Center for International Migration & Integration
CIMI
Founded by the
American Jewish Joint
Distribution Committee

רשות האוכלוסין וההגירה
Population and Immigration
Authority



עובדים זרים בישראל

2016

פרוייקט זה מומן בשיתוף האיחוד האירופי
EUROPEAN UNION

תוכן עניינים

מבוא **2**

1. כוח עבודה זר בישראל – סקירה **4**

1.1 איפיון כח עבודה זר בישראל והגדרות 4

1.2 התפתחות התופעה של העסקת כח עבודה זר בישראל 8

1.3 הסדרת גיוס והעסקה של עובדים זרים בישראל 10

1.4 העסקת כח עבודה זר בישראל: סיכום ומבט לעתיד 16

2. ממצאים **18**

2.1 עובדים זרים בפילוח ענפי – 2010–2015 19

2.2 עובדים זרים בפילוח למדינות מוצא – תמונת מצב שנת 2015 20

2.3 עובדים זרים בפילוח לגיל, מגדר וותק בארץ – תמונת מצב שנת 2015 23

2.4 עובדים זרים במבט כלל־ענפי ובפילוח למעמד, מגדר וותק בארץ – תמונת מצב שנת 2015 31

2.5 סיכום הממצאים 32

3. סיכום **34**

4. רשימת מקורות **36**

5. נספחים **39**

מבוא

הדו"ח נכתב על־ידי צוות הכולל בעלי תפקידים מהמרכז הבינלאומי להגירה וקליטה (CIMI) ומהאגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה וגב' עדי הרקוביץ־אמיר, דוקטורנטית בחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת חיפה. המושגים במסמך זה המתייחסים לקטגוריות שונות של מהגרים נקבעו על פי חקיקה ישראלית. הם אינם בהכרח משקפים את המושגים בהם עושה שימוש CIMI ואת האופן בו הארגון רואה קטגוריות שונות של מהגרים בישראל או בעולם. הצוות מודה לעו"ד שושנה שטראוס מהלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין וההגירה על הערותיה המועילות. המחקר לדוח והפרסום נתמכו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ועל ידי האיחוד האירופי.

בראשית שנות ה־90 של המאה העשרים החל המשק הישראלי לשלב עובדים זרים ממדינות מתפתחות במספר ענפי תעסוקה בהם נוצרה דרישה לידיים עובדות. מאז ועד היום נמצא נושא ההסדרה של העסקת עובדים זרים על סדר היום הציבורי ועל שולחנה של ממשלת ישראל. דו"ח זה מבקש לספק תמונת מצב עדכנית בהתייחס להיבטים שונים של תופעה מרכזית זו וכן לגבי הסדרים ומגמות אופייניות לענפים השונים בהם מועסקים עובדים זרים בישראל, תוך התמקדות בשנים 2010–2015. הדו"ח מתבסס על שתי שיטות ניתוח נתונים: האחת, סקירה מקיפה של מקורות מגוונים העוסקים בנושא של עובדים זרים בישראל, הכוללים דו"חות, פרסומים וניירות עמדה של גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים שונים, כמו גם של ספרות אקדמית בנושא. השנייה, ניתוח מקיף של נתונים מספריים אודות העובדים הזרים בישראל שסופקו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה וחלקם מתפרסמים כאן לראשונה.

הפרק הראשון עוסק באיפיון כח העבודה הזר בישראל על הקבוצות השונות המרכיבות אותו, וזאת על מנת ליצור את האבחנה הנדרשת בין אוכלוסיית העובדים הזרים לבין זרים אחרים השוהים ועובדים בישראל: עובדים פלסטינים וירדנים, אוכלוסיות של זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ועובדים ללא רשיון, וכן מסתננים מאריתריאה ומסודן. בהמשך הפרק מופיעה סקירה היסטורית של התפתחות התופעה ושל החקיקה והנהלים המסדירים את הגיוס וההעסקה של עובדים זרים.

הפרק השני עוסק במגמות עכשוויות בתופעת הגירת העבודה לישראל בהיבט הענפי והכלל־ענפי תוך התייחסות לפילוחים על פי: מדינות מוצא, גיל, מעמד חוקי, מגדר וותק שהייה בארץ. הפילוחים מבוססים על נתונים סטטיסטיים מקיפים שסופקו כאמור על ידי רשות האוכלוסין וההגירה. הפרק מציג ניתוח של הפילוחים השונים המדגים כיצד כל אחד משלושת הענפים המרכזיים מאופיין באוכלוסיית עובדים זרים ייחודית ומובחנת מהענפים האחרים.

הפרק השלישי מסכם בקצרה את הנקודות המרכזיות שעלו בדו"ח.

תופעת העובדים הזרים בישראל ממלאת תפקיד כלכלי וחברתי משמעותי בעשורים האחרונים. אנו תקווה כי בסיס הנתונים והניתוח המוצעים כאן, יסייעו לקובעי מדיניות, מומחים והציבור הרחב לרכוש הבנה מעמיקה אודות תופעת הגירת העבודה לישראל ומאפייניה הייחודיים.

01.
כח עבודה זר בישראל - סקירה

1.1 איפיון כח עבודה זר בישראל והגדרות

כח עבודה זר נוטל חלק במספר ענפים בשוק העבודה בישראל ומורכב מתת־אוכלוסיות שונות. אוכלוסיות אלה נבדלות ביניהן בהיבטים כגון: חוקיות העסקתן, גודלן המספרי והרכבן הדמוגרפי. להלן נגדיר כל אחת מהאוכלוסיות ונציג מספר מאפיינים מרכזיים אודותיהן.

א. עובדים זרים

1. עובדים זרים חוקיים

חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 מגדיר "עובד זר" כ"עובד שאינו אזרח ישראל או תושב בה"[1]. חוקיות מעמדו של עובד זה נקבעת בקיומם של שני תנאים: (1) המעסיק מחזיק בהיתר העסקה תקף, בענף מבין הענפים שבהם מתירה הממשלה להעסיק עובדים זרים. (2) לעובד הזר ישנה אשרת עבודה בתוקף לאותו ענף העסקה והוא רשום אצל אותו מעסיק לו ניתן ההיתר. רק מעסיקים בעלי היתר העסקה תקף מרשות האוכלוסין וההגירה רשאים להעסיק עובדים זרים והם רשאים להעסיק רק עובדים זרים שלהם אשרת עבודה ושהייה תקפה (רישיון ב/1) לענף הרלוונטי[2]. כפי שיפורט להלן, מספרי העובדים הזרים בענפים בניין וחקלאות כפופים למכסות מירביות שקובעת ממשלת ישראל. נתונים מעודכנים של רשות האוכלוסין וההגירה לסוף ספטמבר 2015 (רשות האוכלוסין וההגירה, 2015) מצביעים על כך כי בישראל שוהים כיום **76,946 עובדים זרים חוקיים**. כפי שניתן לראות בלוח 1 להלן, הענפים בהם מועסקים עובדים זרים חוקיים בישראל כיום הינם סיעוד (45,122 עובדים, 59% מסך העובדים הזרים החוקיים), חקלאות (21,618 עובדים, 28% מסך העובדים

1 יש להדגיש כי הגדרת "עובד זר" אינה כוללת זרים בישראל (למשל בני זוג של אזרחים ישראלים) אשר רישיון השהיה שלהם מקנה אפשרות עבודה (אשרת עבודה ב/1). הרישיון של אוכלוסיית זרים זו אינו מוגבל לענף מסוים ואינו נתון למכסות. הדו"ח להלן לא כולל בנתוניו את אוכלוסיה זו.

2 רשות האוכלוסין וההגירה קבעה מספר קריטריונים לקבלת היתר עבודה לעובד זר בכל הענפים: (1) לא עברו מעל 63 חודשים מיום כניסתו לראשונה של העובד הזר ברישיון עבודה; (2) אין לעובד הורים או ילדים השוהים בישראל; (3) גילו עד 60 (או גיל נמוך יותר בענפים מסויימים); (4) אינו בעל בעיות בריאות; (5) אין לו רישום פלילי בארצו.

הזרים החוקיים), בניין (7,010 עובדים, 9% מסך העובדים הזרים החוקיים) ועובדים מומחים[3] שונים (3,196 עובדים, 4% מסך העובדים הזרים החוקיים). על פי רשות האוכלוסין וההגירה[4], מדינות מוצא עיקריות מהן הגיעו העובדים כוללות את תאילנד וסרי לנקה בחקלאות; סין, מולדובה, רומניה, תורכיה ובולגריה בבניין; והפיליפינים, מולדובה, נפאל, הודו, סרי לנקה ומדינות נוספות בענף הסיעוד.

לוח 1: מספר העובדים הזרים החוקיים בישראל, חלוקה ענפית, 30.9.2015

ענף	סיעוד	חקלאות	בניין	מומחים	סה"כ
מספר עובדים זרים	45,122	21,618	7,010	3,196	**76,946**

בהיבט הענפי חל שינוי דרמטי לאורך השנים. בעוד שבשנת 1996 ענף הבניין היה הענף הגדול ביותר מבחינת מספר העובדים הזרים שהועסקו בו (58% מכל האשרות לעובדים זרים), ב-2009 ענף הסיעוד הפך לענף המרכזי (Kemp, 2010; Raijman and Kushnirovich, 2012). כתוצאה מהשינוי הענפי – הצטמצמותו של ענף הבניין והנסיקה של ענף הסיעוד ה"נשי" – ההרכב המגדרי של אוכלוסיית העובדים הזרים עבר אף הוא מהפך: בעוד שגברים היוו 85% מהעובדים הזרים החוקיים בשנת 1995, ב-2010 שיעורם הצטמצם ל-48% (Raijman and Kushnirovich, 2012). שיעור זה נשמר גם בשנת 2015[5]. בקרב העובדים הזרים הלא חוקיים, עליהם יפורט בסעיף 2 להלן, הפער בין אחוז הנשים והגברים הוא אף גדול יותר. בשנת 2015 רק 31%, פחות משליש מסך העובדים הזרים, היו גברים.

2. עובדים זרים לא חוקיים

קבוצה שנייה של עובדים זרים כוללת זרים שהיו בעבר עובדים זרים חוקיים בהתאם לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 כמפורט בסעיף 1 לעיל, אך נכון לשנת 2015 אינם עונים על קריטריון אחד לפחות של הגדרה זו. בסוף ספטמבר 2015 שוהים בישראל **16,234 עובדים זרים לא חוקיים**. עובדים אלה הועסקו בעבר כעובדים זרים חוקיים בעיקר בענף הסיעוד (11,915 עובדים, 73% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים) והשאר בענפים אחרים, כגון: בניין (998 עובדים, 6% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים), חקלאות (648 עובדים, 4% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים), תעשייה ושירותים (129 עובדים, פחות מ-1% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים) וכן עובדים מומחים שונים (813 עובדים, 5% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים).

3 על פי הגדרת רשות האוכלוסין וההגירה, עובד זר מומחה הינו נתין זר בעל ידע ברמת מומחיות גבוהה או בעל ידע חיוני וייחודי שאינו בנמצא בישראל וששכרו החודשי אינו נופל מפעמיים השכר הממוצע במשק למשרת שכיר. להגדרה זו במסמך "בקשה לקבלת היתר להעסקת נתין זר ב"ענף המומחים" לפי סעיף 1ג' לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991" ראה: http://piba.gov.il/Subject/ForeignWorkers/Forms/Documents/%D7%98%D7%95%D7%A4%D7%A1%D7%99%20%D7%91%D7%A7%D7%A9%D7%94%20%D7%9C%D7%9E%D7%95%D7%9E%D7%97%D7%99%D7%9D.pdf

4 נתונים שנמסרו על ידי האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה ומעודכנים ל-30.9.15.

5 נתונים שנמסרו על ידי האגף לתכנון מדיניות ברשות האוכלוסין וההגירה ומעודכנים ל-30.9.15.

לגבי קבוצה ניכרת של עובדים זרים לא חוקיים, עקב בעיה מיחשובית לא ניתן לקשר אותם לענף מסויים (1,693 עובדים, 10% מסך העובדים הזרים הלא חוקיים) (רשות האוכלוסין וההגירה, 2015) (ראה לוח 2 להלן).

לוח 2: מספר העובדים הזרים הלא חוקיים בישראל, חלוקה ענפית*, 30.9.15

ענף	סיעוד	חקלאות	בניין	מומחים	תעשייה ושירותים	ללא קישור להיתר בענף מסוים**	סה"כ
מספר עובדים זרים	11,915	648	998	813	129	1,693	**16,234**

* החלוקה הענפית הינה בהתאם לשיוך הענפי שהיה לעובד בהיותו חוקי. אין בכך בכדי להצביע על היותו מועסק בהכרח באותו ענף גם בתקופת מעמדו כעובד לא חוקי. בידי רשות האוכלוסין וההגירה לא קיים מידע על השיוך הענפי בפועל של העובדים הלא חוקיים.

** העדר קישור נובע מסיבה טכנית, כתוצאה מניתוק הקישור בין רשומת העובד לרשומת היתר ההעסקה שמכוחו הועסק בעבר.

ב. עובדים פלסטינים ועובדים יוממיים ירדנים

העסקתם של **עובדים פלסטינים** בתחומי מדינת ישראל כפופה למכסות עליהן מחליטה ממשלת ישראל ונקבעת לא רק על פי צורכי שוק העבודה, אלא גם על פי שיקולים ביטחוניים, מדיניים ופוליטיים (נתן, 2011; Nathan, 2015; Etkes, 2011). לעובדים הפלסטינים ישנו ביקוש בעיקר בענף הבניין שבו קיימת נכונות מצד מעסיקים ישראלים לקלוט עוד עובדים וכן בעבודות עונתיות בענף החקלאות (נתן, 2011). למרות המתיחות הביטחונית שהיוותה הזרז לתחילת גיוס העובדים הזרים ממדינות אסיה ומזרח אירופה השונות, הרי שהעסקתם של עובדים פלסטינים בשוק העבודה הישראלי, הגם שצומצם משמעותית מאז תחילת שנות ה-1990, לא הופסקה מעולם. עובדים אלה נכנסים לתחומי ישראל דרך המעברים בין ישראל ליהודה ושומרון. כל עובד פלסטיני מקבל רישיון עבודה מהמינהל האזרחי במשרד הביטחון המשמש אישור כניסה לישראל לצורך עבודה. יש לציין כי נוסף על עובדים פלסטינים בעלי רישיון עבודה, עובדים בישראל כמה אלפי פלסטינים שנכנסים לישראל בלא היתר ומוגדרים שוהים בלתי חוקיים (שב"חים) (נתן, 2011).

נכון לסוף יוני 2015 מועסקים בישראל 46,117 עובדים פלסטינים בעלי היתר, בעיקר בענף הבניין ומקצתם בענפי החקלאות והתעשיה. ובנוסף להם מועסקים 4,617 עובדים פלסטינים עונתיים בענף החקלאות. כמו־כן ל־4,023 פלסטינים מהגדה המערבית יש היתר לעבוד במזרח ירושלים וכן 26,456 עובדים פלסטינים הועסקו בשנה זו בהתנחלויות ישראליות ביהודה ושומרון (Nathan, 2015).

אזרחים ירדנים מועסקים כעובדים יוממיים בישראל. בהתאם להסכם שנחתם בין מדינת ישראל לממלכה הירדנית הוקצו היתרים ל־300 עובדים לענף התעשייה באיזור אילת[6] (Nathan, 2015). ביוני 2014 התקבלה החלטת ממשלה להגדיל

6 בפועל, לא כל בעלי ההיתרים נכנסים לעבוד לישראל ואלו שכן אינם נכנסים בכל יום. על כן, הנתון בנוגע לעובדים הירדנים המועסקים בענף התעשייה מתייחס למספר ההיתרים שהוקצו ולא למספר המועסקים.

את מספר ההיתרים לעובדים יוממיים ירדנים ב-1,500 היתרים נוספים[7] עבור ענף המלונאות באילת בשלוש פעימות. בראשית נובמבר 2015 החל ביצוע הפעימה הראשונה של החלטת הממשלה ו-172 עובדים יוממיים ירדנים החלו את עבודתם (רשות האוכלוסין וההגירה, 2015 ב).

בנוסף לעובדים הזרים ולעובדים הפלסטינים והירדנים, מוערך כי שתי אוכלוסיות זרים נוספות נוטלות חלק בשוק העבודה בישראל:

ג. זרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ועובדים ללא אשרה

נכון לדצמבר 2014, **91,000 זרים נכנסו לישראל עם אשרת תייר ונותרו בה** גם לאחר שפג תוקפה של אשרה זו[8]. ההשערה היא כי הם נשארו על מנת לעבוד בישראל באופן בלתי חוקי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015). 59.8% מזרים אלה מקורם ברפובליקות ברה"מ לשעבר, ומקצתם מרומניה (5.1%) ומקסיקו (3.6%) וכן ממדינות נוספות (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015). עובדים אלה מועסקים בשלל ענפים ואינם מתגוררים בהכרח באיזורים גיאוגרפיים בהם מרוכזות אוכלוסיות של עובדים זרים. על כן, למרות שמספרית מדובר בקבוצה גדולה מתוך סך כח העבודה הזר הלא־חוקי בישראל, איתור, זיהוי והרחקה של עובדים אלה נתקל בקשיים לאורך השנים (Nathan, 2015; Nathan, 2014).

ד. מסתננים

סעיף 1 לחוק למניעת הסתננות קובע כי מסתנן הוא מי שאינו תושב, שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול חוקית. נכון למועד ספטמבר 2015 שהו בישראל **44,599 מסתננים**. 73% מקורם באריתריאה, 19% מסודאן והשאר ממדינות אפריקה[9] אחרות או ממדינות שמחוץ ליבשת אפריקה (רשות האוכלוסין וההגירה, 2015). על פי הצהרת המדינה בבג"ץ 6312/10 קו לעובד – לא תנקטנה פעולות אכיפה כנגד מעסיקים של מסתננים מאריתריאה וסודן. הדבר מתקיים כל עוד אותם מסתננים לא קיבלו הוראת התייצבות במרכז השהייה הפתוח למסתננים ("חולות"), ומחזיקים ברישיון זמני לישיבת ביקור לפי סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל. ארגוני סיוע וחוקרים מעריכים כי רבים מהמסתננים מתפרנסים למחייתם בשוק העבודה השניוני, בעיקר בענפי המלונאות, המסעדנות ובעבודות משק בית (קו לעובד, 2014; לבנת, 2011; Yaron et al. 2013).

דו"ח זה יתמקד בשתי האוכלוסיות שתוארו בסעיף א' לעיל – עובדים זרים חוקיים ועובדים זרים לא חוקיים בישראל. פרק הממצאים של הדו"ח יציג תמונת מצב עכשווית, כולל מגמות ענפיות, מגדריות ואתניות בנוגע לשתי אוכלוסיות אלה.

7 החלטה מספר 1773: http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1773.aspx.
במסגרת החלטה זו נקבע כי המכסה תהיה תקפה עד שנת 2019 או עד שאחוז האבטלה באילת יעלה על 7.5%,לפי נתוני שירות התעסוקה.

8 יש לציין כי נתון זה עשוי להיות אומדן יתר, עקב טעויות רישום בגבול או שינוי מעמד בזמן שהייתם של עובדים אלה בישראל (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015, עמ' 5, הערת שוליים 4).

9 "המונח "מסתנן" משקף חקיקה ישראלית בלבד ואינו נמצא בשימוש מחוץ לישראל.

המשך פרק הסקירה נחלק לשני חלקים: החלק הראשון יעסוק בהתפתחות התופעה של העסקת כח עבודה זר בישראל מאז תחילת שנות ה־90 של המאה העשרים; החלק השני יתמקד בהסדרת הגיוס וההעסקה של עובדים זרים ויעסוק בשלושה הנושאים הבאים: א. חקיקה ותקנות בנושא העסקת עובדים זרים; ב. מאפיינים ענפיים בתעסוקת עובדים זרים; ו־ג. גופים והסדרים מרכזיים בנושא העסקת עובדים זרים.

1.2 התפתחות התופעה של העסקת כח עבודה זר בישראל

מאז סוף מלחמת ששת־הימים המשק הישראלי נשען על כח עבודה זר למילוי צרכיו. עד תחילת שנות ה־90 של המאה העשרים מדובר היה בעובדים פלסטינים מיומנים־למחצה משטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה שנכנסו לישראל כעובדים יוממיים והועסקו בשוק העבודה השניוני[10] בענפי הבניין, החקלאות והתעשייה (קמפ ורייכמן, 2008; Bartram, 1998). עובדים אלה מנו בתקופה זו כ־7% מסך כח העבודה האזרחי בישראל (Raijman and Kushnirovich, 2012). בתחילת שנות ה־90 של המאה העשרים חל שינוי חד ותופעת העובדים הזרים בישראל שאינם פלסטינים החלה לצבור תאוצה. התדרדרות במצב הפוליטי והבטחוני בעקבות האינתיפאדה הראשונה בשנת 1987 צמצמה משמעותית את כניסתם של פועלים פלסטינים לישראל ויצרה מחסור חמור בידיים עובדות בעיקר בענפי הבניין והחקלאות (רייכמן, 2009). במקביל, גלי עלייה גדולים בשנות ה־90 של המאה העשרים הביאו להכרח לספק צרכי דיור שהלכו וגדלו וללחץ מצד ארגוני הקבלנים (קמפ ורייכמן, 2008; Bartram, 1998).

בתחילת שנת 1993 החל גיוס מאסיבי של עובדים זרים ממדינות לא מפותחות שונות, בתחילה בעיקר מרומניה ותורכיה (עבור ענף הבניין) ותאילנד (עבור ענף החקלאות) (Bartram, 1998). המעבר של המשק הישראלי לכלכלה ניאו־ליברלית ואחוז הצמיחה הגבוה הפכו את ישראל ליעד אטרקטיבי עבור עובדים אלה (קושנירוביץ' ופילק, 2012).

בעקבות הגדלת המכסות ותופעת הגירת העבודה הבלתי חוקית, מספר העובדים הזרים בישראל עלה במהלך שנות ה־90 של המאה העשרים באופן עקבי ועבר את שיעורי העובדים הפלסטינים שהועסקו אי פעם בתחומי ישראל. בשנת 1993, עובדים זרים חוקיים וכח עבודה זר בלא היתר היוו 1.6% מכח העבודה האזרחי (משרד העבודה והרווחה, 2001) כאשר בשנת 1997 שיעור זה כבר זינק ל־8.5% (אקשטיין, 2007) עם 164,000 עובדים זרים חוקיים וכח עבודה זר בלא היתר בישראל בשנה זו[11] (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003; קמפ ורייכמן, 2008; אקשטיין, 2010). במהלך שני העשורים האחרונים אחוז העובדים הזרים מתוך סך כח העבודה האזרחי ידע עליות ומורדות. נכון לשנת 2015, שיעור העובדים הזרים החוקיים והלא־חוקיים מתוך סך כח העבודה האזרחי בישראל עומד על 2.5%[12].

10 שוק העבודה השניוני מוגדר כקבוצת העיסוקים בה נדרשת מהעובד הכשרה מוקדמת מועטה, שכר העבודה נמוך, אפשרויות הניידות המקצועית מצומצמות והמאופיינת בתחלופה גבוהה של עובדים (Portes, 1981).

11 על פי הגדרות הלמ"ס, הנתון מתייחס לעובדים זרים חוקיים בעלי אשרת עבודה תקפה ולזרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונותרו לעבוד בה באופן בלתי חוקי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003).

12 יצוין כי נתון זה אינו כולל את אוכלוסית הזרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונשארו גם לאחר שאשרתם פגה. משוער כי רבים מהם עובדים בישראל ללא אשרה. במידה ואוכלוסיה זו נכללת בחישוב, שיעור הזרים מתוך סך כח העבודה האזרחי בישראל עולה בשנת 2015 ל־5%. לשיעור העובדים הזרים מתוך סך כח העבודה האזרחי בשנים אחרות ראה אקשטיין (2007) ו־Kemp. (2010).

העובדים הזרים מועסקים בישראל בשלושה ענפים עיקריים: בניין, חקלאות וסיעוד וענף רביעי כולל עובדים זרים מומחים בתחומי ידע שונים. כך, אחד מסימני ההיכר של המדיניות להעסקת עובדים זרים בישראל היא היותה **מגזרית** – הן בהיבט של אפשרות התעסוקה רק במסגרת ענפים מסוימים והן בהיבט קיומן של מערכות רגולטיביות מובחנות לכל אחד מהענפים (קמפ וכפיר, 2012). בעוד שבענפי הבניין והחקלאות העובדים הזרים תפסו את מקומם של העובדים הפלסטינים, גיוס עובדים זרים לענף הסיעוד יצר נישה תעסוקתית חדשה בעלת מאפיינים ייחודיים הכוללת אפשרות להעסיק עובדים המתגוררים בבתי המעסיקים הסיעודיים (רייכמן, 2009).

פתיחת השער הראשי של המדינה לכניסת עובדים זרים הביאה לפתיחה של שערים "צדדיים" להגירה בלתי חוקית (רייכמן, 2009) ולשהיה ממושכת של מהגרים אלה בתחומי המדינה. בשנת 2002, לאחר 9 שנים בהן מספר העובדים הזרים בישראל האמיר למעל 200,000 איש[13], החליטה ממשלתו של אריאל שרון על מדיניות "השמיים הסגורים" לגיוס כח אדם זר, שמטרתה הפחתה משמעותית של מספר העובדים הזרים בישראל. ההחלטה התקבלה כחלק מתכנית רפורמה כלכלית רחבה יותר של משרד האוצר שביקשה להחליף את העובדים הזרים בעובדים ישראלים מובטלים דרך יישום תכניות עידוד יציאה לעבודה (Kemp, 2010). תכנית "השמיים הסגורים" ונקיטת יד קשה נגד זרים בלא היתר באמצעות גירוש אמנם צמצמה את מספר העובדים הזרים החוקיים והזרים בלא היתר בישראל למשך זמן מה (בר־צורי, 2009); בענף הבניין אף הביאה להחלפתם על ידי עובדים ישראלים וכן פלסטינים (Nathan, 2014); אך מספרם שוב עלה כעבור מספר שנים (קמפ וכפיר, 2012).

מאז תכנית "השמיים הסגורים" היו אמנם תקופות בהן עובדים זרים הוחלפו כאמור בעובדים פלסטינים (בענף הבניין) או בעובדים ישראלים (בענף החקלאות), אך יש הטוענים כי בבחינה כוללת על פני שנים, מאז יישום התכנית לא חל צמצום ממשי במספר האשרות להבאת עובדים זרים חדשים (Kemp, 2010). אלא, התרחשו בעיקר שינויים בכמות האשרות בכל ענף ובתקופות השהיה המותרות. הדבר השפיע בעיקר על ענף הבניין שהצטמצם משמעותית, במקביל לצמיחה של מספר העובדים הזרים בענף הסיעוד (קמפ וכפיר, 2012; רייכמן, 2009; Bank of Israel, 2007).

13 על פי הגדרות הלמ"ס, הנתון מתייחס לעובדים זרים חוקיים בעלי אשרת עבודה תקפה ולזרים שנכנסו לישראל באשרת תייר ונותרו לעבוד בה באופן בלתי חוקי (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2003).

1.3 הסדרת גיוס והעסקה של עובדים זרים בישראל

א. חקיקה ותקנות בנושא העסקת עובדים זרים[14]

קיימים ארבעה חוקים עיקריים המסדירים את תנאי העסקתם של עובדים זרים בישראל[15]:

1. חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991

חוק זה קובע את חובות מעסיקי עובדים זרים כלפי רשויות המדינה וכלפי העובד הזר ובפרט החובה לקבל היתר העסקה מרשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים לשם העסקת עובד זר. כלפי רשויות המדינה, חובה על המעסיק להעסיק רק עובד זר בעל רישיון ישיבה ועבודה בתוקף, בהתאם להיתר העסקה תקף שקיבל המעסיק מהרשות, ולעמוד בתנאי ההיתר; לשלם אגרות ותשלומים שונים בשל העסקת עובד זר; ולאפשר למפקחים מטעם הרשויות המוסמכות לעיין במסמכי ההעסקה של העובד לצורך פיקוח נדרש. כן החוק מסמיך את הרשויות, בנסיבות נדרשות, לדרוש מהמעסיק להפקיד כספים לטובת העובד הזר שישמשו, בין היתר, להבטחת יציאתו מישראל במועד, או להפקיד ערבות לצורך הבטחת זכויות העובד ועוד. החוק קובע כי לשם העסקת עובד זר, על המעסיק לקבל אישור ממוסד רפואי במדינת המוצא ביחס למצבו הבריאותי של העובד; להתקשר עם העובד הזר בחוזה עבודה בכתב; להסדיר עבור העובד הזר ביטוח רפואי הכולל סל שירותים כפי שקבע שר הבריאות; ולספק לעובד הזר מגורים הולמים. הסמכות לקבוע הוראות לפי נחלקת בין שר הכלכלה לשר הפנים, כאשר שר הכלכלה ממונה על ביצוע הוראות הנוגעות לתנאי העסקה ודיני עבודה ואילו שר הפנים ממונה על ביצוע הוראות הנוגעות להיתרי העסקה, למעבר של עובדים בין מעסיק למעסיק ועוד.

2. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952

חוק זה מסדיר את הכניסה לישראל ואת סוגי האשרות והרישיונות לישיבה בישראל. בנוגע לשהייתם של עובדים זרים בישראל, נקבעו מספר הוראות ספציפיות:

1. הגבלת האשרה ורישיון הישיבה לענף מסוים ומניעת מעבר לתחומי עיסוק שלגביהם לא ניתן היתר מרשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים[16].
2. התניית אשרה ורישיון ישיבה בקיום הוראות חוק עובדים זרים, התשנ"א–1991. ככלל, החוק קובע אפשרות להארכת תקופת שהייתו של עובד זר ב–5 שנים ו–3 חודשים לכל היותר, מלבד עובד זר בענף הסיעוד.

14 לרשימת התקנות המלאה בנושא עובדים זרים ראה לוח ד בנספחים.

15 חלק מהנתונים בתת־פרק זה מבוססים על דו"ח שפורסם על־ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ראה: זעירא ומשה, 2015).

16 בעוד שהיתר ההעסקה ורישיון העבודה מוגבלים לענף מסוים, הרי שבאפשרותו של עובד זר לעבור ממעסיק למעסיק (באותו ענף) בהתאם לחוק ולנהלים. אפשרות המעבר בין מעסיקים קיימת משנת 2006 בעקבות החלטת בג"ץ לבטל את "הסדר הכבילה", שלפיו היתר ההעסקה של העובד הזר הותנה בכך שיעבוד רק אצל אותו מעסיק שהביאו לישראל. עד אז כל הפרה של ההסדר, כגון: עזיבת המעסיק או העסקה בעבודה נוספת, גררה שלילת ההיתר של העובד והסתכנות בגירוש (Raijman and Kushnirovich, 2012). בג"ץ קבע בפסיקתו (בג"ץ 4542/02) כי הסדר הכבילה איננו מידתי, פוגע בזכויות היסוד של העובדים הזרים, בזכותם הטבעית לחירות ובחופש הפעולה של האדם ועל כן יבוטל.

3. בנוגע לענף הסיעוד באופן ספציפי, נקבעו בשנת 2014 שתי תקנות מכח חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952 – סעיף 3א(ג2), המסמיך את שר הפנים להתקין תקנות בעניין מעבר של עובדים זרים בין מעסיקים שונים בענף הסיעוד. שתי התקנות הינן: תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד–2014 וכן תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גיאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד–2014. הראשון מהווה אמצעי בקרה על מספר המעסיקים שעובדים זרים בענף הסיעוד רשאים לעבור ביניהם והשני קובע איזורים גיאוגרפיים שרק בהם עובדים זרים בענף הסיעוד יהיו רשאים לעבוד.

3. חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם, התשנ"ו–1996

חוק זה מסדיר העסקה בפועל של עובדים זרים באמצעות קבלני כח אדם. החוק קובע כי קבלן כח אדם הנותן שירותי כח אדם של עובדים שאינם תושבי ישראל, נדרש לקבל היתר מיוחד משר הפנים וכן לעמוד בתנאים מיוחדים שקבע השר, בין היתר, הפקדת ערובה בידי רשות האוכלוסין וההגירה, בסכום כפי שנקבע בתקנות. זאת, להבטחת מילוי חובותיו על־פי חוק.

4. חוק שירות התעסוקה, התשי"ט–1959

חוק זה מסדיר תיווך עובדים זרים באמצעות לשכות פרטיות שקיבלו היתר מיוחד לשם כך מאת שר הפנים, כאשר התיווך יהא בכפוף לתנאים שקבע שר הפנים, הרשאי לקבוע כי הלשכה הפרטית תיתן גם שירותים של טיפול בהעסקת העובדים הזרים שהיא תיווכה, כפי שנעשה בתחומי הסיעוד והחקלאות. בין היתר, לשכה פרטית לתיווך וטיפול בעובדים זרים נדרשת להפקיד בידי רשות האוכלוסין וההגירה ערבות בסכום שנקבע בתקנות להבטחת מילוי חובותיה על־פי חוק.

בנוסף לארבעה חוקים אלה, קיימים שני תחומים הנוגעים להעסקת עובדים זרים, שלגביהם המדיניות נקבעת בהחלטות ממשלה ובנהלים שאינם במסגרת חקיקה (זעירא ומשה, 2015):

5. מכסות מירביות למתן היתרים להעסקת עובדים זרים

בענפי הבניין וחקלאות קיימות מכסות מירביות להיתרי העסקה של עובדים זרים. קביעה, צמצום או ביטול מכסות מירביות של עובדים זרים בענפים השונים נקבעים בהחלטות ממשלה. החלטות אלו מתקבלות בהתאם לשינויי מדיניות, צרכי המשק ולעיתים בהתאם להסכמים שהמדינה חותמת עם גופים יציגים של מעסיקי עובדים זרים.

בשנים 2010–2015 ממשלת ישראל קבעה את המכסות המירביות הבאות של היתרים לעובדים זרים בענפי הבניין והחקלאות[17]:

לוח 3: מכסות מירביות של היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי הבניין והחקלאות, 2010-2015[18]

ענף	2010	2011	2012	2013	2014	2015
בניין	9,000	8,000	8,000	8,000	15,000	20,000
חקלאות	26,000	24,500	24,500	24,000 ו-1,000–24,999 עובדים עונתיים	24,999 ו-500–24,999 עובדים עונתיים	24,999 ו-500–24,999 עובדים עונתיים

6. תנאים או סייגים להיתרים ופעילות מעסיקים ומתווכים (קבלני כח אדם ולשכות פרטיות לתיווך)

תנאים מיוחדים בנוגע להעסקה או לתיווך עובדים זרים בהתאם להחלטות ממשלה מפורטות, וכן הסדרים ליישום החלטות אלו, או החלטות מדיניות אחרות, נקבעים בנהלי עבודה וחוזרים של רשות האוכלוסין וההגירה המתעדכנים מעת לעת. נהלים וחוזרים אלה המיישמים את חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 וחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 עוסקים בנושאים שונים כגון: אופן הגשת בקשה להיתרים מצד מעסיקים וגורמי תיווך והארכתם, מעבר עובדים זרים בין מעסיקים ובין לשכות תיווך פרטיות, הארכת אשרות שהיה של עובדים זרים ועוד[19].

ב. תעסוקת עובדים זרים לפי ענפים

כאמור, עובדים זרים מועסקים בשוק העבודה השניוני בישראל, ככח־אדם מיומן למחצה בשלושה ענפים עיקריים: סיעוד, בניין וחקלאות. להלן נפרט בקצרה מגמות עיקריות ומדיניות העסקה של עובדים זרים בשלושה ענפים אלה.

1. ענף הסיעוד

השמת עובדים זרים בענף הסיעוד מתבצעת באמצעות לשכות פרטיות. תפקידן של הלשכות הוא בין השאר הסדרת רישום המטופלים והעובדים הזרים אל מול רשות האוכלוסין וההגירה, סיוע בהליכי ההעסקה ופיקוח על התנהלות תקינה של ההעסקה ויחסי העובד עם המטופל. עם זאת, המטופלים הסיעודיים הם המעסיקים הישירים של העובדים הזרים ועליהם לשאת בחובות המעסיק כלפי עובד הסיעוד הזר בהתאם לדיני העבודה החלים בישראל (זעירא ומשה, 2015). עליהם להסדיר לעובד הזר ביטוח רפואי וביטוח לאומי, לספק לו מגורים הולמים בביתו של המטופל ולהעסיקו בהיקף של משרה מלאה לפחות. על המעסיקים (המטופלים בעלי ההיתר) להיות רשומים בלשכה פרטית מורשית. על פי רשות

17 המקור: נתונים שנמסרו על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, 9.11.2015.

18 2010: 1.10.2009 עד 31.9.2010. 2011: 1.10.2010 עד 30.6.2011

19 לעיון בנהלים והחוזרים ראה: http://www.piba.gov.il/Regulation/Pages/default.aspx.

האוכלוסין וההגירה, נכון לאוקטובר 2015, 101 לשכות תיווך בענף הסיעוד מורשות לעסוק בהשמת עובדי סיעוד זרים[20]. על פי נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, על הלשכה לעסוק אך ורק בהבאה, תיווך וטיפול בעובדים זרים ומטופלים סיעודיים בענף הסיעוד ונאסר עליה להעסיק עובדים זרים או ישראלים במתן טיפול סיעודי. הלשכות אחראיות להבטחת תעסוקה לעובדים הזרים שנכנסו לישראל באמצעותן בשנה הראשונה לשהייתם בארץ. על פי נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, על מתן שירותיה רשאית הלשכה לגבות מהמעסיקים תשלום חד־פעמי בגין השמת עובד זר של 2,000 ש"ח כולל מע"מ וכן תשלום חודשי בגין שירותיה השוטפים עד לסכום של 70 ש"ח כולל מע"מ. באשרת עובד הסיעוד הזר לא מצוין שם הלשכה או המעסיק, אלא רק עבודתו בענף הסיעוד כמו גם האזורים בארץ שבהם רשאי לעבוד. העובד הזר רשאי לעבור בין מעסיקים בעלי היתר העסקה בתוקף הרשומים בלשכה תוך עמידה בחובת הודעה מראש לפני התפטרות. גיוס עובדים זרים בענף הסיעוד אינו מוגבל במכסות אלא נגזר ממספר העובדים הזרים לסיעוד הנדרשים בישראל וקריטריונים נוספים המבוססים על היקף וסוג הפעילות של הלשכות הפרטיות מידי שנה. הבאתם של עובדים חדשים נמשכת כל העת ולראייה, זהו כאמור הענף בעל מספר העובדים הזרים הגדול ביותר בישראל בשנים האחרונות (זעירא ומשה, 2015; Kemp, 2010; Raijman and Kushnirovich, 2012).

2. ענף החקלאות

בדומה לענף הסיעוד, בענף החקלאות פועלות לשכות פרטיות שתפקידן הוא לתווך בין העובדים הזרים לבין חקלאים בעלי היתר תקף להעסקתם. הרישיונות לתיווך עובדים זרים מוענקים ללשכות, בעוד היתרי ההעסקה ניתנים לחקלאים על ידי רשות האוכלוסין וההגירה ובהמלצת משרד החקלאות ופיתוח הכפר (Raijman and Kushnirovich, 2012). חל איסור על יחסי עובד־מעסיק בין הלשכה לעובד ועל החקלאי בעל ההיתר להעסיק במישרין את העובד הזר בהתאם לחוק עובדים זרים, התשנ"א–1991 ובכפוף לתנאי ההיתר (זעירא ומשה, 2015). נכון לאוגוסט 2014, בענף החקלאות פועלות 15 לשכות פרטיות[21] (רשות האוכלוסין וההגירה, 2014). הלשכות הפרטיות מספקות שירותים כגון: סיוע לעובד מול הרשויות (למשל, מיצוי זכויותיו במוסד לביטוח לאומי), סיוע בפתרון בעיות בין העובד לבין המעסיק הישיר ועוד. כעת גיוס העובדים הזרים לענף החקלאות מתבצע רק באמצעות הסכמים בילטראליים בין ישראל לבין מספר מדינות שולחות (להלן סעיף ג').

3. ענף הבניין

בניגוד לענפי הסיעוד והחקלאות בהם מקבלי השירות (המטופל או החקלאי בהתאמה) הם הנושאים בחובות המעסיק ונעזרים בלשכות תיווך לשם גיוס העובדים והשמתם, בענף הבניין[22], העובדים הזרים מועסקים החל משנת 2005 באמצעות תאגידי כח אדם הנושאים ברוב חובות המעסיק והמשלמים את שכרם (זעירא ומשה, 2015). בשנת 2015 פעלו בישראל 33

20 רשימת לשכות תיווך בענף הסיעוד (מעודכן לאוקטובר 2015):
http://www.piba.gov.il/Subject/ForeignWorkers/siod/PrivateOffices/Documents/siud_table_update011015.pdf

21 רשימת הלשכות בענף החקלאות (מעודכן לאוגוסט 2014):
http://piba.gov.il/PublicationAndTender/Publications/Documents/haklaut-offices.pdf

22 רשימת תאגידים מורשים בענף הבניין (מעודכן ל־2015):
http://piba.gov.il/Subject/ForeignWorkers/ForeignWorkers/Documents/taagidim2015.pdf

תאגידים מורשים בענף הבניין. התאגידים הללו מקבלים מרשות האוכלוסין וההגירה היתרים לשם העסקת עובדים זרים הנמצאים בישראל ומורשים לעבוד בענף הבניין וכן באפשרותם להזמין עובדים זרים חדשים במסגרת הסכמים בילטראליים בענף הבניין (להלן סעיף ג') ולהעסיקם בכפוף למכסות. על התאגיד חלים דיני העבודה ככל מעסיק בישראל, בכלל זה, תשלומים כגון: דמי ביטוח לאומי, דמי הבראה ודמי מחלה של העובד הזר. כמו כן, התאגיד חייב בתשלום כל האגרות וההיטלים בגין העסקת העובדים הזרים. גם המעסיקים בפועל (קבלני הבניין) בעלי חובות כלפי העובד הזר בהתאם לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם, התשנ"ו–1996 וחוק עובדים זרים, התשנ"א–1991 (זעירא ומשה, 2015).

ג. גופים והסדרים מרכזיים בנושא העסקת עובדים זרים

סוגיות הנוגעות להעסקת עובדים זרים מטופלות בישראל תחת מספר רשויות שלטוניות. רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים הוקמה בעקבות החלטת ממשלה[23] מאפריל 2008 מתוך צורך לרכז את הטיפול בכניסה לישראל, ברישום האוכלוסין ובעובדים הזרים תחת קורת גג ארגונית אחת (נתן, 2009). בהקמת רשות האוכלוסין וההגירה קובצו תחומי פעילות והסמכויות הנלוות אליהן בנושא הסדרת מעמד חוקי של תושבים וזרים ובאכיפת החוקים בנוגע לשהות זרים ולתעסוקת זרים, שעד הקמת הרשות היו פזורים במשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה), משרד הפנים ובמשרד לביטחון פנים. בתחום ההסדרה, רשות האוכלוסין וההגירה אמונה על מתן היתרים להעסקת עובדים זרים, הנפקת אשרות לעובדים זרים בהתאם למדיניות הממשלה ומתן רישיונות לתאגידי כח אדם ולשכות פרטיות בהתאם לחוק. בתחום האכיפה, רשות האוכלוסין וההגירה אחראית על יישום החוקים המתייחסים לשהות ותעסוקת זרים, על צמצום מספר העובדים הלא חוקיים ושימור זכויותיהם של העובדים הזרים החוקיים. יש לציין כי לצד רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הכלכלה ממשיך למלא תפקיד בנושא העובדים הזרים, בעיקר בהיבטי האכיפה על מעסיקי עובדים זרים וטיפול בתלונות עובדים על פגיעה בזכויותיהם. כאמור בסעיף א' לעיל, את המכסות המירביות של העובדים הזרים לענפים השונים או שינויים במכסות קיימות, קובעת ממשלת ישראל מדי שנה, לעיתים במסגרת הדיון על התכנית הכלכלית. המכסה לכל ענף וענף נקבעת כאמור לעיל על סמך צורכי הענף והמלצות משרדי הממשלה. בנוסף, עניינים הקשורים בהעסקת עובדים זרים בישראל נידונים במספר ועדות בכנסת. הוועדה העיקרית שבהן היא הועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים שהוקמה לראשונה בכנסת ה–14 ופעלה עד הכנסת ה–19. ועדה זו עסקה במכלול היבטים הנוגעים להעסקת עובדים זרים כגון: פיקוח על תנאי העסקה, בחינת התנהלות הממשלה ורשויות האכיפה, חקיקה ועוד[24]. בהתאם לתחומי סמכותן עוסקות בנושא עובדים זרים בישראל גם ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, וועדת הפנים והגנת הסביבה (זעירא ומשה, 2015).

כמו כן, מאז תחילת שנות ה–90 של המאה העשרים ועם הווצרותה של תופעת העובדים הזרים בישראל הוקמו על־ידי הממשלה ועדות מומחים וועדות בין־משרדיות שונות שביקשו לבחון סוגיות הנוגעות לגיוס והעסקת עובדים זרים בישראל. עבודת הועדות משקפת את הלבטים הקיימים סביב גיוס והעסקה של עובדים זרים בישראל והמלצותיהן נועדו לסייע לממשלה בגיבוש מדיניותה בתחום זה. המנדט של חלק מהועדות עסק בבחינת הסדרת העסקה בענף מסוים,

23 החלטת ממשלה 3434 מתאריך 13.04.08: http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3434.aspx.

24 החל מהכנסת ה–20 הוקמה במקומה "הועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור".

בעוד ועדות אחרות הוקמו לצורך גיבוש מדיניות כללית, על־ענפית. מספר ועדות שהוקמו ביוזמת הממשלה המליצו על צמצום מספר העובדים הזרים בישראל ועידוד תעסוקה של ישראלים (ועדת בן־שלום (1997); ועדת בוכריס (2001); ועדת אקשטיין (2007)). ועדות חשובות אחרות הן ועדת רכלבסקי (2002) שהמליצה על הקמת רשות הגירה ממשלתית ועל בסיסה הוקמה מנהלת ההגירה במשטרת ישראל (שבהמשך הוחלפה על ידי רשות האוכלוסין וההגירה) וועדת אנדורן (2004) שבעקבותיה בוצעה רפורמה בענף הבניין באמצעות קביעת מנגנוני רישוי מיוחדים לתאגידי כח אדם. שתי ועדות עסקו בבחינת גיוס והעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד. ועדת סובל (2006) המליצה על שינוי שיטת ההעסקה של עובדי הסיעוד הזרים להעסקה באמצעות לשכות פרטיות מקצועיות. ועדה נוספת (ועדת שושני) הוקמה בשנת 2013 על מנת לבחון את הנהלים החלים על לשכות פרטיות לענף הסיעוד בכל הקשור לגיוס של עובדי סיעוד זרים חדשים. המלצותיה הוגשו לאחרונה לשר הפנים ואושרו על ידו. כיום רשות האוכלוסין וההגירה החלה בתהליך יישומן.

הסכמים בילטראליים

הפעילות לקידום הסכמים בילטראליים בין מדינת ישראל למדינות המוצא של העובדים הזרים היא עמוד התווך להסדרת העסקתם של העובדים הזרים בישראל. בהתאם למדיניות ממשלת ישראל, בשנים האחרונות עיקר הסדרת גיוסם והעסקתם של העובדים הזרים בישראל, מלבד בענף הסיעוד[25], נעשה באמצעות הסכמים בילטראליים. עקרונות ההסכמים הבילטראליים מבוססים על ביצוע תהליך שקוף ומבוקר שמטרתו קידום שמירת זכויות העובדים הזרים בעת גיוסם לעבודה בישראל ובכלל זה מניעת תופעות של דמי תיווך ועמלות גבוהות שנגבו מהם על ידי גורמים פרטיים במדינת המוצא ובישראל וכן ווידוא הגעתם של עובדים בעלי הכשרה מקצועית מתאימה. בין השנים 2005–2013 התקבלו מספר החלטות ממשלה שעניינן גיוס עובדים זרים במסגרת הסכמים בילטראליים בין ממשלת ישראל לבין ממשלותיהן של מדינות שולחות וזאת על מנת להגביל הבאה של עובדים שלא באמצעות הסכם מפוקח[26]. הסכמים אלה מונעים מלשכות תיווך פרטיות בישראל מלתקשר ישירות עם לשכות פרטיות במדינת המוצא. ההסכמים הבילטראליים כוללים מנגנון גיוס מוסכם בין המדינות. בענף הבניין כולל מנגנון הגיוס בחינות מיון מקצועיות לעובדים. העובדים המגיעים לישראל עוברים הדרכה העוסקת בזכויותיהם, מקבלים הסבר על חוזה העבודה וכן מידע כללי על אורחות החיים בישראל. ההעסקה נעשית באמצעות חוזה העסקה אחיד וכן נקבעים תשלומים מירביים המותרים לגבייה מהעובד (זעירא ומשה, 2015). בנוסף, מקבלים העובדים זכותון בשפתם וכן את פרטי ה"קו החם", מוקד שירות העומד לרשות העובדים לצורך פניות לקבלת מידע ולתלונות. "הקו החם" החל את פעילותו בחודש יולי 2012

25 יש לציין כי לאחרונה נחתם הסכם לפיילוט מצומצם לגיוס עובדי סיעוד מנפאל הכולל הכשרה ייעודית.

26 ראה: החלטת ממשלה 4408 (חכ/263), 15.3.15: עובדים זרים בענף החקלאות http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4408.aspx; החלטת ממשלה 4194, 29.1.12: עובדים זרים – ועידוד תעסוקת ישראלים http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4194.aspx; החלטת ממשלה 3453, 10.7.11: עידוד תעסוקת ישראלים ומכסות עובדים זרים בענף הבניין והסדרת כניסת עובדים זרים בענף הסיעוד http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2011/Pages/des3453.aspx; החלטת ממשלה 1274, 24.1.10: מדיניות הממשלה בתחום עובדים זרים המשך – דיון http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1274.aspx; החלטת ממשלה 752, 14.9.09: העסקת עובדים זרים בחקלאות http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2009/Pages/des752.aspx; החלטת ממשלה 3996, 24.8.08: מדיניות הממשלה בנושא עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des3996.aspx; החלטת ממשלה 4024, 31.7.05: היתרים להעסקת עובדים זרים http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des4024.aspx.

והוא מופעל עבור רשות האוכלוסין וההגירה על ידי המרכז הבינלאומי להגירה וקליטה (CIMI). ה"קו החם" מתעד את הפניות והתלונות המגיעות באמצעות הטלפון ומקורות נוספים עבור רשות האוכלוסין וההגירה, אשר מנתבת אותן לגורמי האכיפה השונים. "הקו החם" עומד בקשר עם העובדים, באמצעות מתורגמנים לשפות הרלוונטיות, לצורך השלמת מידע או עדכון על סיום הטיפול.

כיום מועסקים בישראל במסגרת הסכמים בילטראליים עובדים בענף הבניין (מתוקף הסכמים עם מולדובה, בולגריה ורומניה)[27] ובענף החקלאות (מתוקף הסכם עם תאילנד וכן עבור עובדי חקלאות עונתיים עם סרי לנקה). מאז חתימת ההסכמים, הבאת עובדים זרים לישראל בענפים אלו נעשית רק במסגרת ההסכמים הבילטראליים. כאמור, בשנת 2015 נחתם לראשונה פיילוט לגיוס ולהעסקת עובדי סיעוד מנפאל באמצעות הסדר בילטראלי. תהליכי משא ומתן לחתימה על הסכמים נוספים לענף הסיעוד מתקיימים מול מולדובה וסרי־לנקה.

ההסכם הבילטראלי הראשון עסק בהבאת עובדים זרים לענף החקלאות ונחתם בין ישראל לתאילנד בסוף שנת 2010 (הסכם TIC - Thailand-Israel Cooperation). במסגרת הסכם זה, שהו בישראל בין השנים 2010–2014 12,600 עובדי חקלאות מתאילנד. כמו כן, בתקופה זו שהו בישראל באמצעות ההסכם הבילטראלי עם סרי לנקה כ–460 עובדי חקלאות עונתיים ממדינה זו. בענף הבניין נחתם הסכם בילטראלי עם בולגריה בסוף שנת 2011, עם מולדובה בשנת 2012 ועם רומניה ביולי 2014. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לסוף ספטמבר 2015, סך העובדים ששהו עד היום בישראל במסגרת הסכמים בילטראליים עם מולדובה, בולגריה ורומניה הינו 2,529. בימים אלו מתקיימים תהליכי משא ומתן מול סין ומול אוקראינה לחתימה על הסכם בילטראלי לענף הבניין.

במחקר על השפעת ההסכמים הבילטראליים על העסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבניין נמצא כי להסכמים הייתה השפעה ניכרת על תהליך גיוס העובדים הזרים בענפים אלה, התהליך עבר מידיים פרטיות לגורמים מדינתיים ובינלאומיים והם הביאו לירידה דרמטית בגובה דמי הגיוס שנגבו מהעובד הזר עבור בקשתו לעבוד בישראל, מעשרות אלפי דולרים לתשלומים מפוקחים ומורשים בלבד. עם זאת ולמרות ההסכמים, לפי מחקרים שנעשו (רייכמן וקושנירוביץ', 2014) וכן כפי שעולה בתלונות המתקבלות ב"קו החם", מתקיימות עדיין הפרות של זכויות העובדים בענפי הבניין והחקלאות, כגון: אי תשלום בגין עבודה בשעות נוספות וימי מחלה ואי מתן תנאי מגורים הולמים. בשנת 2014 התקבלו ב"קו החם" 1,372 פניות ותלונות של עובדים זרים שהגיעו במסגרת ההסכמים הבילטראליים, מתוכן 32% היו בנושאי שכר שונים ו–25% בנושאי התנהלות המעסיק או חברת כח האדם (לרבות המגורים שסיפקו לעובדים). בשנת 2015 מספר הפניות והתלונות עלה ל–1,557, כאשר 33% היו בנושאי שכר ו–28% בנושאי התנהלות המעסיק או חברת כח האדם. נושאים נוספים שעובדים פנו בגינם ל"קו החם" הינם לדוגמא: מעבר מעסיק, היעדר עבודה וחזרה לארץ המוצא.

1.4 העסקת כח עבודה זר בישראל: סיכום ומבט לעתיד

מאז ראשית שנות ה–90 של המאה העשרים חלה התרחבות משמעותית של כניסת עובדים זרים לישראל והתפתחה הסתמכות מובנית על כח עבודה זר במספר ענפים מרכזיים. כניסת העובדים הזרים לישראל נובעת הן מהיותה של ישראל

27 כמו־כן, מתקיים כיום מו"מ בנושא עם אוקראינה ועם סין.

מדינה מפותחת דיה למשוך אליה עובדים ממדינות מתפתחות והן עקב הליברליזציה של שוק העבודה בישראל (דלה־פרגולה, 2012). כח עבודה זר בישראל כולל מספר אוכלוסיות: עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים וכן עובדים פלסטינים וירדנים. נכון לחודש נובמבר 2015, בישראל שוהים כ־77,000 עובדים זרים חוקיים, כ־16,200 עובדים זרים לא חוקיים וכ־81,600 עובדים פלסטינים וירדנים. כח העבודה הזר בישראל הכולל שלוש אוכלוסיות אלה מונה מעל 174,000 איש. בנוסף להם קיים מספר משוער של 91,000 תיירים שנשארו בישראל לאחר שפגה אשרתם וכן כ־44,500 מסתננים, שמשוער כי חלק ניכר מהם עובדים בישראל.

העסקה של עובדים זרים חוקיים בישראל היא מגזרית: עובדים אלה מועסקים במסגרת שלושה ענפים מרכזיים: סיעוד, חקלאות ובניין (ענף רביעי הינו ענף המומחים), ולכל ענף מנגנוני גיוס והעסקה ייחודיים. בענף הסיעוד והחקלאות עובדים זרים מגויסים והעסקתם מוסדרת באמצעות לשכות פרטיות ייעודיות לכל ענף. בענף החקלאות המעסיק הוא החקלאי ובענף הסיעוד המעסיק הוא המטופל הסיעודי. בענף הבניין הזמנתם והעסקתם של עובדים זרים מתבצעות באמצעות תאגידי כח אדם. לאורך השנים חל שינוי דרמטי בהיבט הענפי. ענף הבניין שהיה הגדול ביותר הצטמצם משמעותית והפך לענף השלישי בגודלו, בעוד ענף הסיעוד נסק והפך לענף ההעסקה הגדול ביותר של עובדים זרים בישראל, שאף אינו נתון למכסות.

למרות שהעסקת עובדים זרים ממלאת תפקיד כלכלי וחברתי משמעותי, היא מעלה, כמו בארצות מפותחות רבות אחרות, סוגיות מורכבות הקשורות באופי ובאיזון הרב־תרבותי בחברה המקומית (דלה־פרגולה, 2012) ועשויה להשפיע גם על הדפוסים הקיימים של אי־שוויון (רייכמן, 2009). הגיוס היזום של עובדים זרים יצר קבוצות פגיעות והעלה צורך בפיקוח הדוק על זכויות העבודה שלהם (רייכמן, 2009; קמפ ורייכמן, 2008; אבינרי ועמיתים, 2009). אל הסוגיה הזו גם נדרש משרד מבקר המדינה בדו"ח האחרון (מבקר המדינה, 2015).

עם התפתחות התופעה של השתלבות עובדים זרים במשק הישראלי חלה התקדמות בנושא ההסדרה של תחום זה תוך ניסיון לשמור על איזון בין צרכי המדינה, צרכי המעסיקים ושמירת זכויותיהם של העובדים הזרים. מבין מנגנוני ההסדרה הקיימים בולטים ההסכמים הבילטראליים שנחתמו זה מכבר בין ישראל ומספר מדינות מקור שהביאו לצמצום בפגיעה בזכויות העובדים הזרים ובהסדרת גיוסם ולהגברת מודעותם של העובדים הזרים לזכויותיהם. יתרונותיהם של הסכמים אלו עומדים מאחורי שאיפתה של ממשלת ישראל להרחיב את יישומם לכלל הענפים בהם מועסקים העובדים הזרים ושמספר עובדים גדול ככל האפשר יגויס ויועסק במסגרת הסכמים מסוג זה.

מספר אתגרים בנוגע להסדרת העסקתם של עובדים זרים עומדים בפני רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2016. לאחר סיום הליכי חקיקה תלויים ועומדים, על רשות האוכלוסין וההגירה יוטל להטמיע ולהפעיל הסדר "פיקדון" עבור מסתננים השוהים בישראל וכן עבור העובדים הזרים בענף הסיעוד ויתכן אף בענף החקלאות. מטרת הפיקדון היא צבירת סכומי כסף כתחליף לפיצויי פיטורין ותשלומי פנסיה עבור עובדים זרים ומסתננים, אשר יימסרו להם בעת יציאתם מישראל במועד יציאת קבע. בנוסף, רשות האוכלוסין וההגירה תפעל במהלך שנה זו לקידום גיוס מפוקח של עובדי סיעוד זרים בהסדרים בילטראליים שקופים תוך יישום והרחבת תוכניות הפיילוט שהחל בהן מול מספר מדינות.

02.
ממצאים

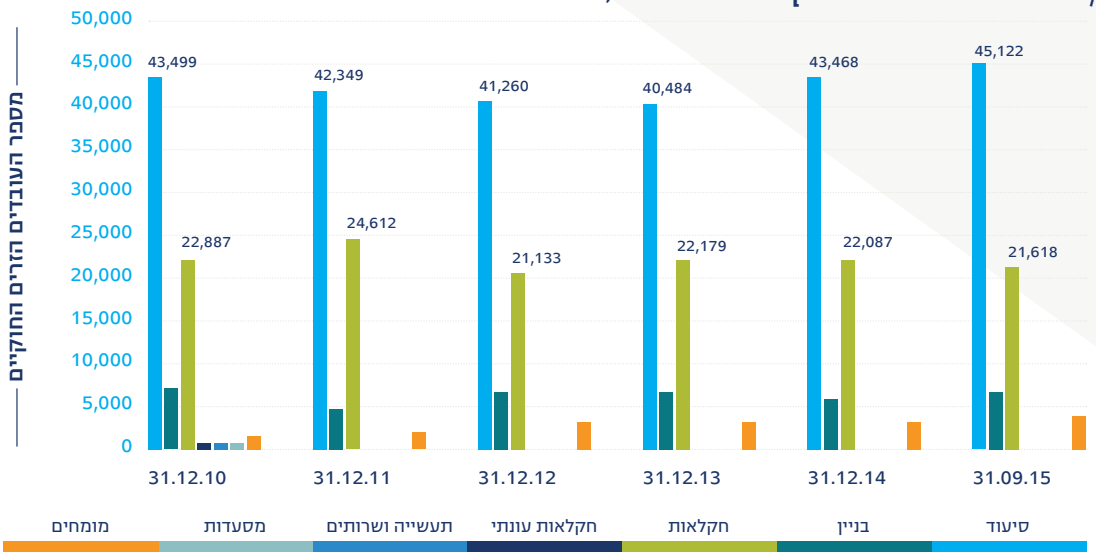
כפי שפורט בפרק הסקירה, עובדים זרים מועסקים בישראל במסגרת ארבעה ענפים: סיעוד, חקלאות, בניין וענף המומחים. מאז תחילת שנות ה-90 של המאה העשרים, ראשיתה של תופעת הגירת העבודה לישראל, חלו שינויים משמעותיים בהיקף העסקת עובדים זרים בענפים השונים: ענף הבניין הצטמצם בצורה ניכרת, ענף הסיעוד התרחב וענף החקלאות שמר על יציבות יחסית לאורך השנים מבחינת מספר העובדים הזרים שהועסקו בו. פרק זה מבקש לסקור **מגמות עכשוויות** בתופעת הגירת העבודה לישראל. בחלק הראשון יוצגו נתונים אודות הפילוח הענפי של עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים בחמש השנים האחרונות (2010-2015). בחלקים השני עד הרביעי תוצג תמונת מצב לשנת 2015 המתארת את אוכלוסיות העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים בפילוח על פי מדינות מוצא, גיל, מעמד חוקי, מגדר וותק שהיה בארץ.

2.1 עובדים זרים בפילוח ענפי - 2015-2010

1. עובדים זרים חוקיים

תרשים 1 להלן מציג את מספרי העובדים הזרים החוקיים בישראל בשנים 2010-2015 בפילוח ענפי[28].

תרשים 1 // מספר העובדים הזרים החוקיים - פילוח ענפי, 2010-2015



* בשנת 2013 בוטל ענף המסעדות ועובדים זרים שפים הועברו לענף המומחים. בשנת 2014 בוטל ענף התעשייה והשירותים.

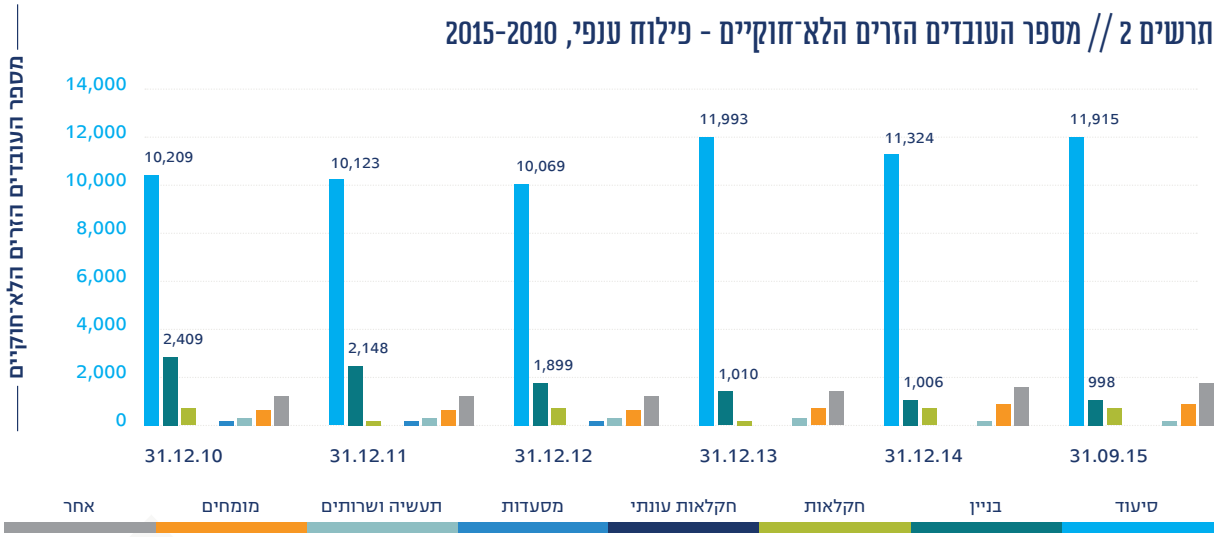
28 מטעמים גרפיים, מספר העובדים האבסולוטי בכל שנה מוצג עבור שני הענפים המרכזיים: סיעוד וחקלאות. עבור מספרי העובדים בענפים האחרים ראה פרק הנספחים, לוח א.

כפי שניתן לראות בתרשים 1 לעיל, הענף בו מועסק מספר העובדים הזרים הרב ביותר הינו ענף הסיעוד. מגמה זו נמשכת בחמש השנים האחרונות, כאשר שנת השיא הינה שנת 2015, עם 45,122 עובדי סיעוד זרים מועסקים כדין בישראל. הענף השני בגודלו לאורך חמש השנים שבין 2010 ל-2015 הינו ענף החקלאות עם כמחצית ממספר העובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד. בהתאם למספרי המכסות המירביות שנקבעו על ידי הממשלה (ראה לוח 3 בפרק הסקירה), מספר העובדים הזרים בענף החקלאות נע בחמש השנים האחרונות סביב כ-20,000 עובדים, כאשר בשנת השיא, שנת 2011, הועסקו כדין בישראל מעל 24,000 עובדים זרים בענף החקלאות. ענף הבניין הוא הענף השלישי בגודלו ומספר העובדים הזרים המועסקים בו כדין נע בין 5,200 ל-7,000 עובדים בחמש השנים האחרונות. בענף זה חלה תנודתיות קלה בין השנים 2010-2015, כאשר שיעור עובדי הבניין הזרים עלה וירד לסירוגין משנה לשנה. בהיבט כלל-ענפי, מאז שנת 2012 ניכרת מגמת עלייה בסך מספר העובדים הזרים החוקיים המועסקים בישראל.

2. עובדים זרים לא חוקיים

החלוקה הענפית של עובדים זרים לא חוקיים נקבעת על פי ההיתר בו החזיקו כאשר היו במעמד של עובדים חוקיים. על פי היתר זה, עולה כי עובדים זרים אשר הגיעו לישראל לענף הסיעוד מועסקים באופן בלתי חוקי במספרים הגדולים ביותר, עם פער משמעותי לעומת עובדים זרים שהגיעו לישראל לשאר הענפים (ראה להלן תרשים 2[29]). בהשוואה בין ארבעת ענפי התעסוקה המרכזיים, הענף השני בגודלו אשר העובדים הזרים שהגיעו לעבוד במסגרתו נשארו בישראל אך אינם מועסקים כדין, הינו ענף הבניין.

תרשים 2 // מספר העובדים הזרים הלא-חוקיים - פילוח ענפי, 2010-2015

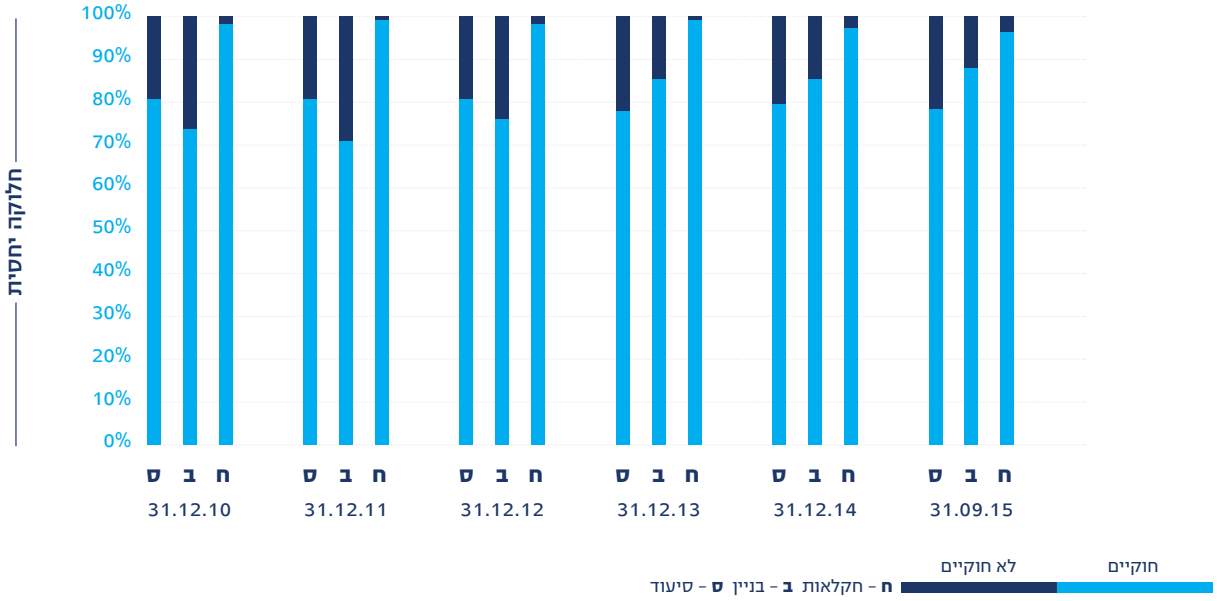


* ענף "אחר": עובדים זרים לא חוקיים שאינם מקושרים להיתר בענף מסויים
** כאמור לעיל, החלוקה הענפית של עובדים זרים לא חוקיים נקבעת על פי ההיתר בו החזיקו כאשר היו במעמד של עובדים חוקיים.

29 מטעמים גרפיים, מספר העובדים האבסולוטי בכל שנה מוצג עבור שני הענפים המרכזיים: סיעוד וחקלאות. עבור מספרי העובדים בענפים האחרים ראה פרק הנספחים, לוח ב.

תרשים 3 להלן מציג את החלוקה היחסית של עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים בשלושה הענפים המרכזיים – סיעוד, בניין וחקלאות. ממנו עולה כי אחוז העובדים הזרים הבלתי חוקיים בענף הסיעוד נע סביב כ-20% בשנים שבין 2010–2015, בענף הבניין קיימת תנודתיות ואחוז העובדים הזרים הבלתי חוקיים נע בין 13%–29% באותן השנים ואילו בענף החקלאות, אחוז העובדים הבלתי חוקיים הינו מזערי.

תרשים 3 // חלוקה יחסית של עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים, לפי ענף, 2010-2015



2.2 עובדים זרים בפילוח למדינות מוצא - תמונת מצב שנת 2015

1. עובדים זרים חוקיים

הרכב מדינות מוצא ייחודי מאפיין את כל אחד משלושה הענפים המרכזיים בהם מועסקים עובדים זרים. אחת הסיבות לכך היא חתימת הסכמים בילטראליים בין ממשלת ישראל לבין מספר מדינות שולחות בנוגע לגיוס עובדים זרים בענפי הבניין (מולדובה, בולגריה ורומניה) והחקלאות (תאילנד). בעוד בענף הבניין מוצא מרבית העובדים הינו בסין (3,284 עובדים) ובמולדובה (2,099 עובדים)[30], בענף החקלאות חלק ארי מן העובדים הינו מתאילנד (21,034 עובדים)[31]. בענף הסיעוד, קיים פיזור גיאוגרפי רב יותר של מדינות מוצא, הכולל את הפיליפינים באופן השכיח ביותר (15,200 עובדים) ולאחר מכן את הודו (9,998 עובדים), מולדובה (7,765 עובדים), סרי לנקה (5,061 עובדים) ונפאל (3,052 עובדים) (ראה תרשימים 4[32] 5[33] ו-6 להלן).

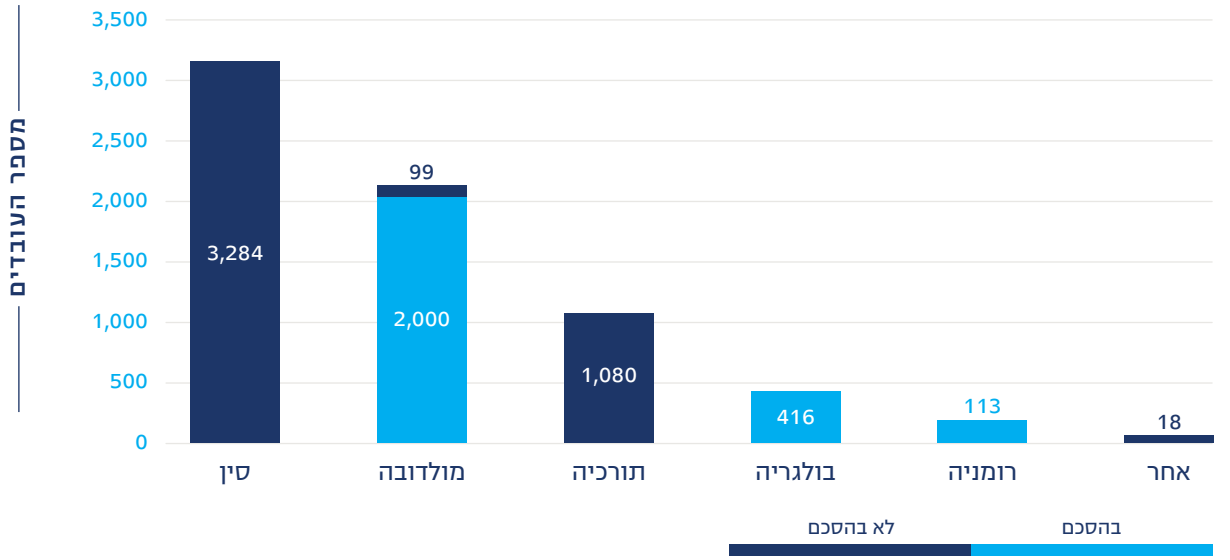
30 2,000 מתוכם גויסו באמצעות הסכם בילטראלי בין ממשלות ישראל ומולדובה. ראה תרשים 4.

31 14,300 מתוכם גויסו באמצעות ההסכם הבילטראלי בין ממשלות ישראל ותאילנד. השאר הינם עובדים ותיקים שהחלו את עבודתם בישראל טרם חתימת הסכם זה בסוף שנת 2010. ראה תרשים 5.

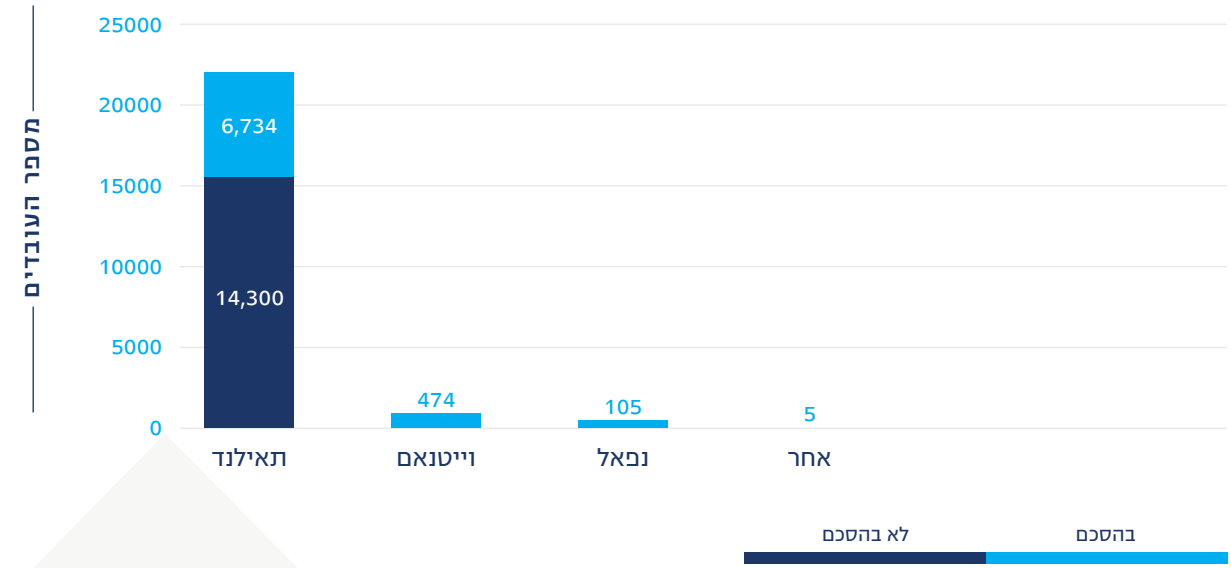
32 כפי שניתן לראות בתרשים 4 וצוין לעיל, שלושה הסכמים בילטראלים נחתמו עבור גיוס עובדים זרים לענף הבניין: עם בולגריה (בסוף שנת 2011), עם מולדובה (בשנת 2012) ועם רומניה (ביולי 2014).

33 העובדים הזרים מנפאל ומויטנאם גויסו לעבודה בישראל לפני החלת ההסכם הבילטראלי עם תאילנד. ממועד חתימת ההסכם בסוף 2010, עובדים זרים לענף החקלאות מגויסים רק מתאילנד.

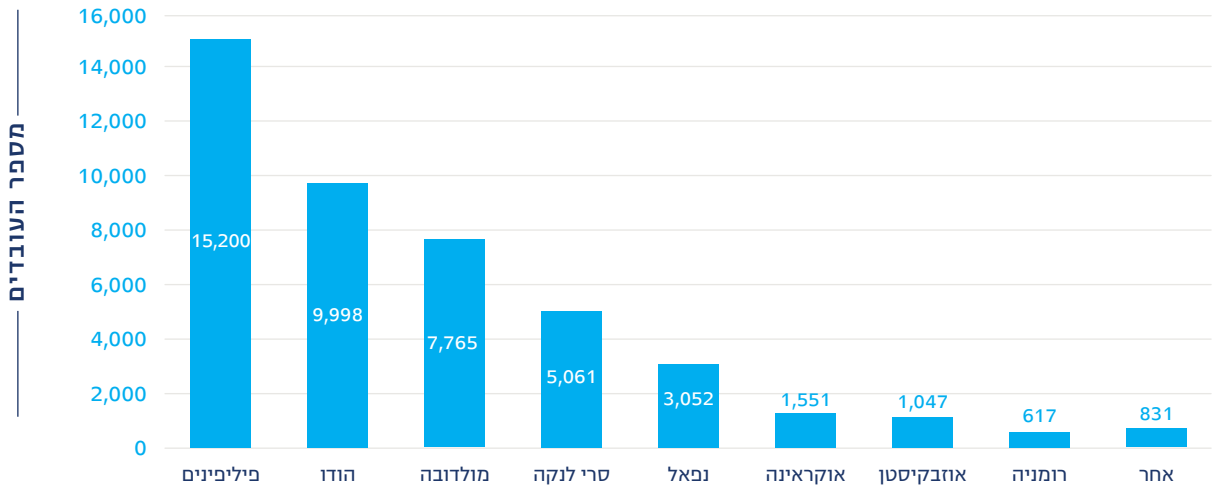
תרשים 4 // עובדים זרים חוקיים בענף הבניין - פילוח למדינות מוצא עיקריות ולעובדים בהסכם/לא בהסכם, ספטמבר 2015



תרשים 5 // עובדים זרים חוקיים בענף החקלאות - פילוח למדינות מוצא עיקריות ולעובדים בהסכם/לא בהסכם, ספטמבר 2015



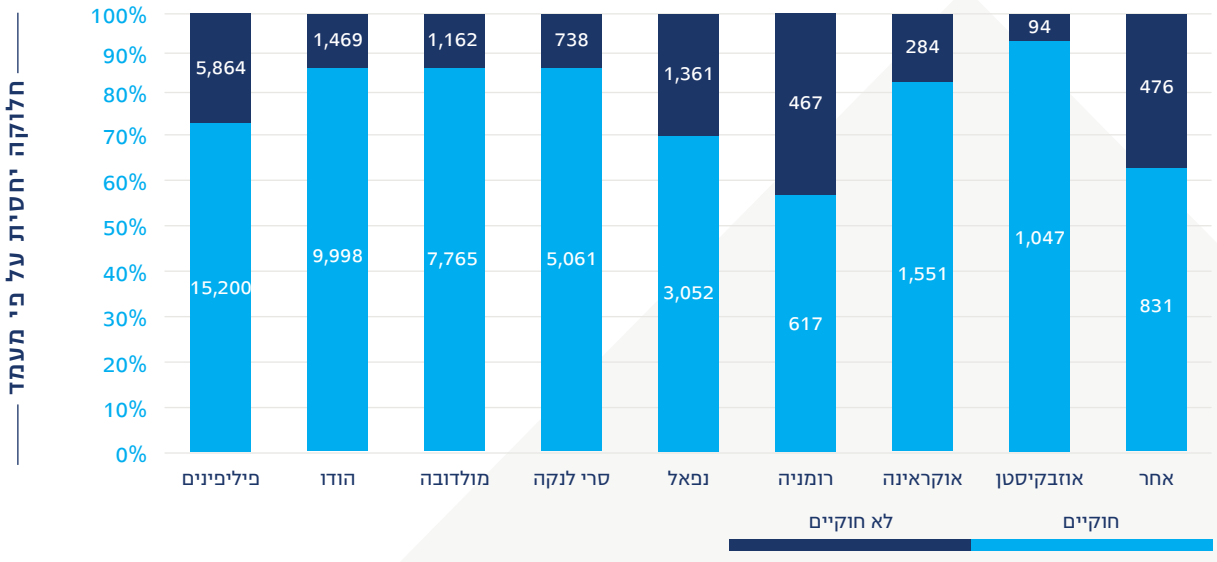
תרשים 6 // עובדים זרים חוקיים בענף הסיעוד - פילוח למדינות מוצא עיקריות, ספטמבר 2015



2. עובדים זרים לא חוקיים

ההרכב הגיאוגרפי של מדינות המוצא בקרב העובדים הזרים הלא חוקיים דומה להרכב המדינות של העובדים הזרים החוקיים. עם זאת, בפילוח המעמד של העובדים הזרים בישראל על פי מדינות המוצא השונות ובשלושה הענפים, עולה כי **בענף הסיעוד, מספר משמעותי של עובדים זרים לא חוקיים מקורם בשלוש מדינות מוצא**. כך, כ-28% מסך עובדי הסיעוד **מהפיליפינים** הינם עובדים לא חוקיים (5,864 עובדים), כ-31% מעובדי הסיעוד **מנפאל** (1,361 עובדים) ו-76% מסך העובדים **מרומניה** (467 עובדים) (ראה תרשים 7 להלן).

תרשים 7 // עובדים זרים בענף הסיעוד - פילוח למדינות מוצא ומעמד, ספטמבר 2015



2.3 עובדים זרים בפילוח לגיל, מגדר וותק בארץ – תמונת מצב שנת 2015

ככלל עובדים זרים מורשים לעבוד בישראל לתקופה קצובה שבסיומה עליהם לעזוב את הארץ. תקופת השהיה המרבית המותרת היא עד 5 שנים ו–3 חודשים מיום כניסת העובד הזר לישראל. אך יש החרגות מכלל זה. בענף הסיעוד, עובד זר המועסק על ידי מטופל יחיד, רשאי לבקש הארכה אף מעבר לתקופה זו. כמו־כן, בענף הבניין התקבלו לאורך השנים החלטות משותפות של שרי הפנים, האוצר והכלכלה על הארכות גורפות של רישיונות העבודה של עובדים זרים בענף זה, אף מעבר לתקופה הקצובה[34]. הנתונים בפרק זה מציגים את מספרי העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים בפילוח לשלוש קבוצות וותק שהיה בארץ (עד 3 שנים; בין 3 ל–6 שנים; מעל 6 שנים) ולשש קבוצות גיל (עד 30; 31–40; 41–50; 51–60; מעל 61). עבור אוכלוסיית העובדים הזרים החוקיים והעובדים הזרים הלא־חוקיים מוצגים בנפרד הנתונים לנשים ולגברים.

1. עובדים זרים חוקיים

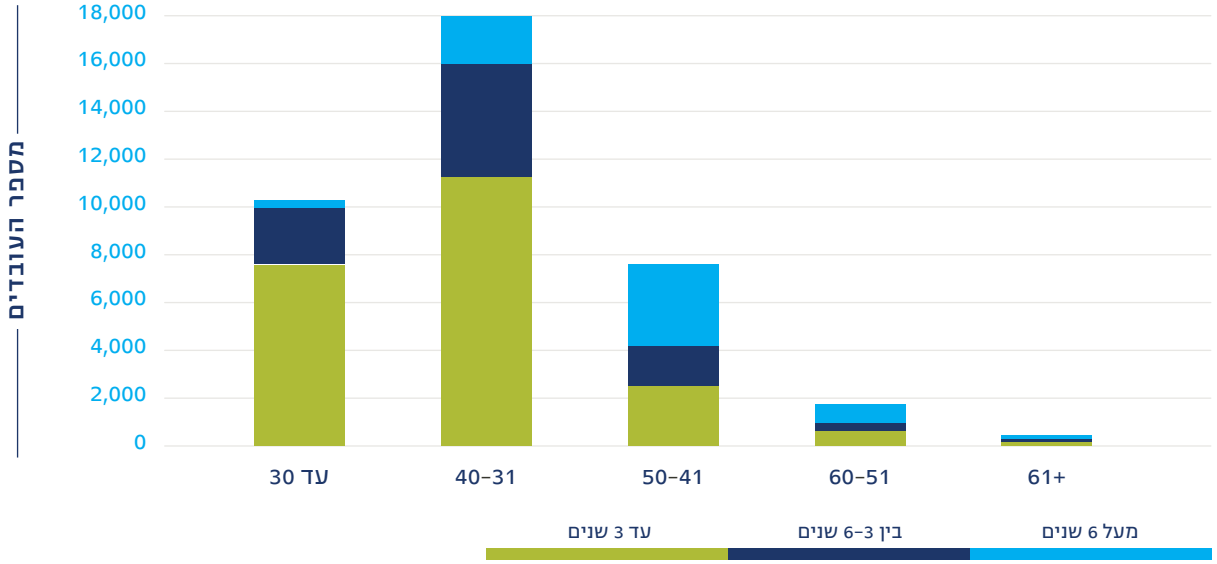
לוח 4 ותרשימים 8 ו–9 להלן מציגים את מספרי העובדים הזרים החוקיים בישראל בשנת 2015 בפילוח לקבוצות גיל, מגדר וותק בארץ. מהם עולה כי בקרב נשים וגברים גם יחד, קבוצת הגיל והותק הנפוצה ביותר הינה של עובדים זרים בגילאים שבין 31–40 המועסקים בארץ תקופת זמן של עד 3 שנים. בקרב גברים, הקבוצה השנייה בגודלה היא עובדים זרים צעירים בגילאי עד 30 המועסקים בארץ פרק זמן של עד 3 שנים (ראה להלן תרשים 8). בקרב הנשים עולה תמונה שונה: **עובדות זרות, המועסקות על פי רוב בענף הסיעוד, נשארות לעבוד בישראל פרקי זמן ארוכים יותר מאשר עובדים זרים**. בקבוצת הגילאים 31–40 עובדות זרות המועסקות בישראל מעל 6 שנים מהוות את הקבוצה השנייה בגודלה (הקבוצה הראשונה הינה כאמור נשים העובדות בישראל עד 3 שנים) ובקבוצות הגיל של 41–50 ו–51–60 מועסקות מעל 6 שנים מהוות את הקבוצה הגדולה ביותר (ראה להלן תרשים 9).

לוח 4: עובדים זרים חוקיים (גברים ונשים), בפילוח לגיל וותק בארץ, ספטמבר 2015

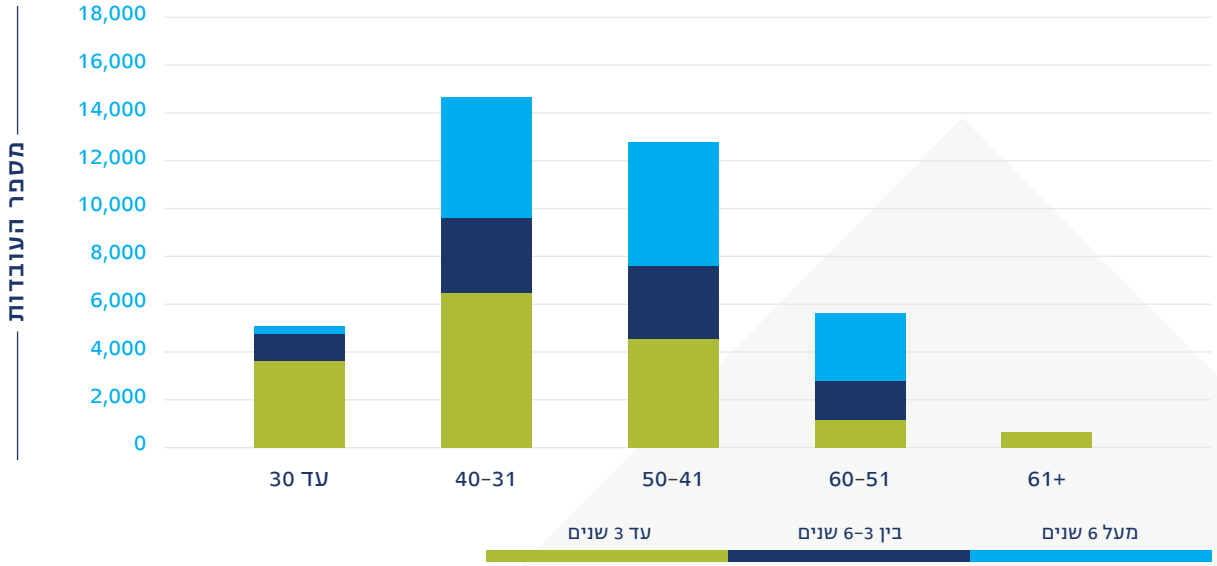
	גברים				נשים				מגדר לא ידוע	
וותק / גיל	עד 3 שנים	3–6 שנים	+6 שנים	סה"כ	עד 3 שנים	3–6 שנים	+6 שנים	סה"כ	סה"כ	סכום כולל
עד 30	7,585	2,592	280	10,457	3,561	894	328	4,783	223	**15,463**
31–40	11,300	4,727	2,031	18,058	6,160	3,322	4,725	14,207	852	**33,117**
41–50	2,458	1,741	3,243	7,442	4,436	3,174	5,202	12,812	747	**21,001**
51–60	413	173	691	1,277	1,179	1,536	2,640	5,355	244	**6,876**
61+	66	35	34	135	24	39	271	334	20	**489**
סה"כ	21,822	9,268	6,279	37,369	15,360	8,965	13,166	37,491	2,086	**76,946**

34 ראה למשל חוזר ראש מנהל 11/15, 17.6.2015 – הארכה גורפת של רישיונות העבודה (ב/1) לעובדים זרים בענף הבניין לתקופה נוספת מעל 63 חודשים. http://www.piba.gov.il/FormsAndRegulations/Notice/Documents/1115_extending.pdf

תרשים 8 // עובדים זרים חוקיים (גברים), בפילוח לקבוצות גיל ולותק בארץ, ספטמבר 2015

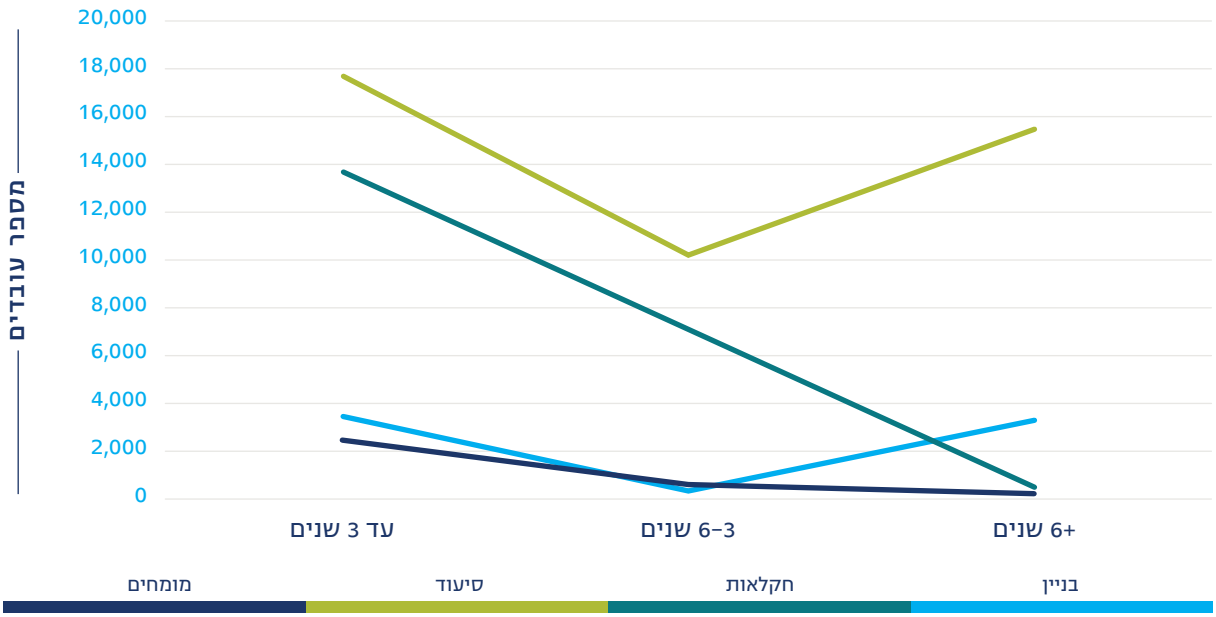


תרשים 9 // עובדות זרות חוקיות (נשים), בפילוח לקבוצות גיל ולותק בארץ, ספטמבר 2015



הפערים בין גברים לנשים בנוגע לותק השהיה בישראל באים לידי ביטוי בפערי הותק בין ענפים המאופיינים כענפים "גבריים" (בניין וחקלאות) ו"כנשיים" (סיעוד). כפי שניתן לראות בתרשים 10 להלן, **ענף הסיעוד, בו מועסקות בעיקר נשים, ואשר מאופיו מצריך דפוס העסקה ממושך, הינו הענף בעל מספר העובדים הגדול ביותר המועסק פרקי זמן של מעל 6 שנים.** בענפי החקלאות והבניין בו מועסקים בעיקר גברים, מספר נמוך יחסית של עובדים מועסק מעל 6 שנים. שני דפוסים נוספים עולים מתרשים 10. האחד, בענף החקלאות ובענף המומחים קיימת מגמת ירידה במספר העובדים הזרים עם העליה במספר שנות הותק בארץ. השני, בענפי הסיעוד והבניין קיימת ירידה במספר העובדים בקטגוריה שבין 3-6 שנות ותק. ההסבר לכך טמון בנסיבות ייחודיות לכל ענף[35].

תרשים 10 // מספר העובדים הזרים החוקיים בארבעה ענפים, לפי ותק בארץ, ספטמבר 2015



2. עובדים זרים לא חוקיים

עובד זר הופך לבעל מעמד בלתי חוקי אם אינו בעל רישיון עבודה תקף או אינו נמצא תחת היתר עבודה תקף. ותק השהיה בארץ נמצא כבעל מתאם עם מעמדו החוקי של העובד, כלומר, עם תקפות רישיון העבודה של העובד ותקפות היתר ההעסקה של המעביד. **דהיינו, ככל שהותק בארץ של העובד ארוך יותר, כך גדל הסיכוי שעובד זר חוקי יהפוך ללא חוקי.**

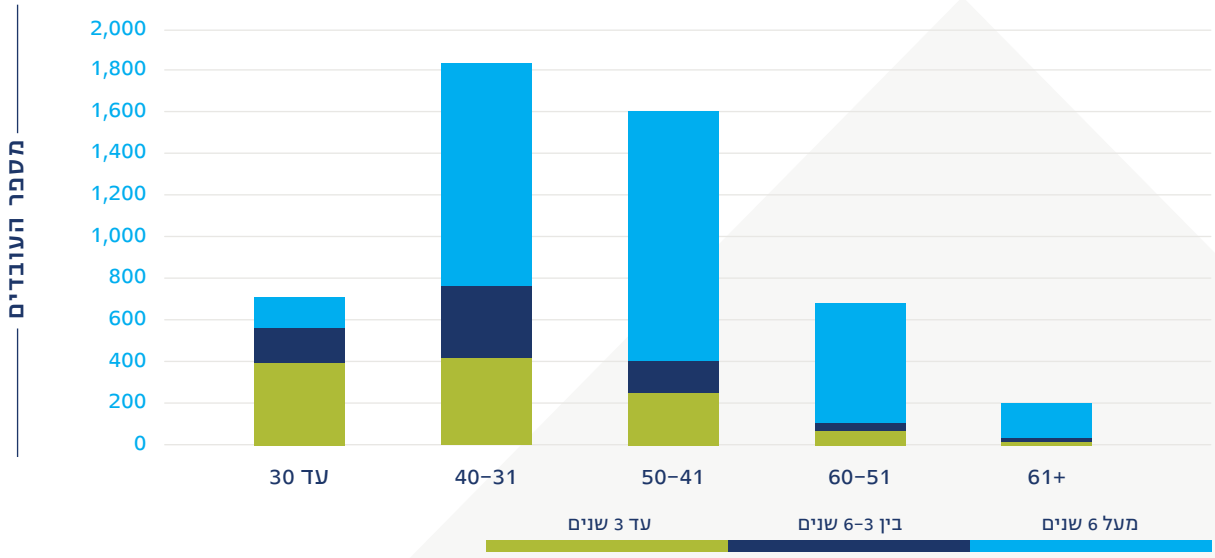
35 בענף הבניין, גיוס העובדים במסגרת ההסכמים הבילטראליים החל במאי 2012. רוב העובדים נכנסו לארץ באופן מרוכז בשנים 2014/15 ולכן מספר משמעותי של עובדים נמצאים בקטגוריה של עד 3 שנים. לפני 3-6 שנים עלה קושי לגייס עובדים חדשים וכתוצאה מכך, הוחלט לבצע הארכה גורפת ולאפשר שהיה מעבר ל-63 חודשים. עובדים על אישור זה נמצאים בקבוצת הותק של מעל 6 שנים. בענף הסיעוד, עובדים זרים מחויבים בדרך־כלל לעזוב לאחר 5 שנים ובמקומם נוצרת תחלופה טבעית. עם זאת, עובדים רבים מועסקים אצל אותו מטופל ולהם, כאמור, ישנה אפשרות להישאר מעבר ל-5 שנים ללא הגבלת זמן. עובדים אלה נמצאים בקבוצת הותק של מעל 6 שנים.

מהנתונים עולה גם כי ישנן יותר מכפליים עובדות זרות בלתי חוקיות בישראל מאשר עובדים זרים בלתי חוקיים. הסיבה נעוצה בכך כי בענף הסיעוד, שהינו הענף המעסיק את מספר העובדים הזרים הרב ביותר, מרבית עובדיו הינן נשים. לוח 5 ותרשימים 11 ו-12 להלן מציגים את מספר העובדים הזרים הלא חוקיים בישראל בשנת 2015 בפילוח לקבוצות גיל, מגדר וותק בארץ. מהם עולה כי רק בקבוצת הגיל הצעירה של עד גיל 30 מרבית העובדים הזרים הלא חוקיים מועסקים בישראל עד 3 שנים. החל מגיל 31, ההעסקה של עובדים זרים לא חוקיים הופכת לארוכת טווח הן בקרב נשים והן בקרב גברים ומרביתם מועסקים באופן לא חוקי בישראל פרק זמן שעולה על 6 שנים (ראה תרשימים 11 ו-12 להלן).

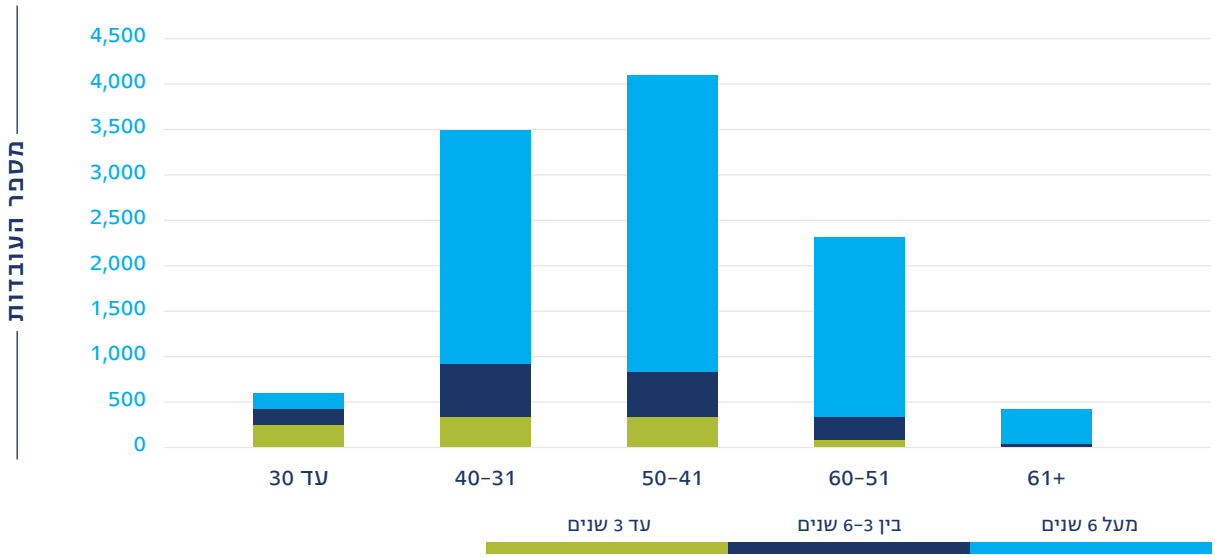
לוח 5: עובדים זרים לא חוקיים (גברים ונשים), בפילוח לגיל וותק בארץ, ספטמבר 2015

		גברים				נשים				מגדר לא ידוע	
גיל \ וותק	עד 3 שנים	3–6 שנים	+6 שנים	סה"כ	עד 3 שנים	3–6 שנים	+6 שנים	סה"כ	סה"כ	סכום כולל
עד 30	395	161	140	696	227	115	192	534	12	1,242
31–40	424	317	1,082	1,823	363	467	2,689	3,519	145	5,487
41–50	236	172	1,194	1,602	282	488	3,291	4,061	205	5,868
51–60	75	31	558	664	82	238	1,938	2,258	103	3,025
61+	8	6	181	195	9	13	363	385	32	612
סה"כ	**1,138**	**687**	**3,155**	**4,980**	**963**	**1,321**	**8,473**	**10,757**	**497**	**16,234**

תרשים 11 // עובדים זרים לא חוקיים (גברים), בפילוח לקבוצות גיל ולותק בארץ, ספטמבר 2015

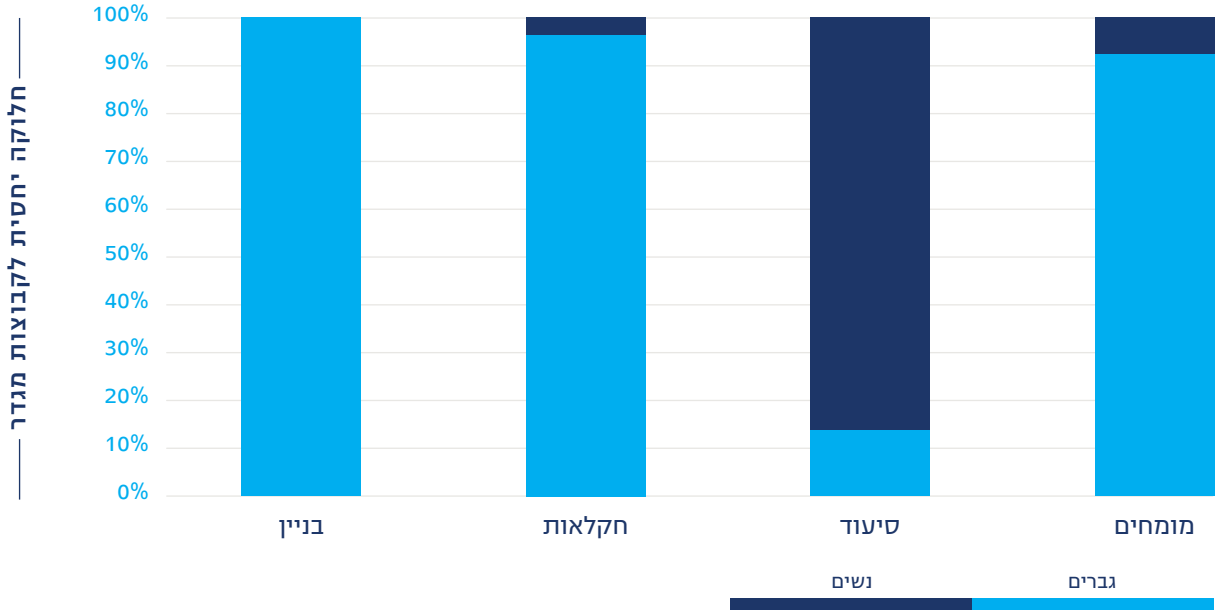


תרשים 12 // עובדות זרות לא חוקיות (נשים), בפילוח לקבוצות גיל ולותק בארץ, ספטמבר 2015

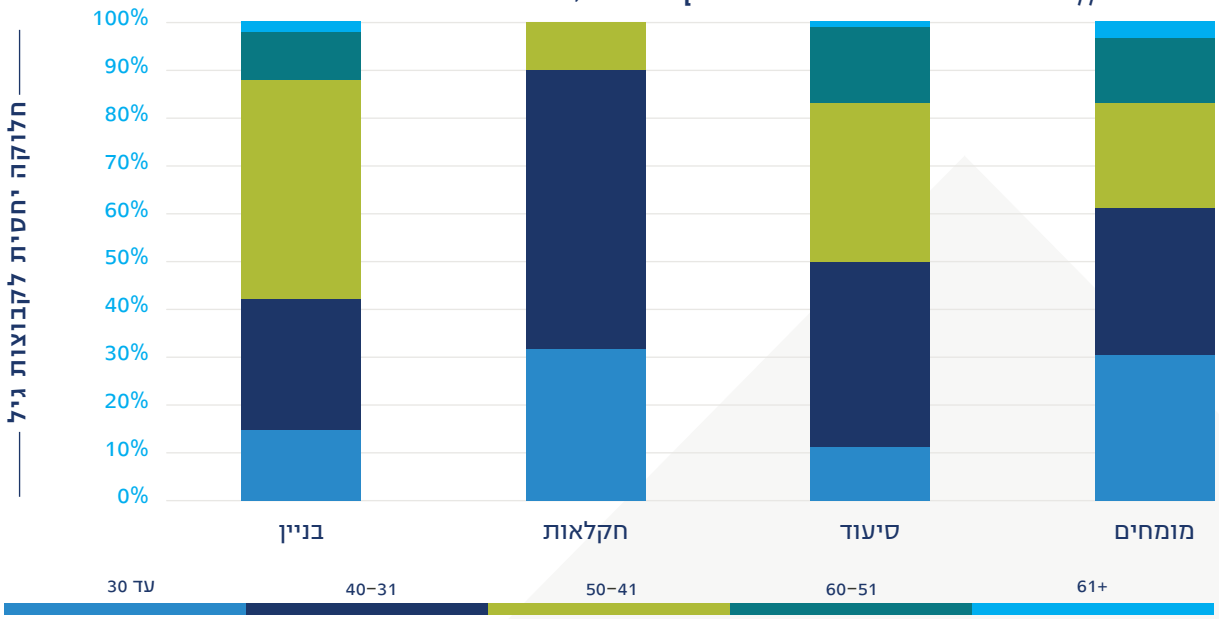


לסיכום הניתוח התוך־ענפי, תרשימים 13 ו–14 להלן מציגים את ארבעה הענפים המרכזיים בפילוח למגדר ולקבוצות גיל ובהתייחסות לכלל אוכלוסיית העובדים הזרים – הן החוקיים והן הבלתי חוקיים. מתרשים 13 עולה כי ענף הסיעוד הוא הענף היחיד בו מועסקות בעיקר נשים, בעוד שבענפים חקלאות ומומחים, החלק הארי של העובדים הזרים הינם גברים. בענף הבניין מועסקים גברים בלבד. מתרשים 14 עולה כי בשלושה הענפים – סיעוד, חקלאות ומומחים מרבית העובדים הזרים החוקיים והלא חוקיים הינם בטווח הגילאים של 31–40. ענף הבניין הינו ייחודי לעומתם כאשר קבוצת הגיל הנפוצה ביותר הינה של עובדים זרים מבוגרים יותר בני 41–50.

תרשים 13 // ארבעת הענפים המרכזיים בפילוח למגדר, ספטמבר 2015

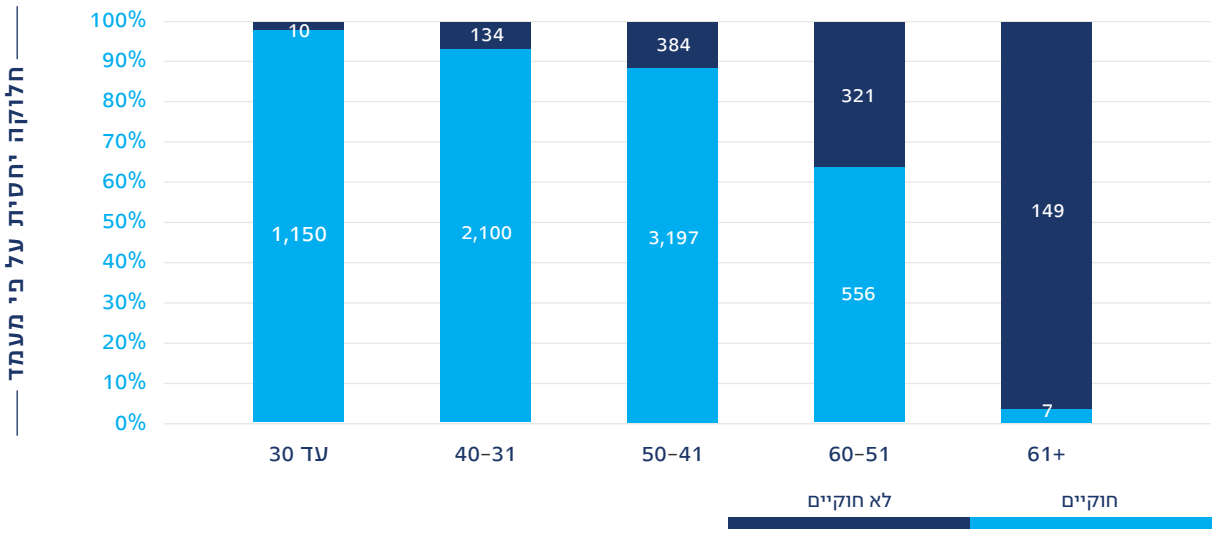


תרשים 14 // ארבעת הענפים המרכזיים בפילוח לקבוצות גיל, ספטמבר 2015

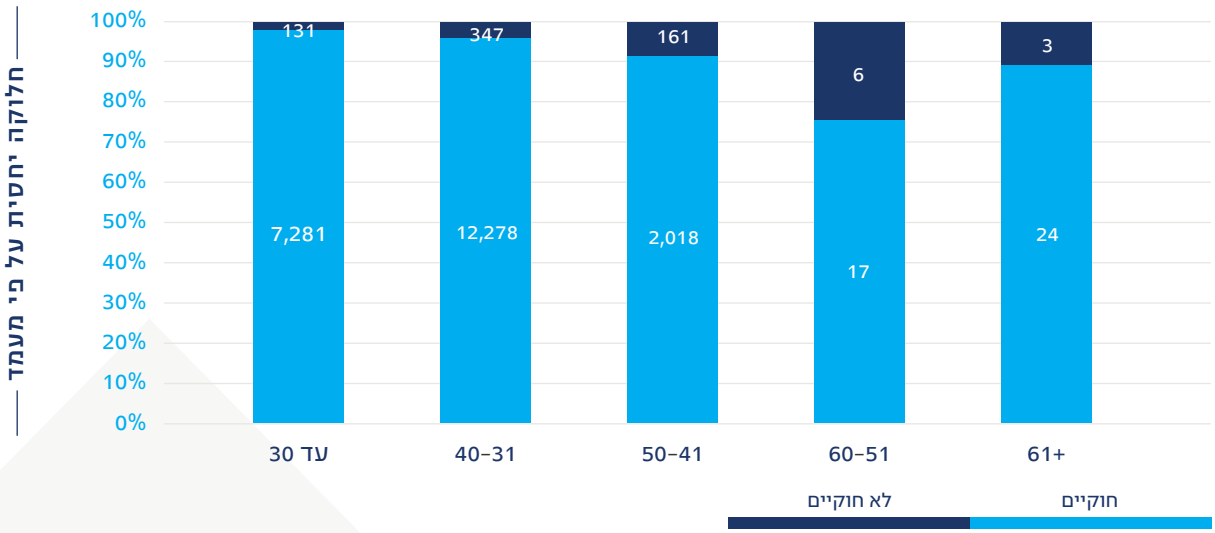


תרשימים 15 עד 18 להלן מציגים את הפילוח לקבוצות גיל על פי מעמדו של העובד הזר (חוקי/לא חוקי) בכל אחד מארבעה הענפים – בניין, חקלאות, סיעוד ומומחים. מתרשימים אלה עולה כי בענפי הבניין, חקלאות וסיעוד קיימת מגמה לפיה בשתי קבוצות הגיל המבוגרות יותר – 51–60 ו–61 ומעלה, אחוז העובדים הלא חוקיים גבוה יותר מאשר בקבוצות הגיל הצעירות. המגמה בולטת בעיקר בענף הבניין. בענף המומחים, אחוז העובדים הלא חוקיים הגבוה ביותר הוא בקרב קבוצת הגיל 41–50.

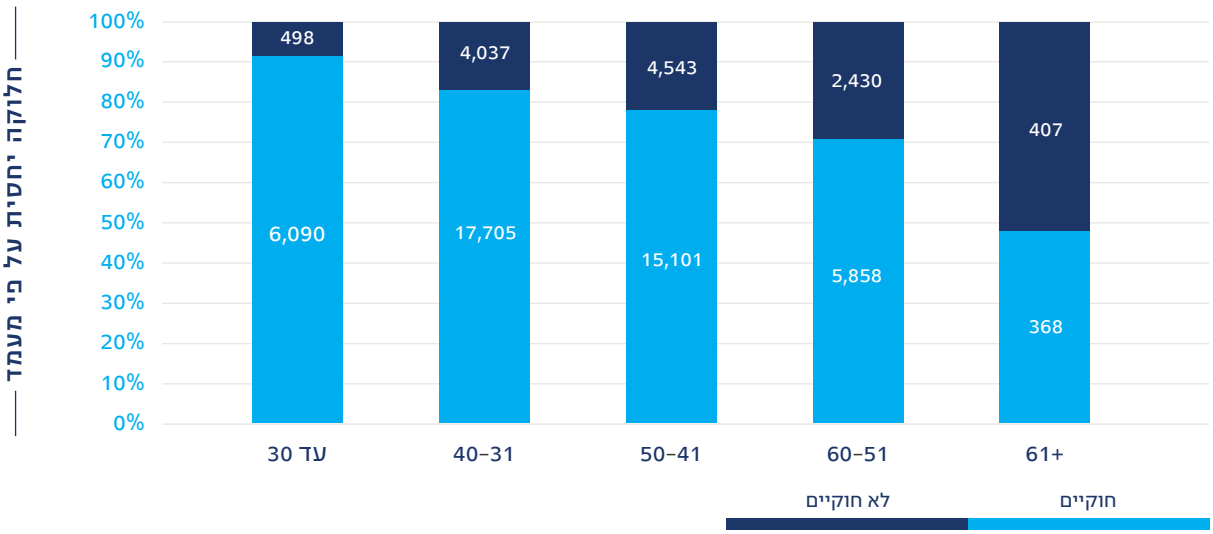
תרשים 15 // עובדים זרים בענף הבניין - פילוח לקבוצות גיל ומעמד, ספטמבר 2015



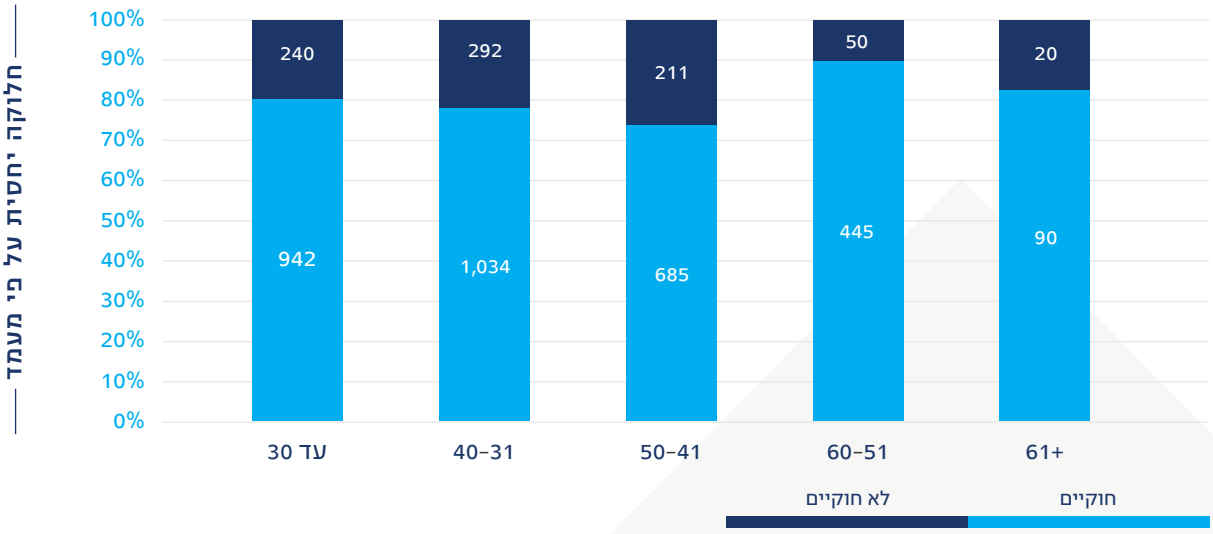
תרשים 16 // עובדים זרים בענף החקלאות - פילוח לקבוצות גיל ומעמד, ספטמבר 2015



תרשים 17 // עובדים זרים בענף הסיעוד - פילוח לקבוצות גיל ומעמד, ספטמבר 2015



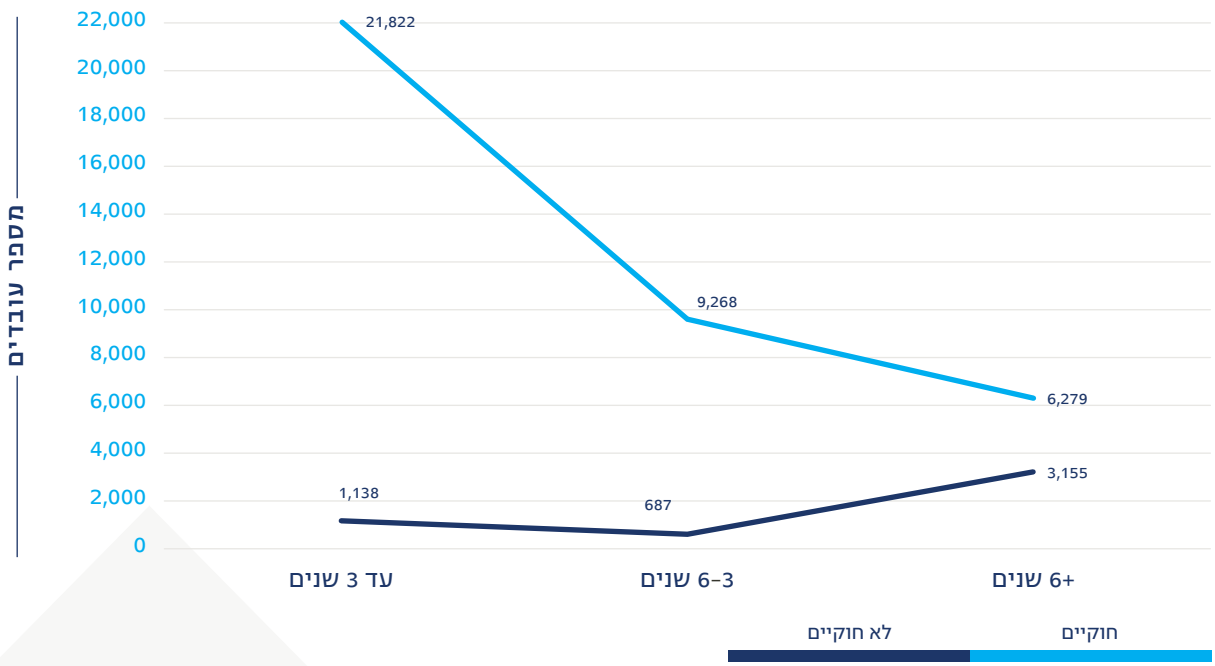
תרשים 18 // עובדים זרים בענף המומחים - פילוח לקבוצות גיל ומעמד, ספטמבר 2015



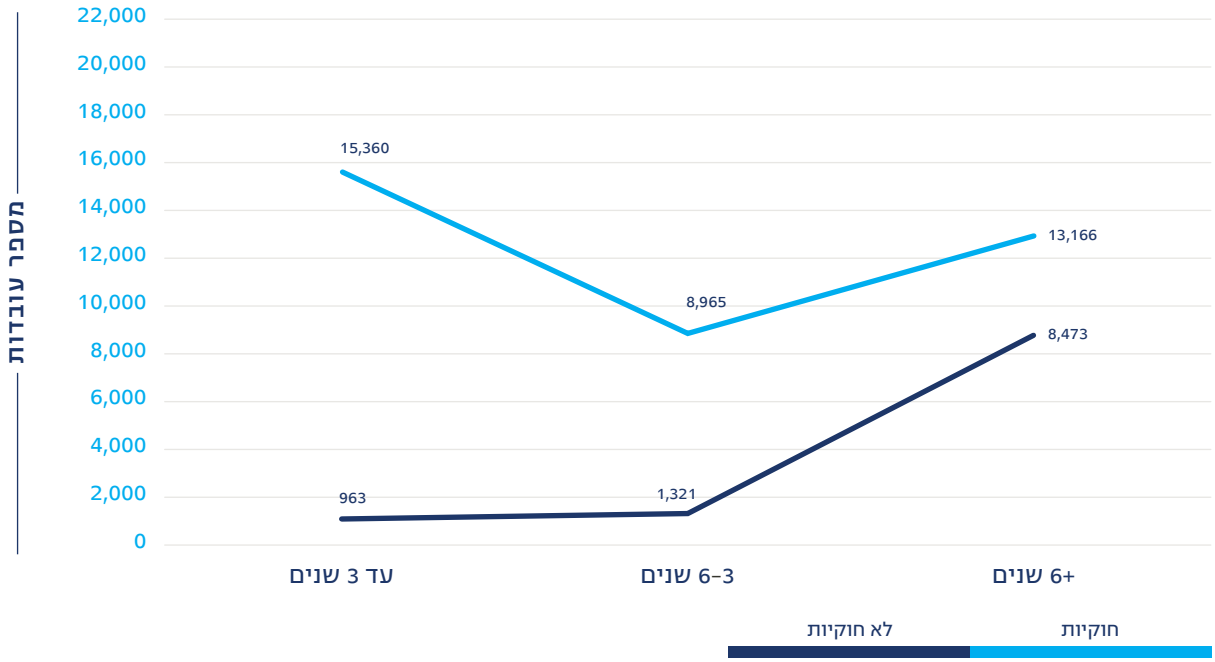
2.4 עובדים זרים במבט כלל־ענפי ובפילוח למעמד, מגדר וותק בארץ – תמונת מצב שנת 2015

תרשימים 19 ו–20 להלן מספקים תמונת מצב מסכמת של מספרי העובדים הזרים במבט כלל־ענפי ובפילוח למעמד, מגדר וותק בארץ בשנת 2015. מהם עולה כי **בקרב הגברים, מספר העובדים הזרים החוקיים יורד ככל שהותק עולה.** בפרק הזמן של עד 3 שנים עבדו בישראל 21,822 עובדים זרים חוקיים, בפרק הזמן שבין 3–6 שנים 9,268 עובדים ובפרק הזמן של מעל 6 שנים עבדו בישראל 6,279 עובדים זרים חוקיים. בקרב העובדים הזרים הלא חוקיים, ניכרת ירידה במספר העובדים בפרק זמן העבודה של 3–6 שנים. בפרק הזמן של מעל 6 שנים מספר העובדים מזנק באופן משמעותי ומהווה את השיעור הגבוה ביותר של עובדים זרים לא חוקיים בקרב קבוצות הותק השונות (ראה תרשים 19). כאמור לעיל, הסיבה נעוצה בכך כי חלק ארי מהעובדים הזרים הפכו לבעלי מעמד לא חוקי משום שנותרו לשהות בישראל גם לאחר תום תקופת ההיתר. **בקרב הנשים עולה תמונה שונה. לא קיים קשר ישר בין מספר העובדות הזרות החוקיות והותק בארץ.** קבוצת הותק הגדולה ביותר של עובדות זרות חוקיות היא קבוצת הותק של עד 3 שנים עם 15,360 עובדות. בקבוצת הותק של 3–6 שנים קיימת ירידה במספר העובדות הזרות החוקיות (8,965 עובדות) ולאחריה זינוק במספר המועסקות בישראל פרק זמן של מעל 6 שנים עם 13,166 עובדות. בקרב העובדות הזרות הלא חוקיות, מספר העובדות עולה ככל שהותק עולה, כאשר החלק הארי של עובדות אלה מועסק בישראל פרק זמן של מעל 6 שנים (ראה תרשים 20).

תרשים 19 // עובדים זרים חוקים ולא חוקיים (גברים) בפילוח לותק בארץ, ספטמבר 2015



תרשים 20 // עובדות זרות לא חוקיות (נשים) בפילוח לוחק בארץ, ספטמבר 2015



2.5 סיכום הממצאים

פרק זה ביקש לסקור מגמות עכשוויות בתופעת הגירת העבודה לישראל. מהנתונים המוצגים בו עולה כיצד התופעה משתקפת בהיבט הענפי והכלל־ענפי. הענף בו מועסק מספר העובדים הזרים הרב ביותר הינו ענף הסיעוד. מגמה זו נמשכת בחמש השנים שבין 2010–2015. הענף השני בגודלו לאורך תקופה זו הינו ענף החקלאות עם כמחצית מהעובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד והענף השלישי הוא ענף הבניין. בהיבט כלל־ענפי, מאז שנת 2012 ניכרת מגמת עלייה בסך מספר העובדים הזרים החוקיים המועסקים בישראל.

הרכב מדינות מוצא ייחודי מאפיין את כל אחד משלושה הענפים המרכזיים בהם מועסקים עובדים זרים. אחת הסיבות לכך היא חתימת הסכמים בילטראליים בין ממשלת ישראל לבין מספר מדינות לגיוס ולהעסקה של עובדים זרים בענפי הבניין (מולדובה, בולגריה ורומניה) והחקלאות (תאילנד). בעוד בענף הבניין מוצא מרבית העובדים הינו בסין ובמולדובה, בענף החקלאות חלק הארי מן העובדים הינו מתאילנד. בענף הסיעוד, קיים פיזור גיאוגרפי רב יותר של מדינות מוצא, הכולל את הפיליפינים באופן השכיח ביותר ולאחר מכן את הודו, מולדובה ומדינות נוספות.

בניתוח תוך־ענפי ובפילוח למגדר ולקבוצות גיל, עולה כי ענף הסיעוד הוא הענף היחיד בו מועסקות בעיקר נשים, בעוד

בשני הענפים האחרים – בניין וחקלאות, החלק הארי של העובדים הזרים הינם גברים. בענפי הסיעוד והחקלאות מרבית העובדים הזרים הינם בטווח הגילאים של 31–40. בענף הבניין מרבית העובדים הזרים הינם מבוגרים יותר בטווח הגילאים 41–50.

בהיבט כלל־ענפי, נמצא כי קבוצת הותק הנפוצה ביותר בקרב נשים וגברים גם יחד הינה של עובדים זרים השוהים בארץ תקופת זמן של עד 3 שנים. עוד עולה כי עובדות זרות, המועסקות על פי רוב בענף הסיעוד אשר מאופיו מצריך דפוס העסקה ממושך, נשארות לעבוד בישראל פרקי זמן ארוכים יותר מאשר עובדים זרים. עוד עולה כי בקרב הגברים, מספר העובדים הזרים החוקיים יורד ככל שהותק עולה. בקרב הנשים נמצאה תמונה שונה. לא קיים קשר ישר בין מספר העובדות הזרות החוקיות והותק בארץ.

בהיבט העובדים הזרים הבלתי חוקיים, עולה כי עובדים זרים בלתי חוקיים נשארים לעבוד בישראל פרקי זמן ארוכים יותר מאשר עובדים זרים חוקיים. זאת מכיוון שאחת הסיבות לכך שעובד זר הופך לבעל מעמד בלתי חוקי הוא אם המשיך לשהות בישראל גם לאחר סיום תקופת ההיתר. כמו כן עולה כי ישנן יותר מכפליים עובדות זרות בלתי חוקיות בישראל מאשר עובדים זרים בלתי חוקיים. הסיבה נעוצה בכך כי בענף הסיעוד, שהינו הענף המעסיק את מספר העובדים הזרים הרב ביותר, מרבית עובדיו הינן נשים.

.03
סיכום

מאז שנות ה-90 של המאה העשרים חלה התרחבות משמעותית של כניסת עובדים זרים לישראל והתפתחה הסתמכות מובנית על כח עבודה זר בענפי הסיעוד, חקלאות ובניין. העסקה של עובדים זרים חוקיים בישראל היא מגזרית ולכל ענף מנגנוני גיוס והעסקה ייחודיים.

כח עבודה זר בישראל כולל מספר אוכלוסיות: עובדים זרים חוקיים ולא חוקיים וכן עובדים פלסטינים וירדנים. נכון לחודש נובמבר 2015, בישראל שוהים כ-77,000 עובדים זרים חוקיים, כ-16,200 עובדים זרים לא חוקיים וכ-81,600 עובדים פלסטינים וירדנים. סך־הכל כח עבודה זר בישראל הכולל את שלוש אוכלוסיות אלה מונה מעל 174,000 איש. בנוסף להם קיים מספר משוער של 91,000 תיירים שנשארו בישראל לאחר שפגה אשרתם וכן כ-44,500 מסתננים, שמשוער כי חלק ניכר מהם עובדים בישראל.

הענף בו מועסק מספר העובדים הזרים הרב ביותר הינו ענף הסיעוד. מגמה זו נמשכת בחמש השנים שבין 2010-2015. הענף השני בגודלו לאורך תקופה זו הינו ענף החקלאות עם כמחצית מהעובדים הזרים המועסקים בענף הסיעוד. הענף השלישי הוא ענף הבניין והענף הקטן ביותר הוא ענף המומחים. לאורך השנים חל שינוי דרמטי בהיבט הענפי כאשר ענף הבניין שהיה הגדול ביותר הצטמצם משמעותית. בהיבט כלל־ענפי, מאז שנת 2012 ניכרת מגמת עלייה בסך מספר העובדים הזרים החוקיים המועסקים בישראל.

הרכב מדינות מוצא ייחודי מאפיין את כל אחד משלושה הענפים המרכזיים בהם מועסקים עובדים זרים. בענף הבניין מוצא מרבית העובדים הינו בסין ובמולדובה, בענף החקלאות חלק ארי מן העובדים הינו מתאילנד ובענף הסיעוד קיים פיזור גיאוגרפי רב יותר של מדינות מוצא, הכולל את הפיליפינים באופן השכיח ביותר ולאחר מכן את הודו, מולדובה ומדינות נוספות.

בהיבט המגדרי, עולה כי ענף הסיעוד הוא הענף היחיד בו מועסקות בעיקר נשים. בענף החקלאות, החלק הארי של העובדים הזרים הינם גברים ובענף הבניין מועסקים גברים בלבד. בהיבט הגיל, בענפי הסיעוד והחקלאות מרבית העובדים הזרים

הינם בטווח הגילאים של 30-40 בעוד ענף הבניין מעסיק עובדים זרים מבוגרים יותר בטווח הגילאים 41-50. בהיבט תקופת השהיה בארץ, מרבית העובדים הזרים שוהים בישראל פרק זמן של עד 3 שנים.

עם התפתחות התופעה של השתלבות עובדים זרים במשק הישראלי חלה התקדמות בנושא ההסדרה של תחום זה תוך ניסיון לשמור על איזון בין צרכי המדינה, צרכי המעסיקים ושמירת זכויותיהם של העובדים הזרים. מבין מנגנוני ההסדרה הקיימים בולטים ההסכמים הבילטראליים שנחתמו זה מכבר בין ישראל ומספר מדינות מקור שהביאו לצמצום בפגיעה בזכויות העובדים הזרים ובהסדרת גיוסם ולהגברת המודעות של העובדים הזרים לזכויותיהם.

הסכמים בילטראליים בנוגע לגיוס עובדים זרים נחתמו בין ישראל לתאילנד בשנת 2010 בענף החקלאות ובין ישראל לבין בולגריה (שנת 2011), מולדובה (שנת 2012) ורומניה (שנת 2014) בענף הבניין.

בענף החקלאות קיימת מגמת ירידה במספר העובדים הזרים עם העלייה במספר שנות הותק בארץ. מגמה זו מאפיינת דפוס העסקה תחת הסכם בילטראלי שבו עובדים אינם ממשיכים לשהות במדינה המארחת מעבר לתקופה שנקבעה בהסכם.

.04
רשימת מקורות

אבינרי, ש. אורגד, ל. ורובינשטיין, א. (2009). *התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה למדיניות הגירה לישראל*. ירושלים: מרכז מציל"ה.

אקשטיין, צ. (2007). *דוח הועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא־ישראלים*. ירושלים: מדינת ישראל.

אקשטיין, צ. (2010). *העסקת עובדים זרים*. המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית. יוני 2010.

בר־צורי, ר. (2009). *עובדים זרים ללא היתר שגורשו מישראל בשנת 2008*. ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשיה, המסחר והתעסוקה.

דלה־פרגולה, ס. (2012). הרהורים על הגירה בישראל: היבטים השוואתיים. *הגירה*, 1, 5–31.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003). *הודעה לעיתונות: בסוף שנת 2002 נאמד מספר העובדים מחו"ל בכ–238 אלף*. 29 ביוני 2003.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2015). *הודעה לעיתונות: בסוף שנת 2014 היו בישראל כ–101 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ–91 אלף – שנכנסו באשרת תייר*. 28 ביולי 2015 (עם עדכון של ה–22 באוקטובר 2015).

זעירא, ג. ומשה, נ. (2015). *סוגיות בהעסקה של זרים בישראל*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

לבנת, י. (2011). פליטים, מעסיקים ו"פתרונות מעשיים" בבג"ץ: בעקבות בג"ץ 6312/10 קו לעובד נ' הממשלה. *משפטים על אתר*, ג, תשע"א, 23–44.

מבקר המדינה (2015). *דוח שנתי 65 ג' לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013*. ירושלים: משרד מבקר המדינה.

משרד העבודה והרווחה (2001). *דו"ח הועדה לבחינת היקף העסקת זרים במשק הישראלי*. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.

נתן, ג. (2009). *עובדים זרים בישראל: סוגיות מרכזיות ותמונת מצב*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

נתן, ג. (2011). *לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט): תמונת מצב 2010–2011*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

קו לעובד (2014). *תמונת מצב: עובדות מבקשות מקלט בעולם העבודה הישראלי*. דצמבר 2014. תל אביב: קו לעובד.

קושנירוביץ', נ. ופילק, ד. (2012). ביטוח סוציאלי של מהגרי עבודה: השוואה בינלאומית ומצב בישראל. ירושלים: סימי.

קמפ, א. וכפיר, נ. (2012). הפוליטיקה של רפורמות והבניית בעיה חברתית: מגמות במדיניות הגירת עבודה בישראל בשנות האלפיים. *מגמות, 48* (3–4), 535–572.

קמפ, א. ורייכמן, ר. (2008). *עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל*. ירושלים: מכון ון־ליר והקיבוץ המאוחד.

רייכמן, ר. (2009). הגירה לישראל: מיפוי מגמות ומחקרים אמפיריים 1990–2006. *סוציולוגיה ישראלית*, י (2) 339–379.

רייכמן, ר. וקושנירוביץ', נ. (2014). *גיוס עובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה בישראל: השפעת הסכמים בילטראליים*. ירושלים: סימי.

רשות האוכלוסין וההגירה (2014). *רשימת הלשכות הפרטיות בענף החקלאות (כולל תרגום לאנגלית)* (מעודכן ל־4 באוגוסט 2014). אוחזר מ־http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/Publications/Documents/haklaut-offices.pdf.

רשות האוכלוסין וההגירה (2015). *נתוני זרים בישראל: מהדורה מס' 3/2015*. ירושלים: האגף לתכנון מדיניות, רשות האוכלוסין וההגירה.

רשות האוכלוסין וההגירה (2015ב). *הודעה לתקשורת: הירדנים הראשונים החלו לעבוד היום באילת: 172 עובדים ירדנים עברו הבוקר את הגבול מירדן לישראל לתחילת יום עבודה ראשון בענף המלונאות באילת.* 5 בנובמבר 2015. ירושלים: אגף דוברות והסברה, רשות האוכלוסין וההגירה.

Bank of Israel (2007). *Annual Report*. http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch07/eng/pe_5.pdf.

Bartram, D. V. (1998). Foreign workers in Israel: History and theory.International Migration Review, *32*(2), 303–325.

Etkes, H. (2011). *The Impact of Employment in Israel on the Palestinian Labor Force*. Jerusalem: Bank of Israel, Research Department. http://www.boi.org.il/deptdata/mehkar/papers/dp1111e.pdf.

Kemp, A. (2010). *Reforming Policies on Foreign Workers in Israel*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 103, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5kmjnr8pbp6f-en

Nathan, G. (2014). The OECD Expert Group on Migration Report: Immigration in Israel 2014–2013. The Institute for Immigration and Social Integration, Ruppin Academic Center

Nathan, G. (2015). The OECD Expert Group on Migration Annual Report: International Migration – Israel 2015–2014. The Institute for Immigration and Social Integration, Ruppin Academic Center

Portes, A. (1981). Modes of structural incorporation and present theories of labor immigration. In MM Kritz, CB Keely, SM Tomasi (Eds), *Global trends in migration: theory and research on international population movements*, (pp. 279–97). Staten Island, New York: Center for Migration Studies of New York.

Raijman, R. and Kushnirovich, N. (2012). *Labor Migrant Recruitment Practices in Israel: Final Report*. Jerusalem: CIMI.

Yaron, H., Hashimshony-Yaffe, N., & Campbell, J. (2013). "Infiltrators" or Refugees? An Analysis of Israel's Policy towards African Asylum-Seekers. *International Migration, 51*(4), 157–144.

05.
נספחים

לוח א: עובדים זרים חוקיים בישראל, פילוח ענפי, 2010-2015*

*הערות לגבי קטגוריות סיעוד[36], תעשיה ושירותים[37] ומסעדות[38].

תאריך	עובדים זרים חוקיים							
	סיעוד	בניין	חקלאות	חקלאות עונתי	תעשייה ושירותים	מסעדות	מומחים	סה"כ
31.12.10	43,499	6,901	22,887	296	360	193	1,682	75,818
31.12.11	42,349	5,201	24,612	84	176	62	2,294	74,778
31.12.12	41,260	5,900	21,133	0	112	9	2,867	71,281
31.12.13	40,484	5,732	22,179	79	42	0	2,836	71,352
31.12.14	43,468	6,106	22,087	64	0	0	2,842	74,567
30.9.15	45,122	7,010	21,618	0	0	0	3,196	76,946

לוח ב: עובדים זרים לא חוקיים בישראל, פילוח ענפי, 2010-2015

תאריך	עובדים זרים לא חוקיים								
	סיעוד	בניין	חקלאות	חקלאות עונתי	מסעדות	תעשייה ושירותים	מומחים	אחר	סה"כ
31.12.10	10,209	2,409	369	–	46	180	490	1,092	14,795
31.12.11	10,123	2,148	154	10	60	194	487	942	14,118
31.12.12	10,069	1,899	359	25	68	168	555	966	14,109
31.12.13	11,993	1,010	167	22	46	161	624	1,343	15,366
31.12.14	11,324	1,006	531	15	28	143	757	1,511	15,315
30.9.15	11,915	998	648	12	26	129	813	1,693	16,234

36 יש לציין כי ההשוואה בין הנתון המתייחס לענף הסיעוד בשנת 2015 לנתון זה ביתר השנים אינה מדוייקת עקב שינוי בהגדרות שהוחל על ידי רשות האוכלוסין וההגירה החל בשנת 2015. למהות השינוי ראה פרק הנספחים, לוח ג.

37 כאמור, ענף התעשייה והשירותים בוטל בשנת 2014.

38 כאמור, ענף המסעדות בוטל בשנת 2013. עובדים זרים שפים הועברו לענף המומחים.

לוח ג: הגדרת עובד זר בענף הסיעוד - הגדרה ישנה (עד 2015) והגדרה חדשה (משנת 2015)

מעמד חוקי	הגדרה ישנה (עד 2015)	הגדרה חדשה (משנת 2015)
עובד זר חוקי	בעל רשיון ב/1 או ב/2 תקף+נמצא תחת היתר תקף+מעסיק פעיל או שהמעסיק נפטר עד 30 יום.	**שלוש קטגוריות אפשריות:** **א. מועסק** 1. לעובד רשיון ב/1 בתוקף 2. העובד משויך למעסיק פעיל+ המעסיק בעל היתר פעיל ותקף (לא מוקפא) או: **ב. לא מועסק אך בר השמה** עובד שלא סיים 51 חודש בארץ ומתקיים אצלו לפחות אחד מהתנאים שלהלן ולא חלפו 90 יום מקיום לפחות אחד התנאים: 1. תוקף רשיון ב/1 הסתיים 2. תוקף היתר המעסיק הסתיים או הוקפא 3. דווח לעובד סיום העסקה 4. מעסיק נפטר או: **ג. לא מועסק ולא בר השמה (בתקופת התארגנות)** עובד שסיים 51 חודש בארץ ולא מועסק אצל בעל היתר אליו הוא משויך ומתקיים אצלו לפחות אחד מהתנאים הבאים ולא עברו יותר מ-60 יום מהתקיים אחד התנאים: 1. תוקף רשיון ב/1 הסתיים 2. תוקף היתר המעסיק הסתיים או הוקפא 3. דווח לעובד סיום העסקה 4. מעסיק נפטר
עובד זר לא חוקי	עובדים שהיו בעבר עובדים זרים חוקיים, אך כרגע אינם עונים על קריטריון אחד לפחות.	עובד בעל הגדרה אחרת מקטגוריות א', ב', ג' לעיל.

לוח ד: חקיקה משנית: תקנות בנושא עובדים זרים

1	תקנות עובדים זרים (אגרת בקשה ואגרה שנתית), התשס"ד–2004
2	תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), התש"ס–2000
3	תקנות עובדים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים)) (מסמכים נוספים), התש"ס–2000
4	תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (שיעור ניכוי מהשכר בעד דמי ביטוח רפואי), התשס"ב–2001
5	תקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (שיעור ניכויים מהשכר בעד מגורים הולמים), התש"ס–2000
6	תקנות עובדים זרים (דיווח למדור התשלומים), התש"ס–2000
7	תקנות עובדים זרים (דמי היתר), התשס"ו–2006
8	תקנות עובדים זרים (מעבר של עובד זר בין מעבידים שהם קבלני כוח אדם בענף הבניין), התשס"ו–2006
9	תקנות עובדים זרים (פטורים למעסיקי מומחים זרים), התשס"ז–2007
10	תקנות עובדים זרים (פיקדון בחשבון הבנק) התשס"ח–2008
11	צו עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א–2001
12	תקנות הכניסה לישראל, התשל"ד–1974
13	תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד–2014
14	תקנות הכניסה לישראל (פטור מהיתר למתן אשרה ורישיון ישיבה לסוגי עובדים זרים), התשע"ג–2013
15	תקנות הכניסה לישראל (קביעת אזורים גאוגרפיים להעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד), התשע"ד–2014
16	תקנות הכניסה לישראל (הארכת רישיונות לעובד זר המועסק במתן טיפול סיעודי) התשס"ד–2004
17	צו הכניסה לישראל (פטור מקבלת הסכמה למתן אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר), התשס"ד–2004
18	צו הכניסה לישראל (פטור מקבלת היתר למתן אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר), התשע"א–2010
19	צו הכניסה לישראל (פטור מקבלת היתר למתן אשרה ורישיון ישיבה לעובד זר לפי הסדר עם ממשלת ניו זילנד) התשע"א–2011
20	תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (בקשה לרשיון), התשנ"ו–1996
21	תקנות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (ערובה), התשנ"ו–1996
22	תקנות שירות התעסוקה (ערובה), התש"ע–2010
23	תקנות שירות התעסוקה (תשלומים ממבקש עבודה בקשר לתיווך עבודה), התשס"ו–2006
24	תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי עובדים זרים), התשנ"ב–1992

עיצוב | סטודיו דנה ציביאק

www.cimi.org.il
המרכז להגירה בינלאומית וקליטה

www.piba.gov.il
רשות האוכלוסין וההגירה

העמדות המובאות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את עמדת האיחוד האירופי