיוס עובדים. כך, לדוגמה, בגרמניה, באוסטריה ובצרפת, היתה המדינה מעורבת באופן ישיר בגיוס מהגרי עבודה, באמצעות משרדים ממשלתיים שהוקמו לצורך כך. מעורבות המדינה מצביעה על האינטרס הגלוי שלה לרכז בידה את הפיקוח על תהליכי שוק העבודה, ועל הבטחת הענקת זכויות סוציאליות ושירותים חברתיים למהגרי העבודה.<sup>16</sup> תמונת מצב השוואתית מוצגת בלוח 7 שלהלן. כפי שאפשר ללמוד ממנה, ברוב הארצות המפותחות ניתנים היתרי העבודה לעובד ולא למעסיק, ובכך מאפשרת הניידות בשוק העבודה המקומי את קיומו של שוק תחרותי המורכב גם מאוכלוסיית הזרים. שיטת גיוס מהגרי העבודה הנהוגה בישראל דומה לזו הקיימת במדינות המפרץ ובאסיה (ר' Castles, 2000).

מדיניות האכיפה הנהוגה בידי המדינה בתחום הגירת העבודה הומשלה בפי היועץ לענייני עובדים זרים במשרד לביטחון פנים "לקורי עכביש": "הזבובים הגדולים עוברים דרכו ואילו הזבובים הקטנים נלכדים ברשתו" (חגי הרצל, 20.12.01).

## מעבר מהגרי עבודה בין מעסיקים (ניידות)

בשנת 2002 פרסמה הלשכה המשפטית של משרד הפנים נהלים חדשים – "קריטריונים להסדרת מעבר עובד זר ממעסיק למעסיק" (15.1.2002). על פי נהלים אלה, כל מהגר עבודה, אשר מסיבה כלשהי איננו עובד עם מעסיקו המקורי (אם משום שאיננו "מסתדר" אתו, אם משום שמעסיקו נפטר, ואם מכל סיבה אחרת), יכול לגשת למשרד הפנים הסמוך למקום מגוריו ולבקש לעבור לעבוד אצל מעסיק אחר. הלשכה המשפטית של משרד הפנים אמורה לבדוק אם יש בסיס לאישור הבקשה באופן עקרוני (אם העובד שוהה בישראל פחות מארבע שנים, אם לא עבר עבירה פלילית, אם אינו נשוי או אינו חי עם בן/ת זוג זר בישראל, אם לא חלף "יותר מדי" זמן מאז שעזב את מעסיקו המקורי, ועוד), ואז תונפק עבורו בו במקום אשרת תייר מן הסוג ב-2 (אשרת שהייה שאינה מאפשרת לו לעבוד) למשך חודש. במהלך אותו חודש על העובד לאתר מעסיק בעל היתר עבודה פנוי, שייגש עמו למשרד הפנים על מנת שיוכל לקבל אשרה מן הסוג ב-1 (אשרת עבודה). סעיף 11 של הנוהל החדש מציין במפורש, כי הוא מכוון לעובד בתחום הסיעוד או בתחום אחר שבו קיימים היתרי עבודה למהגרי עבודה, וכי כאשר מעסיק מבקש לאשר העסקת עובד זר, יש לידע אותו בכל האמור לעיל.<sup>15</sup> לדברי אנשי מוקד הסיוע לעובדים זרים, נוהל זה אינו מיושם כלל והוא אף אינו מוכר על-ידי פקדי משרד הפנים.

בחודש מאי 2002 הוגשה לבית-הדין הגבוה לצדק עתירה נגד ממשלת ישראל, שר הפנים ושר העבודה והרווחה, במטרה לבטל את הסדר הכבילה. העתירה הוכנה על-ידי משפטי התוכנית לרווחה ומשפט באוניברסיטת תל-אביב, וחברו לה הארגונים קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח, עמותת רופאים לזכויות האדם, מרכז אדוה ומחויבות לשלום ולצדק חברתי. בעתירה הוצע שאשרת העבודה תינתן על שם העובד, תוך הגבלה לענף התעסוקה שלשמו הוא הובא לישראל. העובד יוכל לבחור באופן חופשי בין המעסיקים באותו ענף, כנהוג במדינות רבות וכמתחייב מההכרה הבסיסית בזכויות האדם. "תוצאותיה של מדיניות הכבילה", נכתב בעתירה,

<sup>16</sup> על-פי (Castles and Miller (1993), הבטחת זכויות סוציאליות למהגרי עבודה נועדה להפוך את המדינה המגייסת לאטרקטיבית לגבי מהגרי עבודה פוטנציאליים. מצב זה נבע מתחרות בין המדינות, שהתנהלה עד שנות השבעים המוקדמות, כאשר היה ביקוש רב לעובדים.

<sup>15</sup> הזרז לפרסום הנוהל היה עתירה שהגיש "קו לעובד", בנובמבר 2001, בשמו של ולנטין פרדיננד. האישי, עובד סיעוד מן הפיליפינים, נעצר אחרי שמעסיקו נפטר לפני שהסדיר את מעמדו. השופט הורה לשחררו בערבות עד לעזיבתו את הארץ, אך הביע ביקורת על היעדר נהלים להסדרת מעבר בין מעסיקים בתנאים מעין אלה.

**לוח 7. מבט השוואתי על שיטות העסקת זרים במדינות שונות**

מדינה	גרמניה	שוויץ	אוסטריה	צרפת	ארה"ב
נושא הליך חוקי לכניסה למדינה	היתר עבודה כללי – ניתן לעובד לשנה, לעיסוקים שלא נמצא להם עובד מקומי או מהאיחוד האירופי. היתר עבודה מיוחד – מאפשר לעסוק בכל עבודה. רשיון שהייה בלתי מוגבל – ניתן בתנאים מסויימים לאחר 5 שנים; קבוע – ניתן לאחר 8 שנים.	היתר עבודה לפי מכסות, לעיסוקים שלא נמצא להם עובד מקומי. היתר עונתי (עד 9 חודשים). היתר לתקופה קצרה קצובה מראש. עובדי גבול לפי הסכמים דו צדדיים. גיוס באמצעות מעסיקים: אישור כניסה ושהייה – ניתן על ידי הממשלה.	היתר עבודה ניתן למעסיק לעיסוקים שלא נמצא להם עובד מקומי. חוזה לשנה הוא על-פי מכסות אזוריות וסקטוראליות. היתר עבודה אישי – ניתן לאחר שנה, לתקופה של שנתיים. היתר עבודה קבוע – לאחר 5 שנים. מאפשר עבודה בכל אוסטריה.	חוזה עבודה חתום לפני הכניסה. היתר זמני לשנה – מותנה ברשיון עבודה וחידושו תלוי בתעסוקה. לאחר שלוש שנים – היתר שהייה לעשר שנים. חידוש ההיתר גמיש ואינו מותנה בתעסוקה. המדינה מעורבת בגיוס באמצעות המשרד הלאומי להגירה	אשרת עבודה במסגרת מכסות לסוגי עובדים שונים.
איחוד משפחות	עובד בעל רשיון שהייה של לפחות 8 שנים בגרמניה, בעל תנאי דיור ומקור הכנסה.	עדיפות לבני משפחה.		לאחר שנתיים, אם יש לעובד אמצעי קיום לפחות ברמה של שכר מינימום.	עדיפות לבני משפחה על פני מהגרים אחרים. הקריטריונים הוחמרו החל משנת 1990.
תנאים לקבלת אזרחות	ויתור על אזרחות קודמת. ידיעת השפה הגרמנית. שהיה כחוק בגרמניה 15 שנים, משתכר לקיומו ומתכוון להשאר בה. גילאי 16 עד 23 החיים בגרמניה לפחות 8 שנים ולמדו 6 שנים בבית-ספר גרמני. מי שלפחות אחד מהוריו גרמני.	12 שנות שהייה.	ותק בשהייה חוקית+ ויתור על אזרחות קודמת.	לאחר חמש עד חמש עשרה שנים; נדרשת ידיעת השפה הצרפתית.	חמש שנות שהייה חוקית. שבועת אמונים. ידע כללי בשפה ובנושאי אזרחות.
זכויות סוציאליות	זכויות מלאות (עובדים זרים מועסקים יותר מהמקומיים בעבודות שאינן במסגרת הביטוח הסוציאלי; בעיקר נשים).	זכויות מלאות לחוקיים. שירותי בריאות ראשוניים גם לבלתי חוקיים.	זכויות מלאות לחוקיים.	זכויות מלאות לחוקיים.	זכויות מלאות לחוקיים – ללא זכויות.
שירותים חברתיים	בטחון סוציאלי בריאות חינוך הכשרה דת	שירותים מלאים	שירותים מלאים	שירותים מלאים	לחוקיים – שירותים רגילים. לבלתי חוקיים חינוך ובריאות ברמת חירום.

מקור: פישר, תנה. 1996. בדיקה השוואתית בין-לאומית של העסקת עובדים זרים: היקף, מעמד משפטי ומדיניות ציבורית. נספח מס' 1 (לא פורסם), עמ': 37א' ו-37ב'.



מלכתחילה בעזרת מנגנונים צבאיים, ושילובם בכלכלה הישראלית לא עורר דיון ציבורי של ממש לגבי מעמדם האפשרי כתושבים. לעומת זאת, כניסתם של מהגרי העבודה הבין-לאומיים לשוק העבודה בישראל כרוכה בהעקת מקום מגוריהם אל לב-לבה של החברה הישראלית וביצירת שכבה של תושבים חסרי אזרחות, שחלקם אף הפכו ל"תושבים ארעיים של קבע". נוכחותם המסיבית של מהגרי עבודה, היווצרותה של קטגוריה חדשה של לא-אזרחים, והתהוותן של קהילות חדשות של מהגרי עבודה ללא-היתר, מציבות בקדמת הדיון הציבורי שאלות נוקבות ביחס למעמדם וזכויותיהם של אותם תושבים וממילא גם ביחס לחברה בישראל, דמותה וגבולותיה.

כמו ברוב ארצות מערב-אירופה כך גם בישראל, "ייבוא" של עובדים נתפס כפתרון זמני לבעיה זמנית, ולא ככניסה של אזרחים פוטנציאליים למדינה. למעשה, אותם המאפיינים שבעטיים רצויים מהגרי העבודה בשוק העבודה הישראלי (כוח עבודה זול, לא מוגן ולא מיומן), הופכים אותם ל"בלתי-רצויים" מרגע שמדובר בהשתלבותם האפשרית בחברה. אפילו המונח "עובדים זרים" (המעורר אסוציאציות מקראיות שליליות של "עבודה זרה") מסמל את מעמדם החברתי השולי של מהגרי העבודה, כמי שנמצאים מחוץ לתחומי התרבות, החברה והפוליטיקה בישראל.

### מדיניות הגירה ללא מהגרים

טענה רווחת היא, כי בישראל טרם גובשה מדיניות של הגירת עבודה. זוהי טענה מוטעית, שכן בישראל קיימת מדיניות חד משמעית של הגירת עבודה, והיא מתייחסת בעיקר לשני תחומים:

1. קביעת מכסות להבאת עובדים באמצעות הסדר הכבילה, המצמיד את העובד למעביד, אשר מחזיק בידו את אישורי העבודה והשהייה;
2. הידוק הפיקוח על הגבולות ואכיפת מדיניות המעצר והגירוש של מהגרי עבודה השוהים בישראל שלא כדין.

התמקדות המדיניות בתחומי פעילות אלה מצביעה על כך, שמדינת ישראל מעוניינת לפעול בכל מה שקשור ב**פיקוח** על הגירת עבודה, בעוד שהיא אינה מעוניינת לפעול בכל מה שקשור ב**שילוב** מהגרי העבודה במערכת הרווחה שהיא אמורה לספק להם.<sup>18</sup> אשר על כן, אפשר להגדיר את מדיניותה של ישראל בעניין זה כ"מדיניות הגירה ללא מהגרים".

עד כאן בחנו את המניעים הכלכליים של כל בעלי העניין בנושא הגירת העבודה: המעסיקים המעוניינים בכוח עבודה זול, זמין וגמיש; המדינה, המעוניינת לשמור על האינטרסים של המעסיקים החזקים ואשר, במקביל, אינה מעוניינת ברפורמה מבנית של המשק; הממשלות בארצות המוצא, שמהן באים מהגרי העבודה, המעוניינות בזרימת משלוחי כספים אליהן ופועלות לצמצום ממדי האבטלה המקומיים באמצעות "ייצוא" של כוח עבודה; ומהגרי העבודה עצמם, המבקשים לשפר את מצבם החברתי-כלכלי. עם זאת, הגירת עבודה היא תופעה מורכבת ורבת ממדים, שאין לצמצם את משמעותה להבט הכלכלי בלבד.

מרבית המחקרים מנתחים את תופעת הגירת העבודה מזווית הראייה המצמצמת של המדינה. הנחת היסוד היא, כי הזכות לקבוע מי יכנס לשטחה ומה יהיה מעמדו החוקי, שייכת באופן בלעדי למדינה הריבונית. יש להדגיש, כי בהצהרת זכויות האדם והאזרח של האו"ם נקבעה זכותו של כל אדם באשר הוא לעזוב את ארצו, אך לא נקבעה באותה הצהרה זכותו המקבילה להיכנס לארץ אחרת; זכות הכניסה נשמרת בקנאות בידה הבלעדית של המדינה. הדגש הרב על מקומה של המדינה בקביעת מדיניות חד צדדית "מלמעלה", מסיט את תשומת הלב מן העובדה שמדובר בתהליך דינמי המתנהל בפועל מזה שנים, שמשתתפים בו שחקנים מדינתיים ולא מדינתיים כאחד.

במסגרת זו נבחן את מדיניות הגירת העבודה בישראל מאז ראשית שנות התשעים, כתהליך דינמי של משא ומתן המתקיים בין ארבעה שחקנים עיקריים: **המדינה**, המרכזת בידה את הפיקוח על התופעה; **המעסיקים החזקים**, המאורגנים בקבוצות לחץ שמטרתן להגדיל את מכסות "ייבוא" מהגרי העבודה ולמנוע את ביטול הסדר הכבילה; **ארגונים לא ממשלתיים**, השואבים לגיטימציה לפעילותם מאמנות בין-לאומיות ומהשיח הטרנס-לאומי על זכויות האדם וזכויות העובד; ו**הרשות המוניציפלית של העיר תל-אביב-יפו**, שבה מתרכזים רוב רובם של מהגרי העבודה ללא היתר החיים בארץ.<sup>17</sup>

הגירת העבודה הופכת את ישראל, למעשה, ממדינת עלייה למדינת הגירה בפועל. אמנם, הגירת עבודה איננה תופעה חדשה בארץ, אולם עם גיוסם היזום של מהגרי עבודה בין-לאומיים כדי להחליף את כוח העבודה הפלסטיני בענפים עתירי עבודה, התחוללה תפנית מעניינת ובלתי-הפיכה בחברה הישראלית. שילובם של יוממים (daily commuters) פלסטיניים בשוק העבודה הישראלי התבצע

<sup>17</sup> אין אלה השחקנים הבלעדיים המשפיעים על מדיניות הגירת העבודה בארץ. שחקנים רלוונטיים נוספים הם: איגודים מקצועיים, המעסיקים והקהילות המאורגנות של מהגרי העבודה. על הלחצים המופעלים על-ידי מעסיקים בקביעת מדיניות המכסות ועל האינטרסים לשיערוק הסדר הכבילה, ראה בפרק הקודם.

<sup>18</sup> על הסתירות וניגודי האינטרסים בקרב המנגנונים המדינתיים השונים, ר' Rozenhek 2000.

משהוקמה ממשלת שרון ב-2001, הכריז המשרד לביטחון פנים, כי פעולת המעצר והגירוש תכונן, כפי שהיה לפני כן, לכל שוהה שלא כדין בעל כוונות השתקעות. בינואר 2002 הכריז שר העבודה והרווחה על החרפה בפעילות האכיפה, שמטרתה לגרש מישראל מדי חודש בין 1,000 ל-3,000 מהגרי עבודה ללא היתר. במקביל הכריז השר גם, כי עד להודעה חדשה, לא יורשו להיכנס לישראל מהגרי עבודה חדשים ויתר על כן – מרבית עובדי הבניין השוהים בארץ בהיתר יתבקשו לחזור למולדתם. עם הכרזת המדיניות "החדשה", ניהלו ארגוני מעסיקים שניזוקו מהחלטה זו וארגוני הזכויות השונים, מאבקים לביטולה, כל אחד מסיבותיו הוא (ר' רותי סיני, "ביהמ"ש אסר לגרש סינים עם היתרי עבודה שעזבו מעסיקהם", הארץ, 31.1.02, א-11; עצומה הקוראת להפגנת חקלאים בפני משרד ראש הממשלה, הארץ, 31.1.02, א-2). בעקבות הלחצים שהופעלו עליו, השהה שר העבודה את החלטתו הגורפת בדבר גירושם לאלתר של פועלי בניין עם היתר, עד ה-28 בפברואר 2002. כמו כן הוא בחן מחדש את החלטתו על "סגירת השמים" ועל מה שלדבריו היה בבחינת "החזרת בנים אל גבולם" (ר' שלמה בניזרי, ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, 15.1.02; ור' גם רותי סיני "בניזרי: אין לנו מחויבות לספק עובדים זרים", הארץ, 16.1.02, א-6). החרפת פעילות הגירוש היתה לכאורה חלק מצעדיה של הממשלה במאבקה באבטלה הגואה בישראל. מאז היכנסו לתפקיד, התמיד בניזרי, כשר העבודה והרווחה, ליצור משוואה בין מספר המובטלים הישראליים במשק (237,000, נכון לחודש ינואר 2002) לבין מספרם הכולל של מהגרי העבודה (250,000) (ר', לדוגמה, נורית וורגפס, "אני לא מצליח להבין למה במסעדה צריך מלוכסן עיניים להגיש לי את הצלחת? ידיעות אחרונות, "מוסף ממון", 22.5.01, עמודים 4-5; ר' גם שלמה בניזרי, ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים, 15.1.02).

בחודש יולי 2002 הורה ראש הממשלה לפתוח במבצע רחב-היקף לגירוש 50,000 מהגרי עבודה השוהים בישראל ללא היתר (רותי סיני, "שרון הורה לגרש 50,000 פועלים בתוך שנה", הארץ, 23.7.02, א-1), מבצע שמתוכנן להימשך כשנה. ב-18 באוגוסט 2002 החליטה הממשלה כי הגירוש ייעשה באמצעות משטרת ישראל, על-ידי משטרת ההגירה. המבצע רחב ההיקף הוגדר כ"משימה לאומית" שייטלו בה חלק משרד הפנים, משרד העבודה והרווחה והמשרד לביטחון פנים, תוך כדי "יצירת סינרגיה חיובית לביצוע המשימה" ([www.police.gov.il/al\\_hamishtara/](http://www.police.gov.il/al_hamishtara/)). על פי דיווחי מנהלת ההגירה, מאז הקמתה ועד אוקטובר 2002, גורשו 1,200 מהגרי עבודה (1,500 עזבו מרצונם), נבדקו 4,387 מעסיקים, ונפתחו 816 תיקי חקירה כנגד מעסיקים (שם). בנוסף, מנהלת ההגירה פתחה במסע פירסום רחב היקף כנגד העסקת מהגרי עבודה ללא היתר, היוצר משוואה בין מספר המובטלים הישראליים במשק ובין מספרם הכולל של מהגרי עבודה. משוואה זו, לא זו בלבד שהיא לא נכונה, אלא שהיא גם מסוכנת באקלים החברתי של משק השרוי במיתון עמוק, שכן היא מעמידה את האחזיות על מצב המשק על כתפיהם של מהגרי העבודה עצמם.

כבר בשנת 1995, התברר שה"יבוא" היזום של מהגרי העבודה הבין-לאומיים הגיע לממדים חסרי תקדים ושהוא גורם "תופעות לוואי" כגון היווצרותן של קהילות מיעוט גדולות של מהגרי עבודה ללא היתר, על משפחותיהם. קהילות כאלה נוצרו בעיקר בתל-אביב-יפו והעמידו בעיות חדשות בפני הרשות המקומית. עצם נוכחותם המסיבית של מהגרי עבודה לא יהודים ולא אזרחים, והאפשרות הפוטנציאלית של הפיכתם ל"תושבים של קבע", נתפסו בקרב הפוליטיקאים ומעצבי המדיניות כאיום על צביונה היהודי של המדינה. אין תימה בכך שעל רקע זה התגבשה המדיניות הממשלתית המכוונת לגירושם של מהגרי העבודה ללא היתר.

מאז סוף שנת 1995, כוונה מדיניותה המוצהרת של מדינת ישראל, שהותוותה על-ידי שר העבודה והרווחה דאז, אלי ישי, לצמצם באורח דרסטי את מספרם של מהגרי העבודה בכלל ושל אלה "הלא חוקיים" בפרט. לצורך כך נקבעה תחילה מכסה של 500 מגורשים לחודש, מכסה שהועלתה מאוחר יותר למספר יעד של 1,000 מגורשים לחודש. המטרה העיקרית ששר העבודה ועובדי משרדו קבעו לעצמם היתה צמצום שיעורם של מהגרי העבודה, מ-10% מכלל כוח העבודה בישראל ל-1% בלבד.

אלא שחרף הצהרות חוזרות ונשנות בדבר צמצום היקף התופעה, הרי שלאורך כל שנות התשעים היה פער בין המדיניות המוצהרת של הגירוש לבין היכולת והרצון לממש אותה. על-פי נתונים סטטיסטיים של הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה, עמד מספר המגורשים בתקופה שבין 1995 ל-1999 על כ-13,000 מהגרי עבודה – מספר נמוך בהרבה מזה שלו ציפו בעלי התקוות הגדולות שבין תומכי הגירוש.<sup>19</sup> למעט הפוגה קצרה בת שישה חודשים, בין ינואר ליוני 2000 – כאשר הורה שר העבודה לפקחי משרדו, בעקבות המלצתו של היועץ המשפטי לממשלה, להפסיק את פעולת המעצר והגירוש של מהגרי עבודה השוהים שלא כחוק בישראל – המשיכה מדיניות הגירוש של מהגרי עבודה ללא היתר להוות את אחד מעמודי התווך בהתמודדות הממשלה עם עובדים אלה, אשר נוכחותם בישראל הוצגה כבעיה כלכלית ולאומית.<sup>20</sup> לטענת המשרד לביטחון פנים, מאז חודשה מדיניות הגירוש, ביוני 2000, מתמקדת פעילות המעצר והגירוש רק במהגרי עבודה שנגדם קיים חשד למעורבות בפלילים, והיא מתבצעת על-פי צו בית-משפט.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> נתוני מקרי הגירוש שפורסמו על ידי אגף כוח אדם ותכנון במשרד העבודה והרווחה (בר-צורי, 2002) הם כדלקמן: בשנת 1995 גורשו מן הארץ 950 שוהים שלא כחוק; ב-1996 – 950; ב-1997 – 2,768; ב-1998 – 4,037; ב-1999 – 4,615; ב-2000 – 742; ב-2001 – 1,915.

<sup>20</sup> לשרשרת האירועים שהביאה להחלטה להפסיק את הגירוש באופן זמני, ר' קמפ ורייכמן (2000).

<sup>21</sup> על-פי ארגוני זכויות בישראל, אין הדבר מדויק. לטענתם, מעקב אחר פעילות המשטרה מגלה, כי לעתים מתבצעת פריצה לבתיהם של מהגרי עבודה ללא צווי מעצר מתאימים. כמו כן, לעתים "תופרים" נגד זרים תיקים בעוון פלילים ולבסוף מתבצע הגירוש על סמך היותם שוהים ללא היתר. על השינויים בנוהלי מעצר וגירוש, ר' להלן בדיון על תיקון 9 לחוק הכניסה לישראל, שאושר בשנת 2001.

## מסגרת פורמלית-חוקית להעסקת מהגרי עבודה

המסגרת החוקית המסדירה את העסקתם של מהגרי העבודה בישראל מעוגנת, מבחינות מסוימות, בשני בסיסים:

א. מסגרות פורמליות בין-לאומיות;

ב. חוקים מקומיים.

## מסגרות פורמליות בין-לאומיות

הכללים החוקיים להעסקת מהגרי עבודה אינם רק פרי יוזמה מקומית. האו"ם וארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) קבעו אמות-מידה מוגדרות להתייחסות לזרים בכלל ולמהגרי עבודה בפרט. מרבית האמנות מתייחסות לזרים השוהים במדינה כחוק. חורגת מכלל זה אמנה 143, המהווה ניסיון ראשון להבטיח זכויות מסוימות למהגרי עבודה ללא היתר, לרבות הזכות לניידות גיאוגרפית. אולם ישראל לא אשררה אמנה זו.

כל עוד סעיפיה של אמנה בין-לאומית אינם מוכללים בחוק המקומי, אין האמנה מחייבת, אפילו את אותן מדינות שאשררו אותה, בכל הקשור לדין הפנימי הנהוג בהן; במקרה שכזה, האמנה מחייבת רק במישור היחסים הבין-לאומיים. אולם, במקרים של אמנות שאושרו על-ידי המדינה וגם נקבעו בחוק המקומי שלה, סעיפי האמנה הם מחייבים, במובן זה שהם משמשים מקור פרשנות לבתי-המשפט המקומיים ולחקיקה המקומית, אשר אינה יכולה לעמוד בסתירה לאמנה.

לכאורה קיימת אבחנה בין זכויותיהם של מהגרי עבודה בהיתר לבין אלה של מהגרי עבודה ללא היתר. חשוב להדגיש, כי אמנם מהגרי עבודה ללא היתר צפויים על-פי החוק לגירוש, אולם כל עוד הם שוהים במדינה, חלות עליהם זכויות אדם, מתוקף אמנות בין-לאומיות רבות המגנות עליהם מפני ניצול. לפיכך, הטענה שלפיה אין למהגרי העבודה הללו זכויות היא פשטנית ומטעה.<sup>22</sup> להלן מוצגות כמה מהאמנות הבין-לאומיות המתייחסות לזכויות של מהגרי העבודה. חלקן אושרו על-ידי מדינת ישראל; חלקן מיועדות להוות מסגרת מנחה להעסקת זרים גם למדינות אשר לא אשררו אותן.

מדיניות הגירוש היא ביטוי לחסך הדמוקרטי החמור, שיוצרת מדיניות תעסוקה שאינה מתמודדת עם התוצאות הנגזרות מ"ייבוא" מסיבי של מהגרי עבודה. ראשית, מדיניות זו מתמקדת בהענשת העובדים השוהים בארץ ללא היתר במקום בהענשת המעסיקים העוברים על החוק. שנית, מדיניות הגירוש אינה מביאה בחשבון את העובדה שחלק לא מבוטל מהשוהים בישראל שלא כדין נכנסו אליה עם היתרי עבודה והפכו "לא חוקיים" בעקבות עזיבתם את המעסיק המקורי שאליו הוצמדו על-פי הסדר הכבילה. שלישית, פעולות המעצר והגירוש כרוכות בהפרת זכויות אדם בסיסיות. מהגרי עבודה רבים גורשו בעת שניסו לתבוע את זכויותיהם ממעסיקהם או מהביטוח הלאומי; מאות הוחזקו במעצר תקופות ממושכות ללא משפט ובתנאים קשים; משפחות התפרקו, כשאבי המשפחה נתפס, לא פעם לעיני הילדים (מרמרי, הארץ, 14.1.00, ב-1; אברהמי, העיר, 20.7.00, עמוד 24; דו"ח שנתי של האגודה לזכויות האזרח, 1999). בעטייה של מדיניות המעצר והגירוש, הפכו מהגרי עבודה רבים מושא לאלימות מצד המשטרה (ר' אברהמי, העיר, 11.2.00) ופקחי משרד העבודה. הפקחים מצאו את עצמם בתפקיד של "תפסנים של זרים, רודפים וציידיים", במקום שיעסקו במשימתם המקורית – הגנה על זכויות העובדים ותנאי עבודתם (פישיין, הארץ, אוקטובר 1999, א-1, א-10; פישיין, מאי 2000).

לסיכום, הגם שאין חולקים על כך, שגירוש מהגרי עבודה ללא היתר הוא אחד הצעדים שממשלות נוקטות, כדי להגן על זכות המדינה לשמור על ריבונותה ולקיים את חוקיה, ברור כי אין בגירוש בלבד חלופה למדיניות הגירה כוללת המביאה בחשבון את התוצאות הנלוות לגיוס מסיבי של מהגרי עבודה והדואגת לכיבוד זכויות האדם והעובד. כל עוד מתמקדים מאמציה של ממשלת ישראל באופן בלעדי בפעולות גירוש, אין לצפות לצמצום שיעורם של מהגרי עבודה במשק. הניסיון העולמי מלמד, כי אין די בפעולה השיטורית להביא לצמצום תופעת ההגירה הבלתי חוקית ולהתייעלות הפיקוח עליה. כדי להשיג זאת, יש לנקוט במקביל בצעדים חלופיים, כגון השוואת שכרם של מהגרי עבודה לשכרם של עובדים מקומיים, צעד המבטל את הכדאיות הכלכלית שבהעסקת זרים; הענשה משמעותית של מעסיקהם של מהגרי עבודה ללא היתר; ביטול שיטת הכבילה ומתן אפשרות לניידות עובדים; לגליזציה של מהגרי עבודה ללא היתר השוהים כבר במדינה; הכללת מהגרי עבודה עם היתר וללא היתר במערכות הרווחה הממלכתיות הקיימות; והתערבות פעילה יותר של המדינה בפיקוח על העסקת מהגרי עבודה במטרה למנוע את תעשיית השחיתות הממוסדת הנבנית סביב "ייבואם".

<sup>22</sup> לניתוח מפורט של אמנות אלה, ר' פישר (1999) וינאי ובורובסקי (1998).

## אמנות בין-לאומיות בנושא הגירת עבודה

**אמנה 97** של ארגון העובדים הבין-לאומי (ILO) בנושא הגירה לצורכי עבודה (1949) אושרה בכנסת בשנת 1953. במסגרת האמנה קיימת התחייבות להבטחת שירותי בריאות מתאימים; מתן יחס שווה בתנאי עבודה (שכר, שעות עבודה, הסדרי שעות נוספות, חופשות בתשלום, גיל העסקה מינימלי, העסקת נשים וילדים, הכשרה וחניכות); התחייבות לכך שלמהגרי העבודה תהיה נגישות לבתי-הדין לעבודה ולבתי-משפט אחרים במדינה המארחת, תוך הבטחת שוויון מוחלט בהליכים המשפטיים; וכן הבטחה להענקת זכות לכל העובדים להשתייך לאיגוד מקצועי, לבחור את נציגיהם ולנהל משא ומתן קיבוצי. האמנה בדבר חופש ההתאגדות חלה גם על מדינות שלא אשררו אותה. בהמלצה 86, הנלווית לאמנת ה-ILO 97, נקבע כי "בעיקרון לא יגורש כל מהגר עבודה אשר שהה שם [במדינה המעסיקה] יותר מחמש שנים". כאמור, קיומה של מסגרת חוקית אינו מבטיח בהכרח את קיומו של החוק, כפי שמדיניות הגירוש בישראל אכן מוכיחה.

**אמנה 143** (המהווה ניסיון ראשון להבטיח זכויות מסוימות למהגרי עבודה בלתי מתועדים) מציינת בסעיף 10, כי על כל מדינה שחתומה עליו להבטיח "שוויון הזדמנויות והתייחסויות בכל הנוגע לתעסוקה ולעיסוק... לאנשים, אשר כעובדים זרים או כבני משפחותיהם, נמצאים באופן חוקי בתחומי המדינה". המלצה 151 של ה-ILO, מפרטת חלק מן הזכויות הנגזרות ממדיניות זו: הבטחת שוויון הזדמנויות לזרים בתחום ההכשרה וההכוונה; הבטחת שוויון באפשרויות הקידום והביטחון התעסוקתי; הבטחת תנאי מחיה, מגורים, שירותים חברתיים, חינוך ובריאות; הקלה על איחוד משפחות, ואם הדבר לא ניתן – מתן אפשרות לביקורים הדדיים, ועוד. לבד מ זאת, המלצה זו קובעת את זכות ההתארגנות של מהגרי העבודה ומעודדת את צירופם לכל התארגנות עובדים מקומית.

**אמנה 48** של ה-ILO בנושא זכויות פנסיה של עובדים, מחייבת את המדינה לדאוג לזכויות פנסיה של מהגרי עבודה, כמקובל לגבי אזרחי המועסקים. מדינת ישראל אשררה אמנה זו בינואר 1963.

**אמנת האו"ם משנת 1990 המתייחסת למהגרי העבודה כליישות חברתית**, מקיפה יותר מאמנות ה-ILO הקודמות, גם בטווח הנושאים שבהם היא עוסקת וגם בכך שהיא כוללת גם מהגרי עבודה לא חוקיים ובני משפחותיהם. היא טוענת לשוויון מלא של מהגרי העבודה עם אזרחי המדינה בקבלת שירותים חברתיים (חינוך, טיפול חירום רפואי, ביטוח רפואי, זכות לדיוור, זכות לפתח חיי תרבות, הבטחת חופש תנועה וחופש לבחור עבודה, חופש הצטרפות לאיגודים מקצועיים, שוויון בשכר, בתנאי עבודה ובביטוח הסוציאלי והגנה מפני אבטלה ופיטורין, במידה שזו קיימת לגבי אזרחי המדינה). האמנה כוללת איסור על החרמת מסמכים אישיים מזהים; תומכת באיחוד משפחות ומתייחסת, כאמור, גם למהגרי עבודה לא חוקיים, אף-על-פי שהיא לא באה לשנות את מעמדם החוקי.

**אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד**, אושרה על-ידי מדינת ישראל בשנת 1991. לאמנה זו מעמד במשפט הבין-לאומי, אולם במדינה המאשררת, מעמדה פרשני בלבד. עם זאת, המדינה המאשררת מתחייבת לאמץ את האמנה בין חוקיה. על-פי האמנה, זכויות ילדים במדינה שבה הם מתגוררים אינן תלויות במעמד החוקי של הוריהם. טובתו של הילד היא השיקול המרכזי. האמנה דנה בהבטחת שירותי בריאות נאותים לאימהות לפני הלידה ואחריה; בזכות הילד לבריאות ברמה גבוהה; בחינוך חובה חינם לכול; בצורך לפתח צורות שונות של חינוך תיכוני לילדי מהגרי העבודה, כמו גם ביצירת מצב שבו תהיה להם נגישות להשכלה גבוהה; בחופש לקיים את מצוות הדת; ביחס של כבוד לתרבותו וללשונו של הילד גם כבן לקבוצת מיעוט; בהגנה מניצול כלכלי ומעבודה מזיקה; בהגנה משימוש בסמים והגנה מניצול מיני.

## חוקים מקומיים

גיוסם של מהגרי עבודה לבוא לעבוד בישראל ומעמדם בה מושפעים בעיקר מארבעה חוקים:

- 1. חוק הכניסה לישראל (1952)** מחייב מהגרי עבודה באשרות עבודה המופקות בידי משרד הפנים, שפועל בתיאום עם שירות התעסוקה, הכפוף למשרד העבודה והרווחה. החוק עבר תיקון כתוצאה מעתירה לבג"צ, שהגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל, באוגוסט 1998, עקב ליקויים רבים שנתגלו בו, שכן בשעה שנחקק, בשנת 1952, לא העלה המחוקק על דעתו, כי זרים כה רבים שאינם יהודים יבקשו לשהות במדינת ישראל. שופטי בג"צ קבעו, כי לא ייתכן ששתי שורות בחוק הכניסה לישראל תיקבענה את גורלם של עשרות אלפי מהגרי עבודה השוהים בארץ ללא היתרי שהייה ועבודה. העותרים דרשו לתקן את הליקויים הבאים בביצוע הנוהל: אי הבאה של מועמדים לגירוש בפני הערכאה תוך שבועיים; אי מתן החלטות לידי העצורים לצורך קריאתן; אי מתן הודעה מראש לעצורים על מועד הדיונים; אי תרגום דיוני הערכאות לעצורים; אי ביצוע החלטות ערכאות הביקורת. בנוסף לכך ביקשה האגודה לזכויות האזרח לשנות את הנוהל באופן כזה שתתקיים ביקורת שיפוטית על העצורים סמוך למעצרים. ב-18.12.00 עבר התיקון לחוק הכניסה לישראל בקריאה ראשונה בכנסת. ב-25.07.01 התקבל תיקון 9 לחוק הכניסה לישראל בקריאה שנייה ושלישית בכנסת. להלן מוצגים עיקרי התיקונים לחוק.

## חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 9), התשס"א – 2001 השינויים המרכזיים בחוק

### צו הרחקה:

הרחקתו מישראל של שוהה שלא כדין תהיה על פי צו הרחקה שניתן עליו בידי שר הפנים. הוצאות ההרחקה יחולו על האדם שעליו ניתן הצו או על המעביד שהעסיק אותו בישראל בלא היתר מאת שר הפנים או תוך הפרת תנאי ההיתר ובלבד שלא תעוכב הרחקתו של שוהה שלא כדין רק מהטעם שאין בידו לשאת בהוצאות ההרחקה. (על-פי בג"צ לבריק המדינה אמורה לממן הכרטיס תוך שבועיים מיום המעצר אם לא נמצא מממן אחר).

### מועד ההרחקה:

מי שניתן עליו צו הרחקה יימסר לו הצו בכתב והוא לא יורחק לפני תום שלושה ימים ממסירת הצו לידי אלא אם כן יצא מרצונו קודם לכן; ואולם רשאי ממונה ביקורת הגבולות, לפי בקשתו של מי שניתן עליו צו הרחקה, לדחות את ההרחקה לתקופה קצרה הכרחית, שלא תעלה על 14 ימים, לשם טיפול בענייניו ובזכויותיו המשפטיות בישראל שלא ניתן לטפל בהם בהעדרו; ממונה ביקורת הגבולות רשאי להאריך תקופה זו מטעמים הומניטריים מיוחדים.

### סמכויות מעצר:

שוטר וכן פקח של משרד הפנים או משרד העבודה רשאי לעכב כל מי שחשוד כשוהה שלא כדין בישראל. החשוד יכול להיעצר ל-24 שעות (משמורת זמנית) שבמהלכן חייב לראותו קצין ביקורת גבולות, שאם לא כן – ישוחרר.

שופט של בית משפט שלום רשאי, לבקשת שוטר, לתת צו חיפוש המתיר לשוטר להיכנס למקום המשמש למגורים אם ראה כי יש יסוד סביר לחשד כי במקום המשמש למגורים נמצא אדם השוהה שלא כדין בישראל, והשוטר ביקש רשות להיכנס למקום כדי לערוך בירור ובקשתו לא נענתה. הכניסה למקום מגורים תיעשה רק לאחר שהשוטר או הפקח, לפי העניין, זיהה את עצמו לפני הדיירים והציג לפניהם את צו בית המשפט. אם הדייר אינו מאפשר את כניסת השוטרים או הפקחים, רשאים הם להשתמש בכוח סביר כלפי אדם או כלפי רכוש לאחר שהזהירוהו על כך.

### קצין ביקורת גבולות:

יכול להיות נציג משטרה, משרד הפנים או משרד העבודה שהוכשר לתפקיד. תפקידו הוא לשמוע את טענות החשוד כשוהה שלא כדין, לקבוע אם אכן שוהה הוא בארץ שלא כדין ואם אכן כן, להחליט אם ניתן לשחררו בערובה או שעליו להיות מוחזק במשמורת עד להרחקתו מן הארץ.

### תנאי המשמורת:

שוהה שלא כדין הנתון במשמורת, יוחזק בתא נפרד מאסירים ומעצורים פליליים.

השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר הפנים, ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות אחרות לעניין תנאי החזקה במקום משמורת מיוחד, לרבות לענין תנאי החזקה של משפחות וילדים. עיקר זכויות השוהים שלא כדין וחובותיהם במקום המשמורת יפורסמו במקום בולט במקום המשמורת בעברית ובאנגלית.

### בית דין לביקורת משמורת על שוהים שלא כדין:

מוחזק במשמורת יובא לפני בית הדין בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 14 ימים מיום תחילת החזקתו, אלא אם כן הובא לפני בית הדין קודם לכן. אם לא הובא במועד – על קצין ביקורת גבולות לשחררו ממשמורת.

שוהה שלא כדין המוחזק במשמורת או משוחרר בערובה רשאי להיות נוכח בכל הליך בעניינו לפני בית הדין, וכן רשאי הוא להיות מיוצג בלא תמורה על ידי נציג שאינו עורך דין.

2. **חוק שירות התעסוקה** אוסר להעסיק מהגר עבודה ללא היתר משירות התעסוקה. ההיתרים ניתנים למעסיקים בלבד, בהתאם למכסות שהממשלה מקצה לענפים השונים. מאז שנת 1993 מוסדה חלוקת העבודה, לפיה הממשלה מאפשרת את המסגרות הכלליות (מכסות) להבאת מהגרי עבודה לחקלאות ולבניין, בעוד ששירות התעסוקה אחראי על הקצאתם בין המעסיקים.<sup>23</sup> החוק מסדיר גם את פעילותן של חברות כוח האדם הפועלות כגורם מתווך בין מהגרי העבודה לבין המעסיקים.

3. **חוק עובדים זרים – העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים (התשנ"א 1991)** – מסדיר את ההיבטים הפליליים של העסקת מהגרי עבודה ללא היתר. החוק אוסר להעסיק מהגרי עבודה ללא היתר העסקה מטעם משרד העבודה והרווחה או לתווך בינם לבין מעסיקים פוטנציאליים. חוק ההסדרים מינואר 2000 כלל תיקון, שנכנס לתוקף ביולי 2000 ונועד לחייב את המעסיקים לדאוג לתנאים הסוציאליים של מהגרי עבודה: דיור הולם, ביטוח רפואי, חוזה עבודה כתוב ועוד. כמו כן, נועד התיקון לחוק לקבוע סעיפים חדשים כגון "מס גולגולת" (סכום כסף שעל כל מעסיק לשלם עבור כל מהגר עבודה שמועסק אצלו), שתכליתו לייקר את עלות העסקתם של מהגרי העבודה; וסעיף הקובע, שהעובדים ומעסיקיהם יפקידו אחוז מסוים מהשכר בחשבון שפרטיו יימסרו לידיהם שלושה חודשים לאחר שיעזבו את הארץ. בפועל, תיקונים אלה אינם מיושמים, באצטלה של "קשיים בירוקרטיים".

<sup>23</sup> כאמור, בפועל העדיף שירות התעסוקה לאפשר לתנועת המושבים ולהתאחדות הקבלנים, שני גופים אינטרסנטיים חזקים, "לסייע" לו בהקצאת המכסות.

4. **חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם** נועד לפקח על פעולת חברות כוח האדם. החוק מחייב את כל קבלני כוח האדם, מאז שנת 1996, בנוסף לרישיון הנדרש מהם על-פי חוק שירות התעסוקה.

מכלול החוקים הללו אמור להסדיר את דפוס גיוסם של מהגרי העבודה ואת תנאי העסקתם, תוך פיקוח המנהלת לעובדים זרים, הגוף שעד כה היה מופקד על תיאום בין-משרדי בנושא הגירת עבודה. אולם, בהיעדר תכנון כולל, פיקוח ואכיפה יעילה, לא הניבו חוקים אלה עד כה את התוצאות המבוקשות.

יש לציין, כי מדינת ישראל חוקה חוקים פרוגרסיביים למדי בנושאי עבודה הנוגעים לשכר מינימום, שעות עבודה, תנאי עבודה ונושאי בריאות. הגדרתם הטריטוריאלית של חוקים אלה או לחלופין, מתוקף תחולתם על המעבידים, מאפשרת בכוח להחלים באורח בלתי מפלה על כל תושב ותושב בישראל, אזרח או זר, ללא קשר למעמדו החוקי במדינה. בפועל, קיים פער עצום בין קיומם של חוקים, שהם רלוונטים לאוכלוסיית מהגרי העבודה, לבין יישומם (ינאי ובורובוסקי, 1998). למעשה, מצבם הבעייתי של מהגרי העבודה בישראל לא נובע מהיעדר חוקים מתאימים, ולא זה מה שקובע את מעמדם השולי. מצב זה נוצר והתקבע בשל היעדר תשתית לאכיפת החוקים הקיימים ובשל היעדר עניין באכיפתם. זאת ועוד, רוב מהגרי העבודה אינם מודעים כלל לזכויותיהם ומעסיקיהם מפרים את החוקים ללא פיקוח מצד המדינה.

לסיכום, בישראל קיימת מדיניות המכוונת לפיקוח על הגירת העבודה, אך אין בה מדיניות המכוונת לשילוב מהגרי העבודה במערכות הרווחה של המדינה ובמערכת החברתית הכוללת. מן הבחינה הזו, מהגרי העבודה הם בעיני המדינה, בראש ובראשונה "עובדים" ולא "מהגרים"; נוכחותם מוחשית כל עוד היא מתייחסת ל"עבודה"; נפקדותם היא כמעט טוטלית בכל הקשור לתחומי חיים שמחוץ לה.

על רקע זה של "מדיניות הגירה ללא מהגרים" שבה נוקטת המדינה, יש להבין את היווצרותה של "מדיניות מהגרים ללא המדינה" המנוהלת בידי השלטון המוניציפלי של עיריית תל-אביב-יפו, שבה מתרכז, כאמור, רובם המכריע של מהגרי העבודה ללא היתר, ובה פועלים ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בזכויותיהם.

### "מדיניות מהגרים ללא המדינה"

התנערותה של המדינה מאחריות לטיפול במהגרי העבודה ומסכת הניצול, האפליה ושאר הבעיות שזו יוצרת, מפנה, כאמור, את הבמה לשחקנים אחרים, כגון הרשות המקומית בעיר תל-אביב-יפו וארגונים לא ממשלתיים העוסקים בזכויות האדם. פעילותם של אלה האחרונים מכוונת בראש ובראשונה להשפיע על המדינה כך שתגבש מדיניות, שתביא בחשבון את צרכיהם המיוחדים של עובדים שאינם אזרחים ושל משפחותיהם, ותדאג לאכוף את חוקיה תוך

שמירה על זכויות האדם והעובדים. יתרה מזו, נוכח אטימותה של המדינה אל מול התביעות של ארגוני הזכויות והדרישות של עיריית תל-אביב-יפו, נדרשים גופים אלה לפתח מנגנונים "עוקפי מדינה" לשם הספקת שירותי יסוד למהגרי העבודה ולצורך הגנה עליהם מפני אפליה ופגיעה בזכויותיהם.

פעילותם של שחקנים אלה חשובה להבנת המיקרו-דינמיקה המביאה לרפורמות בנושא הגירת העבודה, הן במישור של החקיקה והמדיניות הפורמלית והן במישור של הפעילות לשילובם של מהגרי עבודה אל תוך מערכות הרווחה וההגנה של המדינה.

## "תל-אביב-יפו אינה זרה לך"

נסיגת המדינה מהטיפול במהגרי העבודה האיצה את ההפרדה בין סדר היום הלאומי לבין סדר היום העירוני של המרחב המטרופוליטי של תל-אביב-יפו. בעקבות הגעתם המסיבית לעיר של מהגרי עבודה, החל משנת 1993, במקביל לגלי ההגירה מחבר העמים, עברה תל-אביב-יפו שינויים דמוגרפים ניכרים, שהשפיעו עמוקות על המרקם האתנו-מעמדי שלה; היא הפכה מעיר בעלת אוכלוסייה מזדקנת עם מאזן הגירה שלילי (היקף ההגירה ממנה עמד בסוף שנות השמונים על 18% מאוכלוסייתה) לעיר שהגדילה את אוכלוסייתה בכ-20%, כאשר כ-9% היו מהגרי עבודה. שכונות מסוימות בדרום תל-אביב, כגון שכונת התקווה, שכונת שפירא, נווה-שאנן, כרם התימנים, שוק הכרמל, שכונת עזרא ושכונת הארגזים הפכו תוך שנים ספורות למובלעות אתניות חדשות, שבהן מתגוררים מהגרי עבודה השוהים בישראל ללא היתר (ר' שנל, 1999). ההסבר העיקרי לריכוז מהגרי עבודה ומשפחותיהם דווקא בשכונות אלה טמון בהיצע רב של דירות זולות בבניינים מוזנחים, שנעזבו שם בשנות השבעים והשמונים (Menahem, 2000).

במקביל לשינויים סוציו-דמוגרפיים אלה, הוגדרה מחדש, מאז שנות השמונים, מערכת היחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי: ממערכת ריכוזית, שבה קיימת תלות גבוהה של הרשויות המקומיות במדינה, מבחינה כלכלית ותכנונית, חל מעבר למערכת מבוזרת, שבה נהנות הרשויות המקומיות, ובעיקר ערים גדולות כמו תל-אביב-יפו, מעצמאות יחסית. צמצום תלותה של הרשות המקומית בשלטון המרכזי בשאלות הקשורות במימון ההוצאות המוניציפליות, הביאה מן הסתם ליתר אוטונומיה בקביעת סדר יומה הפוליטי, לרבות סדר היום ביחס ל"תל-אביבים החדשים".

מאז שנת 1996 מסתמן בתל-אביב תהליך הדרגתי של "לוקליזציה" של סוגיית מהגרי העבודה, שפירושה הטמעת הנושא בסדר היום הפוליטי והאדמיניסטרטיבי של העירייה. עד שנת 1996, נקבעה התייחסותה של הרשות העירונית אל מהגרי העבודה על-פי התפיסה,

\* הסיסמה שבה משתמשת עיריית תל-אביב-יפו בכרוז המפרסם את ארגון מסיל"ה - מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה.

העבודה לבין החברה והשלטון בישראל בא לידי ביטוי בפיגועי ההתאבדות באזור התחנה המרכזית בתל-אביב ב-25.1.02 וב-5.1.03, שבהם נפגעו מהגרי עבודה רבים.

מאז החלה לפעול, לא הסתפקה מסיל"ה בהגדרה המצומצמת של ספקית שירותי רווחה בלבד. מסיל"ה משמשת את עיריית תל-אביב-יפו לעצב דגם חלופי של שילוב, העומד בניגוד למדיניות ההדרה (exclusion) הנהוגה בידי הממשלה כלפי מהגרי העבודה, במיוחד אלה חסרי ההיתר. חוסר החפיפה בין המדיניות הנהוגה ברמה המקומית לבין זו הנהוגה ברמה הלאומית יוצר מצבים רוויי קונפליקטים וסתירות (קמפ ורייכמן, 2000). המתח בין מדיניות השילוב של העירייה ובין מדיניות ההדרה של הממשלה בולט במיוחד על רקע מצבם השולי והפגיע של מהגרי עבודה בישראל. מתח זה פותח פתח לבחינת הגדרות שונות של השתתפות וחברות (membership) של אוכלוסיות חסרות אזרחות, המהוות חלופה להגדרות על בסיס אתנו-לאומי. במידה מסוימת ובהקשרים מסויימים, אפשר לומר כי בעוד שמדינת ישראל נוהגת כאילו אין מהגרי עבודה, עיריית תל-אביב-יפו מבקשת לנהוג כאילו אין מדינה. בעשותה כך הופכת תל-אביב-יפו את מהגרי העבודה נטולי האזרחות הישראלית למעין "אזרחים אורבניים", הנהנים מנגישות מסויימת לשירותים סוציאליים והנוטלים חלק בהווי העירוני בלא קשר למעמדם החוקי במדינה אלא מתוקף היותם תושבי העיר.

עם זאת, בסוג זה של חברות אורבנית מגולמות מגבלות רבות. ניתוח של תחומי הפעילות שבהם עוסקת העירייה מעלה, כי זו אינה מבקשת לאתגר באורח חזיתי את סמכותה של המדינה, כמי שאחראית על הגירת העבודה, וממילא היא אינה מאתגרת את התפיסה האתנו-לאומית ההגמונית, שאותה מגלמת המדינה. נהפוך הוא, בשעה שניציגי מהגרי העבודה מציבים בפני הרשויות המקומיות את הטיפול בשאלות של לגליזציה והפסקת מדיניות הגירוש, כצרכים בסיסיים של קהילות מהגרי העבודה חסרי ההיתר, מסיל"ה, לטענת אנשיה, בוחרת להתמקד בטיפול ב"דברים הקטנים, אך החשובים" של חיי היום-יום. בכך מגבילה העירייה את עצמה לתחומים שבלאו הכי אין המדינה מעוניינת לעסוק בהם, משום שעיסוק כזה כמוהו כמתן הכרה דה-פקטו בעצם נוכחותם של מהגרי העבודה.

שראתה בהם איום על שכונות המצוקה שבהן הם התרכזו. כחלק מתפיסה זו, נהגו נציגי העירייה להדגיש, כי דאגתם אינה נתונה לצורכיהם של מהגרי העבודה ושל קהילותיהם, כי אם לרווחתם של תושבי העיר ה"לגיטימיים", ובמיוחד לתוכניות השיקום של דרום העיר. ריכוז מהגרי עבודה באזור התחנה המרכזית הוצג כ"מכת מוות" למתחם שיש לפתח אותו למען "התל-אביבים".

בתקופה שבין 1996 ועד הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1998, התגבשה הכרה בדרג המקצועי של העירייה, במיוחד באגפי הרווחה והתכנון, כי נוכחותם של רבבות תושבים זרים בתחומי העיר איננה ארעית, וכי יש לעצב מדיניות שתביא בחשבון את העובדות הבאות:

1. חלק מאוכלוסיית הזרים רואה בתל-אביב-יפו בית;
2. מהגרי עבודה ארעיים זכאים לאיכות חיים;
3. מהגרי העבודה הם בעלי זהות חברתית תרבותית נבדלת;
4. מהגרי העבודה תורמים לכלכלה הלאומית והעירונית (מכתב מאת סגן ראש העירייה ויו"ר הוועדה לבחינת נושא העובדים הזרים בתל-אביב-יפו, 6.4.97).

עם זאת, הכרה זו בדבר התהוותה של אוכלוסיית "תושבים ארעיים של קבע" לא תורגמה מיד לכלל מדיניות. הדרג הפוליטי, תחת הנהגתו של ראש העירייה דאז, רוני מילוא, נחוש היה בדעתו, כי הפתרון לסוגיות הקשורות לצרכים הבסיסיים של התושבים הזרים חייב להיות ממלכתי וכי אין לרשות המקומית לא הכלים ולא האמצעים להתמודד עם הנושא.

המפנה המשמעותי ביחסה של עיריית תל-אביב לתושביה הזרים בא לידי ביטוי ביולי 1999, עם הקמתם של שני גופים עירוניים: "הפורום לעובדים זרים", בראשות מנכ"ל העירייה, הפועל כוועדת היגוי וכגוף מייעץ לראש העירייה; ו"המרכז לסיוע ולמידע לקהילה הזרה" (מסיל"ה), שהוקם בתחילת כהונתו של ראש העירייה החדש, רון חולדאי. פעילותה של מסיל"ה מתמקדת במתן שירותי רווחה ובריכוז מידע חיוני לאוכלוסיית התושבים הזרים. בתחום החינוך, עיקר פעילותה הוא במתן סיוע והדרכה מקצועית לגני ילדים המנוהלים בידי מהגרי עבודה ובעריכת קורסי הכשרה לגננות, בשפת האם של קהילות מהגרי העבודה השונות. מאז ראשית שנת הלימודים תשס"ב, פעלה מסיל"ה לפתיחת כיתות גן חובה לילדי מהגרי עבודה בבית-הספר ביאליק, שבדרום העיר, במימון משרד החינוך. כמו כן, עוסק המרכז בנושא אלימות במשפחה וילדים בסיכון, לרבות ארגון קבוצת תמיכה למתבגרים. פעילותה של מסיל"ה מכוונת גם לספק מידע חיוני לאוכלוסיית מהגרי העבודה; המרכז ארגן כיתות אולפן ללימוד עברית והרצאות בנושאי בריאות; בשיתוף עם נציגים של הקהילות הפיליפינית, האפריקנית והלטינו-אמריקנית הופק "זכותון", חוברת ובה מידע על זכויות במגוון נושאים, מדיוור ועד זכויות בעת מעצר. מעמדה של מסיל"ה כ"מתווך מורשה" בין קהילות של מהגרי

## ארגונים לא ממשלתיים

פעילותם של הארגונים הלא ממשלתיים מתמקדת בשלושה מישורים:

1. ייעוץ וטיפול מידי במהגרי העבודה;
2. הגברת המודעות הציבורית ביחס לזכויותיהם של מהגרי העבודה ולמצבם בישראל;
3. העלאת הצעות לשינוי מדיניות ביחס למהגרי העבודה ולשיפור מצבם, ומאבק לקידום הצעות אלו באמצעות שתדלנות בקרב נציגי ציבור; השתתפות פעילה בוועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים; פנייה לאמצעי תקשורת המונית; חשיפת מקרים של הפרת זכויות וחריגות מנהליות בפני גורמי בקרה מבית (למשל, היועץ המשפטי לממשלה) ומחוץ (למשל, ארגון העבודה הבין-לאומי ILO), לרבות פנייה לערכאות משפטיות שונות והגשת בג"צים.

אף על פי שקיימת חלוקת עבודה בין הארגונים השונים על-פי תחומי התמחותם, ישנו סדר יום משותף החוצה את הגבולות שביניהם. סדר יום זה מוקדש בעיקר לסוגיות הבאות: מדיניות הגירוש; שינוי שיטת הכבילה ומתן אפשרות לניוד עובדים ולגליזציה של מהגרי עבודה ללא היתר. לשם כך נוצרות בין הארגונים קואליציות אד-הוק המגשרות על-פני תחומי ה"התמחות" והאינטרסים הפרטיקולריים של כל אחד מהם. חרף זאת, פועלים, בדרך כלל, ארגוני הזכויות באופן אוטונומי, מתוך ההבנה, כי מיסוד הקשרים ביניהם עלול לפגוע ביעילות פעילותם.

חשוב לציין, כי ארגונים לא ממשלתיים מילאו את התפקיד הראשי בהתפתחות שהתחוללו במדיניות הממשלתית כלפי מהגרי העבודה בתחומי הבריאות ובנושאים פרוצדורליים הקשורים למעצר ולגירוש. השפעתם של הארגונים בתחומים הללו קיבלה ביטוי בהסדר מנהלי המוכר בשם "חוק בריאות ילדי מהגרי עבודה", ב"צו בריאות למהגרי עבודה" (עם היתר ובלי היתר), וב"תיקון לחוק הכניסה לישראל, 1952, בנוגע להליך מעצר וגירוש של מהגרי עבודה השוהים שלא כחוק" (ור' לעיל).

הישגי הארגונים הלא ממשלתיים בולטים במיוחד בתחום הבריאות: הם הצליחו לגרום למשרד הבריאות להכיר במצבם של מהגרי עבודה, לרבות מהגרי עבודה ללא היתר, ובצורכיהם המיוחדים, הנגזרים ממעמדם כחסרי אזרחות. בתחום הבריאות, הארגון הבולט הוא "ארגון רופאים לזכויות אדם בישראל", הפועל בשתי דרכים עיקריות:

1. התערבות ישירה המתבטאת במתן שירותים רפואיים. בין השאר פתח הארגון מרפאה המיועדת לטיפולם ראשוניים במהגרי עבודה ובמשפחותיהם; המרפאה, שנפתחה בתל אביב, מקבלת חולים חמש פעמים בשבוע והיא מופעלת על בסיס התנדבות. במהלך שנת 2001 טופלו בה כ-5,000 מקרים. כמו כן, הגיע הארגון להסכמים מיוחדים עם בתי-חולים, לקבלת חולים מקרב אוכלוסיית מהגרי העבודה ומשפחותיהם לבדיקות, לטיפולם מיוחדים ולניתוחים.

בישראל פועלים מספר ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בזכויותיהם של מהגרי עבודה. חלקם הוקם עוד לפני הגעתם של מהגרי עבודה בין-לאומיים לישראל, והתמקד בנושאים שונים. ההפרה השיטתית של זכויותיהם של מהגרי העבודה עוררה את הארגונים הללו לכונן את פעילותם לטיפול גם בנושא זה. ארגוני הזכויות הבולטים הפועלים בתחום הגירת עבודה הם: האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד, רופאים לזכויות אדם ומוקד הסיוע לעובדים זרים; זה האחרון, העוסק במהגרי העבודה המוחזקים במעצר והמועמדים לגירוש, הוא היחיד שהוקם במיוחד לשם טיפול במהגרי עבודה.<sup>24</sup>

בישראל, ארגוני הזכויות מוקמים בהשראת ארגונים דומים במערב אירופה ובצפון אמריקה והם פועלים כארגונים ממוקדי-נושא (הגנת זכויות העובדים, הגנת זכויות האזרח, הגנת זכויות מהגרי עבודה במעצר, הגנת זכויות החולה, הגנת הזכות להינשא, וכד'). רובם פועלים כארגונים מכווני מדינה (state oriented), במטרה לתבוע ממנה מעורבות בעיצוב מדיניות הלוקחת בחשבון את צרכי אוכלוסיית מהגרי העבודה, או לחילופין, במטרה לעצור בעדה מהפרת זכויותיהם ומרדיפתם. בתור שכאלה, עונים מרבית ארגוני הזכויות בישראל להגדרה השגורה בספרות המחקרית כארגונים "רפורמיסטים", להבדיל מארגונים "רדיקאליים", שאינם מערערים על כללי המשחק הפוליטיים המוכתבים בידי המדינה וקבוצותיה ההגמוניות, אלא מנסים לשנות את המערכת "מבפנים". במובן זה, יש לראות בארגונים הללו, על אופן פעילותם והיעדים המוצהרים שלהם, ארגונים "אמפיביים", כאלה המצויים מחוץ למסד הפוליטי והשוואבים את כוחם מהחברה האזרחית ועם זאת, כאלה המכוונים אל המסד בניסיון להשפיע עליו.

<sup>24</sup> "האגודה לזכויות האזרח" הוקמה ב-1972 כגוף בלתי מפלגתי ובלתי תלוי, שמטרתו הגנה על זכויות האדם והאזרח בישראל ובשטחים הכבושים. "קו לעובד" הוקם ב-1991 כדי להגן על זכויותיהם של עובדים פלסטינים מהשטחים הכבושים, וממלא מאז 1994 תפקיד מרכזי בהגנה על זכויותיהם של מהגרי עבודה בישראל. הארגון מתמחה במתן סיוע למקרים פרטיים של הפרת זכויות עבודה (הלנת שכר, אי-תשלום הטבות סוציאליות ורפואיות, תשלום שכר מתחת לשכר המינימום, ניכויים לא חוקיים מהשכר, טיפול במקרים של תאונות עבודה, וטיפול במקרים של החרמת דרכונים). הארגון פועל גם למען הגברת מודעות הציבור ומעצבי המדיניות למצבם של מהגרי העבודה. "רופאים לזכויות אדם" נוסד ב-1988 והחל את פעילותו בקרב קבוצות חברתיות המודרות ממעגל שירותי הבריאות בישראל, בעיקר בטיפול בעובדים פלסטינים מן השטחים, שהיו חסרי נגישות לשירותי בריאות. מאז שנות התשעים פועל הארגון גם בקרב אוכלוסיית מהגרי עבודה (בהיתר וללא היתר) ודואג להעניק טיפול רפואי כמעט בחינם לעובדים ולמשפחותיהם. "מוקד סיוע לעובדים זרים" הוקם ב-1998 ומטרתו מתן סיוע, עזרה וסעד אפשרי במסגרת הדין למהגרי העבודה המוחזקים במתקני הכליאה השונים; קישור ותיאום בין הכלואים לבין גופים מוסדות שביכולתם להושיט סיוע פרטני משפטי, רפואי או אחר, וכן שיפור תנאיהם של מהגרי העבודה בישראל בכלל ושל המועמדים לגירוש בפרט.



קובע, כי אובדן כושר עבודה משמעו היתר לגרש את העובד מהארץ אחרי זמן קצר (לדיון מורחב בחוקי הבריאות, ר' דני פילק, רמי אדוט והדס זיו, "מעגלי הדרה והכלה בנגישות לשירותי בריאות", רופאים לזכויות אדם בישראל [לא פורסם]).

אם בתחום הבריאות אפשר, בכל מקרה, להצביע על התקדמות מסויימת לקראת שילובם החלקי של מהגרי העבודה במנגנוני הרווחה של המדינה, לא כך הדבר בתחומים אחרים שבהם פועלים הארגונים הלא ממשלתיים. בהכללה אפשר לטעון, שמערכת היחסים בין המדינה לבין הארגונים הלא ממשלתיים בנושא הגירת העבודה מתאפיינת בדינמיקה של התקדמות ונסיגה, של פתיחות וסגירות לסירוגין, בהתאם למערך הפוליטי.

פעילותם של ארגוני הזכויות בנושא מדיניות המעצר והגירוש משקפת, אולי יותר מכל פעילות אחרת שלהם, את הדינמיקה המייגעת הזו. בזכות מאמציהם המתמשכים, הביאו הארגונים הלא ממשלתיים לשינויים ביחסן של רשויות המדינה לתנאי המעצר ולנוהלי הגירוש הנהוגים כלפי זרים. מדובר בעיקר בשיפור תנאי המעצר (הפרדה בין אסירים פליליים לבין מהגרים ללא היתר; הקלת הצפיפות בתאי הכליאה; מתן היתר לארגוני הזכויות לספק כרטיסי טלפון לאסירים; וכדומה); בהקפדה כמידת האפשר על קיום נהלים תקינים בעת ביצוע מעשי גירוש, לרבות דאגה לקיום זכויותיהם הסוציאליות והאזרחיות של מהגרי העבודה הנתונים במעצר ושל אלה המועמדים לגירוש (תשלום שכר והשגת כרטיס טיסה מהמעביד; הצבת ערכאות ביקורת תוך ארבע-עשר יום משעת המעצר; ועוד); כמו כן, יש לזקוף לזכותם של ארגונים אלה את תיקון חוק הכניסה לישראל תש"י (1952) שעליו מסתמכים משרד הפנים והמשרד לביטחון פנים בבואם לעצור שוהים בלתי חוקיים.

רפורמות אלו עיקרן בהחזרה הדרגתית של הרעיון, כי יש לטפל בשוהים בלתי חוקיים מתוך התפיסה שמדובר בנושא מנהלי הנתון בתחומי אחריותו של משרד הפנים, ולא בנושא פלילי, כפי שמקובל ברשויות המדינה. הדינמיקה של "כיפוף ידיים" המתנהלת בין המדינה לבין הארגונים הלא ממשלתיים בנושא מעצר וגירוש, באה לידי ביטוי חריף במאבק שהתנהל סביב תיקון הנוהל, שהונהג מאז שנת 1996, אשר לפיו היו פקחי משרד העבודה והרווחה מופקדים על איתורם, לכידתם ומעצרו של מהגרי עבודה ללא היתר. טענתם של נציגי הארגונים ובראשם האגודה לזכויות האזרח, קו לעובד ומוקד סיוע לעובדים זרים היתה, כי מחלקת האכיפה של משרד העבודה הפכה למחלקה של "ציידי אדם" ונטלה לידיה תפקיד משטרתי לא לה. הארגונים טענו, כי במקום לעסוק בפיקוח על המעסיקים ובאכיפת חוקי העבודה עליהם, כווננו מאמצי האכיפה של משרד העבודה בעיקר כלפי העובדים עצמם, שהפכו ליעד של מבצעי פשיטה ומעצר ראוותניים ול"נענשים" העיקריים (ר' ישיבת ועדת הכנסת

2. קידום האינטרסים של מהגרי העבודה הנוזקים לשירותי רפואה, וניסיון להשפיע על עיצוב המדיניות בתחום, באמצעות שתדלנות וייעוץ בנושאי חקיקה. ההישג הבולט ביותר שנחל הארגון בתחום זה הוא "חוק בריאות ילדי עובדים זרים". למעשה, אין מדובר בחוק, כי אם בהסדר בריאות, שנכנס לתוקף בפברואר 2001, ושאמור לפעול במשך שנתיים. הסדר זה, שהוא תוצאה של פעולת שתדלנות ממושכת ואינטנסיבית – שנוהלה בידי "ארגון רופאים לזכויות אדם", "האגודה לזכויות האזרח" ו"המועצה לשלום הילד" – קובע כי ילדי מהגרי העבודה זכאים לסל בריאות זהה לזה הניתן לילדים ישראליים. ההסכם חל באופן מיידי על ילדים שנולדו בישראל, ועל ילדים שנולדו בחו"ל – לאחר שישה חודשי שהייה בישראל. על-פי ההסדר, מממן משרד הבריאות 50% מביטוח הבריאות של ילדי מהגרי עבודה, כאשר את 50% הנותרים מממן המבוטח. מחיר הביטוח הכולל הוא 370 ש"ח לחודש, המשולמים לקופת-החולים שזכתה במרכז (קופת חולים מאוחדת, שהיא למעשה היחידה שניגשה למכרז). עד כה היה קצב הרישום מתחת למצופה על-ידי יוזמי ההסדר – כ-300 נרשמים מתוך אוכלוסיית ילדים משוערת של 2,000 ילדים ביילאי 0-18, מתוכם 1,200 תינוקות וילדים עד גיל 6 (אומדנים אלה נערכו על-ידי מסיל"ה). הסיבה המשוערת למיעוט הנרשמים היא המחיר הגבוה באופן יחסי (181 ש"ח לחודש לילד), שהמשפחות נדרשות לשלם. סיבה משוערת נוספת היא חששם של מהגרי עבודה ללא היתר לפנות לרשויות (הרישום מתבצע באמצעות מסיל"ה) ולמסור מידע שעלול להפיל אותם. כדי לעודד את רישום הילדים, ביטלה לאחרונה קופת החולים המאוחדת את תקופת ההמתנה.

הישג נוסף בתחום הבריאות הוא "צו הבריאות לעובדים זרים": ב-17.10.01 נכנס לתוקפו צו בריאות חדש למהגרי עבודה, המרחיב את הכיסוי הביטוחי שלהם והאמור להעניק למהגר העבודה סל בריאות זהה כמעט לזה שמקבל אזרח ישראלי; על פי התקנות נקבע גם שיש לבטח את כל העובדים – חוקיים ולא חוקיים. להלכה, מהווה צו הבריאות עליית מדרגה משמעותית במגמה של השוואת השירותים שלהם זכאים ישראלים ומהגרי עבודה. אולם בפועל, מכשולים רבים מונעים את יישומן של תקנות אלו. ראשית, עלות הביטוח בחברות הפרטיות היא כ-500 ש"ח לחודש, סכום שהעובדים והמעסיקים כאחד אינם מסוגלים, או אינם מעוניינים, לשלמו. הדבר תקף בעיקר לגבי מעסיקיהם של מהגרי עבודה ללא היתר, שמרביתם מעסיקים את העובדים יום אחד בשבוע או אף פחות. בחברות הביטוח השונות אין הסדר מיוחד עבור עובדים שלהם מעסיקים רבים. זאת ועוד, בדרך כלל אין המעסיקים מודעים לחובתם. כמו כן, בצו הבריאות החדש לא חלה כל התקדמות ביחס לשני סעיפים עיקריים: "מצב רפואי קודם" ו"אובדן כושר עבודה" של העובד. בשני המקרים, די בכך שרופא מומחה יקבע מה קרה בעבר (שהמחלה קדמה להגעת המבוטח לארץ), או מה עשוי לקרות בעתיד (שבועד שלושה חודשים לא יחזור המבוטח לכושר עבודה), כדי לסלק את העובד מהארץ ללא טיפול. הסעיף האחרון חמור במיוחד, שכן הוא

זמן. הגורמים המעודדים את ההגירה הם פערי שכר בין ארצות עניות לעשירות, כמו גם גיוס פעיל ביוזמת מעסיקים ו/או ממשלות; אלא שעם הזמן עשויים להופיע גורמים חדשים, המשעתקים את התופעה באופן בלתי תלוי במניעה המקוריים. אפשר להצביע על שני גורמי שיעתוק עיקריים: היווצרות רשתות חברתיות בקרב מהגרי העבודה, והקמת מערכת קהילתית ומוסדית המתמסדת בעקבות זרמי ההגירה והמסייעת להמשכייתה. שני גורמים אלה חשובים במיוחד להבנת כניסתם לארץ של מהגרי עבודה ללא היתר והשתלבותם בה.

מרגע שהחלו להגיע לישראל מהגרי עבודה במספרים גדולים, החלו להיווצר קהילות מיעוט בקרב אלה השוהים ללא היתר. התהליכים שהביאו להתהוות קהילות נבדלות אלה קשורים קשר הדוק למעמדם הבלתי חוקי ולאופן שילובם בשוק העבודה בישראל. העובדה שהם "בלתי נראים" בעיני הרשויות בכל מה שקשור לסיפוק צרכיהם המיוחדים כמהגרי עבודה וכבעלי משפחות, פתחה בקרבם פתח ליוזמות ולהתארגנות בדפוסים קהילתיים, שנועדו לפצות על חוסר נישותם למנגנוני הרווחה, הבריאות והחינוך המדינתיים.

שלוש קהילות המיעוט העיקריות כיום בישראל הן הקהילה האפריקנית, הקהילה הלטינו-אמריקנית והקהילה הפיליפינית; זו האחרונה כוללת גם מהגרי עבודה בהיתר. בקרב שלוש הקהילות הללו יש מגוון רחב של התאגדויות, ארגונים, מועדונים חברתיים, גני ילדים וכנסיות, המנסים לענות על הצרכים היום-יומיים של חבריהן. רשת ענפה זו של התארגנויות מגלמת מעין אסטרטגיה של הישרדות.

חשוב לתת את הדעת על כך שבארץ, מצבם של מהגרי העבודה ללא היתר "טוב יותר" מזה של מהגרי עבודה בהיתר, משתי בחינות:

א. ניידות בשוק העבודה: כפי שהוזכר לעיל, דפוס ההעסקה הפורמלי הנהוג בישראל כלפי מהגרי עבודה בהיתר (הסדר הכבילה) מונע מהם כל אפשרות לניידות בשוק העבודה לשם שיפור תנאי העבודה והשכר. להבדיל, מהגרי עבודה ללא היתר פועלים בשוק "חופשי" ורשאים לבחור את מעסיקהם.

ב. כינון מסגרות קהילתיות תומכות: דפוס ההעסקה, הכובל את מהגר העבודה בהיתר למעסיקו המקורי, מעצים את אמצעי הפיקוח של המעסיק על העובד לא רק בשוק העבודה. באמצעות פרקטיקות פורמליות (קביעת מקום המגורים) ובלתי פורמליות (הפקעת דרכונים בידי המעסיקים), דפוס הכבילה מונע מן העובד בהיתר כל אפשרות לנקיטת יוזמות להתארגנות קהילתית לשם שיפור תנאי חייו בישראל.

זהו מצב פרדוקסאלי: במרבית הארצות המעסיקות מהגרי עבודה, מצבם של בעלי ההיתרים טוב יותר מזה של מהגרי עבודה ללא היתר – מבחינת תנאי העבודה ותנאי השכר ומבחינת מתן האפשרות להתארגנות קהילתית המספקת רשת חברתית תומכת (לניתוח מפורט על קהילות מהגרי עבודה, ר' Kemp et al., 2000; Schammah-Gesser et al., 2000; Rajjman et al., 2001; פון ברייטנשטיין, 1999; רוזנהק וכהן, 2000; קמפ ורייכמן [בדפוס]).

לבעיית העובדים הזרים, פרוטוקול 5, 26.10.99). ארגוני הזכויות חשפו בהזדמנויות חוזרות ונשנות את החריגה השיטתית האמורה ותבעו, שהיועץ המשפטי לממשלה, או כל גורם מוסמך אחר, יגדיר בכתב ובהנחיות ברורות את סמכויותיה של מחלקת האכיפה (ר' מכתבים מאת האגודה לזכויות האזרח אל סגן היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה, 9.1.97; 4.3.97; 12.5.98; וכן מכתב מאת האגודה לזכויות האזרח למחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, 23.1.00). כתוצאה מהלחץ ומהחשיפה באמצעי התקשורת, הציב משרד העבודה שני פקחים קבועים בכלא מעשיהו, שתפקידם להשגיח על קיום חוקי עבודה. אולם, יש להדגיש, כי מאז נכנס לתוקפו תיקון 9 לחוק הכניסה לישראל, שהעניק לשר הפנים את הסמכות להציב פקחים שיעסקו באיתור ובמעצר לצורך גירושם של מהגרי עבודה, חזרו פקחי משרד העבודה לתפקידם ה"ישן-חדש". על-פי נתוני מוקד סיוע לעובדים זרים, מאז תחילת שנת 2002, עם שיבת פקחי משרד העבודה לתפקיד השיטור, הוכפל מספר הנעצרים. מספר המקרים שבהם עוסקים הפקחים באכיפת חוק שכר המינימום ובכיבוד תנאי עבודה, הוא עדיין מיעוט מתוך כלל אירועי האכיפה.

כך או אחרת, השינויים שחוללה פעילותם של הארגונים הלא הממשלתיים ואשר הביאו למסגור (framing) מחדש של סוגיית מהגרי העבודה בשיח על זכויות האדם והעובד, התאפשרו בשל הפיכתם של שחקנים לא מדינתיים לשחקנים פוליטיים, המבקשים להביא את המדינה להכרה דה-פקטו בנוכחותם של מהגרי העבודה וזכויותיהם. משמעותם הפוליטית של השחקנים הלא ממשלתיים נגזרת מיכולתם להפוך למעצבי סדר יום ציבורי, שאינו זהה לזה שמוצע על-ידי המדינה. עם זאת, טיב הישגיהם ב"שטח" של ארגונים אלה – העובדה שלא היה ביכולתם, עד עתה, לבטל את מדיניות המעצר והגירוש אלא רק להפוך את הגירוש לתקין יותר מבחינת הנוהל והומני יותר מבחינה מוסרית – מעיד גם על מגבלותיהם. דומה שאין ביכולתם למנוע מעצר וגירוש אלא רק להפוך את "הייאוש לנוח יותר".

## היבטים חברתיים

עד כה התייחסנו להיבטים הכלכליים של הגירת העבודה ולמסגרת המדינית שמאפשרת את קיומה. אולם, כפי שכבר ציינו, יש לתופעה גם השלכות חברתיות, המתגלמות בארץ בשני מוקדים עיקריים:

א. התהוותן של קבוצות מיעוט חדשות;

ב. היווצרותן של קונפליקט על בסיס אתנו-לאומי ועל בסיס מעמדי בין אוכלוסיית מהגרי העבודה לבין קבוצות ותיקות.

## התהוותם של מיעוטים חדשים

הניסיון המצטבר בעולם מלמד, שהגורמים היוצרים הגירת עבודה גלובלית אינם זהים בהכרח לגורמים המנציחים את התופעה לאורך

אולם, כאמור, אין בהבניה זו של התופעה כדי ללמד בהכרח על התפישות והעמדות הרווחות בקרב הציבור וממילא לא כדי לענות על השאלה, האם אכן נוצרה בדעת הקהל הישראלית עוינות כלפי מהגרי עבודה. הידע המצטבר עד כה בחקר יחסי קבוצות אתניות מעיד על כך, שעמדות, דעות והתנהגויות בחברה מושפעות, מחד גיסא, מהגדרות של המשטר הלאומי והאזרחי במדינה ומאידך גיסא, מתחושות של איום חברתי-כלכלי בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה הוותיקה.

מחקר שערכו בשנת 1997 נתנזון ובר-צורי (1999) בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל מראה, כי בין 1995 ל-1997 פחתה מידת התמיכה בהעסקת מהגרי עבודה (מ-61% ל-54%). במקביל, חל באותן שנים גידול במספר בעלי הדעות הקדומות השליליות ביחס לזרים. בולט במיוחד הגידול במספרם של אלה הרואים במהגרי העבודה מקור לאלימות ולעבירות על החוק (44% בשנת 1997, לעומת 26% בשנת 1995) ובמספרם של אלה הרואים בהם גורם לגידול האבטלה במשק (61% בשנת 1997 לעומת 45% בשנת 1995). מחקר עמדות אחר, שנערך על-ידי שניל (1999) בקרב אזרחים בעלי סטטוס נמוך בשוק העבודה, הגרים בשכונות בהן מתגוררים מהגרי עבודה, מלמד על התפתחות עמדות שליליות כלפי זרים, עמדות הניזונות מתפישתם כמי שפוגעים בהזדמנויות תעסוקתיות של עובדים ישראליים.<sup>27</sup>

מחקר נוסף, של רייכמן וסמיונוב (2000), בוחן את הקשר בין תפישת מהגרי העבודה כמקור של איום חברתי-כלכלי לבין עמדות בעניין זכאותם לזכויות חברתיות (ר' לוח 7). המחקר, שהתבסס על מדגם מייצג מתוך האוכלוסייה היהודית והערבית בישראל (1,100 נבדקים), ניסה לענות על השאלות הבאות:

1. באיזו מידה מתגבש בישראל הלך רוח ציבורי שלפיו מהגרי העבודה מהווים איום מבחינה חברתית-כלכלית?
2. באיזו מידה משפיעה תפישת האיום החברתי-כלכלי על נכונות הציבור בישראל להקנות להם זכויות סוציאליות?
3. באיזו מידה קיימת בדעת הקהל תפישה הרואה במהגרי העבודה איום על צביונה היהודי של מדינת ישראל?

התהוות קהילות בקרב מהגרי עבודה ללא היתר בישראל מלמדת על כך שלמעשה, ובניגוד להנחות היסוד המנחות את מדיניות הממשלה, אין "הגירה זמנית". הספרות האקדמית אומנם מבחינה בין שלושה סוגי הגירה: הגירה זמנית, הגירה כתוצאה מאיחוד משפחות והגירה מתיישבת (אפשר להוסיף לכך שתי קטגוריות נוספות: "מחפשי מקלט" ו"פליטים"); אולם מבחינה סוציולוגית, הגבולות המושגיים בין שלושת הקטגוריות מטושטשים – חלק ממהגרי העבודה חוזר לארץ המוצא; חלק מתכוון לחזור; אך חלק גם נשאר פרק זמן ממושך דיו ליצור קהילות חדשות החיות בשולי החברה המארחת. בישראל קיימים היום כל סוגי ההגירה גם יחד.

ניתן לסכם ולומר שגיוס מהגרי העבודה הבין-לאומיים בשנות התשעים יצר את הקונטקסט לכינונה של קבוצת מיעוט חדשה במבנה הריבוני בישראל, ששוליותה מעוגנת בשלושה מימדים גם יחד: כלכלי, פוליטי וחברתי; מדובר בראשית היווצרותו של UNDERCLASS חדש בחברה הישראלית.

## יצירת קונפליקט על בסיס אתנו-לאומי ועל בסיס מעמדי

האם מתפתחת בישראל אווירה ציבורית העוינת את מהגרי עבודה? לשאלה זו אין תשובה פשוטה. ראשית, יש להבחין בין האופן שבו מעצבי מדיניות מבינים את תופעת הגירת העבודה ובין העמדות, התפישות וההתנהגויות הרווחות בקרב הציבור עצמו כלפי התופעה.

הנחות היסוד הקובעות את המדיניות הממשלתית נשענות על התפישה, שעל-פיה אין מקום לשילובם של מהגרי עבודה לא יהודיים במרקם החברתי והפוליטי בישראל, והן נגזרות משני יעדים עיקריים:

שמירה על עליונותו של כוח העבודה המקומי על-פני כוח עבודה זר;

שמירה על צביונה היהודי של מדינת ישראל.

הנחות אלו הן אשר מנחות את המדיניות הפורמלית של ממשלת ישראל כלפי מהגרי עבודה ואת אופן שילובם בשוק העבודה ובחברה. יש להדגיש, שאין מדובר בהנחות סמויות; מדובר במגמות ברורות, שהן חלק בלתי נפרד ממדיניות הגירת העבודה של ישראל. אפשר ללמוד על קיומן, באופן גלוי ומוצהר, מתוך התבטאויות חוזרות ונשנות של נציגי ציבור: הצבת משוואה בין מספרם הכולל של מהגרי העבודה לבין מספר המובטלים בישראל; התנסחויות הגובלות בגזענות מפי שרי ממשלה, המיועדות לעורר תחושה של פאניקה ואיום בקרב הציבור הישראלי (למשל: "צריך לגרש אותם לפני שייכנסו להריון,<sup>25</sup> או "אני לא מצליח להבין למה במסעדה צריך מלוכסן עיניים להגיש לי את הצלחת").<sup>26</sup>

<sup>27</sup> למחקרי עמדות אחרים, ר' בר צורי, 1996; פדהצור וישי, 1999.

<sup>25</sup> שר העבודה והרווחה, אלי ישי, ישיבת ועדת הכנסת לעובדים זרים.

<sup>26</sup> שר העבודה והרווחה, שלמה בניזרי מצוטט במאירי ואחרים, 7.12.2001.

### לוח 8. תפישת איום וזכאות לזכויות חברתיות

ממוצעים, סטיות תקן ואחוזים

פלטסינים		יהודים: יוצאי אסיה-אפריקה		יהודים: יוצאי אירופה-אמריקה		משתנים
ממוצע (סטיית תקן)	אחוז מסכימים	ממוצע (סטיית תקן)	אחוז מסכימים	ממוצע (סטיית תקן)	אחוז מסכימים	מוקד האיום
4.68 (2.43)	53.1%	3.92 (2.64)	38.9%	2.95 (2.47)	24.8%	רמות שכר
4.65 (2.58)	55.7%	3.73 (2.74)	39.3%	2.68 (2.40)	21.8%	אפשרויות תעסוקה
3.47 (2.22)	25.5%	3.54 (2.52)	30.9%	2.69 (2.24)	17.4%	זכויות סוציאליות
3.0 (1.97)	16.0%	3.36 (2.57)	30.2%	2.66 (2.31)	20.2%	רמת החינוך
2.83 (1.96)	15.0%	2.69 (2.34)	19.5%	2.17 (2.03)	13.1%	שירותי בריאות
3.29 (2.29)	26.7%	3.87 (2.69)	40.0%	2.91 (2.42)	33.4%	תנאי מגורים בשכונה
--	50.5%	--	47.0%	--	32.0%	איום על הרוב היהודי במדינה
ממוצע (סטיית תקן)	אחוז המתנגדים	ממוצע (סטיית תקן)	אחוז המתנגדים	ממוצע (סטיית תקן)	אחוז המתנגדים	זכאות לזכויות חברתיות
5.19 (1.65)	46.1%	4.73 (2.40)	49.5%	4.06 (2.38)	36.9%	רווחה
5.28 (1.67)	51.0%	4.69 (2.50)	51.4%	4.03 (2.47)	39.7%	חינוך
4.90 (2.01)	45.0%	3.51 (2.60)	33.3%	2.96 (2.30)	21.1%	בריאות
5.04 (1.88)	44.3%	4.56 (2.53)	49.1%	4.21 (2.46)	41.7%	דיוור
4.93 (1.97)	46.2%	2.22 (2.11)	14.0%	2.31 (2.18)	16.5%	שכר מינימום

מקור: Raijman and Semyonov 2000, "Labor Migration in the Public Eye: Attitudes Towards Labor Migration in Israel"

## מקורות

- אברהמי, עירית. 11.2.00. "שברו אותם", העיר.
- אברהמי, עירית. 20.7.00. "זרים לחוק", העיר, עמ' 24.
- אופיר, יחזקאל, חיה דסקל, נילי דרור, בת-שבע (גלון) הולצמן, אורנה הירשפלד, וסלומון תבצלת. 2001. *עובדים זרים בתחום הסייעוד*. מאמר לדיון מס' 7.01. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.
- אמיר, שמואל. 1999. "השפעת כניסתם של עובדים זרים לענף הבניין". בתוך נתנון, רובי ולאה אחידת (עורכים) *הפועלים החדשים: עובדים מארצות זרות בישראל*, תל-אביב: הקבוץ המאוחד, עמ' 119-154.
- בניזרי, שלמה. 15.1.02. ישיבת ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים.
- בר-צורי, רוני. 1996. "עובדים זרים בישראל". בתוך נתנון, רובי (עורך) *עולם העבודה החדש בעידן של שינוי כלכלי*. תל-אביב: קרן פרידריך אברט, בחסות משרד הכלכלה והתכנון, מנהלת לחברה בשלום, עמ' 13-34.
- בר-צורי, רוני. 2000. עובדים זרים שגורשו מישראל 1995-1999. דפי מדע בנושאי שוק העבודה, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם. מרס.
- בר-צורי, רוני. 2001. *עובדים זרים ללא היתר בישראל, 1999*. מאמר לדיון מס' 5.01. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם.
- בר-צורי, רוני. 2002. *עובדות זרות שנכנסו לישראל בהיתר במהלך השנים האחרונות*. דפי מידע בנושא שוק העבודה, ירושלים: משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם. יולי.
- ד"ר שני של האגודה לזכויות האזרח 1999.
- האגודה לזכויות האזרח. 9.1.97. מכתב אל סגן היועץ המשפטי של המשרד העבודה והרווחה.
- האגודה לזכויות האזרח. 4.3.97. מכתב אל סגן היועץ המשפטי של המשרד העבודה והרווחה.
- האגודה לזכויות האזרח. 12.5.98. מכתב אל סגן היועץ המשפטי של המשרד העבודה והרווחה.
- האגודה לזכויות האזרח. 23.1.00. מכתב למחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים.
- הלשכה המרכזית לסטיסטיקה. 30.10.01. הודעה לעיתונות. ירושלים.
- הנדלס, שוקי. 2001. *חברות המעסיקות זרים ופולשתינאים במגזר העסקי*. דפי מידע בנושא שוק העבודה, משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כח אדם. הערוץ הראשון. 27.2.02. "חשיפה".
- הרצל, חגי. 20.12.01. "עובדים זרים או ישראלים חדשים". יום עיון במכללה האקדמית בית ברל.
- וייס, יפעת. 2001. "הגולם ויוצרו או איך הפך חוק השבות את ישראל למדינה מולטי-אתנית". *תיאוריה וביקורת* 19: 45-70.
- ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים. 26.10.99. פרוטוקול מס' 5.
- וורנגט, נורית. 22.5.01. "אני לא מצליח להבין למה במסעדה צריך מלוכסן עיניים להגיש לי את הצלחת? ידיעות אחרונות, "מוסף ממון", עמ' 4-5.
- חידר, עזיז. 1991. *האנאלוקסייה הערבית בכלכלת ישראל*. המרכז הבין-לאומי לשלום במזרח התיכון.
- יונאי, א' ובורובסקי א'. 1998. "עובדים זרים בישראל: זכויות ונגישות למערכות רווחה". *ביטחון סוציאלי* 53: 59-78.
- יוסטמן, משה. 2001. "תמורות במבנה הענפי של המשק". בתוך בן בסט, אבי (עורך), *מעורבות משלתית לכלכלת שוק: המשק הישראלי 1985-1998*. תל-אביב: עם עובד, עמ' 558-609.
- יפתחאל, אורן. 1999. "החברה הישראלית וההשלמה היהודית-פלסטינית: 'אתנוקרטיה' ו'תסירותיה הטריטוריאליות'". בתוך רם, אורי ואורן יפתחאל (עורכים), "אתנוקרטיה" ו"עולמקומיות": גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל. באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, עמ' 11-40.
- ישי, אלי. 16.5.00. ישיבת ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים, ליון-אפשטיין, נח ומשה סמיונוב. 1987. "חוטבי עצים ושואבי מים: ערביי השטחים בשוק העבודה". *מגמות*, ל (4): 402-416.
- מאירי, אורן, מירון רפפורט ועופר פטסבורג. 7.12.01. "יש לכם מובטלים, בשביל מה אתם צריכים אותנו?" *ידיעות אחרונות*, מוסף "7 ימים".
- מרמר, חנוך. 14.1.00. "סוף למדיניות הגירוש". *הארץ*, ב-1.
- משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כח אדם. 1999. *עובדים זרים בישראל*. חוברת יום עיון.
- משרד העבודה והרווחה. 2001. *דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת זרים*.
- משרד הפנים. 2002. "קריטריונים להסדרת מעבר עובד זר ממעסיק למעסיק", הלשכה המשפטית.

ההתייחסות לשאלה הראשונה, בדבר תפישת מהגרי העבודה כאיום על משאבים חברתיים-כלכליים, משתנה בהתאם להשתייכות העדתית והלאומית, כפי שאפשר ללמוד מלוח 8 לעיל. במישור הכלכלי, מעל 50% מקרב האזרחים הפלסטיניים בישראל רואים בכניסת מהגרי עבודה לשוק העבודה בארץ איום על אפשרויות התעסוקה ועל רמות השכר; השיעור נמוך במקצת בקרב יהודים מזרחיים (כ-40%); והוא יורד עוד יותר בקרב יהודים אשכנזיים (22% בממוצע).

תפישת האיום על המשאבים הקשורים לזכויות רווחה, חינוך ודיוור חלשה יותר מאשר תפישת האיום על אפשרויות תעסוקה. עם זאת, יש לציין, כי תפישה זו חזקה יותר באופן יחסי בקרב האוכלוסייה היהודית, במיוחד במה שנוגע להשפעתם של מהגרי העבודה על תנאי המגורים. ביחס למידת הנכונות להקנות זכויות חברתיות (חינוך, בריאות, רווחה, דיוור, שכר מינימום) למהגרי עבודה, נמצא כי הנכונות לכך נמוכה בכל הקבוצות (יהודים אשכנזיים, יהודים מזרחיים ופלסטינים אזרחי ישראל). כמו כן נמצא, כי 40% בממוצע מקרב המשיבים היהודיים גילו מידה גבוהה של התנגדות להקניית זכויות סוציאליות, למעט שכר מינימום, למהגרי העבודה; מידת נכונות נמוכה במיוחד קיימת בקרב פלסטינים אזרחי ישראל ובקרב יהודים מזרחיים. ממצא זה אינו מפתיע, בהתחשב בכך שאלו הן הקבוצות המתחרות בשוק במהגרי עבודה, ולפיכך, תחושת האיום הכלכלי והחברתי בקרבן חזקה יותר.

לבסוף, ביחס לאיום האפשרי על קיומו של רוב יהודי בישראל, נמצא כי כ-47% מקרב היהודים המזרחיים וכ-32% מקרב היהודים האשכנזיים רואים במהגרי העבודה איום על צביונה היהודי של מדינת ישראל. אין בממצאים אלה כדי להצביע על תפישה נורמטיבית ביחס לאופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית אלא על תפישה סובייקטיבית של מידת האיום (כך ניתן להסביר את עמדתם של הפלסטינים אזרחי ישראל, אשר תופשים באופן סובייקטיבי את נוכחותם של מהגרי העבודה הלא יהודיים כ"איום על הצביון היהודי של המדינה" [51%], אלא שהם אינם מודאגים מכך בהכרח).

לסיכום, בישראל אין עדיין התגבשות של תודעה קסנופובית (שנאת זרים) מאורגנת, כפי שאפשר לראות ברבות מארצות מערב אירופה. יתר על כן, ברמה של החברה האזרחית ואף ברמה האישית יש גילויים של הבנה ואפילו של תרעומת נגד הפרת זכויות היסוד של מהגרי העבודה (ר' ניתוח על ארגוני זכויות ועל עיריית תל-אביב-יפו לעיל). עם זאת, אפשר בהחלט להבחין בקרב שכבות נרחבות בציבור הישראלי בהתגבשותה של תפישה שלפיה מהגרי העבודה מהווים איום חברתי וכלכלי כמו גם גורם המתחרה על משאבים. תפישות אלו אינן בלתי תלויות זו בזו, כמובן; מדובר, בין השאר, בתופעה מובנית המכוננת בידי מעצבי המדיניות, כולל שרי ממשלה.

- Hammar, Thomas. 1990. *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*. Avebury: Aldershot.
- Joppke, Christian (Ed.). 1998. *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Kemp, Adriana, Rebeca Raijman, Julia Resnik, and Silvina Schammah-Gesser. 2000. "Contesting the Limits of Political Participation: Latinos and Black African Migrant Workers in Israel". *Ethnic and Racial Studies*, 23 (1): 94-119.
- Lewin Epstein, Noah and Moshe Semyonov. 1993. *Arabs in Israel's Economy: Patterns of Ethnic Inequality*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lukumu, Matabisi. 1997. *Migrant Workers in Israel - with Insight on Black Africans. Socio-economic Aspects of Israeli Policy towards Migrants*. Unpublished Research Report. Public Policy Program. Tel-Aviv University.
- Lustick, Ian. 1999. "Israel as a Non-Arab State: The Political Implication of Mass Immigration of Non-Jews". *Middle East Journal* 53(3): 417-433
- Menahem, Gila. 2000. "Jews, Arabs, Russians and Foreigners in an Israeli City: Ethnic Divisions and the Restructuring Economy of Tel-Aviv, 1983-96." *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (3): 636-654.
- Pedhazur, Ami and Yael Yishay. "Hatred by Hated People: Xenophobia in Israel." *Studies in Conflict and Terrorism*. 22: pp. 101-117.
- Piore, Michael. 1979. *Birds of Passage*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro and J. Borocz. 1989. "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation". *International Migration Review* 23: 603-630.
- Raijman, Rebeca and Moshe Semyonov. 2000. "Labor Migration in the Public Eye: Attitudes Towards Labor Migrants in Israel". ZA 47. Mannheim, Germany: Center for Survey Research and Methodology- ZUMA.
- Raijman, Rebeca, Adriana Kemp, Silvina Schammah-Gesser, and Julia Resnik. 2001. *Searching for a Better Future: Latino Labor Migration to Israel*. Discussion Paper 105. Tel-Aviv University: Golda Meir Institute for Social Research and Labour.
- Rozenhek, Zeev. 2000. "Migration Regimes, Intra-state Conflicts, and the Politics of Exclusion and Inclusion: Migrant Workers in the Israeli Welfare State". *Social Problems* 47 (1): 49-67.
- Sa'di, Ahmad and Noah Lewin-Epstein. 2001. "Minority Labour Force Participation in the Post-Fordist Era: The Case of the Arabs in Israel". *Work, Employment and Society* 15(4): 781-802.
- Sassen, Saskia. 1999. *Guests and Aliens*. New York Press: New York.
- Shafir, Gershon and Yoav Peled. 1998. "Citizenship and Stratification in an Ethnic Democracy." *Ethnic and Racial Studies* 21:408-427
- Schammah-Gesser, Silvina, Rebeca Raijman, Adriana Kemp, and Julia Resnik. 2000. "Making it" in Israel? : Non-Jewish Latino Undocumented Migrant Workers in the Holy Land". *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe*, 11(2): 113-136.
- Schnapper, Dominique. 1994. "The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity", in Baldwin-Edwards, Martin and Martin Schain (Eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe*. Essex: Frank Cass & Co., pp. 39-127
- Semyonov, Moshe and Noah Lewin-Epstein. 1987. *Hewers of Wood and Drawers of Water. Noncitizen Arabs in the Israeli Labor Market*. New York: ILR Press.
- Smootha, Sammy. 1990. "Minority status in an ethnic democracy: the status of the Arab Minority in Israel". *Ethnic and Racial Studies* 13: 389-413.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- www.police.gov.il/al\_hamisharta/
- Weil, Patrick. 1996. "Nationalities and Citizenships: The Lessons of the French Experience for Germany and Europe", in Cesarani David & Mary Fullbrook (Eds.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London: Routledge, pp.: 74-87.
- Weisberg, J. 1992. "Daily Commuting Guest Workers: Employment in Israel of Arab Workers from the Administered Territories: 1970-1986." *Israeli Social Science Research* 7:67-85.
- Withol de Wenden, Catherine. 1994. "Citizenship and Nationality in France", in Baubock, Rainer (Ed.) *From Aliens to Citizens. Redefining the Legal Status of Immigrants*. Avebury: Aldershot.
- משרד מבקר המדינה. 1996. דו"ח מבקרת המדינה 46. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- משרד מבקר המדינה. 1998. דו"ח מבקרת המדינה 48. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
- נגיד בנק ישראל. 2002. דו"ח 2001. ירושלים.
- נתנון, רובי ורוני בר-צורי. 1999. "סקר עמדות הציבור כלפי עובדים ממדינות זרות". בתוך נתנון, רובי ולאח אחדות (עורכים), *הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל*. תל-אביב: הקבוץ המאוחד, עמ' 90-118.
- סבירסקי, שלמה ודבורה ברנשטיין. 1993. "מי עבד במה, עבור מי, ותמורת מה? הפיתוח הכלכלי של ישראל והתהוות חלוקת העבודה העדתית". בתוך רם, אורי (עורך), *החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים*. תל-אביב: ברירות.
- סיני, רותי. 10.1.02. "עובדים זרים: מדיניות המשלה רצופה החלטות נמרות". *הארץ* 1-א, 10.
- סיני, רותי. 16.1.02. "בניזרי: אין לנו מחויבות לספק עובדים זרים". *הארץ*, א-6.
- סיני, רותי. 31.1.02. "בהמש" אסר לגרש סינים עם היתרי עבודה שעזבו מעסיקהם". *הארץ*, א-11.
- סיני, רותי. 23.7.02. "שרון הורה לגרש 50,000 פועלים בתוך שנה", *הארץ*, א-1.
- עצומה הקוראת להפגנת חקלאים בפני משרד ראש הממשלה. 31.1.02.
- פישר, חנה. 1996. בדיקה השוואתית בין-לאומית של העסקת עובדים זרים - היקף, מעמד משפטי ומדיניות ציבורית (לא פורסם).
- פישר, חנה. 1999. "עובדים זרים-תמונת מצב, מסגרת פורמלית ומדיניות ממשלתית". בתוך נתנון, רובי ולאח אחדות (עורכים), *הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל*. תל אביב: הקבוץ המאוחד, עמ' 13-40.
- פון-ברייטנשטיין, סינה. 1999. "העובדים הפיליפינים בישראל". בתוך נתנון, רובי ולאח אחדות (עורכים). *הפועלים החדשים: עובדים ממדינות זרות בישראל*. תל-אביב: הקבוץ המאוחד, עמ' 205-225.
- פילק, דני, רמי אדוט והדס זיו. "מעגלי הדרה והכלה בנגישות לשירותי בריאות", רופאים לזכויות אדם בישראל (לא פורסם).
- פרלמן, מנחם, צבי אקשטיין, ואסף רבקה. 1999. "השלכות משקיות של העסקת עובדים זרים בענף הבניין". מאמר שהוצג ביום עיון: עובדים זרים בישראל. קבוצת מעלה החמישה.
- פישביין, עינת. 10.99. "מוגני חוקי עבודה הפכו לצידי זרים". *הארץ* א-1, א-10.
- פישביין, עינת. 5.00. "אף אחד לא רוצה לגרש את הזרים בעצמו". *הארץ*, א-6.
- קו לעובד. יולי 2002, דף מידע.
- קמפ, אדריאנה ורבקה רייכמן. 2000. "זרים במדינה יהודית: הפוליטיקה החדשה של הגירת עבודה בישראל". *סוציולוגיה ישראלית* ג (1): 79-110.
- קמפ אדריאנה ורבקה רייכמן (בדפוס) "אדוני עשני בלתי נראה: מהגרי עבודה אנגליסטים במדינה יהודית". בתוך יונה, יוסי, יהודה גוטמן ושלמה פישר (עורכים), *פרספקטיבות לא חילונית על חברה ותרבות בישראל*. מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקבוץ המאוחד.
- רוזנהק, זאב ואריק כהן. 2000. "דפוסי הכלה של 'עובדים זרים' ומשטר ההגירה בישראל: ניתוח השוואתי". *סוציולוגיה ישראלית* ג (1): 53-78.
- שנל, יצחק. 1999. *עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקר מדיניות.
- שנל, יצחק. 2001. *קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל*. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- Alexander, Michael. 2001. "Comparing Local Policies Toward Migrants: A Proposed Analytical Framework and Preliminary Survey Results". Paper Presented at the Metropolis Conference, Rotterdam. [http://www.international.Metropolis.net].
- Al-Haj, Majid and Elazar Leshem. 2000. *Immigrants from the Former Soviet Union in Israel: Ten Years Later*. Research Report. Haifa: The Center for Multiculturalism and Educational Research, University of Haifa.
- Bartram, David. 1998. "Foreign Workers in Israel: History and Theory." *International Migration Review* 32: 303-325.
- Baubock, Rainer. 1994. *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. England: Edward Elgar.
- Brubaker, Rogers (Ed.). 1989. *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham and London: University Press of America.
- Castles, Stephen and Mark Miller. 1993. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: Guilford Press.
- Castles, Stephen. 2000. *Ethnicity and Globalization*. London: Sage Publications.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin, and James F. Hollifield (Eds.). 1992. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford, California: Stanford University Press.

## המחברות

ד"ר אדריאנה קמפ, סוציולוגית, המחלקת לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.

ד"ר רבקה רייכמן, סוציולוגית, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה

המחברות מבקשות להודות לסיגל רוזן, אלון שרוני, ניבי קליין, תמרה ברסקי, אלי אורן וולנטין נבל על עבודתם המסורה באיסוף הנתונים, ולרגב נתנזון וכרמית רפפורט על עבודת העריכה. כמו כן, אנו מודות לברברה סבירסקי, שלמה סבירסקי ויוסי דהאן על הערותיהם המועילות. חלקים מן הדו"ח מבוססים על פרויקטים מחקריים שמומנו על ידי הקרן הלאומית למדע מיסודה של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ועל-ידי משרד המדע, התרבות והספורט; גם להם נתונה תודתנו.

## מרכז אדוה מודה לגופים ולפרטים הבאים על תמיכתם הנדיבה בפעילותו:

הקרן החדשה לישראל  
עיריית תל-אביב-יפו  
Jacob and Hilda Blaustein Foundation  
Heinrich Boell Foundation  
Ford Foundation  
Mr. Howard Horowitz and Ms. Alisse Waterston  
Levi Lassen Foundation  
MAZON: A Jewish Response to Hunger  
Middle East Peace Dialogue Network/Richard  
Goodwin  
Moriah Fund  
NOVIB  
Uniting Churches of the Netherlands  
US/Israel Women to Women

## הועד המנהל של מרכז אדוה

ד"ר יוסי דהאן, יו"ר  
גב' גילברט פינקל, גזברית  
ד"ר איסמעיל אבו-סעד  
ד"ר ניצה ברקוביץ  
ד"ר יוסי יונה  
פרופ' אורן יפתחאל  
פרופ' יוברט לו-יון  
ד"ר רבקה סויה  
ד"ר יצחק ספורטא  
ד"ר דני פילק  
ד"ר רחל קלוש  
ד"ר אורי רם

## ועדת ביקורת

עו"ד עובדיה גולסטני  
עו"ד דורי ספיבק

## הוועדה האקדמית המייעצת

ד"ר מאג'ד אל חאג'  
ד"ר נתן גובר  
ד"ר זאב דגני  
ד"ר הנרייט דהן  
פרופ' אברהם דורון  
ד"ר מוחמד חביב-אללה  
ד"ר חאתם כנאענה  
ד"ר שושנה מאיר-יאנג  
ד"ר אנדרה מזאוי  
ד"ר מרים מרעי  
פרופ' מרילין ספר  
ד"ר לינדה עפרוני  
ד"ר אילן פפה  
גב' יעל צדוק  
פרופ' יוסי קטן  
ד"ר דבורה קלקין-פישמן  
פרופ' פרנסיס רדאי  
פרופ' הנרי רוזנפלד  
ד"ר סעדיה רחמים  
פרופ' יהודית שובל  
פרופ' אלה שוחט  
פרופ' אריה שירום

## צוות קבוע

ברברה סבירסקי, מנהלת  
שלמה סבירסקי, מנהל פרויקט ניתוח תקציב המדינה  
אתי קונור-אטיאס, רכזת מחקר  
אלון אטקין, כלכלן  
נטע סילוני, מנהלת הדרכה וקשרי חוץ  
קטי רון, רכזת פיתוח משאבים  
יעל אייזנברג, רכזת מנהלית



A D V A <sup>ז</sup> ה <sup>כ</sup> ו <sup>ר</sup> ד <sup>מ</sup> א  
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL  
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל  
מרכז «אדא» - מלומות חול המסאווה והعدالة الاجتماعية في إسرائيل

מרכז אדווה ת.ד. 36529, חל-אביב 61364. טל': 5608871 (03); פקס: 5602205 (03)

Published by Adva Center. P.O. Box 36529, Tel-Aviv 61364, Israel.

Tel 972-3-5608871, Fax 972-3-5602205

Email: [advainfo@bezeqint.net](mailto:advainfo@bezeqint.net) Web site: [www.adva.org](http://www.adva.org)