



עובדים מחו"ל בישראל

בוֹעַז אֶרֶד

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

עובדים מחו"ל בישראל

בועז ארד

כסלו תש"ע – נובמבר 2009

תוכן העניינים

תוכן העניינים

ע' 2	הגדרת הבעיה: עובדים מחו"ל בישראל
ע' 2	חלק 1: הערכות למספר העובדים הזרים בישראל
ע' 5	חלק 2: עובדים לא-ישראלים במשק הישראלי (2008 ו-2009)
ע' 8	חלק 3: עובדים לא-ישראלים ועובדים פלסטינים
ע' 12	חלק 4: השפעות עובדים זרים/מהגרים על העובדים המקומיים
ע' 14	שיטת הגעת העובדים
ע' 15	נקודות סיכום

עובדים מחו"ל בישראל

הבעיה:

בשוק העבודה בישראל קיים ביקוש לעובדים בתחומים רבים, ובהם חקלאות, בניין, סיעוד, שירותים ואחרים. מנגד נתקל הנסיון לענות על הביקוש באמצעות עובדים לא-ישראליים בקשיים ביורוקרטיים ומגבלות הנובעים ממדיניות משרד הפנים ומשרד התעשייה, מסחר ותעסוקה.

מדיניות המגבילה התקשרות חופשית למטרות עבודה נובעת בן השאר מן החשש המבוטא על ידי מגוון רחב של דוברים ממשלתיים, חברתיים ואחרים, כי העובדים הזרים "גוזלים" את פרנסתם של עובדים מעוטי יכולת ובעלי השכלה מצומצמת בישראל ופוגעים בשוויוניות בחברה, ובתנאי התעסוקה והשכר של אזרחי ישראל.

לצורך העסקתם של עובדים לא-ישראליים במסגרת המנגנונים שתוכננו על ידי הממשלה, נוצרה "צנרת מונופוליסטית" של חברות כוח אדם, מתווכים, מלווים בריבית בארצות המוצא, ומקורבים הצומחת ביחס ישר לצמצום החופש בהתקשרות מעסיק-מועסק. מנגנון זה גם מעמיס עלויות, מייצר מוטיבציה למעסיקים לא לקיים את החוקים ומעניש את העובדים המצייתים לחוק, בהטיל עליהם תנאי עבודה קשים יותר ושכר נמוך יותר. לפעמים, עובדים שעברו על החוק ועל תנאי האשרה על מנת להתקשר ישירות עם מעסיקים זוכים לשיפור בכל הרכיבים הללו.

בנייר עמדה זו נשקול את השפעתם של העובדים הלא-ישראליים על המשק ונברר אם יש יסוד לחששות לפגיעה כלכלית במשק ובחברה הישראלים כתוצאה מהעסקת עובדים זרים. נביא נתונים שיסייעו להבין את משקל העובדים הזרים בישראל, ונראה מיד שנתונים אלה נמצאים במחלוקת בין משרדי הממשלה.

חלק 1: הערכות למספר העובדים הזרים בישראל:

קהילת העובדים הזרים בישראל נוצרת משני מקורות עיקריים: עובדים בהיתר ועובדים שפג תוקף ההיתר שלהם, וכן תיירים שנכנסו לישראל ולא יצאו ממנה. למשרדים שונים הערכות שונות לגבי מספרם של העובדים, ובכל זאת אפשר להציג את האומדנים הבאים:

מנתוני יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התעסוקה עולה כי בין השנים 2001 ל-2008 הונפקו 632 אלף היתרים להעסקת עובדים מחו"ל. על פי נתוני הלמ"ס נשארו בישראל כ-115 אלף מהם בסוף שנת 2008.

מספר העובדים בהיתר : 118 אלף (משרד התעשייה מסחר ותעסוקה).¹

מספר העובדים ללא היתר : 107 אלף (למ"ס-מ. התמ"ת), עד 118 אלף (מ. הפנים).

(רבים מאלה שעובדים ללא היתר [107 עד 118 אלף] הגיעו עם אשרת תייר ונשארו בארץ כדי לעבוד. אמנם על פי נתוני משרד הפנים מספר התיירים שהגיעו לישראל באשרת תייר ממדינות פחות מפותחות ונשארו בה מעבר לתקופת הביקור המאושרת כעובדים, הוא כ-90 אלף.² אולם על פי הלמ"ס, מספר התיירים המצטבר (בשנים 2003-2008) השוהים בישראל בסוף שנת 2008 מגיע לכ-198 אלף ולא כולם עובדים.³ הלמ"ס מעריך בכ-107 אלף מספר העובדים שנכנסו באשרת תייר ונותרו בישראל לאחר תפוגת האשרה, ומספר זה הובא לעיל.⁴ בנוסף, חלק לא ידוע המסתננים והפליטים האפריקאיים עובד. מתוך העובדים ללא היתר, מספר הפליטים האפריקאיים אשר נכללים בשוק העבודה מוערך ב-10 אלף (על פי משרד התעשייה מסחר ותעסוקה)⁵, עד ל-20 אלף (על פי משרד הפנים). יש לקחת בחשבון גם את אומדן מספר המסתננים או התיירים הירדנים השוהים בישראל, שהוא כ-47 אלף.)

על פי נתוני משרד התעשייה, מסחר ותעסוקה סך מספר העובדים הלא-ישראלים ששהו בישראל בסוף שנת 2008 נאמד בכ-225 אלף.⁶

מסתבר, אם כן, שמספר העובדים בהיתר הוא כ-118 אלף, ומספר העובדים ללא היתר – כולל תיירים לשעבר, מסתננים, פליטים וירדנים – הוא כ-275 אלף.

מספר העובדים שנכנסו כחוק ונשארו בארץ עד סוף 2008 על פי הלמ"ס מוצג בטבלה מספר 1.

¹ משרד התמ"ת, מינהל מחקר וכלכלה, נתונים בנושא עובדים זרים בישראל 2008, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/8F0D792B-DD12-42D1-BD48-CEE22DA501F6.htm>; הלמ"ס, הודעה לעיתונות, 30 ביולי 2009; ניצב יעקב גנות, ראש מנהל האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, משרד הפנים, פרוטוקול ישיבת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, 12 בינואר 2009, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2009-01-12.rtf>.

² יוסי אדלשטיין, מנהל אגף לזרים, משרד הפנים, פרוטוקול הכנסת מס' 62, משיבת הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, יום רביעי, כ"ד אלול תשס"ח (24 בספטמבר 2008).

³ הלמ"ס, *הירחון הסטטיסטי לישראל*, לוח ה/1: כניסות ויציאות לפי סוג אשרה, 10/2009.

⁴ הלמ"ס, הודעה לעיתונות, 30 ביולי 2009.

⁵ רוני בר צורי, "עובדים זרים ללא היתר שגורשו מישראל בשנת 2008", מינהל למחקר וכלכלה במשרד התעשייה, מסחר ותעסוקה, מאי 2009.

⁶ משרד התמ"ת, מינהל למחקר וכלכלה, נתונים בנושא עובדים זרים בישראל 2008.

טבלה 1

עובדים מחו"ל שנכנסו באשרת עבודה בשנים 1995-2008 ונותרו בישראל בסוף שנת 2008, לפי שנת כניסה (אלפים ואחוזים)

שנת כניסה	נשארו בסוף 2008	אחוז מתוך הנכנסים באותה שנה
1995	2.6	3.3
1996	3.1	3.4
1997	2.0	3.1
1998	3.3	5.1
1999	3.4	6.4
2000	4.4	9.0
2001	6.8	9.0
2002	3.6	11.1
2003	3.4	13.5
2004	7.2	22.5
2005	8.4	28.6
2006	15.9	48.6
2007	25.1	68.8
2008	25.6	84.5
סך הכל	114.7	

מקור: הלמ"ס, "בסוף שנת 2008 היו בישראל כ- 115 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ-107 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר", הודעה לעיתונות, יולי 2009, http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/20_09_161b.doc

בטבלה 1 רואים את הריכוז של עובדים שנכנסו באשרת עבודה ונשארו בישראל. היקף השהייה בישראל של עובדים גם אם פג תוקף רישיונם הולך ויורד עם ותק השהייה. הוא עומד על כ-13 אחוז בטווח של 5-6 שנים מן הכניסה לישראל, והוא יורד לאחוזים בודדים ככל שחולפות השנים. לאחר 10 שנים מספר הנותרים בישראל יורד אל 5 אחוז ואחרי כן - אף לפחות מ-3 אחוז.

בטבלה 2 מוצג מספר העובדים שנכנסו כתיירים מעשר המדינות ה"מובילות" בנושא.

טבלה 2

התפלגות העובדים הלא-ישראלים שנכנסו לישראל כתיירים בסוף שנת 2008 (עשר המדינות המובילות)

עובדים זרים שנכנסו כתיירים		עשר המדינות-סך הכל בריה"מ לשעבר*
אלפים	אחוזים ³	
83.7	78.0	עשר המדינות-סך הכל
41.8	39.0	בריה"מ לשעבר*
9.4	8.8	ירדן
6.1	5.7	מקסיקו
5.4	5.0	קולומביה
5.0	4.7	ברזיל
3.6	3.3	רומניה
3.8	3.5	תורכיה
3.1	2.9	פיליפינים
3.0	2.8	צ'כיה
2.6	2.4	סלובקיה
		מצרים

בגבולות שלפני * הפירוק כולל רפובליקות אסיאניות ואירופאיות

מקור: הלמ"ס, "בסוף שנת 2008 היו בישראל כ- 115 אלף עובדים מחו"ל, שנכנסו לישראל באשרת עבודה וכ-107 אלף עובדים שנכנסו לישראל באשרת תייר", הודעה לעיתונות, יולי 2009, http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2009n/20_09_161b.doc

יש לציין כי נתונים אלה מתייחסים לעובדים שהגיעו עם אשרת תייר אך בפועל מספר התיירים שנתרו בישראל בסוף שנת 2008 גדול יותר כמוצג בטבלה 3.

טבלה 3

מאזן התיירים הנותרים בישראל (כניסות תיירים לאחר הפחתת יציאות תיירים)
(2003-2008)

שנה	מאזן מצטבר
2003	38,400
2004	85,500
2005	122,700
2006	81,100
2007	171,600
2008	198,800

מקור: הלמ"ס, כניסות ויציאות לפי סוג אשרה, ירחון הסטטיסטי לישראל, לוח ה'1, 10/2009.

העבודה שכחצי מהעובדים ללא היתר הגיעו כתיירים מעלה שאלה בדבר התועלת / נזק של מנגנוני האישור והטיפול בעובדים הזרים כל עוד הם מתמקדים בהליכי יבוא עובדים למטרות עבודה, מצד שני.

סיכום: בישראל יש עיסוק אינטנסיבי בהגבלות ואישורים מטעם משרדי התעשייה מסחר ותעסוקה ומשרד הפנים המגבילים את צעדי בעלי אשרות העבודה, אך בו בעת אין בקרה מספקת ומעקב על תיירות הנכנסת לישראל. מצב זה הופך את מאמצי הממשלה לפקח על עובדים זרים לנסיון למלא דלי נקוב. ייתכן שיש טעם לחשוב על מנגנון שתאפשר לאלה המגיעים כתיירים במטרה לעבוד, להגיע מלכתחילה כעובדים ברישיון (ראו המלצות).

חלק 2: עובדים לא-ישראלים במשק הישראלי בשנים 2008 ו-2009

העובדים הלא-ישראלים מועסקים בעיקר במספר ענפים ובהם שירותי סיעוד וטיפול, בנייה ופיתוח תשתיות, חקלאות, תעשייה, וכן מלונאות ומסעדות אתניות. בשנת 2008 היה מספר משרות השכיר הרשומות בביטוח הלאומי של העובדים מחו"ל 78.1 אלף (עלייה של 11.7% לעומת שנת 2007).

בענף שירותי מטפלות בית / סיעוד שהינו הענף המדווח ביותר לביטוח הלאומי, היה מספר המשרות בשנת 2008 כ-22.8 אלף (עלייה של 11.7% לעומת שנת 2007). התמ"ת מדוח על 54.5 אלף היתרי עבודה בענף זה.⁷

⁷ משרד התמ"ת, מינהל למחקר וכלכלה, נתונים בנושא עובדים זרים בישראל 2008.

על פי חוק ההסדרים משנת 2009 נחתם הסכם בין ממשלת ישראל לבין הביטוח הלאומי לפיו תשולם גמלה לעידוד העסקת עובדים ישראלים בתחום הסיעוד בעלות שנתית של 180 מיליון ₪. ההסכם טרם חוקק כחוק ואם ימומש הוא אמור להגדיל את השתתפות העובדים הישראלים בתפקידי סיעוד בהיקף של 2000 עובדים. כמו"כ הוצע בחוק ההסדרים להחמיר את המבחנים והתנאים להעסקת עובד סיעודי מחו"ל.⁸

בענף החקלאות היה מספר משרות השכיר המדווחים לביטוח הלאומי 24.4 אלף (עלייה של 2.1% לעומת שנת 2007). לדברי מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל, אבשלום וילן, נחתם במאי 2009 הסכם ששולב בחוק ההסדרים, לפיו בשנת 2009 יותר להעסיק בעבודה בחקלאות 27,500 עובדים תאילנדים, כאשר בשנים הבאות יופחתו ממכסה זאת 1,500 עובדים מדי שנה במשך 6 שנים עד למספר של 19,000 עובדים.⁹ לטענת וילן, הממשלה לא קיימה את חלקה בהסכם ולא איפשרה להגדיל את מספר העובדים התאילנדים הנכנסים. כך נוצר פער של כ-5,000 עובדים בשל עזיבת 20% מן העובדים הנוכחיים עם תום אשרתם. לטענת עו"ד מאיר שפיגלר, המשמש כראש יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד הפנים, אין הסכמה על המספרים ומספר העובדים הנדרשים קטן יותר והיקף מספר העובדים שאושר לחקלאות לשנת 2010 הינו 26 אלף.¹⁰

במסגרת ההסכם התחייבה הממשלה להשקיע 350 מיליון ₪ בסבסוד "טכנולוגיות ומיכון מתקדם" על מנת לקדם שינוי מבני בחקלאות. וילן ציין כי התהליך ידרוש גם השקעה של סכום כפול מצד החקלאים, דהיינו עוד כ-700 מיליון ₪. כך שסך ההשקעה המוערכת לכאורה כנגד הפחתה של כ-9,000 משרות עובדים מתאילנד בחקלאות על ידי מיכון מתקדם עומדת על 1 מיליארד ₪!

בדו"ח ועדת אקשטיין שמונתה על ידי משרד האוצר ביוני 2007 על מנת לעצב מדיניות בנושא העובדים הלא-ישראלים לשנים 2008-2010, הומלץ להעלות את שכרם של עובדים פלסטינאים המועסקים בישראל בכל הענפים ולהשוותה לעלות העסקתם של עובדים ישראליים. בדו"ח הומלץ להעלות את שכרם של עובדי החקלאות ב-40 אחוז לפחות ובבינוי – ב-120 אחוז לפחות.¹¹

בענף הבינוי היה מספר משרות השכיר 11.0 אלף (עלייה של 8.9% לעומת שנת 2007). לדברי יצחק גורביץ, סמנכ"ל התאחדות הקבלנים, אשר צוטט על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "כבר כיום יש מחסור של 5,000 עובדים לפחות בענף הבינוי. התאחדות הקבלנים גורסת כי בשל מחסור בעובדי בניין עלה הזמן הממוצע להשלמת דירה מ-12.4 חודשים ל-24 חודשים. עובדים ישראלים לא מוכנים לעבוד ביעבודות רטובות כגון ברזלנות ורצפות. התאחדות הקבלנים יצאה במבצעי

⁸ הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010 התשס"ט – 2009, <http://knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/436/436.pdf>

⁹ דיון בתכנית הטלוויזיה "לונדון וקירשנבאום" בין אבשלום וילן המשמש כמזכ"ל התאחדות החקלאים לבין עו"ד מאיר שפיגלר המשמש כראש יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד הפנים, ב-9 בנובמבר 2009.

¹⁰ שם.

¹¹ ד"ר וועדת אקשטיין, סעיף 7.2 (המלצות), עמ' 55, <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/A8774D06-ECC6-4A39-95B2-AC73F96FABD2/0/foreignworkers.pdf>

גיוס של עובדים ישראלים לענף, כגון מבצע לחיילים משוחררים, שהבטיח שכר של 6,000 ש"ח נטו לחודש, השתתפות בשכר דירה וכרטיס טיסה לכל יעד בתום שנה. ההתאחדות פרסמה את המבצע בסיוע המדור להכוונת חיילים משוחררים, המבצע נכשל.¹²

באותו מסמך של מרכז המחקר והמידע מצוטט גם יובל יעקבי, רפרנט משרד האוצר, אשר הסביר: "התחשיב מבוסס על מסקנות דוח אקשטיין בנוגע לעובדים זרים בישראל. לפי הדוח (עמ' 32-40), עובד פלסטיני עולה למעביד פחות מעובד ישראלי או זר (לפי הדוח עלות שעת עבודה של פלסטיני בענף הבינוי היא 12.7 ש"ח, לעומת 28.6 ש"ח לעובד ישראלי ו-26.3 ש"ח לעובד זר). משרד האוצר מודאג מהאפשרות שהעסקת עובדים פלסטינים ללא השוואת עלות העסקתם לעלות העסקת עובד זר תגרום לכך שהעובדים הפלסטינים יחליפו את העובדים הזרים בענף הבנייה, ואילו עובדים ישראלים לא יכנסו לענף".¹³

בענף המסעדות הוצע בחוק ההסדרים לפעול לייקור עלויות העסקת עובדים לא-ישראלים. לא יסופקו אישורים ליבוא עובדים ותורשה רק העסקת מומחים שמשכורתם לא תפחת מ-12 אלף ₪ לחודש. העובדים הנוכחיים אמורים לצאת מן הארץ ולא להיות מוחלפים או שבפועל יהפכו ללא חוקיים. בענף המסעדות נגבו אגרות בעשרות מליוני שקלים שאמורות היו לממן הכשרות מקצועיות שלא קויימו.

השאיפה להקשות על העסקת עובדים לא-ישראליים מנוסחת ב"חוק ההסדרים" המציע כי החל מן ה-1 בינואר 2010 כל האגרות וההיטלים המוטלים על העסקת עובדים לא-ישראלים יוכפלו, למעט אלו החלות על תחום הסיעוד והחקלאות. כמו"כ לא יותר למעסיק שלא שילם בעבר קנס שהוטל עליו או עבר עבירה הנוגעת להעסקת עובדים לא-ישראלים לקבל אישור העסקה חדש. החוק גם מציע להעניק סמכויות אכיפה שהיו נחלת המשטרה - לעובדי משרד הפנים.¹⁴

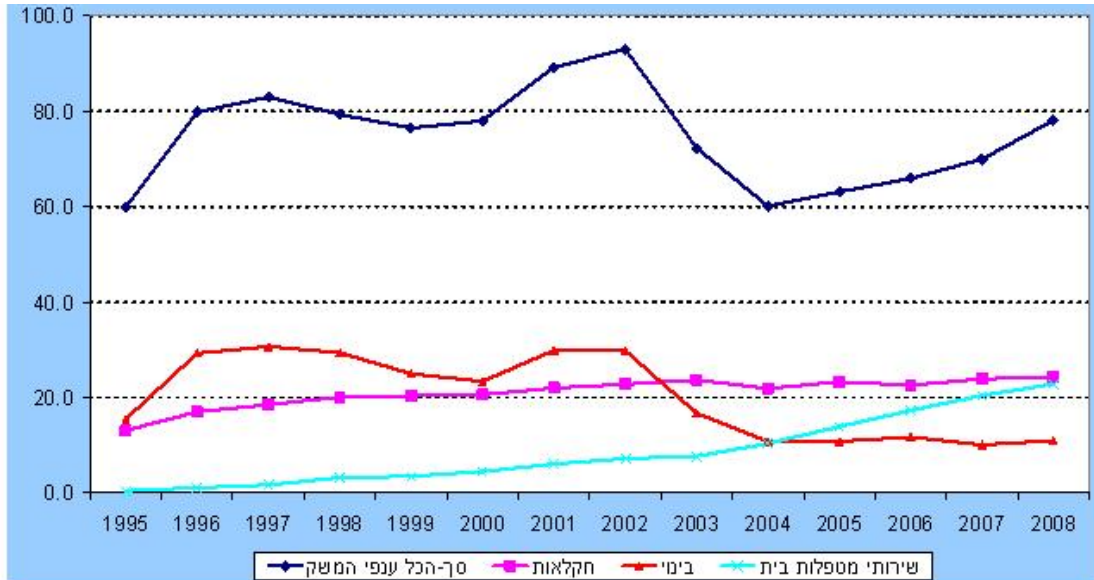
סיכום: שיטת ייקור האגרות וההיטלים המוצעת לשנת 2010 תסרב את האפשרות החוקית להתקשר גם עבור המעסיקים וגם עבור העובדים, ותגדיל את היקף ההתקשרויות ה"בלתי חוקיות". בענפים שלא צלחו בהפעלת לחץ פוליטי או תקשורתי עשויה העסקת עובד מחו"ל להפוך לקשה אף יותר. חולים סיעודיים עשויים להיתקל במחסומים גבוהים יותר מבעבר לקבלת אישור העסקה למטפלים מחו"ל, כך גם מסעדות אתניות. משלם המיסים הישראלי יידרש ככל הנראה להשלים את משכורתם של בנאים וטייחים ישראליים כדי לשחדם לעבוד בענפים אלו, או של הפקחים ומנגנוני השיטור שיידרשו על מנת להתמודד עם המספר המתגבר של עובדים "לא חוקיים". נתוני התמחיר של העסקת עובדים לא-ישראלים מצביעים על כך שהמחליפים לעובדים מחו"ל שתעסוקתם בישראל תוגבל לא יהיו ישראלים כי אם פלסטינים, כפי שנבחן בפרק הבא.

¹² גלעד שרון, "הגדלת העובדים הפלסטינים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 ביולי 2008.

¹³ שם, עמ' 3.

¹⁴ "חוק ההסדרים" 2009, עמ' 394.

גרף 1
משרות שכיר של עובדים מחו"ל בשנים 1995-2008
(המדווחים לביטוח לאומי), לפי ענפי כלכלה.



מקור: הלמ"ס, "השכר הממוצע למשרת שכיר של עובדים ישראלים בשנת 2008, לעומת שנת 2007", 30 במרס 2009.

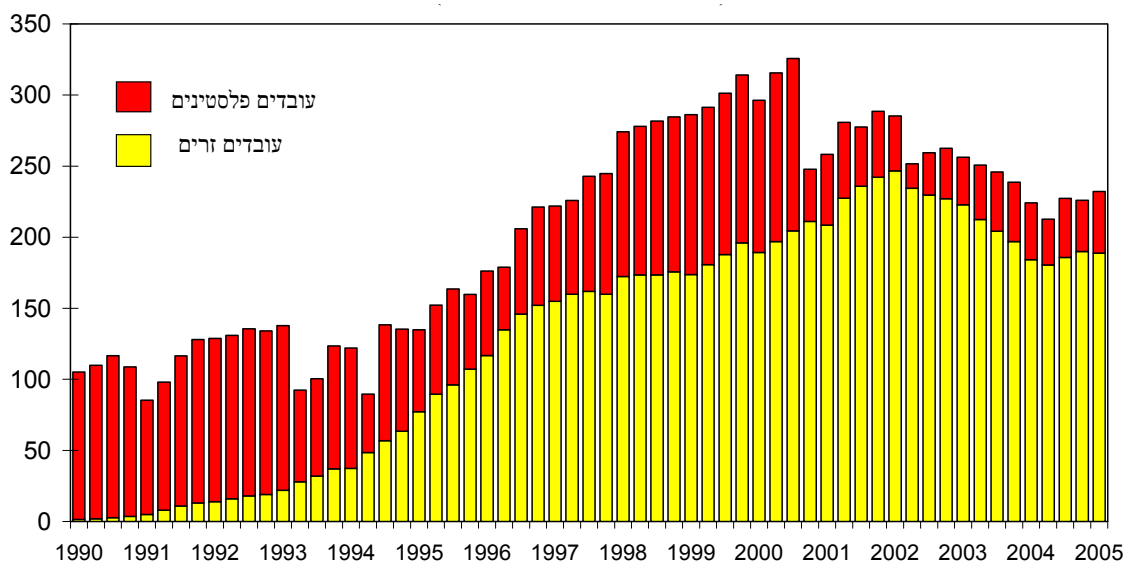
חלק 3: עובדים לא-ישראלים ועובדים פלסטינים

החלטת ממשלה משנת 1993 הובילה להפחתה ניכרת בכוח העבודה הפלסטיני, על רקע התגברות פעולות טרור. מתקופה זאת ניתן לזהות מתאם בין הפחתת מספרי העובדים הפלסטינים לבין הגדלת היקף היתרי העבודה המונפקים לעובדים זרים לא-ישראלים מארצות אחרות.¹⁵

¹⁵ פרופ' רות קלינוב, *עובדים פלסטינאים- עובדים זרים*, האוניברסיטה העברית, המחלקה לכלכלה, <http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Palestinian%20Workers%20-%20Migrant%20workers.pdf>

גרף 2

עובדים לא-ישראלים ועובדים פלסטינים בישראל בין השנים 1990-2005

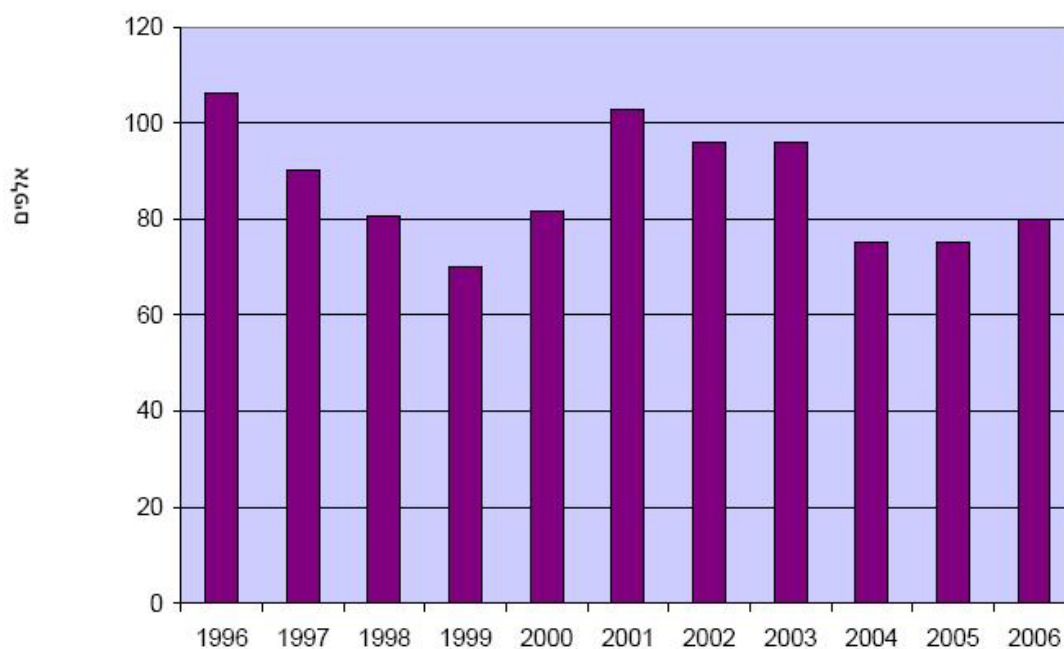


מקור: אגף כלכלה ומחקר באוצר, מידע כללי 2005,

<http://govx.mof.gov.il/Tools/Publication/Pages/PublicationPage.aspx>

גרף 3

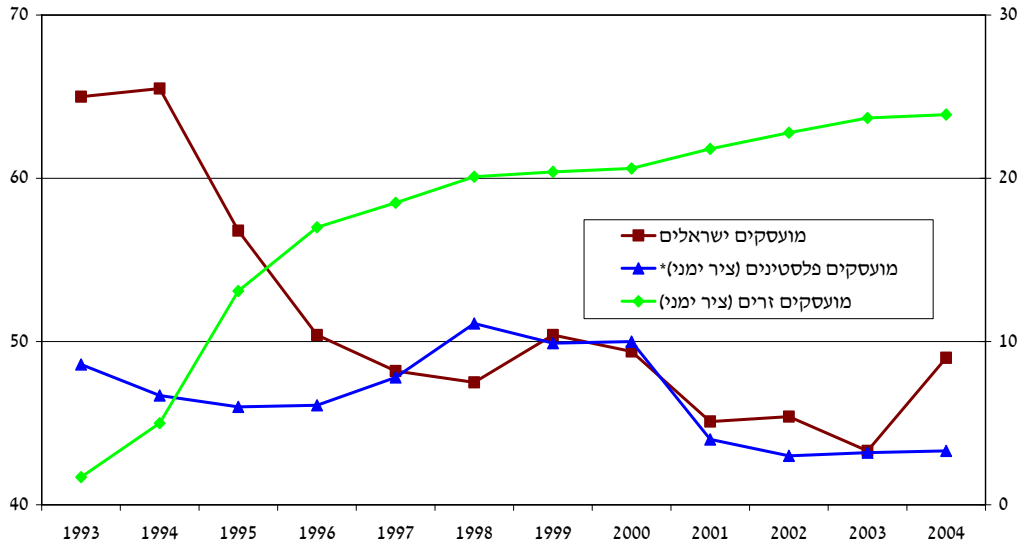
היתרי אישורים ליבוא עובדים זרים מול הגבלת עבודת פלסטינים, 1996-2006



מקור: פרופ' רות קלינוב, עובדים פלסטינאים- עובדים זרים, האוניברסיטה העברית, המחלקה לכלכלה,
<http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Palestinian%20Workers%20-%20Migrant%20workers.pdf>

גרף 4

מועסקים בחקלאות, 1993-2004 (אלפים)



מקור: למ"ס

לרבות פלסטינים לא-מדווחים העובדים בארץ *

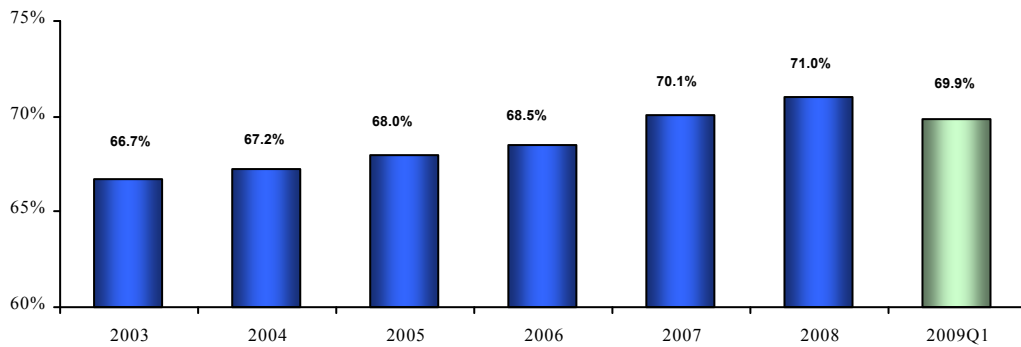
מקור: אגף כלכלה ומחקר באוצר, מידע כללי 2005, <http://govx.mof.gov.il/Tools/Publication/Pages/PublicationPage.aspx>

גרף מס' 3 מצביע על כך שיבוא עובדים זרים לעבודה בחקלאות קשור לצמצום העסקת פלסטינים. בנתוני הלמ"ס אשר מוצגים על ידי משרד האוצר (מועסקים בחקלאות) מודגמת ההתאמה בין צמצום העבודה הפלסטינית לבין הגדלת מספר העובדים הזרים בחקלאות עד שנת 2004. ניתן גם להבחין (בגרף 4) כי הוגדל היקף המועסקים הישראלים במקביל להגדלת מספר העובדים הזרים בשנת 2004. מגמה זאת אופיינית לכל המשק הישראלי בו עלה שיעור המועסקים הכללי בין השנים 2003 ל-2008.

כמו כן ראוי לתת את הדעת למתאם בין מספר העובדים הפלסטינים הרשומים להם נדרש המשק הישראלי בשנת 1999, דהיינו 126 אלף, לבין מספר העובדים מחו"ל הרשומים שהגיעו מצוויידיים באשרות בישראל כיום, הנאמד בכ-115 אלף.

כפי שנראה בגרף 4, הצמיחה במספר העובדים הלא-ישראלים לא השפיעה לרעה על היקף התעסוקה בישראל, הנמצא בעלייה מתמדת במקביל לעלייה במספר העובדים הלא-ישראליים. עלייה מתמידה זאת קשורה לצמיחת התמ"ג והתוצר העסקי ונראה כי הביקוש לעבודה, כאשר הוא פוגש היצע, תורם לצמיחה.

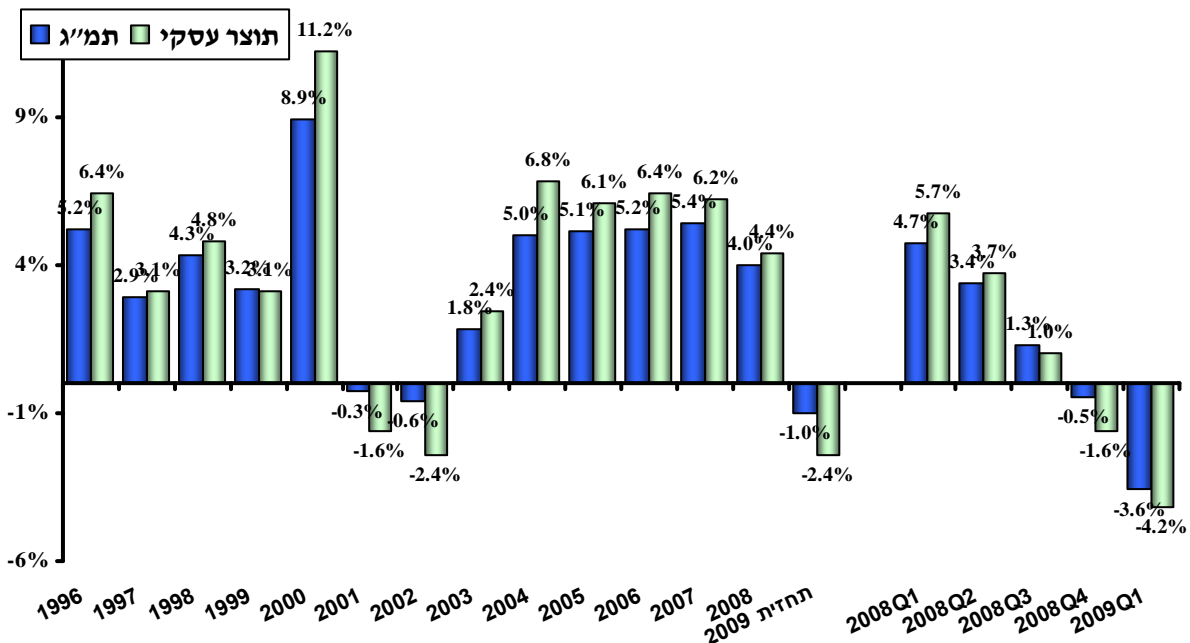
גרף 5
שיעור התעסוקה בישראל בגילאי 25-64



מקור: משרד האוצר, "מגמות בכלכלת ישראל", יוני 2009, <http://economics.huji.ac.il/faculty/eklinov/Palestinian%20Workers%20-%20Migrant%20workers.pdf>

במקביל לצמיחת היקף שיעור התעסוקה בשנים 2003-2008 נהנתה הכלכלה הישראלית גם מצמיחת התמ"ג והתוצר העיסקי (גרף 6). על רקע העובדה ששיעור ההשתתפות בשוק העבודה בישראל, למרות המגמות החיוביות של הגדלתו, הינה מן הנמוכות בעולם המערבי (גרף 7) חשיבותם של עובדים זמינים לקיום המשך הצמיחה עולה.

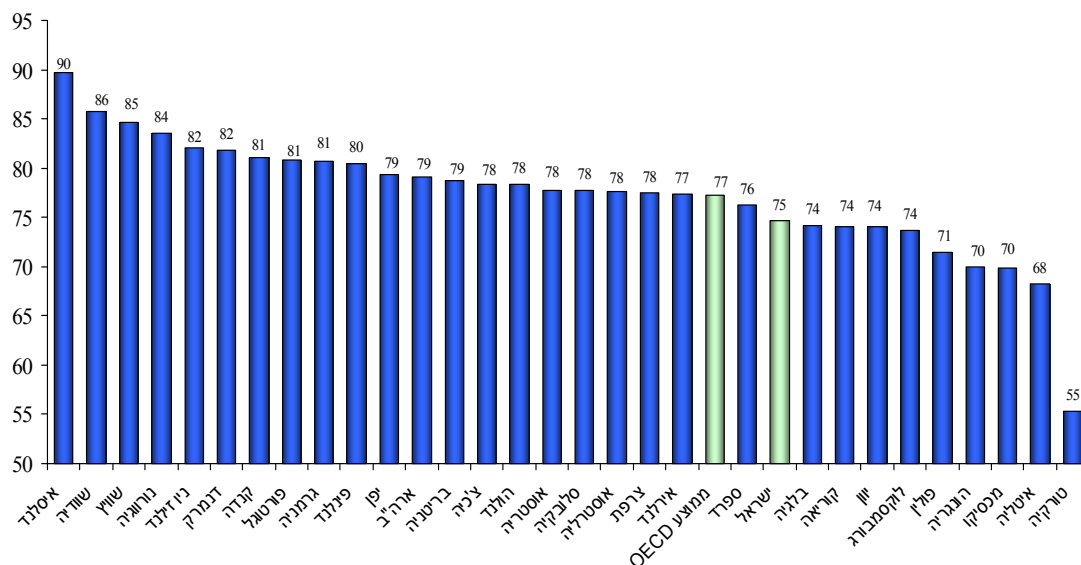
גרף 6
צמיחת התמ"ג והתוצר העיסקי בישראל 1996-2008



מקור: משרד האוצר, "מגמות בכלכלת ישראל", יוני 2009, <http://economics.huji.ac.il/faculty/eklinov/Palestinian%20Workers%20-%20Migrant%20workers.pdf>

גרף 7

שיעור ההשתתפות היחסי בשוק העבודה בישראל



מקור: משרד האוצר, "מגמות בכלכלת ישראל", יוני 2009,

<http://economics.huji.ac.il/faculty/klinov/Palestinian%20Workers%20-%20Migrant%20workers.pdf>

סיכום: נתונים אלה מצביעים כי העובדים הזרים המיובאים לישראל מהווים ברובם המכריע תחליף לעובדים הפלסטינים בתחומי החקלאות, הבניין והשירותים אשר כניסתם לעבודה בתחומי הקו הירוק נמנעת משיקולים ביטחוניים. העובדים הזרים אינם "גוזלים" עבודה מישראלים אלא משפרים את תפקוד המשק, ומהווים גורם חיובי המלווה בצמיחת היקף התעסוקה והתמ"ג. בישראל נפוצה הנטייה להטיח את האשמה בחוסר התעסוקה - בעובדים הזרים, אולם היסטורית שיעור התעסוקה וההשתתפות בעבודה בישראל נמוך בקנה מידה בינלאומי בשל סיבות תרבותיות וללא קשר ליבוא עובדים. בניגוד לציפיות לא תהיה להפחתת מספר העובדים מחו"ל בישראל השפעה חיובית על תעסוקת ישראלים, אלא רק על תעסוקת פלסטינים, באם אלה יורשו להיכנס.

חלק 4: השפעות עובדים זרים/מהגרים על העובדים המקומיים

הנסיון האירופאי

אירופה הינה היעד המוביל להגירת עבודה בעולם. מחקרים שבוצעו ורוכזו על ידי הוועדה הכלכלית של האו"ם משנת 1992 ועד 2002 מדגימים כי השפעתה תלויה בתנאים הראשוניים בשוק העבודה ובמספר ורמת המקצועיות של העובדים המהגרים הנכנסים למדינה. דו"ח הוועדה הבינלאומית לעבודה אשר עסק במהגרי עבודה בעולם מציין כי באופן כללי הגירה נוטה להוריד את המשכורות של עובדים מקומיים בעלי רמת כישורים דומה למהגרים, וכתוצאה מכך להרע את שוויוניות חלוקת ההכנסות בשוק. אולם המחקרים שבוצעו במערב אירופה מצביעים כי ההשפעה על התעסוקה אינה חד-משמעית. להגירה יש השפעה שלילית בעיקר על המשכורות של העובדים

הלא מיומנים אך היא מעלה את השכר של העובדים היותר מקצועיים, בשל האספקה המתגברת של מוצרים ושירותים מן הסקטור בעל השכר הנמוך.¹⁶

ה-OECD אשר בחן את הנסיון של מדינות שונות בין השנים 1984 ו-1995 ביחס להשפעות הגירת עבודה על אבטלה, הסיק כי לא ניכרת עדות להשפעה שלילית. באחד המחקרים לא ניכרה כל השפעה בין אבטלה וצמיחה בהגירת עבודה. האבטלה נותרה לעיתים קרובות באותה רמה או ירדה. מחקרים שונים אף הראו כי ההגירה הובילה לעלייה בתעסוקה כתוצאה מהרחבת היצרנות של מוצרים עתירי עבודה וכן להגברת היצוא, וכך לעלייה כללית של רמת התעסוקה.¹⁷ ריכוז הנתונים המשווה את השפעת ההגירה על רמות האבטלה בארה"ב ובמדינות המובילות באירופה המוצג בטבלה 4 מדגים כי הקשר בין הגירת עבודה ואבטלה הינו זניח.

טבלה 4

Gross immigration inflows and unemployment in selected OECD countries

	1984-89		1990-95		Percentage point difference in unemployment rates
	Average inflows (thousands)	Unemployment rate (per cent)	Average gross inflows (thousands)	Unemployment rate (per cent)	
United States	675	6.4	1 128	6.4	0.0
Germany	520	7.6	920	8.1	+0.5
Japan	183	2.6	284	2.5	-0.1
Switzerland	69	0.7	101	2.9	+2.2
United Kingdom	50	8.6	54	9.4	+0.8
France	45	10.0	93	10.7	+0.7
Norway	18	3.0	18	5.5	+2.5
Luxembourg	7	1.6	10	2.0	+0.4

Note: Data for Germany are for Western Germany until 1990, and subsequently for Germany as a whole.
Source: OECD: Trends in international migration: SOPEMI 1997.

ההשפעות הכלכליות של העובדים הלא-ישראליים

כמו במדינות ה-OECD גם בישראל נרשמה תרומה חיובית לעבודת המהגרים/שוהים זרים, כפי שצוין בגרפים 4, 5 ו-6. החשש העולה מהמחקרים המערב אירופיים באשר להפחתה במשכורות עובדים מקומיים לא מיומנים, מופרכת בכל הקשור לישראלים, מכיוון שהעובדים הזרים מחליפים בעיקר פלסטינים ולא אזרחי ישראל, כי שנלמד מגרפים 2 ו-3.

בסקירת משרד האוצר לשנת 2005 מובאת סימולציה אותה ביצעו רומנוב וזוסמן (2003) ממחלקת המחקר של בנק ישראל, הבוחנת הפחתה מדורגת של עד 30 אלף עובדים לא-ישראליים בענף הבנייה במשך שלוש שנים, והשתלבות ישראלים מקבלי גמלה להבטחת הכנסה או מובטלים

¹⁶ The employment impact of migration: A survey of European studies, 1992-2002, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/meetingdocument/kd00096.pdf>

¹⁷ A. Venables: "Trade liberalization and factor mobility: an overview", in R. Faini, K.F. Zimmerman, J. de Melo (eds.), *Migration: The controversies and the evidence* (London: Cambridge University Press, 1999).

במקומם.¹⁸ כמובן, השתלבות זו היא תיאורטית בלבד, ולא סבירה על פי הנתונים שהובאו לעיל על זהות העובדים שיחליפו בפועל את הזרים.

התוצאות שהתקבלו: על פי הסימולציה הגדלת מספר העובדים הישראלים בענף בהיקף מצטבר של כ-38 אלף עובדים במשך 3 שנים תגדיל את השכר בכ-16 אחוזים. התייקרות מחירי הדירות הצפויה מהמהלך, על פי הסימולציה, תגיע ל-4 אחוזים בשנה. יש לציין כי תשומות כוח האדם בתחום הבניין הינם רק כ-20% מעלויות המוצר, אך עם זאת ההשפעה מגיעה ל-0.4 מיליארד ₪. כותבי המחקר מציעים לסבסד עלייה זאת על ידי הזרמת 0.4 מיליארד ₪ בשנה לקבלנים ולעובדים הישראלים החדשים על מנת לקזז את עליית מחירי הדירות הצפויה. בתחומים אחרים בהם תשומות העבודה גבוהות יותר עשויה התייקרות המוצרים להיות יותר גבוהה. ראוי לציין כי הסימולציה נערכה לפי אוכלוסיה ישראלית של מקבלי הבטחות הכנסה ודמי אבטלה. סביר להניח כי העלות תהיה גבוהה יותר אם נשקול את האפשרות שעובדים ישראלים שאינם מקבלי הבטחת הכנסה ישתלבו בעבודה. במקרה כזה, הממשלה הייתה נדרשת, על פי המלצת הכותבים, להזרים עוד יותר מכספי משלמי המסים לענף כדי לכסות את העלייה הצפויה בשכר, אם רצונה למנוע התייקרות הדיור עבור כל אזרחי ישראל.

כאמור לעיל, על פי ההסכמים הנלווים לחוק ההסדרים גם בחקלאות צפוי סיבסוד של מאות מליוני שקלים, אשר בשיתוף עם השקעות של החקלאים אמור להגיע למיליארד ₪ (שככל הנראה ימומנו על ידי הצרכנים, בגלגול הוצאות). הסכומים יידרשו על מנת להתאים את הענף לעבודת ישראלים במיכון מתקדם ולצמצם את היקף תעסוקת עובדי חו"ל בכ-9000 עובדים במשך 6 שנים.

סיכום: מהצעות מחקרים שונים עולה כי מניעת עבודת עובדים לא-ישראלים בענפי המשק השונים תוביל להתייקרות משמעותית של הדירות ושל המוצרים החקלאיים. עליות מחירים אלו יבואו לידי ביטוי בהגברת האינפלציה ובפגיעה בהתפתחות הכלכלית של המשק. על מנת לטשטש מגמה זאת מציעים משרדי הממשלה השונים הסדרי סבסוד על חשבון משלם המיסים. אלו יעלו למשלם המיסים הישראלי מיליארדי שקלים, יאיטו את הצמיחה ויפגעו בהקפי התעסוקה במשק – הכל בניסיון להחליף עובדי חו"ל, שלגופו של עניין תורמים לצמיחת המשק.

שיטת הגעת העובדים

ראוי לציין כי מדינת ישראל מתמהמהת בכל הקשור לקידום הסכמים עם ארגון העבודה הבינלאומי ועם המדינות מהן מגיעים המהגרים. היא מעדיפה את שיטת התאגידים שהוכחה כפוגעת בזכויות העובדים מחו"ל והמאפשרת לגורמים מתווכים לגבות סכומים גבוהים עבור אישורי העבודה בישראל. סכומים אלו הם אחד הגורמים לכך שעובדים נאלצים להישאר בישראל מעבר לתקופת העסקתם החוקית על מנת להחזיר חובות. השיטה הנוכחית גם מעלה את עלות העסקת העובדים מחו"ל. הגר כהן ממליצה לחתום על הסכמים משולשים עם ארגון העבודה

¹⁸ נ. זוסמן, וד. רומנוב, עובדים זרים בענף הבניה, תמונת מצב והשלכות למדיניות, בנק ישראל, מאמרים לדין 2003.06 (2003).

הבינלאומי (I.L.O.) ועם המדינות מהן מגיעים מהגרי העבודה. כך ניתן יהיה להסדיר את אופן גיוסם לעבודה בישראל, להגן על זכויותיהם ולמנוע גביית דמי תיווך מהעובדים.¹⁹

נקודות סיכום

- מנתוני הלמ"ס עולה כי בניגוד לעובדים המגיעים באשרת עבודה - מהם נותרים אחוזים בודדים בישראל לאחר עשור (פחות מ-4%) - כמות התיירים הנשארים בישראל משנה לשנה עולה.
- מסקנות מחקרים רבים שנערכו באירופה ובמסגרת ה-OECD כמו גם נתוני הגדלת התעסוקה והתוצר במשק הישראלי במקביל להגדלת מספר העובדים מחו"ל מראים כי ככלל השפעת עבודת מהגרים על רמת האבטלה זניחה ובדרך כלל יש לה השפעה חיובית על השוק המקומי. בישראל נוטים משרדי הממשלה לצטט מחקרים המדגימים את היוצאים מן הכלל. עם זאת מציעים משרדי הממשלה הסדרים הצפויים להגיע למאות מליוני שקלים על מנת לסבסד את המוצרים המושפעים מהגבלת יבוא עובדים זרים (דיור, חקלאות וכו') כדי להטיל את עלות הנזק על משלמי המיסים.
- העובדה שהעובדים הלא-ישראלים "תורמים" פחות לחברה המארחת מאשר עובדים מהגרים הינה תוצאה של הגבלות המוטלות על העסקתם וחופש תנועתם כיום, והיא יכולה להשתנות אם ישוחרר שוק העבודה להתקשרות חופשית בין מעסיקים לעובדים מחו"ל, או יונהגו הקלות במגבלות הנערמות על דרכם של העובדים. למשל: אירוח משפחותיהם בישראל (אשר גם תגביר את התיירות ורכישות מזון ושירותים), אפשרות לשיפור מקום מגורים ועוד.
- בחינה של התנהגות שוק העבודה בתחומי החקלאות והבניין מדגימה כי העובדים הזרים המיובאים לישראל מהווים תחליף (יקר יחסית) לעובדים הפלסטינים אשר כניסתם לעבודה בתחומי הקו הירוק נמנעת משיקולים ביטחוניים. העובדים הזרים אינם גורם ה"גוזל" עבודה מישראלים.
- היחס לעובדים הזרים בישראל והמגבלות והמכשלות הנערמים בדרכם אינם עולים בקנה אחד עם שאיפתה של ישראל לקיים חברה חופשית ופתוחה ולעמוד בסטנדרטים המקובלים במדינות ה-OECD.
- מקומה של ישראל לא נפקד אף הוא מהמפה העולמית של הגירה למטרת עבודה. זה למעלה משני עשורים מועסקים בישראל עובדים ממדינות זרות בענפי-משק שונים, ובעיקר בענפי החקלאות, הבניין, הסיעוד והתעשייה. בהתחשב בשיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של הישראלים בשוק העבודה, אחוז העובדים הזרים בישראל אינו עולה על היחס המקובל בעולם להגירת עבודה במדינות מפותחות.

¹⁹ הגר כהן, העסקת עובדים זרים בישראל, מחקר מס' 19, קרן קורת-מכון מילקן, אוקטובר 2007, <http://www.kmifellows.org/hebrew/research/19.pdf>

- ראוי כי מדינת ישראל תשלים את המהלכים לחתימה על הסכמים בילטראליים עם מדינות המוצא של העובדים על מנת להסדיר את הגעתם, שהותם וחזרתם של העובדים מחו"ל. כאשר אישורי עבודה יוענקו לעובדים ממדינות אלה על פי הסכמים בין המדינות, אפשר יהיה לבטל את השיטה הקיימת על כל עיוותיה. שיחרור במקביל של האפשרות לכל מעסיק ישראלי להתקשר עם עובד מחו"ל ולהסדיר את הגעתו באמצעות שירותי הקונסוליה המקומית יוביל להתאמה של השכר לעובדים על פי הביקוש וההיצע בשוק.