

מדיניות הגירת העבודה לאחר 7 באוקטובר

ממענה חירום לשינוי מבני



המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI)

הינה עמותה עצמאית שהוקמה על ידי ג'ינט ישראל בשנת 1998.
העמותה פועלת למען מהגרים ולפיתוח תחום ההגירה בישראל,
תוך עמידה בעקרונות הומניטריים, פיתוח מבוסס ידע
ויצירת שותפויות עם גופים ממשלתיים, לא-ממשלתיים ובינלאומיים.
העמותה מסייעת למדינת ישראל בהתמודדות עם אתגרי ההגירה,
וכן שומרת על זכויות המהגרים ודואגת לרווחתם.
פעילות העמותה מקיפה מאבק בסחר בבני אדם ועבודות מזדמנות
ושמירה על מסלולי הגירה בטוחים ופיתוח והנגשת ידע תרבותי.
מרכז הפניות לעובדים זרים מופעל על-ידי עמותת CIMI עבור רשות
האוכלוסין וההגירה.



תקציר

מלחמת חרבות ברזל סימנה נקודת מפנה במדיניות הגירת העבודה בישראל וערערה את מסגרת "הכלים השלובים" שהתבססה על שילוב עובדים פלסטינים ומהגרי עבודה ממדינות מרוחקות. מודל זה, שנתפס לאורך עשורים כמאזן בין צורכי הביטחון והכלכלה, קרס בן-לילה עם עצירת כניסת העובדים הפלסטינים; בעקבות זאת הצטמצם היקף כוח-העבודה הזר מכ-324 אלף עובדים ערב המלחמה לכ-167 אלף בלבד לאחר 7 באוקטובר.

המסמך בוחן את תגובת המדינה למשבר כוח-האדם ומתמקד בשני מישורים: (1) השינויים במבנה כוח-העבודה הזר בישראל; (2) האתגרים המערכתיים הנובעים מהם והערכת השלכותיהם לטווח הארוך. בהישען על מסמכי מדיניות, נתונים רשמיים ופרוטוקולים פרלמנטריים, מוצג המעבר למדיניות חדשה הנשענת על שני עקרונות: החלפת עובדים פלסטינים במהגרי עבודה וגיוון ערוצי הגיוס. צעדים אלה מנעו שיתוק בענפים מרכזיים, אך יצרו ארבעה אתגרים מבניים: רגולטורי (עומס על מנגנוני הפיקוח וריבוי מסלולים), חברתי-ארגוני (רב-תרבותיות במקום העבודה ומובלעות אתניות באזורי מגורים), כלכלי (עלייה בעלויות לצד היצע כוח-עבודה פחות גמיש) ותשתיתי (לחץ על תשתיות ציבוריות ועל שוק הדיור להשכרה).

הניתוח מעלה ספקות באשר למידת החלופיות בין עובדים פלסטינים למהגרי עבודה. מדיניות החירום התמקדה במענה כמותי, אך התעלמה מהממדים האיכותיים של העובדים דוגמת מיומנויות מקצועיות, הון לשוני-תרבותי ורשתות חברתיות תומכות. שילוב ממדים אלה ממחיש את המגבלות המובנות במדיניות החירום ומדגיש את הצורך לבחון את יעילותה ועלותה בטווח הארוך.

הקדמה

בחמשת העשורים האחרונים התבסס תחום העובדים הזרים בישראל על מודל העסקה כפול המשלב עובדים פלסטיניים ומהגרי עבודה ממדינות מרוחקות.¹ תחילתו בהעסקת עובדים מיהודה ושומרון ורצועת עזה לאחר מלחמת ששת הימים, והמשכו בשנות ה-90 עם ההגבלה על כניסת עובדים פלסטיניים בעקבות האינתיפאדה הראשונה וגיוס מהגרי עבודה כמענה לכך. מאז נשמרו שני מסלולים נפרדים להעסקת עובדים שאינם אזרחי המדינה: האחד לעובדים פלסטיניים, מהגרים יומיים, שהועסקו במסגרת מכסות יומיות ובתיאום ביטחוני הדוק; והשני למהגרי עבודה שהגיעו באשרות ארוכות טווח, באמצעות חברות פרטיות או הסכמים דו-צדדיים (Rajman, 2020; Rosenheck, 2003). שני המסלולים התאפיינו במסגרות רגולטוריות נפרדות ובמערכת זכויות ותנאי העסקה שונים אף שהועסקו בעבודות דומות וסקטורים זהים. כפילות זו תפקדה לאורך השנים כמעין 'כלים שלובים', שאפשרה לישראל לאזן בין צורכי הביטחון לבין צורכי המשק אך בו בזמן יצרה פגיעות מערכתית מתמשכת.

בשלביו הראשונים נוהל גיוס מהגרי העבודה על-ידי גורמים פרטיים שגבו מהעובדים עמלות תיווך גבוהות שחרגו במידה ניכרת מהמגבלה החוקית. תופעה זו העמיקה את הפגיעות התעסוקתית ואת התלות הכלכלית של העובדים במעסיקים, הגבירה את הכבילה אליהם, והעצימה את הפוטנציאל להעסקה בתנאים פוגעניים עד כדי עבדות (Livnat, 2019; Rajman & Kushnirovich, 2012). בתגובה לכך קיבלה ממשלת ישראל בשנת 2005 החלטה עקרונית לאמץ מדיניות של גיוס באמצעות הסכמים דו-צדדיים (Bilateral Labor Agreements, BLA), שנועדו לצמצם עמלות מופרזות ולמנוע ניצול (החלטת ממשלה 4024, 31.07.2005). ההסכם הראשון נחתם עם תאילנד בשנת 2010 והוחל ב' 2012. עד אוקטובר 2023 נחתמו שלושה עשר הסכמים נוספים אם כי לא כולם מיושמים (CIMI, 2024).

במקביל, התרחבה העסקתם של עובדים פלסטיניים במסגרת מדיניות שנועדה לתמוך בכלכלה הפלסטינית ולספק למשק הישראלי מענה למחסור בידיים עובדות, בעיקר בענפי הבנייה, החקלאות והתעשייה. על-פי ניתוח נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (בעיבוד: חגי אתקס, בנק ישראל), מספר היתרי העבודה לפלסטיניים עלה מ' 86 אלף ברבעון 1/2020 ל' 132 אלף ברבעון 3/2023,

¹ במסמך זה, המונח "עובדים זרים" מתייחס לכלל העובדים הלא-ישראלים. "עובדים פלסטיניים" הם תושבי יהודה ושומרון ו/או רצועת עזה המועסקים בישראל. "מהגרי עבודה" הם עובדים ממדינות מרוחקות, המגויסים באמצעות הסכמים דו-צדדיים, מסלולים פרטיים או חברות ביצוע.

עלייה של כ- 53%. רוב ההיתרים ניתנו לתושבי יהודה ושומרון ומיעוטם לתושבי רצועת עזה. ערב פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" הועסקו בישראל כ- 324 אלף עובדים זרים, כ- 47% מהם מהגרי עבודה והיתר עובדים פלסטינים (רשות האוכלוסין וההגירה, 2024; בנק ישראל, 2024). מאזן זה מייצג את יישום אסטרטגיית הכלים השלובים.

מערכת דואלית זו, שחיברה בין גמישות ביטחונית ליציבות תפעולית, נתפסה לאורך השנים כמודל מוצלח לניהול סיכונים. שיעורי התעסוקה בענפים עתירי עובדים זרים נותרו גבוהים, המחסור בכוח עבודה היה מתון יחסית, והאיזון בין צורכי הביטחון לכלכלה נשמר באמצעות התאמות מדודות במכסות. אלא שיציבות זו הסוותה פגיעות מבנית עמוקה. הניסיון ההיסטורי, מן האינתיפאדה הראשונה ועד מגפת הקורונה, מלמד כי מערכות תעסוקה התלויות במקורות גיוס מוגבלים חשופות לזעזועים פתאומיים. בעוד שבעבר התאפשרה התאוששות הדרגתית, מתקפת 7 באוקטובר 2023 סימנה זעזוע בעוצמה חסרת תקדים.

המתקפה וההסלמה הביטחונית שבעקבותיה לא רק שעצרו באחת את כניסת העובדים הפלסטינים, אלא גם חוללו שינוי פרדיגמטי בתפיסת מבנה כוח-העבודה הזר בישראל. תופעות דומות נצפו גם בהקשרים גלובליים: בגרמניה, מגפת הקורונה שיבשה את הגעתם של מאות אלפי עובדים ממזרח אירופה והובילה לניסיונות להסיט את הביקוש לכוח-עבודה מקומי (Schneider & Götte, 2022); בכווית, לאחר מלחמת המפרץ, הוחלפו מאות אלפי עובדים פלסטינים ועובדים ערבים במהגרי עבודה מדרום-מזרח אסיה (De Bel-Air, 2013). ואולם, המקרה הישראלי מתאפיין בייחודיות מבנית הנובעת מהצטלבות כמה משתנים מרכזיים: מורכבות גיאופוליטית אזורית, היעדר חלופות גיאוגרפיות סמוכות, תלות כפולה הן במהגרי עבודה והן בעובדים פלסטינים, משאבים מוגבלים וריחוק ממדינות הגיוס העיקריות. שילוב גורמים זה מצמצם את מרחב התגובה המדינית ומייקר את יישום החלופות.

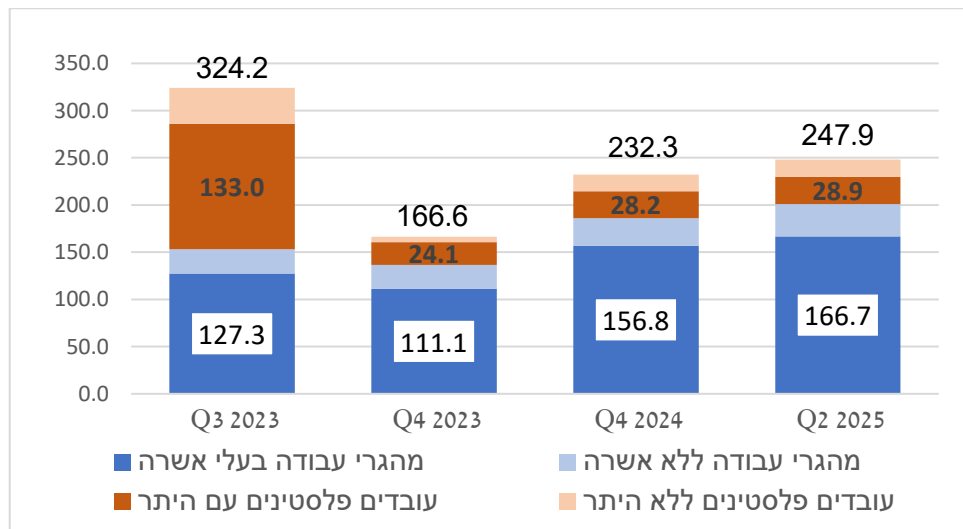
לאור הרקע ההיסטורי שתואר, למסמך זה שתי מטרות: (1) לבחון כיצד שינתה מלחמת "חרבות ברזל" את מבנה שוק העבודה של עובדים זרים בישראל; (2) להציג את האתגרים המערכתיים הנובעים משינויים אלה. המסמך מתבסס על מקורות משניים-פרוטוקולים של ישיבות ממשלה וועדות כנסת, דוחות רשמיים, נתונים סטטיסטיים ופרסומים מחקריים-שנותחו במטרה לזהות שינויים במדיניות ובמבנה שוק העבודה, לאתר מגמות ארוכות טווח ולהעריך את השלכות האירועים האחרונים על המערכת הקיימת.

ממשבר לשינוי במדיניות הגירת העבודה

ערב פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ברבעון 3/2023, הועסקו בישראל ² כ-324 אלף עובדים זרים ובהם כ-133 אלף פלסטינים בעלי היתרים וכ-38 אלף ללא היתרים, לצד כ-127 אלף מהגרי עבודה בעלי אשרה וכ-26 אלף שוהים שלא כדין (בנק ישראל, 2024; למ"ס, 2025; רשות האוכלוסין וההגירה, 2024).

תרשים 1 מתאר את השינוי במספר ובתמהיל העובדים הזרים בישראל לפני ואחרי 7 באוקטובר 2023 וממחיש את עומק הזעזוע שחוה שוק העבודה. ברבעון האחרון של 2023 הצטמצם מספר העובדים לכ-167 אלף בלבד, ירידה של כמעט מחצית בהשוואה לתקופה שקדמה למלחמה. הפגיעה הקשה ביותר הייתה בקרב פלסטינים בעלי היתרים, שמספרם צנח בכ-80%, ורק מיעוט קטן מהם הועסק בתוך תחומי הקו הירוק.³ מאז ניכרת התאוששות הדרגתית: בסוף 2024 עמד מספר העובדים הזרים על יותר מ-230 אלף, ובאמצע 2025 כבר התקרב ל-250 אלף. התאוששות זו התבססה כמעט כולה על גידול במספר מהגרי העבודה בעלי האשרה, שעלה בכשליש לעומת ערב המלחמה. עם זאת, גם במחצית 2025 נותר מחסור מצטבר של עשרות אלפי עובדים בכלל הענפים.

תרשים 1: שינוי במספר ובתמהיל העובדים הזרים בישראל לפני/אחרי 7 באוקטובר



מקורות: עיבוד של CIMI לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בנק ישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

² היתר העסקה נדרש רק עבור פלסטינים המועסקים בתוך תחומי הקו הירוק; בהתאם, עצירת כניסתם לעבודה פגעה כמעט בלעדית באוכלוסייה זו, ולא בעובדים המועסקים בשטחי יהודה ושומרון.
³ על-בסיס עיבודים של למ"ס, תחום התוצר לפי ענפי הכלכלה ותחום הסטטיסטיקה של השכר

הטלטלה העמוקה בשוק העבודה שחוללה מתקפת 7 באוקטובר נבעה מהצטלבות של שלושה תהליכים מרכזיים: עצירת כניסת עובדים פלסטינים לישראל; הקפאת הסכמי גיוס מצד מדינות מוצא בשל המצב הביטחוני, כדוגמת סין; וגל עזיבות של מהגרי עבודה, הן ביוזמתם האישית והן בעקבות הנחיות רשמיות, כפי שאירע בקרב עובדים מתאילנד. מכלול זה ערער את מנגנוני ההעסקה הקיימים ויצר מחסור חריף בענפים התלויים בכוח-עבודה זר.

כדי למתן את השלכות המשבר נקטה ממשלת ישראל שורת צעדים לייצוב שוק העבודה ולשמירה על רמת התפוקה. בטווח הקצר מדיניות החירום התמקדה בהגדלת היצע העבודה המקומי באמצעות עידוד העסקת ישראלים בענפי הבנייה והחקלאות על-ידי הענקת הטבות והקלות (החלטת ממשלה 1383, 4.2.2024).⁴ במקביל, פנתה הממשלה למהגרי עבודה בענף הבנייה שעבדו בעבר בישראל ושהותם הסתיימה עם פקיעת האשרה, וקראה להם לשוב (החלטת ממשלה 1002, 27.10.2023). בנוסף, הוארך תוקף רישיונותיהם של מהגרי עבודה פעילים בענף מעבר למגבלת 63 החודשים הקבועה בחוק, כהתאמה נקודתית לנסיבות החריגות (החלטת ממשלה 1056, 12.11.2023).

במקביל למענה המיידי גיבשה הממשלה מהלך אסטרטגי רחב להגדלת מספר מהגרי העבודה בטווח הבינוני והארוך, ולמעשה להגדרה מחדש של מדיניות הגירת העבודה בישראל. בהחלטה 1752 (15.5.2024) נקבע כי היקף כוח-האדם הזר לא יעלה על 3.3% מאוכלוסיית המדינה (כ-325 אלף עובדים בשנת 2024), וכי חלוקתם לענפים תיעשה לפי עקרונות מנחים שנגזרו מלקחי המשבר. החלטה זו מסמנת מעבר ממדיניות "הכלים השלובים", ששמרה על איזון בין עובדים פלסטינים למהגרי עבודה, למדיניות הנשענת בעיקר על גיוס מהגרי עבודה ממדינות מרוחקות כעוגן ליציבות תפעולית. מניית החלטות הממשלה עולים שני עקרונות יסוד:

- **"חלף פלסטינים":** עיקרון זה נשען על הבטחת המשכיות הפעילות בענפים שהתבססו בעבר על עובדים פלסטינים באמצעות הקצאת מכסות חלופיות למהגרי עבודה. כפועל יוצא, נפתחו ענפי תעסוקה נוספים לגיוס מעבר ל"ענפים הקלאסיים" (בנייה, חקלאות, סיעוד), הוקצו מכסות ייחודיות להבאה פרטית, הורחב מערך חברות הביצוע המורשות והוגדלה מכסת העובדים המרבית לכל חברה (החלטות ממשלה 1002 ו-1383). עם זאת, בשונה מהעובדים הפלסטינים שניתן היה לשלבם במהירות ובגמישות יחסית, גיוס מהגרי עבודה ממדינות מרוחקות כרוך בתיאום

⁴ מהלך דומה ניסתה לקדם גם גרמניה כמענה למשבר בענף החקלאות בתקופת הקורונה, אך גם שם הוא לא צלח, דבר המחזק את ההבנה שהחלפת עובדים זרים מיומנים באזרחים מקומיים אינה ישימה בטווח הקצר.

בירוקרטי, לוגיסטי ובין-לאומי ובזמן היערכות ארוך; לפיכך, היצע כוח-העבודה קשיח יותר ומגיב באיטיות לשינויים בביקוש.

- **גיוון מדינות הגיוס:** לנוכח הסיכון שבהסתמכות על מקור גיוס יחיד או מצומצם, נקבע יעד להרחיב משמעותית את מערך ההסכמים הדו-צדדיים עם מדינות מוצא נוספות. ההרחבה משישה ל-15 הסכמים בתוך פרק זמן קצר מממשת את יעד החלטת הממשלה 1752 לצמצם את התלות המבנית ולהגדיל את הגמישות של שוק העבודה. ממצאים השוואתיים מתקופת הקורונה מצביעים כי הסתמכות על ערוצי גיוס צרים חשפה פגיעות ניכרת, בעוד שפתיחה וגיוון של ערוצים סייעו בשימור רציפות תפקודית (Corrado & Caruso, 2022; Lin & Yeoh, 2021). יחד עם זאת, הגיוון מוסיף מורכבות בירוקרטית ותפעולית, מגדיל עלויות ועלול להאט את יכולת התגובה לשינויים בשוק העבודה.

לוח 1 מציג את שינויי המדיניות בהקצאת מכסות לעובדים זרים לפני ואחרי 7 באוקטובר 2023. הנתונים מתייחסים למכסות שאושרו על-ידי המדינה ולא להיקף המועסקים בפועל, וממוינים לפי ענף וערוץ גיוס (פלסטינים, הסכמים דו-צדדיים, מסלול פרטי, חברות ביצוע). הלוח ממחיש את המעבר ממדיניות שהתבססה בעיקר על עובדים פלסטינים ומספר מצומצם של מדינות מקור, למדיניות רחבה ומגוונת: בענף הבנייה צומצמה המכסה לפלסטינים אך הורחבו ההסכמים הדו-צדדיים ונוספו חברות ביצוע חדשות; בחקלאות הוגדלו המכסות ונפתח ערוץ פרטי לגיוס עובדים מאפריקה ומהודו; בענף הסיעוד נמשכה התלות במסלולים פרטיים לצד ניסיונות לחזק את ההסכמים הדו-צדדיים; ובענפים חדשים יחסית, כגון תעשייה, שיפוצים ומסחר, הוקצו לראשונה מכסות ייעודיות. בכך מתורגמים בפועל שני עקרונות היסוד: "חלף פלסטינים" וגיוון מדינות הגיוס.

לוח 1: מכסות עובדים זרים בישראל לפי ענפים ומסלולי גיוס- לפני ואחרי 7 באוקטובר 2023

אחרי 7.10.2023				לפני 7.10.2023				ענף תעסוקה
חברות ביצוע	מסלול פרטי	הסכמים דו-צדדיים	פלסטינים	חברות ביצוע	מסלול פרטי	הסכמים דו-צדדיים	פלסטינים	
15 חברות, מכסה של 1,600 עובדים לכל אחת (עם רף מקסימלי כולל)	30,000 (הודו, סרי לנקה, סין, תאילנד, אוזבקיסטן)	65,000 (סין, מולדובה, אוקראינה ² , סרי לנקה, הודו)		11 חברות, מכסה של 1,000 עובדים לכל אחת		30,000 (סין, מולדובה, אוקראינה ⁵)	100,000	בנייה
	5,000 (תאילנד, מאלאווי, סרי לנקה, הודו)	70,000 (תאילנד, סרי לנקה, מאלאווי)				30,000 (תאילנד)	20,000	חקלאות
	(אוזבקיסטן, סרי לנקה ⁴ , הודו, מולדובה)	(פיליפינים ³ , סרי לנקה)			(אוזבקיסטן, סרי לנקה ⁷ , הודו, מולדובה)	(פיליפינים ⁶ , סרי לנקה)		סיעוד ביתי (ללא מכסות)
		6,050 (נפאל)	1,000			4,300 (נפאל)	1,000	סיעוד מוסדי, (משרד הרווחה ומשרד הבריאות)
		2,000 (סרי לנקה)	2,000 (ירדן)				2,000 (ירדן)	מלונאות
	3,000	2,000 (סרי לנקה)					15,000	שיפוצים
	6,000	18,200 (סרי לנקה)					21,000	תעשייה
	9,600	3,200					5,572	מסחר ושירותים
		2,000 (סרי לנקה)					2,000	מסעדנות
		500					650	עתיקות

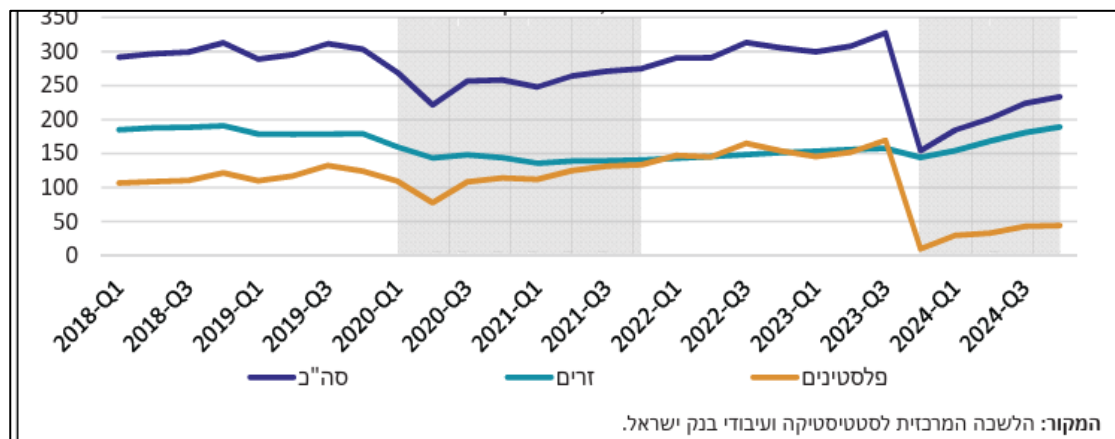
⁵ בענף הבנייה נחתמו הסכמים דו-צדדיים נוספים עם רומניה ועם בולגריה, אך אלה לא יושמו בפועל. טרם פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה גויסו כמה אלפי עובדים מכוח ההסכם עם אוקראינה; אך מאז פברואר 2022 ההסכם אינו פעיל בשל איסור יציאת גברים בגיל עבודה מאוקראינה.

⁶ ההסכם הדו-צדדי עם הפיליפינים הושעה ב-2023; ראו פירוט בסעיף 'ענף הסיעוד הביתי'.

⁷ מדובר בעובדים שנכנסו לישראל לפני חתימת ההסכם הדו-צדדי עם סרי לנקה (מאי 2022).

ואולם, אף שהמכסות הורחבו ההעסקה בפועל לא הותאמה. תרשים 2 מתאר את מגמות התעסוקה לפי קבוצות עובדים לאורך זמן, וממחיש את הפער המתמשך בין היצע למדיניות. עד אוקטובר 2023 נשמרה יציבות יחסית במספר העובדים הזרים, אך לאחר מכן חלה צניחה חדה בעקבות עצירת כניסת הפלסטינים. מראשית 2024 מסתמנת התאוששות חלקית: הפער מול ערב המלחמה עמד על כ-100 אלף עובדים ברבעון 3/2024, והצטמצם לכ-80 אלף במחצית הראשונה של 2025, כפי שניתן ללמוד גם מתרשים 1. דינמיקה זו מעידה כי למרות ההתרחבות בערוצי הגיוס, המחסור נותר מבני ומתמשך, ופוגע בעיקר בענף הבנייה אך גם בענפים נוספים.

תרשים 2: מגמות העסקה של עובדים זרים לפי קבוצות עובדים



מתוך הדו"ח השנתי של בנק ישראל לשנת 2024, תרשים ה' 2, עמ' 113.

התגובות הממסדיות להשלכות המלחמה משקפות את שני עקרונות המדיניות החדשה – החלפת כוח העבודה הפלסטיני במקורות חלופיים וגיוון מדינות הגיוס – אולם יישומן בפועל שונה בין ענפים, בהתאם למידת התלות בעובדים פלסטינים, למגוון החלופות ולדחיפות הביקוש. להלן נבחן כיצד נבנתה מחדש מדיניות הגיוס בשלושת הענפים המרכזיים, וכיצד התבטא המתח בין צורכי השוק לשיקולי רגולציה וביטחון.

ענף הבנייה

טרם המלחמה התבסס הענף כמעט לחלוטין על עובדים פלסטינים (כ-100 אלף), ולצד כ-28 אלף מהגרי עבודה בהסכמים דו-צדדיים (בעיקר מסין וממולדובה). לאחר 7 באוקטובר נעצרה כניסת הפלסטינים, ההסכם עם סין הוקפא, ונחתמו הסכמים דו-צדדיים חדשים עם הודו וסרי לנקה. במקביל החלו גיוסים במסלול הפרטי מאוזבקיסטן ומתאילנד, ואף ממדינות שלהן ערוץ דו-צדדי

פעיל, מהלך שסתר את עקרונות המדיניות המוצהרים. מספר חברות הביצוע גדל מ-11 ל-15, והתקרה המרבית לעובדים לכל חברה עלתה מ-1,000 ל-1,600; מספר התאגידים המורשים לגייס זינק מ-49 ל-217. צעדים אלה משקפים מעבר חד ממדיניות שמרנית ומבוקרת למדיניות מבוזרת שנועדה למנוע שיתוק בענף חיוני. עם זאת, ברבעון 1/2025 עדיין חסרו בענף כ-40,000 עובדים (משרד האוצר, 2025), נוסף לגידול בביקוש עקב ההרס הרחב במלחמה עם איראן. הדילמה בין ריכוזיות המאפשרת פיקוח אחיד לבין ביזור המאפשר גמישות ותגובה מהירה מוכרת גם מן הניסיון הבין-לאומי, ולעיתים לוותה בעלייה בהפרות זכויות עובדים (ILO, 2019).

ענף החקלאות

טרומ המלחמה נשען הענף כמעט במלואו על מהגרי עבודה מתאילנד, לצד תוספת משמעותית של עובדים פלסטינים. לאחר 7 באוקטובר קראה ממשלת תאילנד לאזרחיה לעזוב את ישראל, ולמעלה מ-10,000 נענו לקריאה (רובם חזרו מאוחר יותר); גם כניסת הפלסטינים הופסקה. כתוצאה מכך נשען הענף תקופה על מתנדבים. הוקצתה מכסה במסלול הפרטי (5,000), שבמסגרתו הגיעו בעיקר משתלמים לשעבר ממדינות אפריקה (מלאווי, ניגריה) וכן עובדים מהודו ומנפאל; בהמשך נחתמו הסכמים דו-צדדיים עם סרי לנקה ועם מלאווי. בראשית 2025 התחדשה הגעתם של עובדים תאילנדים בערוץ דו-צדדי, שכיום הוא הערוץ הבלעדי לגיוס בענף. המעבר ממקור יחיד למקורות מגוונים שיפר את הגמישות אך חשף פערים ביכולת הגיוס המהיר. במדינות אחרות, כגון איטליה וגרמניה, יושמו הסדרים שונים כדי להתמודד עם המחסור בידים עובדות בתקופת הקורונה: באיטליה הוסדר מעמדם של שוהים שלא כדין (Corrado et al., 2022), ואילו בגרמניה ננקטו צעדי גיוס חירום והסדרת מעמד לשוהים שלא כדין במטרה למנוע קריסה חקלאית. ישראל, לעומתן, בחרה שלא לאמץ אף אחת מהגישות הללו, אלא להתמקד בגיוס עובדים חדשים.

ענף הסייעוד הביתי

בניגוד לענפים אחרים, הסייעוד הביתי אינו מנוהל לפי מכסות כמותיות אלא לפי מספר הזכאים לסיוע. טרומ המלחמה ההסכם הדו-צדדי הפעיל היחיד היה עם סרי לנקה, ורוב העובדים נכנסו במסלולים פרטיים. אמנם בשנת 2021 נחתם הסכם דו-צדדי עם הפיליפינים (מדינת המקור המרכזית לענף), אך הוא הושעה ב-2023 על-ידי ממשלת הפיליפינים.⁸ טרם המלחמה גם נחתם הסכם עם הודו אך יושם

⁸ ההסכם הושעה עקב מחלוקת על גובה דמי התיווך שנגבו מהעובדים, אשר עלו על שכר המינימום בישראל באותה עת, מגבלה שנקבעה בחוק הפיליפיני.

רק לאחר 7 באוקטובר.⁹ כיום עובדים מגיעים במסלול דו-צדדי מסרי לנקה ומהודו, ובמסלול פרטי מאוזבקיסטן וממולדובה. בשנת 2024 נכנסו כ-7,000 עובדים בלבד, מספר שאינו מדביק את הביקוש הגובר נוכח הזדקנות האוכלוסייה (ועדת עובדים זרים, 21.5.2025),¹⁰ והצורך בטיפול באלפי נפגעי מלחמת חרבות ברזל. המחסור המתמשך מקשה על גיוס ועל שימור מטפלים (ועדת עובדים זרים, 3.6.2025). ממשלת ישראל פועלת לחידוש ההסכם עם הפיליפינים ולהסרת איסור הנסיעה לישראל (ועדת עובדים זרים, 21.5.2025; רשות האוכלוסין וההגירה, 2023). בהיעדר הרחבת מקורות הגיוס קיימת סכנה לפגיעה ברציפות הטיפול באוכלוסיות הפגיעות ביותר.

כדי לנהל את משבר כוח-העבודה הזר לאחר 7 באוקטובר, הקימה הממשלה את הוועדה לעניין עובדים זרים (ועדת המנכ"לים) והאצילה לה סמכויות נרחבות בתחום גיוס מהגרי עבודה (החלטת ממשלה 1752, 15.5.2024). הוועדה אינה גוף מייצע בלבד אלא גורם קובע, והמנדט שלה כולל: הקצאת עובדים בפועל מתוך המכסה הכוללת; שינוי החלוקה בין ענפים; אישור גיוס במסלולים פרטיים; והגדרת תנאי העסקה ספציפיים. ריכוז הסמכות בידי ועדה מצומצמת מאפשר תגובה מהירה וגמישה לצורכי המשק, אך מעורר חשש לפגיעה בשקיפות ובאיזונים הדמוקרטיים מאחר שהחלטות מהותיות מתקבלות ללא הליך היועצות מוסדר.¹¹

דיון ומסקנות

מלחמת "חרבות ברזל" חשפה את התלות העמוקה של המשק הישראלי בכוח-עבודה זר ואת שברירות מנגנוני ההעסקה שעליהם נשען שוק זה. בתגובה מהירה גיבשה הממשלה חלופה למדיניות ה"כלים השלובים" שהתבססה על שילוב בין עובדים פלסטינים למהגרי עבודה, ואימצה עקרונות חדשים של "חלף פלסטינים" וגיוון מדינות המקור. הרחבת מקורות הגיוס משישה ל-15 הסכמים, הגדלת המכסות, פתיחת ערוצים פרטיים והקמת ועדת המנכ"לים לניהול התהליך משקפות יכולת הסתגלות מוסדית לנסיבות חריגות.

⁹ יישום ההסכם עם הודו בענף הסיעוד הביתי החל רק לאחר הפעלת ההסכם הדו-צדדי בענף הבנייה, שניתנה לו קדימות.

¹⁰ ראו: רשות האוכלוסין וההגירה, אגף לתכנון מדיניות (2016). נתוני זרים בישראל, סיכום שנת 2016. הדו"ח מצביע על מגמה מתמשכת של עלייה בביקוש לעובדי סיעוד ביתי לצד ירידה עקבית בהיצע, ומתריע כי הפער צפוי להחריף בשנים הקרובות.

¹¹ עתירה לבג"ץ (בג"ץ 5879/24 קו לעובד ואח' נ' הוועדה לעניין עובדים זרים) הוגשה ב-17.7.2024 בידי הקליניקה לזכויות עובדים באוני' תל אביב, קו לעובד, מען והאגודה לזכויות האזרח. העותרות ביקשו לחייב את הוועדה בשיתוף ציבור, בפרסום סדר יום ופרוטוקולים ובהסדרת סדרי עבודה. ביום 9.3.2025 נדחתה העתירה; נפסק כי אין חובה לשיתוף/פרסום כאמור, בעיקר לנוכח הצורך בקבלת החלטות יעילה בעת חירום, וכי החלטות הוועדה מתפרסמות בצירוף תמצית דיון.

עם זאת, בצד ההישג התפעולי עולות סוגיות יסוד ביחס להנחות המדיניות ולפערי הידע להערכתה. ההנחה כי ניתן להחליף פונקציונאלית עובדים פלסטינים במהגרי עבודה מתעלמת מממדים איכותיים בהם מיומנויות מקצועיות ספציפיות, הון תרבותי-לשוני, היכרות אתרי העבודה, רשתות חברתיות מסייעות ומוכנות לעבוד בתנאי סיכון ובאקלים הישראלי. ממקרים דומים בעולם, דוגמת כווית לאחר מלחמת המפרץ, סביר להניח הבדלים אלה עלולים לפגוע בפריון לפחות בטווח הקצר, ומעלים ספק באשר ליכולת לממש המרה מלאה בין שתי הקבוצות.

השינויים במדיניות עשויים ליצור לחצים ניכרים ברמת העובדים עצמם: ראשית, פתיחת ערוצי גיוס פרטיים מגדילה את הסיכון להיווצרות חוב-הגירה. בהיעדר פיקוח הולם על עמלות ותשלומים, עובדים עלולים למצוא עצמם שקועים בחובות עוד בטרם החלו לעבוד. שנית, מתגבר החשש לכבילה דה-פקטו למעסיק בשל התלות המוחלטת של העובד במעסיק שהביאו לישראל, המגבילה את יכולתו לעבור למקום עבודה אחר גם כאשר תנאי העבודה בעייתיים. מכאן נגזרים ארבעה אתגרים מבניים מרכזיים:

- אתגר רגולטורי: הריבוי במסלולי הגיוס ובמדינות המקור, לצד הרחבת מעגל המעסיקים, יוצר שלושה אתגרים רגולטוריים מרכזיים. ראשית, חוסר אחידות בסטנדרטים ובזכויות בין עובדים המגיעים דרך מסלולים שונים. שנית, עומס על מערכת האכיפה שנבנתה להיקפים מצומצמים ואינה מותאמת לפיקוח בהיקף הנוכחי. שלישית, ריכוז הסמכויות בועדת המנכ"לים, הפועלת מחוץ למליאת הממשלה, מעלה חשש לפגיעה בשקיפות ובאיזונים הדמוקרטיים הנדרשים בתחום רגיש זה. מחקרים קודמים כבר הצביעו על הסיכונים הטמונים במעבר לערוצים פרטיים פחות מפוקחים (קמפ ורייכמן, 2008).
- אתגר חברתי: פריסתן של קהילות עובדים זרות בערים, לעיתים בצפיפות וללא מעטפת לוגיסטית נאותה, עלולה ליצור מתחים בין מהגרים לאוכלוסייה המקומית ולעיתים גם בין קבוצות מהגרים עצמן. בנוסף, במקום העבודה עצמו, ריבוי קבוצות לא הומוגניות מבחינת שפה, תרבות ודת עשוי לעודד קונפליקטים, ירידה בפריון וצורך גובר בתיווך תרבותי.
- אתגר כלכלי: גידול בעלויות כוח-האדם, הן כתוצאה מהפער בעלות ההעסקה בין מהגר עבודה לעובד פלסטיני, והן עקב תהליכי גיוס ארוכים ויקרים, צפוי להתגלגל לצרכן ולהעלות את המחירים בענפים הרלוונטיים. הניסיון הבינלאומי מלמד כי מעבר כזה כרוך גם בעלויות נוספות של דיור, תחבורה, שירותי בריאות ותהליכי גיוס מורכבים (De Bel-Air, 2013; Lin & Yeoh, 2013).

2021). נוסף לכך, היצע מהגרי העבודה נוטה להיות קשיח יחסית, בעיקר בשל המרחק הגיאוגרפי, משך ההכשרה והבירוקרטיה הנלווית, מה שמקשה על התאמה מהירה לשינויים בביקוש.

- אתגר תשתיתי: ההשלכות הכלכליות אינן מתקיימות בחלל ריק. הן יוצרות לחץ ישיר על התשתיות הקולטות. הגעת עשרות אלפי עובדים חדשים בפרק זמן קצר למרכזים אורבניים יוצרת לחץ מידי על שוק הדירות להשכרה, שכבר מצוי בעודף ביקוש. בהיעדר תכנון מערכתי להרחבת היצע הדיור עבור מהגרי העבודה גוברת ההסתמכות על פתרונות זמניים כגון לינה באתרי בנייה או במחסנים. ניסיון ממדינות דרום-מזרח אסיה בעת מגפת הקורונה מלמד שתנאי דיור ירודים מגבירים סיכונים בריאותיים וחברתיים (Lin & Yeoh, 2021). בישראל, היעדר תכנון מערכתי עלול לשעתק תופעות של צפיפות, תברואה ירודה וסיכון להתפרצות מחלות, הפוגעים הן בעובדים והן בקהילות הקולטות.

מכאן שהסוגיה המרכזית חורגת מעבר לגיוס עובדים, וכוללת בניית מדיניות רב-שכבתית ובת-קיימא המשלבת פיקוח אפקטיבי, תכנון תשתיתי, רגולציה עקבית ותמיכה רבת-רבותית. בחינת הקיימות ארוכת הטווח של המדיניות החדשה מחייבת גיבוש תרחישים חלופיים: שימור מלא של מודל הגיוס המגוון; חזרה חלקית להסתמכות על עובדים פלסטינים במקרה של שיפור במצב הביטחוני; או אימוץ מודל היברידי המשלב בין המקורות. כל אחד מהתרחישים דורש הערכת עלויות, התאמות רגולטוריות והיערכות תשתיתית ייחודית.

הניסיון הבינלאומי מלמד כי הצלחה בניהול משברי הגירת עבודה תלויה לא רק במענה לצורכי השוק המיידיים, אלא גם בהשקעה בתשתיות, ברגולציה, במנגנוני אכיפה ובהגנה על זכויות העובדים (Lin & Yeoh, 2021; Corrado et al., 2022). בעוד שגרמניה הצליחה להיחלץ מהמשבר בענף החקלאות שנגרם בעקבות מגפת הקורונה באמצעות הטמעת רפורמות מבניות מגובות חקיקה (Biaback, 2023), המקרה של כווית ממחיש כי החלפת העובדים הפלסטינים והערבים במהגרי עבודה מדרום-מזרח אסיה הובילה לעלויות גבוהות, לירידה בפריון ולצורך בהשקעות תשתיות נרחבות (De Bel-Air, 2013).

לפיכך, לאור האתגרים המבניים הנגזרים מיישום מדיניות הגירה חדשה כפי שפורטו במסמך זה, אנו ממליצים על הצעדים הבאים:

- הכנת תכנית אסטרטגית ארוכת טווח ברמה לאומית לניהול עובדים זרים הכוללת תרחישי ייחוס שונים וההשלכות הכלכליות על המשק הישראלי.
 - עיגון מנגנוני תיאום בין רשות האוכלוסין, משרד העבודה, משרד האוצר וגופים רלוונטיים אחרים.
 - חיזוק המטה ברשות האוכלוסין והוספת תקנים ייעודיים להקצאת אשרות וחידושן.
 - הקמת מאגר דיגיטלי לכלל מהגרי העבודה, בכל מסלולי הגיוס, עם סטנדרט נתונים אחיד ודיווח רבעוני לציבור.
 - תוספת תקני פיקוח ייעודיים והרחבת האכיפה על תנאי בעסקה במסלולי הגיוס החדשים ובענפים שנוספו.
 - פיתוח והטמעה של ערכת הכשרה מקוונת חובה למעסיקים ומנהלים בשטח בנושאי רב-תרבותיות, מניעת קונפליקטים והתאמה לעקרונות העסקה הוגנת.
 - הקמת צוותי תיווך תרבותי ברשויות המקומיות בעלות ריכוז גבוה של מהגרי עבודה, בשיתוף מערכי רווחה ובריאות.
 - מחקר מלווה שיטתי למעקב שוטף אחר השפעות המדיניות לרבות ניסויי מדיניות, ובניית מאגר נתונים פתוח למקבלי החלטות, חוקרי אקדמיה והציבור הרחב.
- לסיכום, המשבר שלאחר 7 באוקטובר יצר חלון הזדמנויות למעבר מניהול תגובתי למדיניות מתוכננת, הנשענת על גיוון מקורות, פיקוח הדוק ופיתוח תשתיות. הצלחתה תימדד לא רק ביציבות ההיצע אלא גם בהטמעת סטנדרטים בינלאומיים להעסקה הוגנת. השאלה המרכזית היא האם ישראל תנצל הזדמנות זו לרפורמה או תישאר במצב של ניהול חירום מתמשך.

מקורות

- בנק ישראל. (2025). דין וחשבון 2024. בנק ישראל.
- בנק ישראל. (2024). דין וחשבון 2023. בנק ישראל.
- משרד האוצר. (2025). מגמות בתעסוקה בענף הבינוי. משרד האוצר.
- קמפ, א., ורייכמן, ר. (2008). עובדים זרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל. מכון ון ליר; הקבוץ המאוחד. (סדרת הקשרי עיון וביקורת).
- רשות האוכלוסין וההגירה. (2025). נתוני זרים בישראל.
- רשות האוכלוסין וההגירה. (2024). נתוני זרים בישראל.
- Ayalon, L., & Ultisa, N. (2024). "This is Not My War:" Moral Challenges Faced by Migrant Home Care Workers at Times of War. *The American Journal of Geriatric Psychiatry: Open Science, Education, and Practice*, 2, 11-18.
- Biaback Anong, D. (2023). Seasonal workers wanted! Germany's seasonal labour migration regime and the COVID-19 pandemic. *Politics*, 44(2), 219-234.
- Center for International Migration and Integration (CIMI). (2024). *The Foreign Workers' Call Center within the framework of Bilateral Agreements*. CIMI & PIBA.
- Corrado, A., & Caruso, F. S. (2022). Essential but exploitable: migrant Agri-food workers in Italy and Spain. *European Journal of Migration and Law*, 24(2), 193-216.
- De Bel-Air, F. (2013). *The demographic and economic framework of migration in Kuwait* (Explanatory Note No. 1/2013). Gulf Labour Markets and Migration (GLMM) programme of the Migration Policy Center (MPC) and the Gulf Research Center (GRC).
- Kaminer, M. (2024). "No Foreign Workers, No Agriculture, No Region": Thai Farmworkers in Israel in the Wake of War. *Global Labour Journal*, 15(2).
- Lin, W., & Yeoh, B. S. (2021). Pathological (im) mobilities: Managing risk in a time of pandemics. *Mobilities*, 16(1), 96-112.
- Livnat, Y. (December 17, 2019). *Israel's Bilateral Agreements with Source Countries of Migrant Workers: What is Covered, What is Ignored and Why?*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3523087>
- Palestinian Central Bureau of Statistics. (2023). Labour force survey results - Third quarter 2023. Palestinian Central Bureau of Statistics.
- Raijman, R., & Kushnirovich, N. (2012). *Labor migrant recruitment practices in Israel: Final report*. Ruppin Academic Center & University of Haifa.
- Rosenhek, Z. (2003). The Political Dynamics of a Segmented Labour Market: Palestinian Citizens, Palestinians from the Occupied Territories and Migrant-Workers in Israel. *Acta Sociologica*, 46(3), 231-249.