

סמכות מקבילה:

מנהלים בלתי פורמליים ('ראיסיים')
והשפעתם על מהגרי עבודה סינים
בענף הבנייה בישראל



המרכז להגירה בינלאומית וקליטה (CIMI)

הינה עמותה עצמאית שהוקמה על ידי ג'ינט ישראל בשנת 1998. העמותה פועלת למען מהגרים ולפיתוח תחום ההגירה בישראל, תוך עמידה בקריטריונים פורמליים, 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 פניו לעובדים זרים מופעל על-ידי עמותת CIMI עבור רשות האוכלוסין וההגירה.



תקציר

מחקר זה בחן את תפקידם ומעמדם של מנהלים בלתי פורמליים ("ראיסיס") בקרב מהגרי עבודה סינים בענף הבנייה בישראל, על בסיס סקר מקוון שנערך בינואר-פברואר 2025 וכלל 266 עובדים. ממצאי המחקר מצביעים על קיומה של מערכת היררכית מקבילה למסגרת הפורמלית, המאופיינת ביחסי תלות-כוח משמעותיים ורב-ממדיים. המנהלים הבלתי פורמליים ממלאים תפקיד מרכזי בניהול היומיומי של העובדים: 49% מהנשאלים דיווחו כי הם מקבלים משימות עבודה ישירות מהם, 43% נעזרים בהם כגורמי תיווך בסכסוכים, ו-53% נזקקים לאישורם לצורך יציאה לחופשות. נוסף על כך, נמצאה שליטה כלכלית ניכרת: 78% מהעובדים דיווחו כי הם מקבלים חלק משכרם במזומן, ו-86% מתוכם מקבלים כספים אלה ישירות מהמנהלים הבלתי פורמליים, מצב המעמיק את תלותם הכלכלית.

המחקר מתעד ניתוק מבני עמוק בין העובדים לבין מעסיקהם הרשמיים, התאגידים. רק כמחצית מהעובדים (53%) ידעו את זהות התאגיד המעסיק אותם, ומתוך אלה שכן הכירו את התאגיד, כשליש (33%) לא ידעו כיצד ליצור עמו קשר. ממצאים אלה מצביעים על כך שהתלות במנהלים הבלתי פורמליים נובעת במידה רבה מקיומם של "חללים מוסדיים", ובראשם היעדר מנגנוני תקשורת ותמיכה פורמליים בשפה הסינית, הפוגעים באוטונומיה של העובדים וביכולתם לממש ולהגן על זכויותיהם.

על בסיס ממצאי המחקר מוצעות אפשרויות פעולה במספר מישורים: פיתוח ערוצי תקשורת ישירים, נגישים ובשפה הסינית בין העובדים לתאגידים ולרשויות; הסדרה של מנגנוני תשלום השכר וצמצום השימוש בתשלומי מזומן; הגברת השקיפות והפיקוח על העברות בין מעסיקים; חיזוק מנגנוני אכיפת חוקי העבודה; העצמת עובדים באמצעות תוכניות הכשרה והדרכה; וכן בחינת שילוב מנהלים בלתי פורמליים במערכת הפורמלית בתפקידי תיווך תרבותי או ליווי עובדים חדשים. חשיבות המחקר טמונה בהעמקת ההבנה של דינמיקות ניהול ותיווך בלתי-פורמליות ובהצבעה על הצורך בחיזוק מנגנונים מוסדיים שיתמכו בהגנה על זכויותיהם ורווחתם של מהגרי עבודה בישראל ובהקשרים דומים נוספים.

1. הקדמה

עובדים לא ישראלים מהווים מרכיב משמעותי בענף הבנייה בישראל, כאשר מהגרי עבודה מסין תופסים חלק ניכר מכוח העבודה הזר בענף זה. נכון לסוף שנת 2025 שהו בישראל כ-24 אלף עובדים סינים בענף הבנייה, חלקם במעמד חוקי וחלקם במעמד בלתי מוסדר, כאשר רובם הגיעו במסגרת הסכמים בילטרליים (רשות האוכלוסין וההגירה, 2024; עיבוד צוות מחקר CIMI). הסכם זה, שנחתם בשנת 2017 בין מדינת ישראל לרפובליקה העממית של סין, נועד להסדיר את הליכי הגיוס וההעסקה ולהבטיח את זכויות העובדים. בניגוד להסכמים בילטרליים אחרים, הנחתמים בין גופים ממשלתיים בלבד, במקרה זה איגוד הקבלנים הסיני היה צד להסכם. יש לציין כי מנגנוני הפיקוח על הליך גיוס העובדים במדינת המוצא נשענים במלואם על גורמים סיניים.

למרות שהעסקת העובדים המגיעים במסגרת ההסכמים הבילטרליים מוסדרת באמצעות רגולציה ותאגידי כוח אדם מורשים, המציאות בשטח הובילה להתפתחותה של מערכת ניהול ותיווך מקבילה. מערכת זו מבוססת על מנהלים בלתי פורמליים, המכונים בקרב העובדים "ראיסים", עובדים ותיקים הממלאים בפועל פונקציות של ניהול, פיקוח ותיאום יומיומי בהיעדר מינוי רשמי, תוך הישענות על ידע תפעולי, רשתות חברתיות ויחסי תלות. באמצעות תפקידם זה הם מגשרים על פערים מהותיים בין המסגרות המוסדיות הקיימות לבין צורכיהם של העובדים.

תופעת הראיסים אינה חדשה, ומאפיינים מרכזיים שלה זוהו כבר בשנת 2021 על-ידי המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI). המחקר הנוכחי מבקש לבחון את התופעה באופן אמפירי, שיטתי ומקיף, ולהעמיק את ההבנה של האופן שבו מנהלים בלתי פורמליים משפיעים על דפוסי העבודה והחיים של מהגרי עבודה בענף הבנייה בישראל, ובפרט על העובדים מסין, במטרה לגבש תובנות והמלצות מבוססות נתונים.

הספרות האקדמית מצביעה על כך ששחקנים הממלאים פונקציות של ניהול ותיווך בלתי פורמליים הם בעלי חשיבות מרכזית בתהליכי הגירת עבודה ברחבי העולם (Axelsson et al., 2022; Lindquist et al., 2012). הם משמשים לעיתים כגשר בין מערכות פורמליות לבין מהגרים, ומעצבים במידה ניכרת את תנאי ההעסקה, השכר וחוויות ההגירה הכוללת. בהקשר הסיני, מנהלים בלתי פורמליים המכונים לעיתים baogongtou מהווים רכיב מרכזי בענף הבנייה ובמערכות הגירת העבודה (Xiang, 2012). מחקרו של שאנג ביאו (Xiang Biao) מדגיש את אופיים הדואלי של שחקנים אלה: מחד גיסא הם מאפשרים מרכזיים של הגירת עבודה, ומאידך גיסא הם עלולים להעמיק פערי כוח מובנים במערכת.

המחקר הנוכחי ביקש לענות על שתי שאלות מרכזיות: (1) מהם התחומים והמנגנונים שבהם באה לידי ביטוי השפעתם של המנהלים הבלתי פורמליים ("ראיסים"); ו(2) כיצד משפיעה דינמיקה זו על האוטונומיה, הביטחון הכלכלי והרווחה של העובדים הסיניים.

לשם כך מוצע ניתוח רחב של מערכת הניהול הבלתי פורמלית, הבוחן מגוון היבטים שבהם מתבטאת השפעתם של המנהלים, החל מהקצאת משימות עבודה וניהול סכסוכים, דרך תיווך אדמיניסטרטיבי, ועד לשליטה בדפוסי תשלום השכר. גישה זו מאפשרת הבנה מעמיקה של המורכבות והפרדוקסליות של מערכת זו: מצד אחד, היא נותנת מענה לצרכים חיוניים של

העובדים; מצד שני, היא יוצרת יחסי תלות ופגיעויות מבניות העלולות לפגוע בזכויותיהם ובביטחונם הכלכלי.

איסוף הנתונים בוצע באמצעות סקר שהופץ בחודשים ינואר–פברואר 2025, עליו השיבו 266 עובדים סינים המועסקים בענף הבנייה בישראל. הסקר נערך באמצעות שאלון מקוון בשפת האם של העובדים, וכלל בעיקר שאלות סגורות ולצידן מספר מצומצם של שאלות פתוחות, שנועדו ללכוד את נקודת מבטם הסובייקטיבית. השאלון הופץ, בין היתר, באמצעות קבוצות מידע מקוונות לעובדים סינים בענף הבנייה, הפועלות במסגרת מרכז המידע לעובדים זרים של CIMI, הנתמך על-ידי רשות האוכלוסין וההגירה. נוסף על כך בוצע ניתוח מסמכים רלוונטיים, לרבות נהלי רשות האוכלוסין וההגירה, במטרה להציב את הממצאים בהקשר מוסדי רחב. יש לציין כי השימוש בסקר מקוון עשוי להטות את המדגם לעובדים בעלי אוריינות דיגיטלית גבוהה יותר או כאלה המחוברים לרשתות חברתיות מסוימות, וכי עובדים המצויים במצבי פגיעות קיצוניים עשויים להיות מיוצגים בחסר.

לצורך בחינת תופעת המנהלים הבלתי פורמליים שולבו שלוש מסגרות תיאורטיות משלימות, אשר יחד יוצרות מסגרת קונספטואלית לניתוח הממצאים. המסגרת הראשונה, תיאוריית המנהיגות המתהווה, מתמקדת בתהליכי צמיחה של מנהיגות בלתי-פורמלית בתוך קבוצות עבודה, ומסבירה כיצד עובדים בעלי ניסיון, ידע ורשתות חברתיות מצליחים להתבסס בעמדות השפעה גם בהיעדר מינוי רשמי. המסגרת השנייה, תיאוריית יחסי כוח ותלות, בוחנת יחסי תלות הנוצרים סביב שליטה במשאבים קריטיים, כגון מידע, ערוצי תקשורת ותשלומי שכר, ומאירה את האופן שבו יחסים אלה מעצבים את יכולתם של מנהלים בלתי פורמליים להשפיע על תנאי העבודה ועל ההחלטות היומיומיות של העובדים. המסגרת השלישית, תיאוריית החללים המוסדיים, מתמקדת בתנאים המוסדיים שבתוכם מתפתחות מערכות ניהול בלתי-פורמליות, ומדגישה את תפקידם של פערים והיעדר מנגנונים פורמליים בהיווצרותן ובהתמדתן של פרקטיקות ניהול ותיווך מקבילות. שילוב מסגרות אלה מאפשר ניתוח רב-ממדי של תופעת המנהלים הבלתי פורמליים, החושף הן את ההיגיון הפנימי של פעולתם והן את ההקשר המבני והמוסדי הרחב שבתוכם הם פועלים, ומספק תשתית אנליטית לדיון בממצאים ובהשלכותיהם.

מחקר זה מבקש לא רק להעמיק את ההבנה האקדמית של דינמיקות ניהול בלתי-פורמליות בהגירת עבודה, אלא גם לתרום לגיבוש מדיניות יישומית, אשר תסייע בשיפור תנאי העסקתם של העובדים תוך שמירה על איזון עדין בין ההכרה בצורך הלגיטימי בתיווך תרבותי ולשוני לבין הבטחת זכויות העובדים ורווחתם הכלכלית, באמצעות מנגנונים המקדמים שקיפות, אחריותיות והעצמה של עובדים במערכת המורכבת של הגירת עבודה.

המשכו של הדו"ח כולל פרקי ממצאים, דיון בהם והמלצות.

2. ממצאים

2.1. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים

פרק זה מציג את המאפיינים הסוציו-דמוגרפיים העיקריים של אוכלוסיית המחקר, המורכבת מ-266 פועלי בניין סינים שהועסקו בישראל, כולם גברים. כפי שעולה מלוח 1, משך השהות הממוצעת בישראל עמדה על 2.3 שנים. מרבית המשתתפים (63%) היו בעלי ותק של שנתיים או פחות, וקבוצה משמעותית נוספת (22%) עבדה בישראל בין שנתיים לשלוש שנים. בהתחשב בכך שמאז 7 באוקטובר

2023 ועד מועד קיום הסקר לא הגיעו לישראל פועלים חדשים מסין, ניתן להסיק כי חלק ניכר מן המשתתפים הגיעו לישראל זמן קצר לפני פרוץ המלחמה. לעוד ראוי לציון שיעור קטן אך משמעותי (7%) של עובדים השוהים בישראל למעלה מחמש שנים, משך השהות המרבי המותר לעובד זר בישראל על פי אשרת עבודה בתוקף.

לוח 1 : מאפיינים סוציו דמוגרפיים

Average Length of Stay (years)	2.3
Distribution by Length of Stay (%)	
2 years and less	63
2-3 years	22
3-4 years	6
4-5 years	2
More than 5 years	7
Level of Education (%)	
Primary school or less	10
High school	61
Post high school/academic studies	9
Vocational raining	20
(N)	266

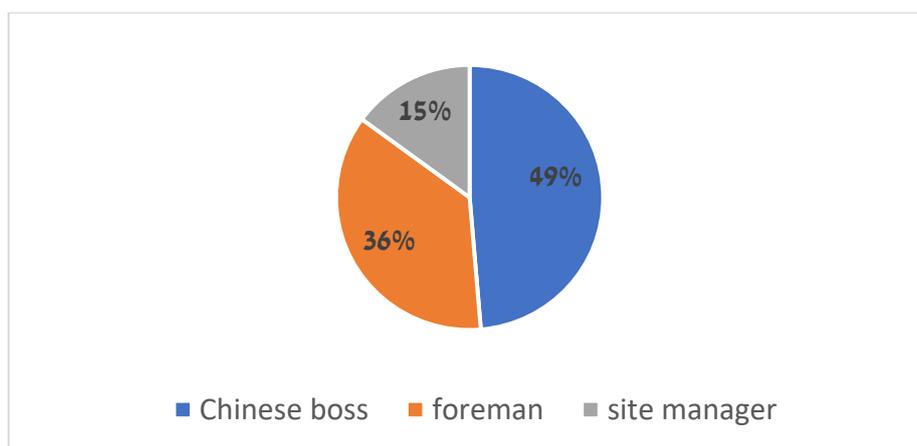
פרופיל ההשכלה של המשתתפים מצביע על כוח עבודה המאופיין בעיקר ברמת השכלה תיכונית. מרבית המשיבים (61%) סיימו השכלה תיכונית, בעוד של-20% מהם בעלי הכשרה מקצועית, ככל הנראה בתחומים הקשורים לענף הבנייה. שיעור קטן יחסית (10%) דיווח על השכלה יסודית או פחות, ואילו 9% ציינו לימודים על-תיכוניים או אקדמיים. עם זאת, לנוכח אופיו הוולונטרי של הסקר והשימוש בשאלון מקוון, ייתכן שקיימת הטיה מסוימת במדגם, כך שפועלים בעלי רמת השכלה פורמלית נמוכה במיוחד עשויים להיות מיוצגים בחסר.

2.2. מנהלים בלתי פורמליים – סמכות מקבילה במערך יחסי העבודה

הממצאים מצביעים על כך שהראיסים ממלאים תפקיד מרכזי במספר תחומים במקום העבודה, ובפועל מתפקדים כמנהלים דה־פקטו המעורבים בהתנהלות היומיומית. אחד ההיבטים המרכזיים של סמכות במקום העבודה הוא הקצאת משימות, ובתחום זה נמצאה מעורבות משמעותית של ראיסים. כפי שמוצג בתרשים 1, כמעט מחצית מהמשתתפים (49%) דיווחו כי משימות העבודה היומיומיות שלהם מוקצות על ידי הראיסים, ולא על ידי ההנהלה הישראלית הפורמלית.

¹ הגעת עובדים מסין לענף הבנייה בישראל התחדשה ביוני 2025.

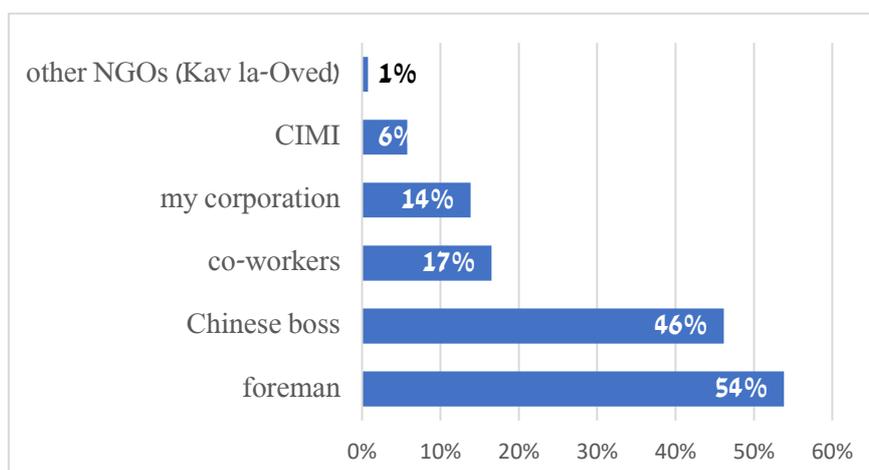
תרשים 1: הקצאת משימות עבודה יומיומיות (N=266)



ממצא זה משמעותי במיוחד, שכן הקצאת משימות עבודה מצויה באופן רשמי באחריותם של מנהלי אתרים או מנהלי עבודה ישראלים. המעורבות הגוברת של הראיסים בפונקציה ניהולית זו מצביעה על העברת סמכויות בפועל לגורמים שאינם חלק מן ההיררכיה הפורמלית. תהליך זה מוביל להיווצרותו של מבנה ניהול מקביל, שבו הראיסים מתפקדים כדרג ביניים בין המפקחים הישראלים לבין העובדים הסינים, ובמסגרתו הם עשויים לפרש, לתווך ואף להתאים את ההנחיות המועברות מן ההנהלה הרשמית. להסדר זה עשויות להיות השלכות משמעותיות על חוויית העבודה והשליטה בתהליך העבודה: עובדים המקבלים משימות באמצעות הראיסים עלולים להיחשף להנחיות שעברו סינון או שינוי, ולא בהכרח להנחיות המקוריות כפי שנקבעו על ידי ההנהלה. נוסף על כך, מעמד זה עשוי לאפשר הקצאה דיפרנציאלית של משימות, למשל, העדפה של משימות מסוימות או פחות תובעניות לעובדים מסוימים על בסיס שיקולים שאינם שקופים. במצבים מסוימים, שליטה במידע הנוגע לציפיות עבודה או לסטנדרטים מקצועיים עלולה לחזק את תלותם של העובדים בראיסים, ולהעמידם כגורם מרכזי בפרשנות ובהנגשה של הנחיות ההנהלה.

דפוסי הפנייה לסיוע במקום העבודה משקפים את מבני הסמכות הפועלים בשטח. תרשים 2 מציג את התפלגות מקורות הסיוע אליהם פונים העובדים כאשר הם נתקלים בשאלות או בעיות, כפי שעלה מהסקר.

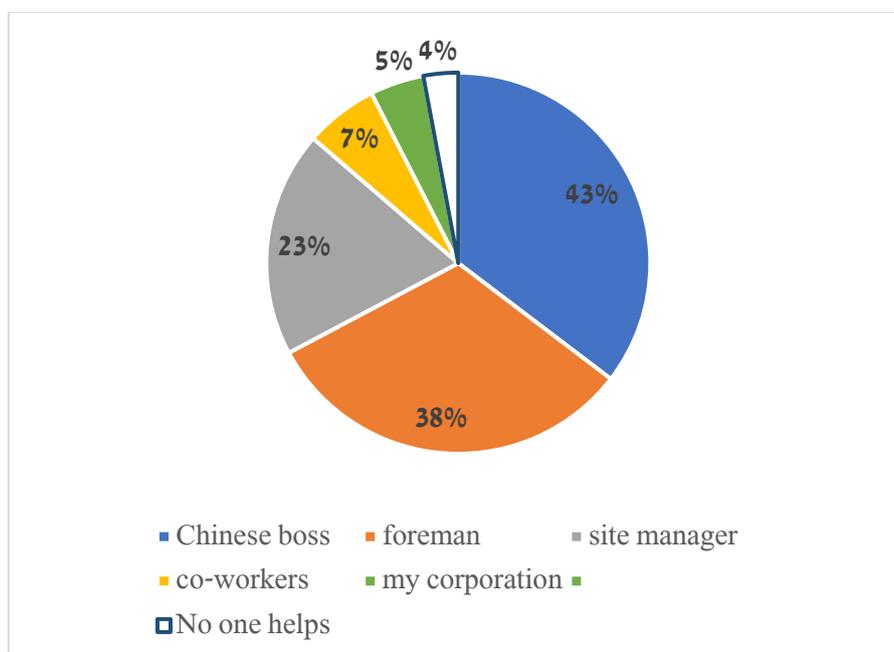
תרשים 2: מקורות הסיוע לשאלות או בעיות במקום העבודה (N=261, תשובות מרובות)



הנתונים מצביעים על פער ניכר בין מקורות סיוע פורמליים לבין מקורות סיוע בלתי פורמליים. מנהלי העבודה מהווים את מקור הסיוע הנפוץ ביותר (54%), כאשר המנהלים הבלתי פורמליים ("ראיסים") מדורגים במקום השני, בשיעור דומה (46%), ממצא המדגיש את מעמדם הממשי במערכת הניהול הבלתי-פורמלית. בולט במיוחד הפער בין מקורות נגישים אלה לבין התאגידים, המעסיקים הרשמיים של העובדים, שרק 14% מן הנשאלים ציינו אותם כמקור לסיוע. ממצא זה מצביע על פערים מבניים בנגישות ובתקשורת בין העובדים לבין מעסיקיהם החוקיים, ומסייע להבין את התפתחותה של שרשרת פיקוד מקבילה, שבה פועלת מערכת סמכות וניהול בלתי-פורמלית לצד המערכת הפורמלית. בהקשר זה, המנהלים הבלתי פורמליים ממלאים חללים הנוצרים בהיעדר נגישות ישירה למעסיקים הרשמיים, ובכך מתחזק מעמדם כשחקני מפתח במערך יחסי העבודה. נוסף על כך, השיעור הנמוך של פנייה למבני תמיכה פורמליים אחרים, כגון ארגונים לא-ממשלתיים (1%-6%), מעיד על ריחוק בין העובדים לבין גורמי סיוע מוסדיים. כתוצאה מכך, מתחזקת התלות במנהלים הבלתי פורמליים, הנוכחים באתרי העבודה ומסוגלים לספק מענה מיידי, גם אם במסגרת יחסים המאופיינים באסימטריה בכוח.

יישוב סכסוכים מהווה זירה מרכזית נוספת להפעלת סמכות במקום העבודה. הסקר בחן את זהות הגורמים המסייעים בפתרון קונפליקטים, הן בין עובדים לבין עצמם והן בין עובדים להנהלה. כפי שעולה מתרשים 3, המנהלים הבלתי פורמליים ("ראיסים") מתפקדים כגורמי הגישור המרכזיים במצבי סכסוך (43%), בשיעור גבוה במעט מזה של מנהלי העבודה (38%).

תרשים 3: מסייעים ביישוב סכסוכים (N=266. תשובות מרובות)

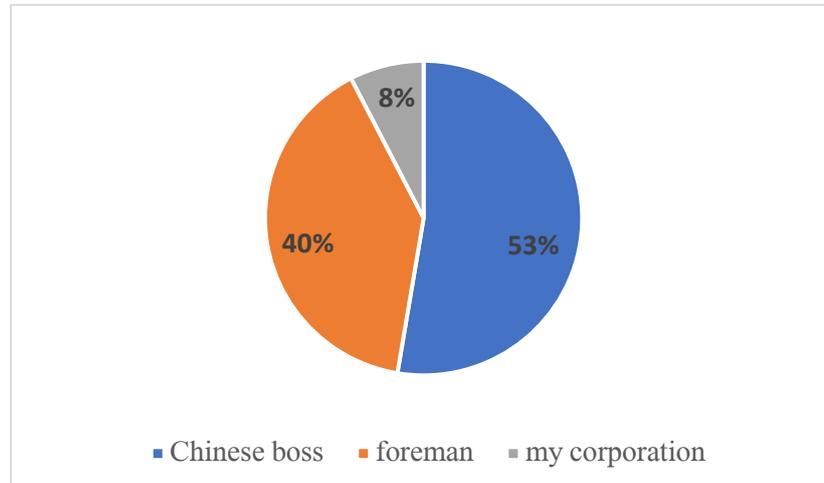


חשיבותו של ממצא זה נובעת מאופיו של תפקיד יישוב הסכסוכים, הכרוך בהפעלת שיקול דעת ובאיזון בין אינטרסים שונים, פונקציות המצויות, באופן מסורתי, בתחום אחריותה של ההנהלה הרשמית. המעורבות המשמעותית של המנהלים הבלתי פורמליים ("ראיסים") בתחום זה מעניקה להם השפעה ניכרת על המרקם החברתי והמקצועי במקום העבודה, וממקמת אותם כשחקנים בעלי

משקל בממשק שבין העובדים להנהלה הפורמלית. מנגד, המעורבות המוגבלת של התאגידים בתהליכי יישוב סכסוכים (5%) מדגישה את הריחוק בינם לבין העובדים, ותורמת להיווצרותו של מרחב שבו המנהלים הבלתי פורמליים מעצבים בפועל את הנורמות והפרקטיקות לפתרון קונפליקטים. בהקשר זה, יכולתם להשפיע על אופן קבלת ההחלטות עשויה לחזק את מעמדם הארגוני. עוד ראוי לציון כי 4% מן המשתתפים דיווחו כי אין כל גורם המסייע להם בעת קונפליקט, ממצא המצביע על פגיעות מוגברת בקרב קבוצה זו של עובדים, המצויה מלכתחילה במצב של פגיעות מבנית.

שליטה באישור חופשות וחופשות מחלה מהווה מרכיב מהותי ביחסי הכוח במסגרת יחסי העבודה. ממצאי המחקר מצביעים על מעורבות ניכרת של המנהלים הבלתי-פורמליים ("ראיסים") גם בתחום זה. כפי שעולה מתרשים 4, למעלה ממחצית ממשתתפי הסקר (53%) דיווחו כי הם נדרשים לקבל את אישורם של הראיסים לצורך יציאה לחופשה או במקרה של מחלה. לממצא זה חשיבות מיוחדת, נוכח העובדה שאישורים מסוג זה אמורים להינתן באופן פורמלי על ידי ההנהלה הרשמית או התאגיד המעסיק. בפועל, רק 8% מן העובדים פנו ישירות לתאגיד לצורך קבלת אישורים אלה, נתון המדגיש פעם נוספת את הקשר המוגבל בין העובדים לבין מעסיקהם הרשמיים. דפוס זה ניתן להבנה על רקע נוכחותם היומיומית של הראיסים באתרי העבודה ונגישותם המיידית לעובדים, הממקמות אותם ככתובת המרכזית לפתרון סוגיות תפעוליות שוטפות.

תרשים 4: הסמכות המאשרת חופשות וחופשות מחלה (N=266)

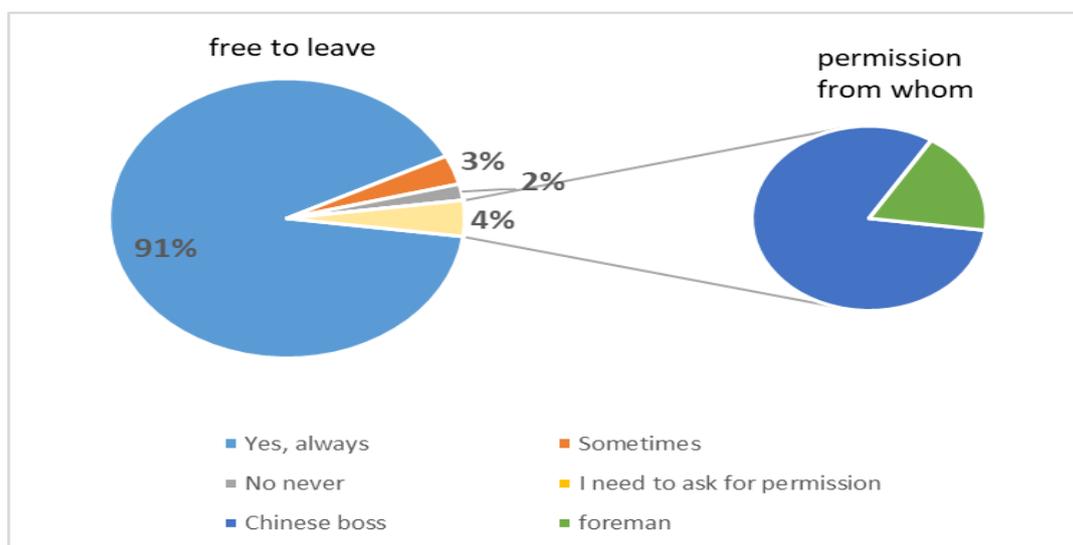


לשליטה במנגנון אישור החופשות עשויה להיות השלכות משמעותיות על רווחת העובדים ועל מידת האוטונומיה שלהם. באמצעות סמכותם לאשר או לדחות בקשות לחופשות מחלה ולחופשות רגילות, המנהלים הבלתי פורמליים משפיעים באופן ישיר על יכולתם של העובדים לתת מענה לצורכיהם הבריאותיים ולשמר קשרים עם משפחתם ועם חברי קהילה אחרים. ריכוז סמכות זו בידי גורמים אלה יוצר פוטנציאל להקצאה דיפרנציאלית של אישורים, במיוחד נוכח תלותם של העובדים בשימור יחסים תקינים עמם.

המחקר בחן היבט נוסף של הפעלת סמכות, הנוגע להגבלות על חופש התנועה של העובדים בשעות שאינן שעות עבודה. כפי שמוצג בתרשים 5, מרבית המשתתפים (91%) דיווחו על חופש תנועה מלא.

עם זאת, מיעוט משמעותי של המשתתפים (9%, המייצגים 25 עובדים) דיווחו על חוויות של הגבלות תנועה ברמות שונות: 3% דיווחו על הגבלות חלקיות ("לעיתים"); 2% דיווחו על היעדר חופש תנועה מלא בשעות הפנאי, באופן המשקף כבילה למקום המגורים או העבודה; ו-4% ציינו כי נדרשו לקבל אישור לעזיבת מקום המגורים בשעות הפנאי.

תרשים 5: חופש תנועה בשעות שאינן שעות עבודה והגורם המאשר (N=266)

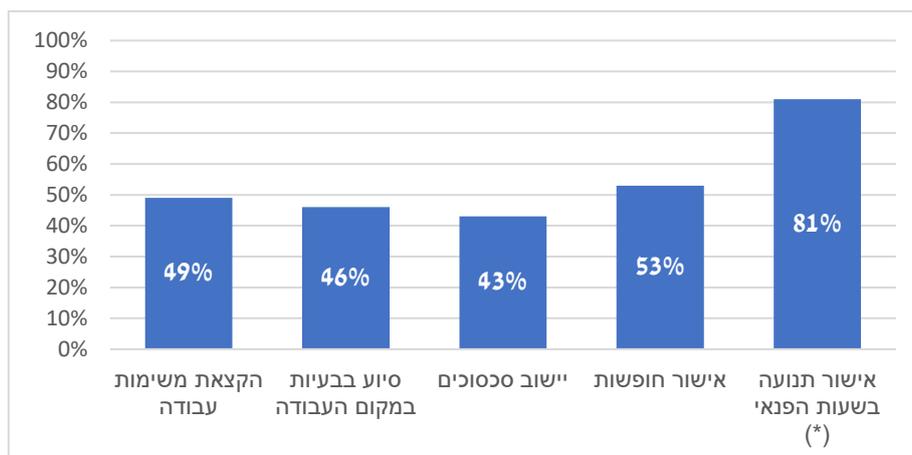


בקרב העובדים שדיווחו על צורך בקבלת אישור, ברוב המקרים של המקרים (82%) הגורם המאשר היה המנהל הבלתי פורמלי ("הראיס"), בעוד שבמיעוט המקרים (18%) נדרש האישור ממנהל העבודה הישראלי. ממצא זה מצביע על מעורבותם של המנהלים הבלתי פורמליים גם בהיבטים הנוגעים לחופש התנועה של העובדים מחוץ לשעות העבודה.

אף שהיקף התופעה מצומצם יחסית, לממצאים אלה יש משמעות חמורה בכל הנוגע לזכויות אדם ולחירות האישית. הגבלות על חופש התנועה בשעות הפנאי חורגות מן המסגרת הלגיטימית של יחסי עבודה, ועלולות להוות חריגה מן ההסדרים המשפטיים החלים בישראל ואף להתקרב לכדי פגיעה אסורה בזכויות יסוד. מעורבותם של המנהלים הבלתי פורמליים בפרקטיקות מסוג זה אינה משקפת רק הרחבה של סמכות תעסוקתית, אלא עשויה להעיד על גלישה של יחסי עבודה אל תחום של שליטה בלתי חוקית במרחב האישי של העובדים, תוך העמקת דפוסי תלות ופגיעות.

לסיכום, בחינה משולבת של הממצאים מצביעה על כך שמנהלים בלתי פורמליים ("ראיסים") התבססו כדמויות סמכות מרכזיות במגוון תחומים של יחסי העבודה. תרשים 6 מציג תמונה אינטגרטיבית של היקף ומאפייני מעורבותם בפונקציות שונות של ניהול, פיקוח ושליטה במקום העבודה.

תרשים 6: שיעור העובדים המסתמכים על מנהלים בלתי-פורמליים ("ראיסים") בפונקציות שונות במקום העבודה



(*) מקרב אלה שחופש התנועה שלהם מוגבל.

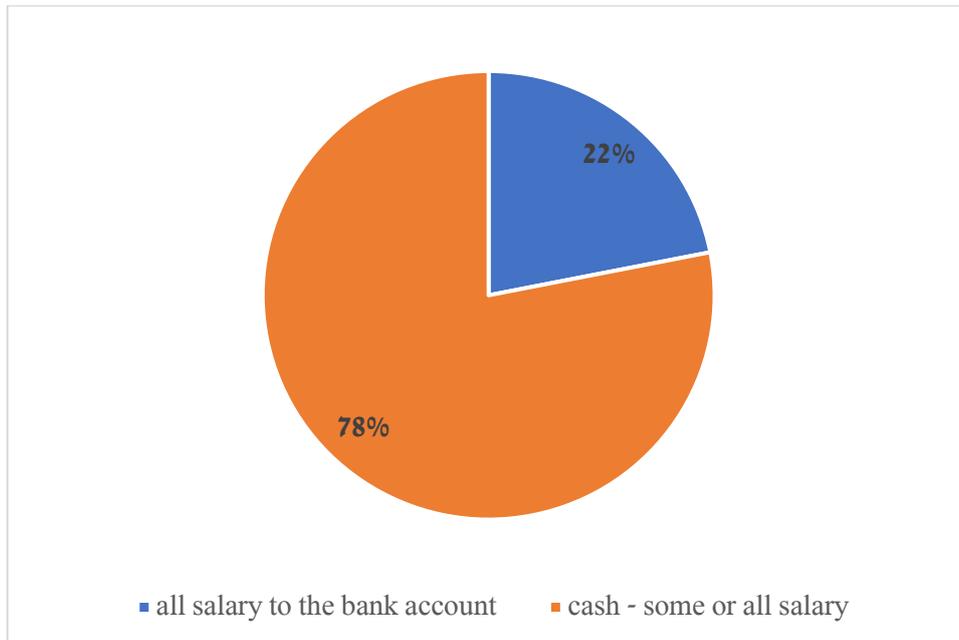
ממצאים אלה מצביעים על התפתחותו של מבנה ניהול בלתי פורמלי הנשען על פריסה רחבה של פונקציות יומיומיות ועל ריבוי נקודות תלות, במיוחד בתחומים המצויים בפיקוח מוגבל של ההנהלה הפורמלית. ניתן להניח כי מבנה זה התגבש כמענה לפערים תפעוליים הנובעים ממחסומי שפה ומהיעדר נגישות ישירה של העובדים למעסיקיהם החוקיים. עם זאת, ריכוזם של מוקדי סמכות מגוונים בידי גורמים בלתי פורמליים יוצר תלות מערכתית, שבמסגרתה העובדים נדרשים לשמר יחסים תקינים עם אותם גורמים כתנאי להתנהלות שוטפת במרחב העבודה.

2.3. הממד הפיננסי: מנגנוני שליטה וכינון יחסי תלות

תת-פרק זה בוחן את הממד הפיננסי של השפעתם של מנהלים בלתי פורמליים ("ראיסים") על העובדים הסינים בענף הבנייה. ממצאי המחקר מצביעים על קיומה של מערכת תשלומים מבוססת מזומן, הפועלת במקביל לערוצים הבנקאיים הפורמליים. מערכת זו יוצרת תלות פיננסית משמעותית, מגבירה את פגיעותם של העובדים, ומהווה אחד המנגנונים המרכזיים שבאמצעותם מתבססת השפעתם של הראיסים על תנאי ההעסקה ועל הרווחה הכלכלית.

הממצא הבולט ביותר נוגע לקיומה של מערכת תשלומים כפולה, שבמסגרתה העובדים מתוגמלים באמצעות שילוב של העברות בנקאיות פורמליות ותשלומים במזומן. כפי שמוצג בתרשים 7, למעלה משלושה רבעים מן העובדים (78%) דיווחו כי הם מקבלים חלק משכרם, או את מלואו, במזומן. דפוס זה מצביע על סטייה ניכרת מן המנגנון הפורמלי של תשלום שכר, ומרמז על קיומם של ערוצי תגמול שאינם שקופים במלואם לעובדים ולגורמים המוסדיים הרלוונטיים.

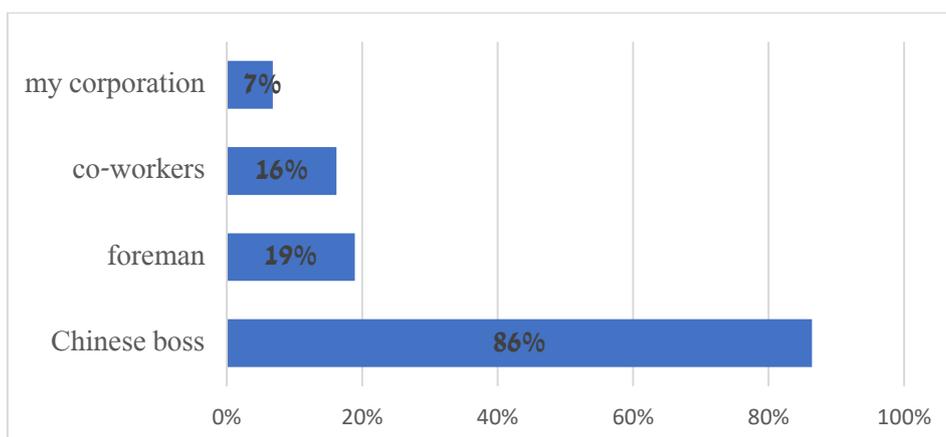
תרשים 7: התפלגות עובדים המתוגמלים במזומן (N=266)



מערכת תשלומים כפולה זו מעצבת מבנה פיננסי מקביל, הפועל ברובו מחוץ למנגנוני הפיקוח הרגולטוריים. בעוד רכיב השכר הפורמלי מתועד וכפוף למסגרות משפטיות והגנות מוסדיות, רכיב התשלומים במזומן מתקיים במרחב עמום שבו יכולת האכיפה והבקרה מוגבלת. הסדר זה מעניק למתווכים הבלתי פורמליים מינוף פיננסי משמעותי, ותורם ליצירת מוקדי שליטה מרובים ביחסי העבודה. שכיחותה הגבוהה של תופעה זו בולטת במיוחד נוכח קיומה של מערכת בנקאית מפותחת בישראל והעסקתם של העובדים במסגרת חוזי עבודה פורמליים. ממצאים אלה מצביעים על כך שתשלומי המזומן אינם תוצר מקרי, אלא פרקטיקה פונקציונלית בתוך מערכת יחסי העבודה, המשרתת אינטרסים מסוימים ומאפשרת שליטה בתזרים המזומנים של העובדים.

הממצאים מראים כי חלוקת התשלומים במזומן מרוכזת במידה רבה בידיהם של המנהלים הסינים. כפי שמוצג בתרשים 8, הרוב המכריע של העובדים שקיבלו תשלומים במזומן (86%) דיווחו כי כספים אלה הועברו להם על ידי הראיסים. מנגד, רק 7% מן העובדים דיווחו כי קיבלו תשלומים במזומן ישירות מן התאגיד המעסיק. ממצא זה מצביע על העברה דה־פקטו של רכיב מרכזי ביחסי העבודה, תשלום השכר, מגורמים פורמליים לשחקנים בלתי פורמליים.

תרשים 8: הגורמים המחלקים תשלומי מזומן לעובדים (N=206, תשובות מרובות)



אף שהמחקר לא בחן באופן כמותי את היחס המדויק בין תשלומי המזומן לבין ההעברות הבנקאיות, ניתוח התשובות לשאלות הפתוחות מצביע על כך שתשלומי המזומן מהווים רכיב מהותי בהכנסתם הכוללת של העובדים. מן העדויות עולה כי תשלומים אלה, אשר כונו על ידי העובדים כ"שעות נוספות", "שכר משלים" או "פיצויים", משולמים מעבר לשכר הבסיס הפרמלי. דפוס זה, שבו עבודה משלימה מתוגמלת באמצעות תשלומים במזומן, מותיר חלק משמעותי מהכנסות העובדים מחוץ למסגרת יחסי העבודה המתועדים. הסדר זה מייצר פגיעות מבנית, הבאה לידי ביטוי באופן בולט במיוחד בעת מעבר בין מקומות עבודה או תאגידים, אז מתברר כי רכיבי שכר בלתי מתועדים אינם מועברים לעובד. עדויות העובדים ממחישות דפוס שיטתי של אובדן תשלומים במזומן בעקבות שינוי תאגיד מעסיק:

- After changing the human resources company, the boss will not pay the cash part (w2)
- It is suggested that compensation [cash payment] can be made legal so that every foreign worker can get their salary after changing jobs (w18)
- It is recommended that all cash payments be remitted to the salary card because if you change jobs, you will not be able to get the cash part at all (w162)

ציטוטים אלה מצביעים על כך שתשלומי המזומן נתפסים בעיני העובדים כהכנסה מותנית, שאינה מובטחת ואינה ניתנת לאכיפה בעת שינוי מקום עבודה. בהתאם לכך, רבים מן העובדים הביעו העדפה מפורשת לתשלום מלא של שכרם באמצעות ערוצים בנקאיים פרמליים, הנתפסים בעיניהם כבטוחים ושקופים יותר. תגובותיהם משקפות חוסר שביעות רצון הן משיטת התשלום המפוצלת והן מן השליטה שמפעילים הראיסיים על תזרים המזומנים:

- Chinese bosses pay the cash wages very late...I recommend it will change (w51)
- I hope all my wages will be paid by bank card because some cash payments are not paid by Chinese supervisors (w74)
- The cash wages should be distributed by the construction site supervisor ... so that the workers' wages can be guaranteed (w230)

עדויות אלה מדגישות את הפגיעות המובנית שיוצרת מערכת התשלומים הכפולה, ואת האופן שבו שליטה בערוצי תשלום משמשת כמנגנון מרכזי בהעמקת יחסי תלות. העדפתם הברורה של העובדים לשקיפות, רציפות וביטחון כלכלי באמצעות תשלומים בנקאיים פרמליים מחזקת את הטענה כי

השליטה הפיננסית של המתווכים הבלתי־פורמליים אינה רק תוצר לוואי של פערים מוסדיים, אלא מרכיב פעיל במערכת סמכות מקבילה המעצבת את יחסי העבודה בענף.

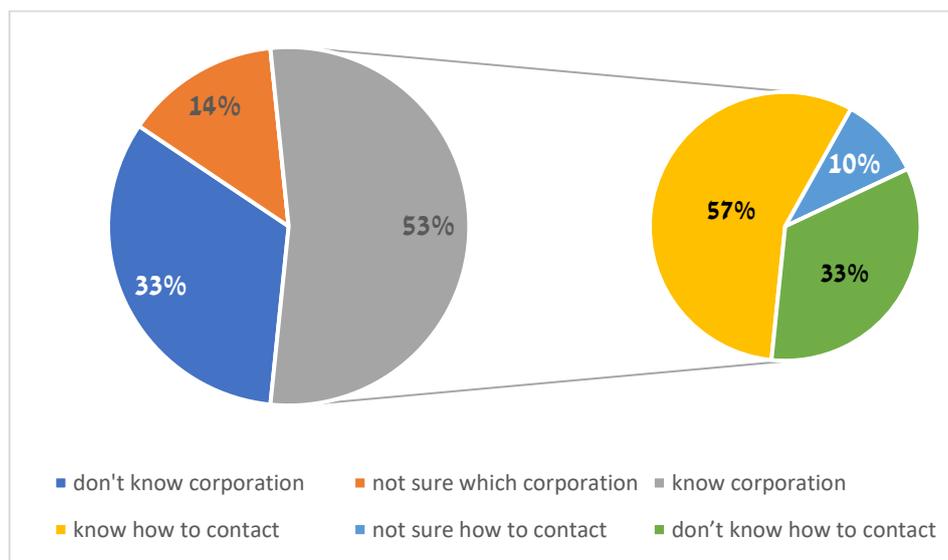
לסיכום, הממצאים בתת־פרק זה מבהירים כי מערכת התשלומים במזומן מהווה נדבך מרכזי במערך השליטה של המנהלים הבלתי־פורמליים. ריכוז השליטה בתשלומי שכר בלתי־מתועדים מגביל את יכולת העובדים לממש זכויות, מצמצם את חופש התנועה שלהם בשוק העבודה, ומעמיק יחסי תלות כלכליים. מנגנון זה משתלב עם מנגנוני שליטה נוספים שתוארו בתתי־הפרקים האחרים, ומדגיש את הצורך בהתמודדות מערכתית עם הממד הפיננסי כחלק מכל התערבות המבקשת לחזק שקיפות, אוטונומיה והגנה על זכויות עובדים.

2.4. תקשורת ואדמיניסטרציה – שומרי סף

תת־פרק זה בוחן את האופן שבו מנהלים בלתי פורמליים ("ראיסים") משמשים כשומרי סף לערוצים אדמיניסטרטיביים ולמערכות תקשורת, ובכך משפיעים על גישת העובדים למעסיקיהם הרשמיים ולמנגנוני תמיכה פורמליים. ממצאי המחקר מצביעים על ניתוק משמעותי בין העובדים לבין התאגידים המעסיקים, כאשר המתווכים ממלאים את הפער הנוצר ורוכשים השפעה מכרעת על תהליכים מנהליים. תפקיד זה של שמירת סף מהווה מקור כוח מרכזי במערך יחסי העבודה, ומייצר דפוסי תלות מבנית עמוקים.

כפי שמוצג בתרשים 9, רק כמחצית ממשנתפי הסקר (54%) ידעו את זהות התאגיד שמעסיק אותם, בעוד ששליש (33%) לא ידעו כלל, ו־14% לא היו בטוחים בזהותו. ממצא זה בולט במיוחד נוכח העובדה שהתאגידים הם המעסיקים החוקיים של העובדים, האחראים לתלושי השכר, לתנאי ההעסקה ולמימוש זכויותיהם. העובדה שכמעט מחצית מן העובדים אינם מסוגלים לזהות את מעסיקם הרשמי מעידה על ניתוק מבני עמוק במערכת יחסי העבודה, היוצר תנאים להתפתחותם של תפקידי תיווך בלתי פורמליים.

תרשים 9: התפלגות העובדים לפי ידיעת זהות התאגיד המעסיק ויכולת יצירת קשר (N=266)

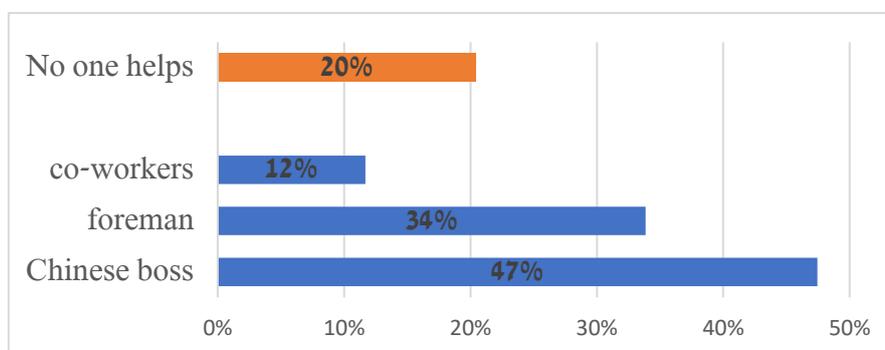


יתרה מכך, גם בקרב העובדים שהעידו כי הם מכירים את התאגיד המעסיק נמצאו חסמי נגישות משמעותיים: שליש מתוכם (33%) דיווחו כי אינם יודעים כיצד ליצור עמו קשר. משילוב ממצאים אלה עולה כי רק כשליש מכלל המשתתפים (30%) גם הכירו את התאגיד המעסיק וגם ידעו כיצד

ליצור עמו קשר ישיר. משמעות הדבר היא שכמעט שני שלישים מכוח העבודה חסרים את הידע או האמצעים לתקשר ישירות עם המעסיק הרשמי ללא סיוע מתווך, כפי שהעיד אחד העובדים: It's too much trouble to contact a human resources company (w47).

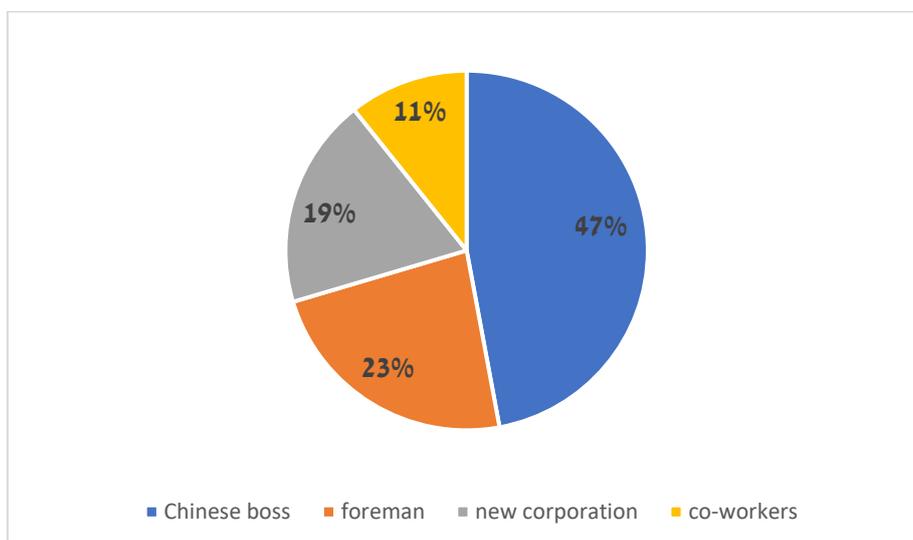
על רקע פערי ידע ונגישות אלה, רבים מן העובדים פיתחו תלות בראיסיים לצורך תקשורת עם התאגידים. בסקר נבחן מי סייע לעובדים שאינם יודעים ליצור קשר עם התאגיד בעת הצורך. כפי שמוצג בתרשים 10, כמעט מחצית מן המשתתפים (47%) נעזרו במתווכים הסיניים לצורך זה. מצב זה מציב את הראיסיים בעמדת שמירת סף רבת עוצמה, המאפשרת להם לתווך, לסנן ואף לחסום תקשורת בין עובדים למעסיקיהם הרשמיים. ראוי לציין כי חמישית מן המשתתפים במצב זה (20%) דיווחו כי "אף אחד לא עוזר להם", נתון המצביע על קבוצה של עובדים מבודדים במיוחד, אשר עלולים להימנע מניסיונות תקשורת ולמצוא עצמם תלויים אף יותר במנהלים הסיניים.

תרשים 10: גורמים מסייעים ביצירת קשר עם התאגיד (N=140, תשובות מרובות)



מעבר לתקשורת השוטפת, המתווכים הסיניים מילאו תפקיד מרכזי גם בתהליכי מעבר בין תאגידים. כפי שעולה מתרשים 11, הראיסיים היו הגורם המסייע העיקרי במעברים אלה (47%). דומיננטיות זו בולטת במיוחד נוכח תדירות ההעברות (ממוצע של 2.38 תאגידים במהלך תקופת השהות בישראל), המלמדת כי עובדים רבים חווים מעברים חוזרים ונשנים שבמהלכם הם תלויים במתווכים לצורך ניווט תהליכים מנהליים המשפיעים על המשך העסקתם ומעמדם החוקי.

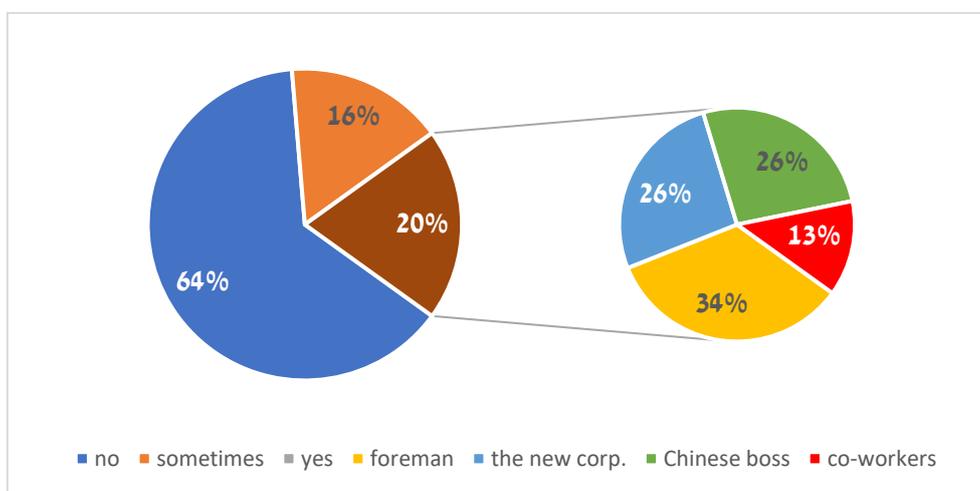
תרשים 11: מסייעים בעת מעבר בין תאגידים (N=206)



המעורבות המינימלית של התאגידים עצמם בתהליכי המעבר, כאשר רק 19% מן ההעברות בוצעו על ידי התאגיד החדש, מדגישה את העברת האחריות בפועל על תהליכי גיוס וניידות תעסוקתית לגורמים בלתי פורמליים. הסדר זה מעניק לראיסיס מינוף משמעותי, שכן הם שולטים בגישה להזדמנויות תעסוקה ובהמשכיות ההעסקה.

שליטה זו משתקפת גם בהיעדר שקיפות בתהליכי ההעברה. כפי שמוצג בתרשים 12, רוב העובדים (64%) דיווחו כי לא קיבלו הודעה מוקדמת על מעבר בין תאגידים, ו-16% נוספים קיבלו הודעה רק בחלק מן המקרים. מעברים ללא יידוע מוקדם מצביעים על תהליכים המתבצעים לעיתים ללא מעורבות העובד וללא התחשבות באינטרסים שלו, ובכך פוגעים בסוכנות שלו (agency) ומעמיקים את תלותו בגורמים השולטים בתהליך.

תרשים 12: הודעה מוקדמת על שינוי המעסיק-תאגיד והגורם המעדכן (N=206)



גם בקרב המיעוט שקיבל הודעה מוקדמת, המנהלים הסינים מילאו תפקיד משמעותי בהעברת המידע. בעוד שמנהלי עבודה ישראלים היו המקור הנפוץ ביותר להודעות (34%), הראיסיס שימשו אף הם מקור מרכזי (26%), ממצא המחזק את עמדת שמירת הסף שלהם לא רק בתהליך עצמו אלא גם בזרימת המידע הנלווה אליו.

מעבר להשלכות כלכליות, מעברים תכופים בין תאגידים עלולים ליצור תקופות של פגיעות משפטית, שבהן עובדים מאבדים, שלא באשמתם, את מעמדם החוקי בשל עיכובים או כשלים אדמיניסטרטיביים. בתקופות אלה מתעצמת פגיעותם לניצול, כפי שעולה מעדויות העובדים:

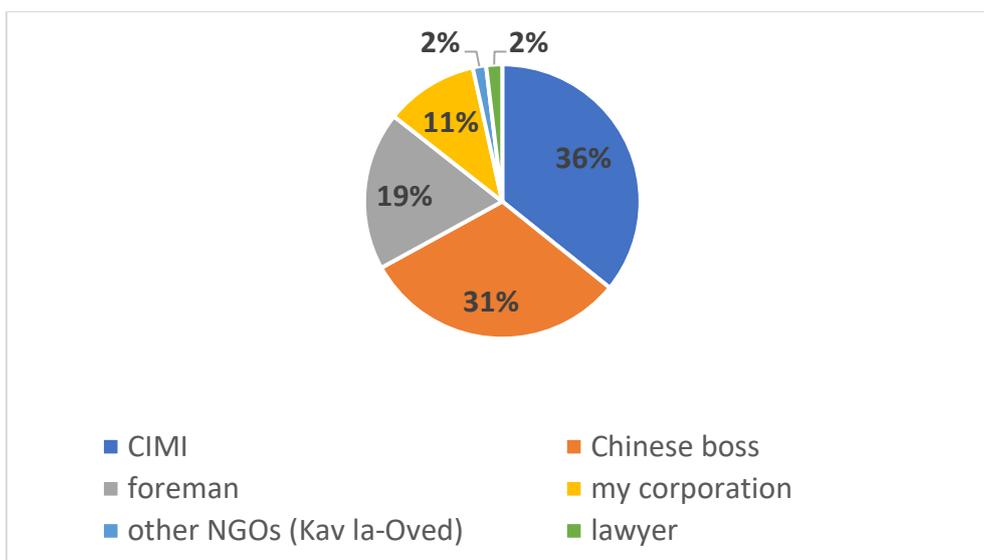
- Can we prohibit Chinese bosses from frequently changing manpower companies for our workers... These are all the behaviours of Chinese bosses, and they need to be solved urgently! (w30)
- It feels troublesome to be affiliated with a human resources company. Sometimes people say they are affiliated with a human resources company, but in fact they are not. I hope there will be improvements. The human resources company I'm affiliated with doesn't show me any information (w95)

ציטוטים אלה מדגישים את תפקידם של המתווכים הסינים כשומרי סף אדמיניסטרטיביים וכמתווכים בין העובדים למערכת ההעסקה הפורמלית, אך גם כחסם מידע פעיל. שליטתם במידע ובממשקים

מוסדיים מייצרת תלות מבנית, שבמסגרתה העובדים נאלצים להסתמך על המתווכים לא רק לביצוע משימות שוטפות אלא גם להגדרת מעמדם האדמיניסטרטיבי והמשפטי.

גם בתחום התלונות ניכרה השפעתם של המנהלים הסינים. תרשים 13 מציג את ערוצי התלונה שבהם נעשה שימוש. המרכז להגירה ושילוב בינלאומי (CIMI) התגלה כערוץ הנפוץ ביותר (36%), ממצא המצביע על חיפוש פעיל אחר חלופות למבנה הכוח המתווך. עם זאת, העובדה שרק כרבע מן המדגם (64=N) הגיש תלונה כלשהי, ושפנייה ישירה לתאגידים נותרה נדירה (11%), מדגישה את מגבלות הנגישות למנגנונים פורמליים.

תרשים 13: ערוצי תלונות עבור עובדים שהתלוננו (N=64)



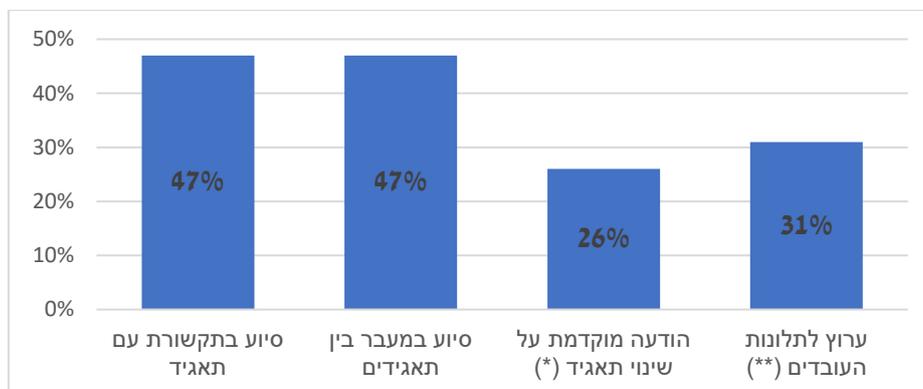
לבסוף, אף שהסקר לא כלל מדידה ישירה של מיומנויות שפה, העדויות האיכותניות מצביעות על מחסומי שפה כגורם עומק מרכזי. השליטה בשפה ובתרגום מתפקדת כמשאב כוח, המאפשר לראיסים לשלוט בזרימות מידע בין העובדים למעסיקים ולמוסדות ישראליים.

- Language is a big barrier. It would be best to organise a language training class (w100)
- I hope the [Israeli] manager can speak Chinese (w124)
- I hope the human resources company has Chinese translation or service or provides Chinese information. It is very inconvenient for us to not have Chinese there. We are like deaf and dumb here. It is also difficult for us to seek medical treatment here. We cannot communicate with doctors (w141)

² במהלך 2024 התקבלו במרכז הפניות 3,560 פניות מעובדים סינים שהיוו כמעט 50% מסך הפניות. רובן עסקו בבירור מידע ולא בתלונות (המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה, 2024).

במבט אינטגרטיבי, ממצאי תת־פרק זה מצביעים על דפוס עקבי של שליטה בתקשורת ובמידע באמצעות מנהלים בלתי פורמליים. תרשים 14 מסכם דפוס זה וממחיש את שיעור העובדים התלויים בראיסיס בהיבטים אדמיניסטרטיביים שונים.

תרשים 14: שיעור העובדים המסתמכים על מנהלים בלתי פורמליים לפעילויות אדמיניסטרטיביות שונות



(*) מקרב אלה שקיבלו הודעה
(**) מקרב אלה שהתלוננו

מערכת תקשורת מתווכת זו יוצרת מספר נקודות של תלות ובקרת מידע. הגישה הישירה המוגבלת של העובדים למעסיקהם הרשמיים, בשילוב עם פערי ידע משמעותיים על יחסי עבודה בסיסיים, ופערי שפה, ממקמת את השולטים בזרימת המידע בעמדות כוח ניכרות.

לסיכום, הממצאים מצביעים על מערכת יחסי עבודה המאופיינת בניתוק מבני בין העובדים הסינים לבין מעסיקהם הרשמיים. הנתונים מדגימים כיצד המנהלים הסינים מתמקמים כשומרי סף אדמיניסטרטיביים, השולטים בזרימת המידע, בתקשורת ובתהליכים בירוקרטיים. העובדה שרק כשליש מן המשתתפים הכירו את התאגיד המעסיק וגם ידעו כיצד ליצור עמו קשר מדגישה את עומק הפער המוסדי. פער זה מתורגם לתלות אדמיניסטרטיבית רב-ממדית, המשתלבת ומחזקת מנגנוני שליטה נוספים שנדונו בתת הפרקים הקודמים. עם זאת, חשוב להדגיש כי "הראיסיס" אינם קבוצה הומוגנית, וכי מן העדויות עולה שונות ניכרת בהיקף הסמכויות, בדפוסי הפעולה ובמידת התלות ההדדית, שונות שלא ניתן היה לנתח באופן שיטתי במסגרת המחקר הנוכחי.

3. דיון

הממצאים שהוצגו במחקר זה מציינים תמונה מורכבת של מערכת יחסי עבודה המאופיינת בתלות מבנית עמוקה בין עובדים סינים בענף הבנייה בישראל לבין מנהלים בלתי פורמליים ("ראיסיס"). באמצעות שילוב של שלוש המסגרות התיאורטיות: תיאוריית המנהיגות המתהווה, תיאוריית תלות-כוח, ותיאוריית החללים המוסדיים, ניתן להבהיר כיצד התבססה מערכת סמכות מקבילה, שמייצרת דינמיקות כוח בעייתיות ופגיעות מתמשכת בקרב העובדים.

הממצאים מדגימים תהליך של התהוות מנהיגות בלתיפורמלית בקרב עובדים סינים, כאשר הראיסים מתמקמים כגורמי תיווך מרכזיים בין העובדים לבין מערכות ההעסקה הישראליות. בדומה למודלים של מנהיגות מתהווה (Hogg, 2001), מדובר לרוב בעובדים ותיקים יותר, בעלי שליטה טובה יותר בשפה, היכרות עם המערכת המקומית ורשתות חברתיות ענפיות, אשר צוברים "קרדיטים אידיוסיןקרטיים" בזכות יכולתם לפתור בעיות יומיומיות, לתווך מידע ולספק מענה מידי לצרכים תפעוליים. עם זאת, בניגוד לתיאורים קלאסיים של מנהיגות מתהווה כתוצר של לגיטימציה קבוצתית "מלמטה למעלה", המקרה הנוכחי מחדד ממד נוסף: מנהיגות הנוולדת מהיעדר חלופות מוסדיות אפקטיביות. העובדה שרק כ-30% מן העובדים מכירים את התאגיד המעסיק אותם ויודעים כיצד ליצור עמו קשר ישיר מצביעה על כך שמעמדם של הראיסים אינו נשען רק על אמון או הזדהות קבוצתית, אלא גם, ואולי בעיקר, על ניתוק מבני בין העובדים לבין המערכות הפורמליות שאמורות לשרת אותם. במובן זה, מדובר במנהיגות פונקציונלית, הנוצרת בתנאים של כשל מוסדי ולא רק של דינמיקה קבוצתית פנימית.

תיאוריית תלות-כוח של אמרסון (Emerson, 1962) מספקת מסגרת אנליטית מרכזית להבנת דפוסי היחסים שנחשפו. הממצאים מראים כי הראיסים שולטים במספר משאבים קריטיים לתפקוד היומיומי של העובדים: שליטה בערוצי תשלום לא מתועדים (86% ממקבלי המזומן), שליטה בניידות תעסוקתית באמצעות תיווך במעברים בין תאגידים (47%), שליטה באישורי חופשות והיעדרויות (53%), וכן שליטה בגישה למידע ולמעסיק הרשמי באמצעות תיווך אדמיניסטרטיבי (47%). החשיבות האנליטית אינה טמונה בכל אחד מן המנגנונים בנפרד, אלא בשילוב ביניהם. שליטה פיננסית, שליטה אדמיניסטרטיבית ושליטה ארגונית-יומיומית פועלות במקביל ויוצרות אפקט מצטבר של כבילת עובדים למערכת יחסי התלות. גם אם השליטה של הראיסים בכל תחום היא חלקית בלבד, החזקתם ברזומנית בכמה מוקדי כוח מצמצמת משמעותית את יכולתם של העובדים לעקוף אותם או לצמצם את התלות. ניסיון לפנות לערוץ חלופי בתחום אחד עלול לגרום עלויות או סנקציות עקיפות בתחום אחר, למשל, עיכוב בתשלומי מזומן, קשיים במעבר תאגיד או חסימת מידע, ובכך מתגבשת תלות רב-ממדית וקשה לפירוק.

בהתאם לתובנות של קוק ורייס (Cook & Rice, 2003), נמצא גם קשר בין מידת השליטה לבין רמת השקיפות של הפעילות: פונקציות פחות גלויות להנהלה הפורמלית, כגון הקצאת משימות ואישורי חופשה, מאופיינות במעורבות גבוהה יותר של הראיסים מאשר פונקציות גלויות יחסית, כמו יישוב סכסוכים. ממצא זה מדגיש כיצד אזורים של "אפור ארגוני" הופכים לזירות מועדפות להפעלת סמכות בלתיפורמלית.

בהיבט המוסדי, הממצאים מאירים את קיומם של חללים מוסדיים שאינם מתמצים ב"היעדר" מידע או תרגום, אלא מהווים תוצר של תצורת ההעסקה עצמה. בישראל, התאגידים הם המעסיקים החוקיים, אך עבור חלק ניכר מן העובדים הם אינם מתפקדים ככתובת תפעולית נגישה בשטח. פער זה בין אחריות רגולטורית לבין תפקוד שירותי ארגוני יומיומי מייצר, דה-פקטו, מיקור חוץ של פונקציות ניהול, תקשורת ולעיתים אף רכיבי שכר לגורמים בלתי פורמליים. במובן זה, הראיסים אינם "יוצרים" את החללים המוסדיים אלא מזהים אותם ומתמקמים בתוכם, תוך שהם מספקים ערך תפעולי ממשי לעובדים ולמערכת ההעסקה. ייחודיות המקרה הישראלי טמונה בכך שחללים מוסדיים אלה מתקיימים לצד רגולציה פורמלית מפורטת, ודווקא הפער בין ההסדרה על הנייר לבין הנגישות בפועל הוא שמאפשר למערכת התיווך הבלתיפורמלית לשגשג.

ממצא השליטה בחופש התנועה בשעות הפנאי, אף שהוא מתייחס למיעוט מן העובדים (4%), נושא חשיבות אנליטית גבוהה. מדובר במנגנון קצה הממחיש את פוטנציאל ההתרחבות של סמכות תעסוקתית אל מעבר למרחב העבודה. שליטה זו אינה רק חריגה נורמטיבית, אלא סימפטום של מערכת שבה היעדר פיקוח ואחריות מאפשר גלישה של יחסי עבודה אל תחום של ויסות התנהגות במרחב הפרטי. במונחים של תלות-כוח, זהו ביטוי קיצוני של דינמיקת השליטה, המדגיש כי גם פרקטיקות נדירות יחסית עשויות לחשוף את גבולות המערכת ואת הסיכונים הטמונים בה.

הממצא שלפיו מרכז הפניות, המופעל על-ידי המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI), משמש כערץ התלונות הנפוץ ביותר (36%), בשיעור גבוה אף מן הפנייה לראיסיס עצמם, ראוי להתייחסות. ממצא זה אינו מצביע על קריסת מערכת התיווך הבלתי-פורמלית, אלא על חיפוש זהיר אחר חלופות. עם זאת, העובדה שרק כרבע מן המדגם דיווח על הגשת תלונה כלשהי מלמדת על מגבלות הגישה למנגנונים אלה ועל כך שהם עדיין אינם מהווים תחליף מערכתי מלא.

לבסוף, הממצאים מצביעים על דואליות עמוקה ביחסם של העובדים לראיסיס. מחד גיסא, הם נתפסים כגורמים חיוניים לתפקוד היומיומי; מאידך גיסא, נאספו עדויות לתסכול חריף, המשקף את המחיר הכלכלי והפסיכולוגי של יחסי התלות. דואליות זו אינה פרדוקס אלא ביטוי לתלות כפויה, שבה הנשלטים מפתחים יחס אמביוולנטי כלפי בעלי הכוח, תלות בצד רצון להפחתתה. הציטוט החריף של עובד 154, הקורא להוצאת "הבוסים הסינים" מן המערכת, אינו מבטא עמדה רווחת אלא מסמן נקודת קצה של תסכול מצטבר.

It is suggested that Chinese bosses should not take on jobs and should be driven out of Israel. The construction environment in Israel should be improved .

במבט מסכם, ממצאי המחקר נבחנים גם לאור המסגרת הנורמטיבית המושתתת על הדין הישראלי הפנימי ועל מחויבויותיה של מדינת ישראל בתחום זכויות האדם וזכויות העובדים. מחד גיסא, חוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את ההגנה על כבוד האדם, חירותו וחופש התנועה, החלים על כל אדם הנמצא בישראל, לרבות עובדים מהגרי עבודה, ומציב רף חוקתי ברור לפגיעות אפשריות באוטונומיה האישית ובחירות בשעות הפנאי. מאידך גיסא, מערך חוקי העבודה, ובכללם חוק הגנת השכר, חוק עובדים זרים וחקיקת המגן הנלווית, מטילים על המעסיקים הפורמליים אחריות ישירה לשכר, תנאי עבודה, מגורים, ביטוח וזמינות לערוצי תקשורת ותלונה, ואינם מאפשרים העברת אחריות מהותית זו לגורמים בלתי פורמליים. על רקע זה, ממצאי המחקר בדבר שליטה דה-פקטו בחופש התנועה, בקיומם של ערוצי תשלום בלתי מתועדים, בניידות בין מעסיקים ובזרימת מידע בין העובדים לבין מעסיקיהם הרשמיים מצביעים בעיקר על פער מתמשך בין ההסדרה הנורמטיבית לבין פרקטיקות יישומיות בשטח, ועל הצורך בבחינה מחודשת של מנגנונים שיבטיחו קירוב אפקטיבי יותר בין השניים.

במובן זה, האתגר אינו נעוץ בעצם קיומו של תיווך תרבותי ולשוני, אלא באופן שבו תיווך זה מתמזג עם מנגנוני שליטה בלתי מפקחים. לפיכך, התמודדות מדיניות אפקטיבית אינה מחייבת החלפה גורפת של הראיסיס, אלא צמצום תנאי הכפייה הגלומים ביחסי התלות, באמצעות חיזוק נגישות מוסדית, הגברת שקיפות ופיתוח ממשקים פורמליים ישירים, המפחיתים את ריכוז הכוח במוקד יחיד.

4. אפשרויות פעולה ויישום

על בסיס ממצאי המחקר, פרק זה מציג אפשרויות פעולה ויישום שמטרתן לפתח חלופות מוסדיות וארגוניות למצב הקיים, ולצמצם דפוסי תלות בעייתיים תוך שמירה על פונקציות תיווך חיוניות. הממצאים מצביעים על מערכת מורכבת שבה מנהלים בלתי פורמליים מספקים מענה משמעותי לפערי שפה ותרבות, אך במקביל מרכזים בידיהם מוקדי שליטה בהיבטים מרכזיים בחיי העובדים. ממצאים בולטים נוגעים לשליטה בתשלומי מזומן (86% מן העובדים המקבלים תשלומים אלה), באישורי חופשות (53%) ובהעברות בין תאגידים (47%). דפוסי אלה מייצרים תלות רב-ממדית ופגיעות מבנית, המצביעות על צורך בבחינה מערכתית של מנגנוני ההסדרה הקיימים.

להלן שישה תחומים מרכזיים שבהם ניתן לבחון פיתוח מנגנונים ופעולות יישומיות. החלוקה נעשתה לפי מוקדי פעולה מרכזיים, מתוך הנחה כי צמצום דפוסי התלות מחייב פעולה מתואמת של מספר שחקנים במערכת, ולא התמקדות בציר יחיד.

1. מול תאגידים המעסיקים עובדים סינים

- חיזוק תקשורת ישירה ונגישה - ניתן לבחון הקצאת גורמי תיווך תרבותיים ולשוניים דוברי סינית מטעם התאגידים, לצד הנגשת מידע בסיסי בדבר זכויות עובדים, מבנה מערכת ההעסקה ומנגנוני תלונה בשפה הסינית. הנגשה זו עשויה להתבצע באמצעות חוברות מודפסות, אתרי אינטרנט ייעודיים, קבוצות ברשתות חברתיות ואפליקציות מותאמות. נוסף על כך, הקמת מרכזי מידע אזוריים המספקים שירותי תרגום, ייעוץ ותמיכה יכולה לשמש נקודת גישה ישירה לעובדים ולצמצם את תלותם במנהלים בלתי-פורמליים.
- הסדרת מנגנוני תשלום שכר - ניתן לבחון מעבר לתשלום שכר באמצעות העברות בנקאיות והפחתת היקף השימוש בתשלומי מזומן. במקביל, ראוי לשקול פיתוח מנגנוני פיקוח שיבטיחו קבלת שכר מלא, לרבות תשלום עבור שעות נוספות וזכויות נלוות. פרקטיקות של פיצול שכר בין תשלומים פורמליים לתשלומי מזומן עשויות להיות מוגבלות או מוכפפות לפיקוח הדוק.
- הגברת השקיפות בהעברות בין תאגידים - הממצא שלפיו מרבית העובדים (64%) אינם מקבלים הודעה מוקדמת על העברות, וכי רק 19% מן ההעברות מתבצעות ישירות על ידי התאגיד החדש, מצביע על פערי שקיפות והסדרה. ניתן לבחון עיגון של חובת הודעה מוקדמת בכתב, בשפה הסינית, על כל העברה בין תאגידים, ולפתח מנגנון המבטיח רציפות תעסוקתית ושמירה על זכויות העובדים בעת המעבר. נוסף על כך, ניתן לשקול הגבלה של תדירות ההעברות והפקדת ניהול התהליך בידי גורמים מוסדיים מוסמכים.

2. מול מנגנוני האכיפה והפיקוח

חיזוק הבקרה והנגישות - ממצאים בדבר הגבלות על חופש התנועה, גם אם בשיעור נמוך יחסית, וכן שליטה באישורי חופשה, מצביעים על צורך בבחינה מחודשת של מנגנוני הפיקוח. בין האפשרויות הנבחנות: הרחבת ביקורות באתרי עבודה, הקמת מנגנון תלונות חשאי ונגיש בשפה הסינית, וחיזוק האכיפה של חוקי העבודה הקיימים. במקביל, חיזוק

תפקידם של ארגוני חברה אזרחית הפועלים להגנה על זכויות מהגרי עבודה עשוי להרחיב את מעטפת ההגנה.

3. מול ארגונים והחברה האזרחית

הנגשת ידע - ניתן לבחון פיתוח תוכניות הכשרה בסיסיות בעברית פונקציונלית והטמעת הדרכות בנושאי זכויות עובדים ומבנה מערכת ההעסקה בישראל. צעדים אלה עשויים לצמצם את התלות במנהלים בלתי-פורמליים כמקור ידע בלעדי. נוסף על כך, עידוד רשתות תמיכה בין עובדים וקבוצות עזרה עצמית יכול לתרום לחיזוק יכולת הפעולה הקולקטיבית.

4. מול המנהלים הבלתי-פורמליים

הסדרה ושילוב מבוקר - ניתן לבחון אפשרות לשילוב מנהלים בלתי-פורמליים בעלי ניסיון ותפקוד חיובי בתפקידים מוסדרים של גישור תרבותי, תרגום או ליווי עובדים חדשים, במסגרת פורמלית ומפוקחת. מהלך כזה עשוי לנצל ידע וניסיון מצטברים שנצברו בשטח, תוך הגדרת תחומי אחריות ברורים, שקיפות והכפפה למנגנוני פיקוח שיצמצמו סיכונים למימוש בלתי-ראוי של יחסי כוח.

במכלול, אפשרויות הפעולה המוצגות משקפות גישה מאוזנת המכירה בחשיבותו של תיווך תרבותי ולשוני, אך מבקשת לצמצם דפוסי תלות בעייתיים ולהרחיב את ההגנה על זכויות העובדים. בהקשר זה, תובנות תיאוריית החללים המוסדיים מדגישות כי התערבות אפקטיבית אינה מתמצה בהגבלת כוחם של שחקנים בלתי פורמליים, אלא מחייבת גם חיזוק, נגישות והנגשה של מוסדות פורמליים, ובכך מילוי ה"חללים המוסדיים" שאפשרו את התפתחות מערכת התיווך הבלתי-פורמלית מלכתחילה.

קידום אפשרויות פעולה אלה צפוי לדרוש שיתוף פעולה בין מערכתי בין משרדי הממשלה הרלוונטיים, תאגידי כוח האדם, ארגוני חברה אזרחית ונציגות של העובדים הסינים עצמם. גישה רב מערכתית ומתואמת עשויה לספק מענה הולם למורכבות התופעה ולהוביל לשיפור מתמשך במצבם של העובדים הסינים בענף הבנייה בישראל.

מקורות

המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI). (2024). דו"ח מרכז הפניות לעובדים זרים במסגרת ההסכמים הביטורליים : נתוני 2024 . <https://tinyurl.com/2zhp58r6>

רשות האוכלוסין וההגירה. (2025). נתוני זרים בישראל : מהדורה מסכמת לשנת 2024 . <https://tinyurl.com/4wv6y7n4>

Axelsson, L., Malmberg, B., & Zhang, Q. (2022). Migrant intermediaries and the organization of transnational labour mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 48(9), 2041–2058.

Cook, K. S., & Rice, E. (2003). Social exchange theory. In J. Delamater (Ed.), *Handbook of Social Psychology* (pp. 53–76). Springer.

Emerson, R. M. (1962). Power-dependence relations. *American Sociological Review*. 27(1), 31–41.

Hogg, M. A. (2001). A social identity theory of leadership. *Personality and Social Psychology Review*, 5(3), 184–200.

Lindquist, J., Xiang, B., & Yeoh, B. S. A. (2012). Opening the black box of migration: Brokers, the organization of transnational mobility and the changing political economy in Asia. *Pacific Affairs*. 85(1), 7–19.

Xiang, B. (2012). Predatory princes and princely peddlers: The state and international labour migration intermediaries in China. *Pacific Affairs*. 85(1), 47–68.