



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

השפעתם של זרים ללא אשרת עבודה על שוק העבודה בישראל

כתיבה: ד"ר גלעד נתן

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

י"א בשבט תשע"א

16 בינואר 2011

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב במסגרת בחינת הסוגיה של המסתננים ומבקשי המקלט בישראל. במסמך נבחנת ההשפעה על שוק העבודה הישראלי של מסתננים ומבקשי מקלט שמגיעים לישראל מגבול מצרים בפרט, ושל זרים העובדים בישראל ללא אשרת עבודה בכלל.

מכיוון שאין נתונים על מספר הזרים שאין להם אשרת עבודה העובדים בישראל, מסמך זה יסתמך על נתונים כלליים על עובדים לא ישראלים בניסיון לבדוק את השפעת הזרים המועסקים בישראל שלא במסגרת מכסת הזרים והמומחים המועסקים בישראל כחוק.

במדינת ישראל שלוש קבוצות עיקריות של לא ישראלים שהשתלבו בשוק העבודה ללא אשרת עבודה: תיירים שנכנסו לישראל ולא יצאו ממנה כשפקעה אשרת השהייה שלהם; מסתננים ומבקשי מקלט; עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ולא יצאו ממנה בתום תקופת השהייה החוקית. במסמך זה לא נעסוק בעובדים זרים שנכנסו כחוק לישראל ושוהים בה פחות מ-63 חודשים ואיבדו את מעמדם החוקי, משום שפעמים רבות עובדים אלו איבדו את מעמדם שלא באשמתם אלא בשל בעיות ביורוקרטיות, התעמרות וניצול מצד מעסיקים, חוסר מודעות לזכויותיהם ועוד. למשל, עובד זר בסיעוד שהמעסיק שלו נפטר, מאבד את זכאותו לאשרת עבודה אלא אם כן נמצא בעבורו מעסיק נוסף.

1. רקע¹

1.1 תיירים שנשארו בישראל לאחר שפקעה האשרה שלהם

בישראל יש שנים רבות אוכלוסייה של זרים שנכנסו לארץ כחוק באשרת תייר ונותרו בה שלא כחוק אחרי שפקעה.²

טבלה 1: זרים שנכנסו לארץ באשרת תייר מאז שנת 2001 ולא יצאו³

| שנה | מספר השוהים | שנה | מספר השוהים |
|------|-------------|------|-------------|
| 2001 | 139,000 | 2006 | 84,000 |
| 2002 | 124,000 | 2007 | 90,000 |
| 2003 | 104,000 | 2008 | 107,000 |
| 2004 | 97,000 | 2009 | 101,000 |
| 2005 | 80,000 | 2010 | 101,500 |

¹ להרחבה בנושא ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הטיפול במסתננים מגבול מצרים, כתיבה: גלעד נתן, 14 ביוני 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02524.pdf>, 14 באוגוסט 2010; פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 13 בספטמבר 2010.

² להרחבה בנושא ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרחקת עובדים זרים לא חוקיים מישראל, כתיבה: גלעד נתן, 17 ביוני 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02279.pdf>, תאריך כניסה: 1 בנובמבר 2010.

³ נתוני 2001-2004 מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני עובדים זרים והלבנת עובדים זרים, כתיבה: גלעד נתן ושרה צוובנר, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01412.pdf>; אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200820147, http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201020168, תאריך כניסה: 11 בנובמבר 2010. נתוני 2010 מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/>, PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/2010Dec.pdf, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.



להערכת גורמים מקצועיים במשרד הפנים ובמשרד התמ"ת הרוב הגדול של הזרים הללו נשארים בישראל כדי לעבוד. יש קושי בהרחקתם, שכן קשה לאתר ולזהות אותם: שלא כמו מסתננים ועובדים זרים חוקיים, תיירים שנכנסו כחוק ונשארו לעבוד שלא כחוק עובדים במגוון רחב יותר של מקצועות, בפיזור גיאוגרפי רחב, ואינם נוטים להתגורר באזורים מסוימים המאפיינים עובדים זרים ומסתננים ומבקשי מקלט.

1.2 מסתננים ומבקשי מקלט מאפריקה

מאז שנת 2007 חלה עלייה ניכרת במספרם של המסתננים לישראל דרך גבול ישראל-מצרים. בעקבות זאת התגבשה קבוצה קבועה של מסתננים מבקשי מקלט שקיבלו מעמד זמני מכיוון שאינם בני-הרחקה. רבים ממי שהוכרו כמבקשי מקלט זכאים להגנה קבוצתית הומניטרית זמנית.⁴

טבלה 2: מספר המסתננים ומבקשי המקלט שנכנסו לישראל בשנים האחרונות⁵

| שנת כניסה | עד סוף 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | *2010 | סה"כ* |
|---------------|-------------|-------|-------|-------|--------|--------|
| מספר המסתננים | 1,070 | 5,005 | 8,698 | 4,827 | 11,763 | 33,186 |

*עד 29 בדצמבר 2010.

ב-15 בדצמבר 2010 שהו בישראל 31,840 מסתננים, רובם בעלי מעמד של מבקשי מקלט.⁶ בשנים האחרונות רוב המסתננים שאינם בני-הרחקה קיבלו אשרת שהייה זמנית (5א2). יש קבוצה נוספת של מסתננים שהוכרו כפליטים, בעיקר מדרפור ומאתיופיה. חלק מהמסתננים מאריתריאה שהגיעו בשנים שעברו קיבלו אשרת עבודה (ב1). הרוב הגדול של המסתננים הוכרו כזכאים להגנה קבוצתית.

אחת הסיבות להתרחבותה של אוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט בישראל היא האפשרות למצוא בישראל עבודה. מסתננים ומבקשי מקלט שקיבלו בישראל מעמד זמני נקלטו בכמה ענפים, בעיקר בענפי האירוח והאוכל, שירותי ניקיון וענפי שירותים. הם מועסקים בעיקר באמצעות חברות קבלניות הנותנות שירותי אירוח וניקיון, ואצל מעסיקים קטנים בענפי השירותים והאוכל.

שלא כמו עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ומועסקים בה כחוק, בעלי אשרת 5א2 אינם מועסקים במסגרת מכסה מסודרת ואינם מדווחים בהכרח לרשויות המס והביטוח הלאומי על-ידי מעסיקיהם. היות שהם אינם זכאים לקצבאות קיום מהמדינה, ההנחה הרווחת היא שרובם ככולם עובדים לפרנסתם.

בהחלטת הממשלה 2104 מ-19 ביולי 2010 נקבע כי מ-1 בספטמבר 2010 יינקטו סנקציות כלפי מעסיקים שיעסיקו מסתננים או מבקשי מקלט.⁷ הוגשה עתירה לבג"ץ נגד סעיף 2 להחלטה בדרישה שלא תיאסר העסקת מבקשי מקלט הזכאים להגנה קולקטיבית מפני הרחקה למדינותיהם, והוגשה בקשה לצו

⁴ כאשר מתחוללים משברים קשים במדינה מסוימת, תושבי המדינה הבורחים מארצם וחוששים לחזור אליה יכולים לבקש הגנה קבוצתית במדינות אחרות, ברוח אמנת האו"ם לפליטים. הנציבות הראשית של האו"ם לפליטים בז'נבה פונה מדי פעם בפעם למדינות כדי שייטנו הגנה קבוצתית לפליטים. מדינות רבות נעתרות לבקשה ונותנות הגנה קבוצתית זמנית לפליטים מטעמים הומניטריים.

⁵ זאב סלוב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 20 במאי 2010; אביטל שטרנברג, משרד המשפטים, דוא"ל, 30 בדצמבר 2010.

⁶ אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/2010Dec.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.

⁷ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2010/07/des2104.htm>, תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ביניים.⁸ בקשת העותרים לצו ביניים נדחתה לאחר שהמדינה בתשובתה הבהירה כי למרות האמור בהחלטת הממשלה לא יוחל בנקיטת צעדים ב-1 בספטמבר 2010, אלא לאחר השלמת תהליך ההיערכות לאכיפה וקביעת מדיניות כוללת בנושא המסתננים.

לדברי עו"ד דניאל סלומון, יועץ משפטי לרשות ההגירה, המדינה תיידע מראש את המעסיקים בטרם תתחיל פעילות האכיפה.⁹ עד 2 בינואר 2011 לא ננקטו צעדים כנגד מעסיקים שהעסיקו בעלי אשרת 2א5. לדברי עו"ד סלומון, רק לאחר הקמת מתקן לקליטת המסתננים ומבקשי המקלט תיאסר העסקתם.¹⁰ להערכת גורמים מקצועיים תהליך ההקמה ימשך חצי שנה לפחות, ובמתקן המתוכנן יוכלו לשהות 8,000 איש בלבד. לפיכך, במדיניות הכוללת בנוגע למסתננים יש להביא בחשבון את מילוי צורכיהם של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל באופן שלא יצריך אותם לעבוד לפרנסתם.

יש לציין כי בשל היעדר מדיניות ממשלתית בכל הקשור לטיפול באוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט ובעיות ברישום, אי-אפשר אלא להעריך את הפיזור הגיאוגרפי של אוכלוסייה זו, וכפועל יוצא מזה – את השפעתה הישירה על שוק העבודה.

1.3 עובדים זרים שמבקשים מעמד פליט

לאחרונה הגיעו לוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים דיווחים על תופעה חדשה: עובדים זרים שבתקופת שהותם החוקית או מייד לאחר סיומה הגישו בקשה לקבל מעמד של פליט. בענף הסיעוד יש תופעה של עובדים זרים אשר הועסקו באשרת עבודה ועוברים לעבוד במוסדות סיעודיים לאחר שביקשו מקלט אחרי שפקעה האשרה שלהם.

עובד זר בענף הסיעוד אינו רשאי להיות מועסק במוסד סיעודי. אפשר להעריך כי כניסתם של עובדי סיעוד שמבקשים מעמד פליט לעבודה במוסדות סיעודיים תשפיע על העסקתם של עובדים ישראלים בענף. אין נתונים מדויקים על היקף התופעה אולם אפשר להתרשם שהיא הולכת ומתרחבת. לדבר עו"ד שושנה שטראוס מרשות האוכלוסין וההגירה, הרשויות ערות לתופעה של עובדים זרים המגישים בקשה להכרה כפליטים לקראת תום תקופת השהייה המותרת שלהם בישראל כדי לעכב את יציאתם מישראל. בהתחשב בתופעה זו, בין השאר, סוכם כעת נוהל חדש, בתיאום עם משרד המשפטים, לטיפול מהיר בבקשות של מבקשי מקלט הבאים ממדינות שאין מניעה להחזיר אליהן נתינים זרים אם ימצא כי הם אינם עומדים בתנאים להכרה כפליטים, ובכלל זה נקבע הסדר לדחיית בקשות על הסף במקרים מתאימים. תינתן עדיפות ב-RSD¹¹ לטיפול במקרים אלו, כדי שתקופת השהייה המותרת של העובדים הזרים שביקשו מעמד פליט ואינם עומדים בתנאי האמנות הרלוונטיות תהיה קצרה ככול האפשר.¹²

נוסף על כך, נתין זר שהגיש בקשה להכרה כפליט לאחר שעברה תקופת העסקתו המרבית במדינה מכוח אשרת 1/ב שניתנה לו, מקבל כיתוב בדרכון המאפשר לו לשהות בישראל, ומצוין בו במפורש שכיתוב זה

⁸ אתר "שומרי משפט" – רבנים למען זכויות אדם, http://www.rhr.org.il/page.php?name=social_and_economic_justice&language=en, תאריך כניסה: 6 בספטמבר 2010.

⁹ עו"ד דניאל סלומון, יועץ משפטי ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2010.

¹⁰ הנ"ל, שיחת טלפון, 2 בינואר 2011.

¹¹ Refugee Status Department – RSD: יחידה של משרד הפנים שהחלה לפעול ב-1 ביולי 2009, ומטפלת בבקשות של מבקשי מקלט.

¹² שושנה שטראוס, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 26 בדצמבר 2010.



אינו בגדר אשרת עבודה. כמו כן, הרשויות מיידעות את הציבור במסע פרסום נרחב שרק בעלי היתרים לפי חוק עובדים זרים רשאים להעסיק את מי שאינו תושב או אזרח המדינה.¹³

לדברי מר יוסי אדלשטיין, ראש אגף זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, ב-2 בינואר 2010 נכנס לתוקף נוהל חדש בדבר הגשת בקשה לקבלת מעמד פליט, ולפיו יש להגיש את הבקשה בתוך שנה מהכניסה לישראל. נוסף על כך נקבע הליך של בדיקה מהירה שיאפשר דחייה על הסף של בקשת המקלט. לדבריו, הנוהל החדש ייתן מענה לתופעה של עובדים זרים שמבקשים מעמד פליט אחרי שפקעה האשרה שלהם.¹⁴

2. השפעתם של זרים ללא אשרת עבודה על שוק העבודה

מכיוון שאין נתונים רשמיים על מספר העובדים בקרב בעלי אשרת 5א2, אין אפשרות להעריך מי מאלו שנכנסו באשרת תייר ולא דווח כי יצאו מהארץ עודנו שוהה בארץ או עובד בה כיום. לצורך הכנת המסמך בחן מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים המאפשרים להעריך את מספרם.

אפשר להניח כי רבים מהעובדים האלה מועסקים שלא כחוק ואינם מדווחים. עם זאת, יש נתונים על עובדים לא ישראלים שמעסיקהם דיווחו על העסקתם למוסד לביטוח לאומי ולרשויות המס – זרים העובדים כחוק במסגרת מכסות, עובדים זרים מומחים, בעלי אשרת 5א2, עובדים זרים שנכנסו כחוק ומעמדם אינו מוסדר וזרים שנכנסו כתיירים ועובדים בישראל.

2.1 ניתוח דיווחי מעסיקים לביטוח הלאומי (נתוני הלמ"ס)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים בדבר עובדים לא ישראלים המועסקים בישראל. בחלק מהענפים שהם עובדים בהם אין מכסות לעובדים זרים ולעובדים פלסטינים (אין פילוח מלא של העובדים הלא-ישראלים בענפים).

טבלה 3: משרות שכיר של עובדים לא ישראלים שאינם עובדים זרים חוקיים ומעסיקהם דיווחו עליהם לביטוח הלאומי¹⁵

| שנה | שירותי אירוח ואוכל* | שירותים עסקיים | בחברות שירותי כוח אדם | ענפים אחרים* | סה"כ |
|-------------|---------------------|----------------|-----------------------|--------------|--------|
| 2006 | 600 | 1,300 | 5,000 | 3,600 | 11,000 |
| 2007 | 600 | 1,300 | 5,100 | 3,700 | 10,700 |
| 2008 | 2,500 | 2,400 | 6,300 | 4,500 | 15,700 |
| 2009 | 3,000 | 2,800 | 6,700 | 5,000 | 17,500 |
| 2010 (יוני) | 4,300 | 3,100 | 7,300 | 6,100 | 20,800 |

* בנתונים אלו לא נכללים העובדים הזרים בענף המסעדות ובתעשייה המועסקים לפי מכסה.

¹³ שושנה שטראוס, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 26 בדצמבר 2010.

¹⁴ יוסי אדלשטיין, מנהל אגף זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 3 בינואר 2010.

¹⁵ אתר הלמ"ס, http://www.cbs.gov.il/archive/200901/y_labor/e1_16.pdf,
' http://www.cbs.gov.il/www/y_labor/e1_23.pdf http://www.cbs.gov.il/archive/200701/y_labor/e1_22.pdf,
מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עובדים זרים בישראל – סוגיות מרכזיות ותמונת מצב, כתיבה: גלעד נתן, 2 בפברואר 2009, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02210.doc>, מדיניות התעסוקה בענף המסעדות האתניות והשפעותיה על הענף, כתיבה: גלעד נתן, 23 בדצמבר 2009, תאריך כניסה: 14 בספטמבר 2010.



מנתוני הביטוח הלאומי אפשר ללמוד כי בשנים 2006-2010 עלה מספר העובדים הלא-ישראלים בענפים שאין בהם מכסות להעסקת עובדים זרים.

בטבלאות 4-5 מובאים נתוני משרות השכיר של ישראלים וזרים בשני ענפים: שירותי אירוח ואוכל; גיוס עובדים ושירותי כוח אדם.

טבלה 4: משרות שכיר של עובדים ישראלים וזרים בשירותי אירוח ואוכל¹⁶

| סה"כ | זרים (בניכוי מכסת עובדים חוקיים בענף) | ישראלים | |
|---------|---------------------------------------|---------|------------------|
| 133,100 | 600 | 132,500 | 2006 |
| 147,300 | 600 | 147,100 | 2007 |
| 151,300 | 2,500 | 148,900 | 2008 |
| 153,400 | 3,000 | 150,400 | 2009 |
| 156,300 | 4,300 | 152,000 | 2010 (עד ספטמבר) |

יש יחס הפוך בין מספר הזרים המועסקים בלא אשרת עבודה בענף האירוח והמסעדות לבין מספר העובדים הישראלים המתווספים לענף. בשנים 2006-2007, לא היתה עלייה במספר הזרים, והגידול במספר העובדים הישראלים היה ניכר; בשנים 2008-2010 עלה מספר הזרים והעלייה במספר הישראלים בענף התמתנה מאוד.

טבלה 5: משרות שכיר של עובדים ישראלים וזרים בחברות לגיוס עובדים ושירותי כוח אדם

| סה"כ | זרים | ישראלים | |
|---------|-------|---------|------|
| 98,300 | 5,000 | 93,300 | 2006 |
| 101,500 | 5,100 | 96,400 | 2007 |
| 95,300 | 6,300 | 89,000 | 2008 |
| 78,300 | 6,700 | 71,500 | 2009 |
| 94,200 | 7,300 | 86,900 | 2010 |

מטבלה 5 אפשר ללמוד כי כמו בענפים שבהם מותר להעסיק עובדים זרים, גם בענפי השירותים, שאין בהם מכסת עובדים זרים, ירד מספר הישראלים כאשר נכנסו לעבוד בהם עובדים לא ישראלים. יתר על כן, בחברות שירותי כוח אדם היתה ירידה במספר העובדים הכולל בשנים 2008-2009, ואף על פי כן מספר הזרים בו הוסיף לעלות.

2.2 בחינת נתוני מס הכנסה¹⁷

בספטמבר 2010 דיווחו מעסיקים למס הכנסה על העסקתם של 106,645 עובדים זרים. באותו הזמן היו בישראל כ-90,000 עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק והועסקו לפי מכסות או כמזכרים.

לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] סעיף 32 (16), "בבירור הכנסתו החייבת של אדם לא יותרו ניכויים בשל תשלומים, בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, שיש יסוד סביר להניח שניתנתם מהווה עבירה לפי כל

¹⁶ אתר הלמ"ס, http://www.cbs.gov.il/reader/shnaton/templ_shnaton.html?num_tab=st12_36x&CYear=2008, תאריך כניסה: 3 בינואר 2011.

¹⁷ אם לא נכתב אחרת, כל הנתונים בסעיף זה נמסרו מר"ח פואד ג'ודום, מנהל תחום בכיר – שומה פרט, מס הכנסה, דוא"ל, 2 בנובמבר 2010.



דין". על-פי סעיף זה אין להכיר בהעסקת עובד לא ישראלי שלא כחוק לצורך זיכוי מס, אולם עד תחילת נואר 2011 לא בדקו רשויות המס את מעמד העובד הלא-ישראלי המדווח. מס הכנסה אינו מכיר במלוא ההוצאות על העסקת העובד הזר, כפי שנקבע בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל, התשס"ג-2003, אולם כאמור, בזמן הדיווח של המעסיק למס הכנסה לא נבדק אם העובד הזר חוקי.

יש לציין כי בדיקת החוקיות של העובדים הזרים היתה אמורה להיעשות כבר בשנת הכספים 2010, אולם היא תתחיל בשנת 2011. לדברי גבי קרן טרנר, רפרנטית פנים באגף התקציבים במשרד האוצר, לפי הנוהל החדש מעסיקים שעובדים אצלם זרים ללא אשרת עבודה כחוק לא יקבלו זיכוי מס.¹⁸

טבלה 6: עובדים זרים שנכנסו לישראל כחוק ומעמדם מוסדר¹⁹ (ספטמבר 2010)²⁰

| סה"כ | תעשייה שירותים | מומחים | תעשייה מסעדות | בניין | חקלאות | סיעוד | |
|--------|----------------|--------|---------------|-------|--------|--------|-------------------|
| 89,946 | 581 | 2,065 | 255 | 9,599 | 23,423 | 54,023 | נכנסו לישראל כחוק |
| 74,779 | 384 | 1,627 | 200 | 7,007 | 21,902 | 43,659 | מעמדם מוסדר |

בספטמבר 2010 דיווחו למס הכנסה 9,275 מעסיקים על העסקת עובד לא ישראלי, ואילו בנובמבר 2010 היו 55,753 בעלי ההיתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד בלבד.²¹

חברות שמשפקות כוח אדם סיעודי דיווחו על העסקת 908 עובדים לא ישראליים. **מעסיקי עובדי רווחה וסעד ללא אכסון דיווחו על 13,871 עובדים לא ישראליים.** גם אם כל מעסיקי הזרים שאינם נכללים בקטגוריה של סיווג ענפים (8,229 מעסיקים) מעסיקים עובדי סיעוד, כ-35,000 מהעובדים הזרים בענף הסיעוד לפחות אינם מדווחים לרשויות המס. לעומת זאת בחברות כוח אדם ואצל נותני שירות – ענפים שאין בהם מכסות לעובדים זרים או פלסטינים – מועסקים קרוב ל-30,000 עובדים לא ישראליים. לפי נתוני מס הכנסה 60,675 עובדים לא ישראליים שדווחו לא נמצאו באף אחת מקטגוריות הסיווג הענפי.

טבלה 7: עובדים לא ישראליים בענפים שיש בהם מכסה להעסקת עובדים זרים ופלסטינים

| מספר העובדים הלא-ישראליים | הענף | מספר הענף |
|---------------------------|-----------------------------|-----------|
| 15,415 | משקים מעורבים ובלתי מסווגים | 900 |
| 13,871 | עובדי רווחה וסעד ללא אכסון | 8610 |

¹⁸ קרן טרנר, רפרנטית פנים באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2010.

¹⁹ עובד זר שמעמדו מוסדר: עובד זר בעל אשרת עבודה בתוקף; עובד זר שמעמדו אינו מוסדר: עובד שנכנס לישראל כחוק ואיבד את מעמדו החוקי לאחר ששהה בארץ פחות מ-63 חודשים.

²⁰ זאב סלוב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 3 באוקטובר 2010.

²¹ משה נקש, רכז תחום סיעוד ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 10 בנובמבר 2010.



טבלה 8 : ענפים שאין בהם מכסה להעסקת עובדים זרים ופלסטינים ודווח בהם על 100 מועסקים שאינם עובדים מומחים לפחות (דוגמאות מנתוני מס הכנסה לספטמבר 2010)

| מספר העובדים הלא-ישראלים | הענף | מספר הענף |
|--------------------------|------------------------------|---------------|
| 816 | משתלות/חנויות פרחים | 134/5100/5257 |
| 274 | גננות | 210 |
| 3083 | מסעדות | 5600 |
| 701 | עבודות עפר | 4500/4600 |
| 29,202 | חברות כוח אדם ונותני שירותים | 7400 |
| 784 | בתי-קפה | 5601 |
| 251 | מפעילי שירות קייטרינג | 5630/5680 |

לרשויות המס נמסר דיווח על יותר מ-100,000 עובדים זרים, אולם אפשר לקבוע בבירור רק לגבי כ-40,000 מהם שעבדו בענפים שמותר להעסיק בהם עובדים זרים (כולל מומחים, שבספטמבר היה מספרם 2,065). לפיכך, אפשר להניח ש-60,000 עובדים זרים בעלי אשרה או עובדים זרים שנכנסו כחוק ומעמדם אינו מוסדר מועסקים בענפים שאין בהם מכסה להעסקת עובדים זרים.

3. תמריצים להעסקת עובדים זרים לא חוקיים²²

לדברי גבי' חנה זוהר, מנכ"לית עמותת "קו לעובד", אף-על-פי שיש מעסיקים שמקפידים על תנאי העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט, יש תופעות של העסקה שלא כדין, בעיקר בהעסקה באמצעות קבלני משנה. רוב התלונות הן נגד קבלני משנה בענפי ניקיון, ניקיון רחובות, שיפוצים ומסעדות במרכז הארץ ונגד קבלני משנה בענף המלונאות באילת. התלונות העיקריות הן על אי-תשלום שעות נוספות, אי-תשלום תנאים סוציאליים ועיכוב שכר.²³ מסתננים ומבקשי מקלט בעלי אשרת 5א2 אינם מקבלים הדרכה בדבר זכויות עובדים בישראל ולא מחולק להם "זכותון", ואפשר להניח שהם ועובדים אחרים שאין להם מעמד חוקי מוכנים לעבוד בכל תנאי כדי להתקיים, כמו תיירים שנשארו בישראל לצורך עבודה לאחר שפקעה האשרה שלהם וחסרי מעמד אחרים. משום כך קל לנצל אותם ולהעסיקם שלא כחוק.

לדברי עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות העובדים הזרים במשרד התמי"ת, מתקבלות במשרדה תלונות על הפרת זכויות של מסתננים ומבקשי מקלט המועסקים בישראל. התלונות העיקריות הן בענף השירותים (ניקיון, מסעדות), ורובן ממרכז הארץ. הממונה מפנה את התלונות לגורמי האכיפה במשרד התמי"ת.²⁴

בחודש נובמבר 2010 הועברה בפעם הראשונה קבוצה של מסתננים מאריתריאה למקלט לקורבנות סחר בבני-אדם. ארבעת המסתננים, בעלי אשרת 5א2, הועסקו בתנאים קשים (התגוררו בחדר קירור, קיבלו

²² להרחבה בנושא ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתוני פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 11 באוקטובר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02625.pdf>, סוגיות הקשורות במסתננים ומבקשי מקלט מאפריקה השוהים בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 21 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02686.pdf>, תאריך כניסה: 28 בנובמבר 2010.

²³ חנה זוהר, מנכ"לית עמותת "קו לעובד", שיחת טלפון, 6 בספטמבר 2010.

²⁴ עו"ד איריס מעיין, הממונה על זכויות העובדים הזרים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 14 באוגוסט 2010.



שכר נמוך משכר מינימום והועסקו בלי רישום שעות מסודר). הארבעה לא הבינו מדוע נלקחו ממקום העבודה, וטענו כי הם צריכים לעבוד ויש להם חובות במדינת מוצאם.²⁵ יש לציין שאי-אפשר למנוע את חזרתם של בעלי אשרת 5א2 למעסיק שהעסיק אותם שלא כחוק, שכן הם אינם מועסקים אצלו באשרה.²⁶

4. דרכים אפשריות לצמצום מספר הזרים המועסקים ללא אשרת עבודה

4.1 מסתננים ומבקשי מקלט

כאמור, רבים מהמסתננים זכאים להגנה קבוצתית ואי-אפשר להרחיקם מישראל בלא הסכמתם. רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים פועלת להרחקתם מישראל של מסתננים שלא נמצאו זכאים להגנה קבוצתית או למעמד של פליטים. לאחרונה החל משרד הפנים לפעול גם להרחקה מרצון של מסתננים ומבקשי מקלט, אולם רובם אינם ניתנת כיום להרחקה. להלן שני פתרונות אפשריים לטיפול באוכלוסייה זו.

4.1.1 הקמת מתקן למסתננים ומבקשי מקלט

בישיבת הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים ב-22 בדצמבר 2010 דיווחו נציגי משרדי הממשלה על תוכנית הממשלה לטיפול במסתננים ומבקשי מקלט. מר יוסי אדלשטיין, מנהל אגף זרים ברשות האוכלוסין וההגירה, מסר לוועדה כי המשרד בוחן הקמת מתקני שהייה למבקשי מקלט כמו אלה הקיימים באיטליה וספרד. לדבריו, "המתקן שיוקם בדרום, ושכמותו יש רבים באירופה, אמור לתת מענה הומניטרי לכל מבקשי המקלט. בזמן שהייתם במקלט תיבדק בקשתם לקבלת מעמד של פליט". מר אדלשטיין ציין כי המקלט יאכלס עד 8,000 מבקשי מקלט, ובתקופת שהייה לא יורשה להם לצאת לעבוד.²⁷

השלכות:

- הקמת מתקן מסודר לקליטת מסתננים ומבקשי מקלט תאפשר למדינה לפקח עליהם. בזמן שהותם במתקן לא תהיה להם השפעה על שוק העבודה.
- הצרכים הבסיסיים של המסתננים ומבקשי המקלט יסופקו להם במתקן, ובכלל זה שירותי בריאות, חינוך ורווחה.
- מתקן הוא פתרון זמני. במדינות שיש בהן מתקנים כאלה יש בדרך כלל גם הליך של קבלת מעמד זמני או קבוע למי שאי-אפשר להרחיקו.

הערה: כיום יש בישראל יותר מ-30,000 מסתננים ומבקשי מקלט. לפי דיווחי משרדי הממשלה בישיבות הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, מסתמן כי במחצית השנה הקרובה ייבנה מתקן ל-8,000 איש בלבד. לפי קצב הכניסה בשנת 2010 (כ-1,000 מסתננים בחודש) אפשר להעריך כי המתקן שיוקם יספיק לקליטת מסתננים ומבקשי מקלט שינסו להגיע לישראל לאחר הקמתו או סמוך אליה.

²⁵ ויקה גולסדמן, מנהלת מקלט "אטלס" לקורבנות סחר בבני-אדם (גברים), שיחת טלפון, 16 בנובמבר 2010.

²⁶ כאשר יש חשד לעבירות נגד חירות מצד מעסיק של עובדים זרים בהיתר, אפשר להקפיא את ההיתר ואף לבטלו; לעומת זאת, העסקתם של עובדים אריתראים אינה תלויה בהיתר.

²⁷ אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/spokesman/heb/Result.asp?HodID=8574>, תאריך כניסה: 2 בינואר 2010.



עולה השאלה מה יהיה מעמדם של שאר המסתננים ומבקשי המקלט בישראל ומה יהיה מקומם בשוק העבודה.

4.1.2. העסקת מבקשי מקלט במכסות העובדים הזרים

כבר כיום מבקשי מקלט מאפריקה (בעיקר מאריתריאה) משתלבים בענף החקלאות. העסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט בענפים שיש בהן מכסת עובדים זרים תשפיע על שוק העבודה הישראלי פחות מהעסקתם ללא הגבלות. כדי לשבץ מבקשי מקלט בענפים שיש בהם מכסות על חשבון המכסה יש לנקוט כמה צעדים:²⁸

א. להכשיר את מבקשי המקלט במקצועות נדרשים במקום עובדים זרים בענפי החקלאות, הסייעוד, הבניין ואף התיירות והתעשייה.

ב. לתת אשרת שהייה ועבודה למבקשי מקלט.

ג. לגרוע את מספר מבקשי המקלט בעלי ההכשרה במקצועות הנדרשים ממכסות העובדים הזרים.

השלכות:

- בדרך זו אפשר לתת מענה למחסור בעובדים בענפים מסוימים באמצעות עובדים שאין חשש שהם מובאים לארץ כדי לגבות מהם דמי תיווך שלא כחוק.
- השמת מבקשי מקלט בעבודה תביא להפחתת מספר העובדים הזרים המגיעים לישראל באמצעות חברות כוח אדם. כך יצטמצמו התופעות השליליות שבהעסקת עובדים זרים, כגון גביית עמלות שלא כחוק, ותימנע הפעלת שיטת "הדלת המסתובבת" בגיוס עובדים זרים חדשים.
- מתן לגיטימציה להעסקתם של מסתננים ומבקשי מקלט עשויה למשוך ארצה מסתננים ומבקשי מקלט שאינם מסוגלים לעבוד, ובהם זקנים, חולים ונכים. חלק ממבקשי המקלט הם בעלי משפחות.
- יש להביא בחשבון התנגדות של גורמים בעלי עניין בהעסקת זרים במתכונת הנוכחית.

4.2 תיירים שנשארו בישראל לאחר שפקעה האשרה שלהם

רשות האוכלוסין וההגירה היא הגורם הממונה על הרחקתם של מי שנכנסו לישראל שלא באשרת עבודה ונותרו בה אחרי שפקעה האשרה. ב-12 באוגוסט 2008 קיבלה הממשלה ה-31, במסגרת החלטות בדבר עובדים לא ישראלים והגדלת אפשרויות התעסוקה של ישראלים, החלטה בדבר הרחקה של שוהים שלא כדין (החלטה מס' 3996).²⁹ בהחלטה זו קבעה הממשלה כי עד 31 בדצמבר 2013 תושלם יציאתם מישראל של כל העובדים השוהים בה שלא כדין ובני משפחותיהם, כדלקמן:

²⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת מבקשי מקלט כעובדים זרים, כתיבה: גלעד נתן, 18 ביולי 2007.
²⁹ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/bud/des3996.htm>, תאריך כניסה: 2 בינואר 2011.



טבלה 9: מספר המורחקים המתוכנן והמורחקים בפועל בשנים 2008-2013

| שנה | מספר מורחקים מתוכנן | מורחקים בפועל (נתוני יחידת עוז מיולי 2009) |
|------|---------------------|--|
| 2008 | 10,000 | |
| 2009 | 20,000 | 1,261 |
| 2010 | 22,000 | 2,498 |
| 2011 | 22,000 | |
| 2012 | 20,000 | |
| 2013 | 8,000 | |

בשנים 2008-2010 לא עמדה הממשלה ביעדי ההרחקה שהציבה לעצמה. נוסף על כך, הממשלה לא התמקדה במי שנכנסו לישראל שלא באשרת עבודה ונותרו בה לעבוד. בשנת 2010 הורחקו מישראל רק 522 זרים שנכנסו באשרת תייר ונותרו בה אחרי שפקעה האשרה, 846 עובדים זרים ו-1,130 זרים אחרים. בסך הכול הורחקו מישראל 2,498 זרים ללא מעמד מוסדר³⁰ – 11% בלבד מהיעד שהציבה הממשלה. תיירים שנותרו בישראל אחרי שפקעה האשרה שלהם היו הקבוצה הגדולה ביותר בקרב הזרים חסרי המעמד המוסדר בישראל, אולם הם הקבוצה הקטנה ביותר בקרב המורחקים.

טבלה 10: זרים שנכנסו לישראל או שוהים בה שלא כחוק ונתוני הרחקת זרים³¹

| שיעור המורחקים | מתוכם הורחקו | שוהים בישראל | |
|----------------|--------------|--------------|--------------------------------|
| 6.12% | 823 | 13,445 | עובדים זרים ללא מעמד מוסדר |
| 0.5% | 513 | 101,500 | תיירים שנשארו אחרי פקיעת האשרה |

5. נקודות לדיון

- עובדים לא ישראלים אשר מועסקים בישראל ללא אשרת עבודה מתחרים בעובדים ישראלים בכל ענף שבו הם מועסקים, כשם שעובדים זרים חוקיים מתחרים בעובדים ישראלים בענפים שיש בהם מכסות עובדים זרים.
- הקבוצה הגדולה ביותר של עובדים זרים לא חוקיים היא תיירים שנשארו בישראל אחרי שפקעה האשרה שלהם – יותר מ-60% מהעובדים הזרים שאין להם אשרת עבודה. לעומת זאת, הם רק כ-20% מהזרים שמורחקים מישראל. יש לשקול למקד את מדיניות ההרחקה והגירוש בקבוצה זו.

³⁰ זאב סלוב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 3 בינואר 2010.

³¹ אתר רשות האוכלוסין וההגירה, <http://www.piba.gov.il/PublicationAndTender/ForeignWorkersStat/Documents/2010Dec.pdf>, תאריך כניסה: 3 בינואר 2010.



- בהיעדר נתונים, אי-אפשר להעריך כראוי את השפעת העובדים הזרים הלא-חוקיים על שוק העבודה. עם זאת, הנתונים שנמסרו לרשויות המס ולביטוח הלאומי מלמדים על קשר בין כניסת עובדים זרים לענף לבין ירידה בהעסקת ישראלים בו.
- בשנים האחרונות הועסקו לא ישראלים חסרי אשרה במספר הולך וגדל של מקצועות ותחומי עיסוק, ועבודתם הוכרה לצורכי מס כמו עבודת עובדים זרים בעלי אשרה, ללא בדיקה של חוקיות ההעסקה. יש להניח שהדבר השפיע על היקף ההעסקה של עובדים זרים.
- **חוסר הבהירות בדבר זכויות העובדים של מסתננים ומבקשי מקלט וחוסר האכיפה בענפים ובמקומות שיש בהם שיעור גבוה של עובדים אלו, הם כפי הנראה סיבות מרכזיות לכך שתופעות עברייניות שהיו מקובלות בעבר כלפי עובדים זרים נזכרות כיום בתלונותיהם של עובדים מקרב המסתננים ומבקשי המקלט. היעדר אכיפה כנגד מעסיקים והיעדר הסברה לעובדים ולמעסיקים גורמים להתרחבותה של תופעה זו.**
- עובדים חסרי מעמד נוחים יותר לניצול מעובדים מקומיים, והדבר מהווה תמריץ מרכזי להעסקתם. **שמירה על זכויות העובדים של מסתננים ומבקשי מקלט עשויה לצמצם מאוד את הביקוש להם.** לדוגמה, יש להניח שאכיפת חוקי העבודה וההסכמים הקיבוציים במקומות העבודה תפחית במידה ניכרת את התמריץ להעסיק עובדים זרים חסרי מעמד או אשרת עבודה.
- המסתננים ומבקשי המקלט הם רק כ-20% מהלא-ישראלים המועסקים בישראל ללא אשרה. יש להניח שלהעסקתם יש השפעה על שוק העבודה, אולם אין לדעת אם היא עולה על ההשפעה של העסקת לא ישראלים אחרים. יש לתת את הדעת על כך שעד כה לא היו הישגים של ממש באכיפה כנגד העסקת לא ישראלים ללא אשרת עבודה.
- כניסתם של עובדי סיעוד זרים לעבודה במוסדות סיעוד עלולה לפגוע פגיעה קשה בישראלים המועסקים בענף.



5. מקורות

מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת

העסקת מבקשי מקלט כעובדים זרים, כתיבה: גלעד נתן, 18 ביולי 2007.

עובדים זרים בישראל – סוגיות מרכזיות ותמונת מצב, כתיבה: גלעד נתן, 2 בפברואר 2009.

הרחקת עובדים זרים לא חוקיים מישראל, כתיבה: גלעד נתן, 17 ביוני 2009.

מדיניות התעסוקה בענף המסעדות האתניות והשפעותיה על הענף, כתיבה: גלעד נתן, 23 בדצמבר 2009.

נתוני פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט, כתיבה: גלעד נתן, 11 באוקטובר 2010.

סוגיות הקשורות במסתננים ומבקשי מקלט מאפריקה השוהים בישראל, כתיבה: גלעד נתן, 21 בנובמבר 2010.

צורכי כוח אדם בחקלאות, כתיבה: גלעד נתן, 28 בנובמבר 2010.

שיחות טלפון

ג'ודום פואד, מנהל תחום בכיר – שומה פרט, מס הכנסה.

גולסדמן ויקה, מנהלת מקלט "אטלס" לקורבנות סחר בבני-אדם.

זוהר חנה, מנכ"לית עמותת "קו לעובד".

טרנר קרון, רפרנטית פנים באגף תקציבים במשרד האוצר.

מעייין איריס, הממונה על זכויות העובדים הזרים במשרד התמ"ת.

נקש משה, רכז תחום סיעוד ברשות האוכלוסין וההגירה.

סלוב זאב, מנהל תחום מחקר ונתונים סטטיסטיים ברשות האוכלוסין וההגירה.

סלומון דניאל, יועץ משפטי לרשות האוכלוסין וההגירה.

אתרי אינטרנט

הכנסת.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד ראש הממשלה.

רשות האוכלוסין וההגירה.

"שומרי משפט" – רבנים למען זכויות אדם.

שירות התעסוקה.

