

עובדים זרים בענף הסייעוד

הערכת הפיילוט לגיוס עובדים והבאתם לישראל
במסגרת הסכם בילטראלי בין ממשלת ישראל
לבין ממשלות נפאל וסרי לנקה

יניב כהן ג'ני ברודסקי

המחקר הוזמן ומומן על ידי CIMI – המרכז להגירה בינלאומית וקליטה
ועל ידי רשות האוכלוסין וההגירה

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): נעמי הלסטד
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | ניסן תש"ף | אפריל 2020

תקציר

רקע

בשנת 2017 הועסקו בישראל כ-50,000 מטפלים זרים בענף הסייעות. חוק העובדים הזרים משנת 1991 לא קבע מנגנונים לגיוס העובדים, והמעסיקים בישראל השתמשו בחברות גיוס כוח אדם לצורך הבאת העובדים. במסגרת זו היה קושי לפקח על איכות העובדים שהגיעו לישראל ולמנוע גביית כספים לא חוקית מן העובדים הפוטנציאליים בארץ מוצאם כתנאי להבאתם לישראל. על רקע זה החליטה ממשלת ישראל להסדיר את הבאת העובדים במסגרת הסכמים בילטרליים בינה ובין ממשלותיהן של מדינות המוצא של העובדים. לשם כך, קידמה הממשלה פיילוט להבאת עובדים זרים ללא תיווך של גורמים פרטיים. הפיילוט כלל הכשרה של העובדים בחו"ל והעלאת הרמה המקצועית שלהם, תוך מניעת תופעות פסולות כגון גביית דמי תיווך שלא כחוק. במסגרת הפיילוט תוכנן שיגיעו לארץ 100 עובדי סיעוד באמצעות התקשרות בהסדר בילטרלי עם נפאל וסרי לנקה. כחלק מן הפיילוט, פנה המרכז להגירה בינלאומית וקליטה (CIMI) למכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר הערכה לבחינת מגוון היבטים של הפיילוט, כגון תהליך גיוס העובדים, מהות ההכשרה וטיבה, קליטת העובד בארץ והשמתו, שביעות הרצון של המעסיק, של העובד ושל הלשכות הקולטות, ומיפוי סוגיות מרכזיות של השיטה בעיני הגורמים המעורבים.

מטרת המחקר

מטרת המחקר הייתה להפיק לקחים ותובנות מתהליך יישום הפיילוט, כדי לסייע בהיערכות רחבה יותר של גיוס עובדים זרים והכשרתם במסגרת הסכמים בילטרליים.

שיטה

המחקר מבוסס על כמה מקורות מידע. כדי לאפשר למידה משמעותית על אודות הפיילוט בוצע סקר מעסיקים ועובדים, לאחר פרק זמן של התנסות בהעסקת העובדים. כמו כן נותחו שני מקורות מידע מנהליים: (א) נתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין וההגירה בנוגע לוותק ההעסקה של העובדים ומספר החלפות המעסיקים שהיו להם; (ב) נתוני הפנייה ל"קו החם" שהתקבלו מ-CIMI. עוד נערכו ראיונות עומק עם השותפים (רשות האוכלוסין וההגירה, לשכות קולטות, CIMI ועוד), כדי ללמוד על נקודות המבט השונות בנושא.

ממצאים

הפיילוט הצליח לגייס עובדים עם רקע מקצועי מתאים, ובמסגרתו גובשה תוכנית הכשרה ייעודית לצורך עבודה בישראל. כל העובדים השתתפו בהכשרה ומרביתם דיווחו שההכשרה סייעה להם מאוד במילוי תפקידם בארץ. מרבית המעסיקים דיווחו שלדעתם לא הייתה חסרה הכשרה נוספת לעובד. רוב המעסיקים הביעו שביעות רצון גבוהה מן העובד בהיבטים המקצועיים

ובהיבטים של הקשר הבין-אישי, וגם מרבית העובדים דיווחו על שביעות רצון גבוהה מעבודתם בארץ.
לא התקבלה אינדיקציה מאף גורם לכך שהעובדים שילמו כספים מעבר למוגדר בהסדר.

סיכום

הפיילוט הצליח להשיג את מטרותיו העיקריות וליצור מתכונת חדשה להבאת עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים. עם זאת, היקף הפיילוט היה קטן ונתגלו עיכובים בקצב הגעת העובדים. קצב הבאת העובדים ומספרם הם רכיבים חשובים להצלחת יישום השיטה בקנה מידה ארצי, ולכן חשוב לתת את הדעת לדרכים להגדלת מספר העובדים המגיעים לישראל ולקיצור תהליכים שישפרו את קצב הגעתם.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
2	2. רקע
2	2.1 עובדים זרים והסכמים בילטרליים - מבט כללי
4	2.2. ענף הסיעוד
11	3. תיאור המחקר
11	3.1 מטרת המחקר
11	3.2 מערך המחקר
14	4. ממצאים
14	4.1 חתימת ההסכמים הביילטרליים בענף הסיעוד
15	4.2 פיילוט נפאל
30	4.3 פיילוט סרי לנקה
37	5. סיכום וכיוונים לעתיד
37	המסקנות העיקריות מן הפיילוט עד כה
38	תובנות לעתיד
41	6. מקורות

רשימת לוחות

2	לוח 1: מספר העובדים הזרים בישראל, לפי ענף, ספטמבר 2017
17	לוח 2: מאפייני רקע של העובדים בפיילוט
21	לוח 3: מאפייני מעסיקים של עובדים שנכנסו לישראל בחודשים אפריל-אוגוסט 2016 לשם טיפול בזקנים
26	לוח 4: תחומי הסיוע של העובדים
27	לוח 5: שביעות רצון המעסיקים מן העובדים, לפי תחומים
35	לוח 6: שביעות רצון המעסיקים מן העובדים, לפי תחומים

רשימת תרשימים

- 16 תרשים 1: כיצד נודע לעובדים על האפשרות לעבוד בישראל?
- 18 תרשים 2: נושאים שחסרים בהכשרה, לפי העובדים
- 19 תרשים 3: האם לדעת הזקן/בן המשפחה חסרה לעובד הכשרה?
- 22 תרשים 4: הערכת הזקן או בן המשפחה את מידת הסיוע של הלשכה בקליטת העובד בבית הזקן
- 23 תרשים 5: החלפת מעסיקים בשנה הראשונה
- 24 תרשים 6: סך הכול מספר המעסיקים שהיו לעובדים מאז כניסתם הראשונה לישראל
- 28 תרשים 7: שביעות רצון המעסיקים מלשכת התיווך
- 29 תרשים 8: שביעות רצון העובדים מן העבודה

1. מבוא

עובדים זרים משתלבים בשוק העבודה בישראל מתחילת שנות התשעים. עובדים אלה מגיעים בעיקר ממדינות מתפתחות כדי לענות על דרישה שנוצרה לעובדים בענפי משק שונים. שלושת הענפים המרכזיים שעובדים זרים משתלבים בהם, הם חקלאות, בנייה וסיעוד. הסדרת גיוס העובדים והעסקתם מעוגנת בכמה חוקים, העיקרי שבהם הוא "חוק עובדים זרים", התשנ"א-1991. החוק לא קבע מנגנון לגיוס העובדים, ותהליך הגיוס נעשה בעיקרו באמצעות חברות גיוס כוח אדם פרטיות בישראל ובחו"ל.

על פי מדיניות ממשלת ישראל, בשנים האחרונות עיקר הסדרת גיוסם והעסקתם של עובדים אלה בישראל, מלבד בענף הסיעוד, נעשה במסגרת הסכמים בילטרליים (דו-צדדיים) בין ממשלת ישראל לבין ממשלות של מדינות השולחות עובדים. מטרת הסכמים אלה היא לשפר את התהליך, ובמיוחד לשמור על זכויות העובדים הזרים בעת גיוסם לעבודה בישראל, ובכלל זה למנוע מגורמים פרטיים בישראל ובארצות המוצא לגבות מן העובדים דמי תיווך ועמלות גבוהות (עובדים זרים בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה ו-CIMI, 2016).

בשנים האחרונות חלה התקדמות בנושא בניסיון לשמור על איזון בין צורכי המדינה, צורכי המעסיקים ושמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים. מאז חתימת הסכמים בילטרליים בענפי החקלאות (בסוף 2010) והבניין (בסוף 2011), הבאת עובדים בענפים אלה מתבצעת רק במסגרת הסכמים.

העסקת עובדים זרים בענף הסיעוד שונה במהותה מהעסקתם בענפים אחרים ויש לה מאפיינים ייחודיים (שעליהם נפרט יותר בפרק הבא). עובדה זו תרמה להתפתחות מאוחרת ואיטית יותר של הסדרת גיוסם במסגרת הסכמים בילטרליים, וההסכם לביצוע פיילוט בענף הסיעוד נחתם לראשונה בשנת 2015.

דוח זה מסכם את ממצאי המחקר שליווה את הפיילוט להבאת עובדים זרים בסיעוד מנפאל וסרי לנקה במסגרת הסדרים בילטרליים שנחתמו בין ממשלת ישראל לבין ממשלות נפאל (בשנת 2015) וסרי לנקה (בשנת 2017). לצורך ביצוע הפיילוט, התקשרה רשות האוכלוסין וההגירה עם המרכז להגירה בינלאומית וקליטה (להלן, CIMI - Center for International Migration and Integration). כחלק מן הפיילוט, פנה CIMI למכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר הערכה לבחינת מגוון היבטים של הפיילוט, כגון תהליך גיוס העובדים, מהות ההכשרה וטיבה, קליטת העובד בארץ והשמתו, שביעות הרצון של המעסיק, של העובד ושל הלשכות הקולטות, ומיפוי סוגיות מרכזיות של השיטה בעיני הגורמים המעורבים.

מאחר שהפיילוט בנפאל החל בשלב מוקדם יותר, המחקר המלווה והדוח התמקדו בו. את הפיילוט בסרי לנקה ליוונו פרק זמן קצר, ובו הגיע לארץ מספר קטן של עובדים ולכן ממצאיו יוצגו בקצרה.

בפרק הבא נספק את הרקע לביצוע הפיילוט, בפרק השלישי נציג את מטרות המחקר ואת מערך המחקר, בפרק הרביעי נציג את ממצאי המחקר בנוגע ליישום הפיילוט תוך התמקדות בפיילוט עם נפאל, ובפרק החמישי נציג סיכום של התובנות והלקחים שעלו מן ההתנסות עד כה וכן תובנות לעתיד.

2. רקע

2.1 עובדים זרים והסכמים בילטרליים – מבט כללי

ישראל, כמו מדינות מפותחות אחרות, משלבת עובדים זרים בענפים שיש בהם דרישה לידיים עובדות, שאינה מקבלת מענה מכוח האדם המקומי. כאמור, בראשית שנות התשעים החל המשק הישראלי לשלב עובדים זרים בכמה ענפים שנוצרה בהם דרישה לעובדים. מאז ועד היום נמצא נושא ההסדרה של העסקת עובדים זרים על סדר היום הציבורי (רשות האוכלוסין ו-CIMI, 2016). העובדים הזרים מועסקים בישראל בשלושה ענפים מרכזיים: בניין, חקלאות וסיעוד. מטבע הדברים, יש הבדלים ניכרים בין הענפים מבחינת אופי העבודה, המעסיקים, מסגרת העבודה, וכן מבחינת המערכות הרגולטוריות (קמפ וכפיר, 2012). בעוד בענפי הבניין והחקלאות תפסו העובדים הזרים את מקומם של העובדים הפלסטינים, גיוס עובדים זרים לענף הסיעוד יצר גישת תעסוקה חדשה עם מאפיינים ייחודיים, הכוללת אפשרות להעסיק עובדים המתגוררים בבתי המעסיקים (Kemp, 2010). בענפי הסיעוד והחקלאות עובדים זרים מגויסים והעסקתם מוסדרת באמצעות לשכות פרטיות ייעודיות לכל ענף. בענף החקלאות המעסיק הוא החקלאי ובענף הסיעוד המעסיק הוא המטופל הסיעודי. לעומת זאת, בענף הבניין הזמנתם של העובדים הזרים והעסקתם מתבצעת באמצעות תאגידי כוח אדם.

במשך השנים השתנה הענף שבו מועסק המספר הרב ביותר של עובדים זרים. בעוד באמצע שנות התשעים ענף הבניין היה הענף הגדול ביותר מבחינת מספר העובדים הזרים שהועסקו בו, מאז שנת 2009 הפך ענף הסיעוד לענף עם מספר העובדים הזרים הגבוה ביותר, ונכון לשנת 2017 הועסקו בענף זה כ-50,000 עובדים (לוח 1).

לוח 1: מספר העובדים הזרים בישראל, לפי ענף, ספטמבר 2017

סך הכול	סיעוד	בניין	חקלאות	אחר*
86,870	49,746	8,624	22,853	5,647
לא חוקיים**	13,163	1,432	1,187	2,773

* אחר כולל בעיקר מומחים וגם עובדי חקלאות עונתיים, מסעדות, תעשייה ושירותים

** לפי הענף שאליו השתייך העובד כאשר היה חוקי

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, 3/2017

בדומה למדינות אחרות (כגון גרמניה, ספרד, קנדה וצרפת), עובדים זרים הגיעו לישראל קודם שהתגבשה מדיניות ברורה בנושא (OECD, 2010). בשל כך התעוררו בעיות רבות, ובעיקר עלו סוגיות בנוגע לגידול הרב במספר העובדים הזרים, שהיוו חלק ניכר מכוח האדם במשק בישראל, ו בנוגע לשמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים ותנאי העסקתם.

חוק העובדים הזרים משנת 1991 לא קבע מנגנונים לגיוס העובדים, והמעסיקים בישראל השתמשו בחברות גיוס כוח אדם לצורך הבאת העובדים. הדבר יצר תופעה של גביית כספים לא חוקית בסכומים לא מבוטלים מן העובדים הפוטנציאליים בארץ מוצאם

כתנאי להבאתם לישראל. גביית כספים זו בעייתית מכמה סיבות: (1) הגבייה יצרה תמריץ בקרב חברות גיוס כוח אדם בישראל להפריז במספר העובדים הדרושים; (2) הגבייה יצרה תמריץ לא להעסיק עובדים שכבר נמצאים בישראל ולהעדיף להביא עובדים חדשים מחו"ל; (3) הצורך של העובד להחזיר את החוב פתח פתח לניצול העובדים, ואף יצר תמריץ עבורם להישאר בישראל מעבר לזמן שהחוק מאפשר כדי להרוויח מספיק כסף.

על רקע זה החליטה ממשלת ישראל להסדיר את הבאת העובדים במסגרת הסכמים בינה ובין ממשלותיהן של מדינות המוצא של העובדים. הסכמים אלה מונעים מלשכות תיווך פרטיות בישראל להתקשר ישירות עם לשכות פרטיות במדינות המוצא, וכוללים מנגנונים מוסכמים בין המדינות לגיוסם של העובדים. ההסכמים כוללים למשל קריטריונים בנוגע למאפייני רקע, להכשרה, לרמת מקצועיות, למיון העובדים וכד'. מזכרי הבנה (memoranda of understanding – MOUs) והסכמים דו-צדדיים (bilateral agreements – BAs) אינם כלים חדשים, אולם הם נפוצים יותר ויותר בזירה הבין-לאומית להסדרת הגירה של עובדים בין מדינות. ארגון העבודה הבין-לאומי (International Labour Organization – ILO) מעודד את השימוש בכלים אלה מתוך הכרה ביכולתם לתרום להגנה על העובדים ולשמירה על זכויותיהם (Wickramasekara, 2015).

בשנת 2008 הוקמה רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים והוגדרה חלוקת האחריות בנושא עובדים זרים בין משרד הכלכלה (אז התמ"ת) לבין משרד הפנים. כך למשל, רשות האוכלוסין וההגירה אחראית למתן היתרים למעסיקים, למתן אשרות כניסה לעובדים זרים, לרישוי ולפיקוח על לשכות התיווך ולזכויות ספציפיות של עובדים זרים כגון תנאי מגורים, ואילו משרד הכלכלה אחראי לפיקוח על זכויות העובדים הנובעות מחוקי העבודה בישראל.

בעקבות החלטת ממשלה מיום 10 ביולי 2011, רשות האוכלוסין וההגירה מובילה יחד עם משרדי ממשלה רלוונטיים (בעיקר, משרד המשפטים ומשרד החוץ) את נושא ההסכמים הבינלאומיים במטרה לקדם את שמירת זכויות העובדים הזרים בעת גיוסם לעבודה בישראל, ובכלל זה למנוע מגורמים פרטיים במדינות המוצא ובישראל לגבות מהם דמי תיווך ועמלות גבוהות ולוודא שיגיעו עובדים בעלי הכשרה מקצועית מתאימה.

היום מועסקים בישראל במסגרת הסכמים בילטרליים עובדים בענף הבניין (בתוקף הסכמים שנחתמו מסוף שנת 2011 עם מולדובה, בולגריה ורומניה, ולאחרונה עם סין ואוקראינה) ובענף החקלאות (בתוקף הסכמים עם תאילנד משנת 2010 ועם סרי לנקה בנוגע לעובדים עונתיים). מאז חתימת ההסכמים, הבאת עובדים בענפים אלו נעשת רק במסגרתם. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לסוף ספטמבר 2015, מספר העובדים בענף הבניין ששהו בישראל במסגרת ההסכמים עם מולדובה, בולגריה ורומניה היה 2,529, ובענף החקלאות שהו בישראל בין השנים 2010-2014, 12,600 עובדים מתאילנד (רשות האוכלוסין וההגירה ו-CIMI, 2016).

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, שיעור העובדים הזרים החוקיים שמועסקים בישראל במסגרת הסכמים בילטרליים, מתוך סך כול העובדים הזרים החוקיים, הולך וגדל עם השנים. כך, בשנת 2014 היה שיעורם 18%, בשנת 2015 היה 22% ובשנת 2016 - 28%. שיעור העובדים שהגיעו במסגרת הסכם שונה מענף לענף. עובדים זרים בענף הבניין המועסקים במסגרת הסכם בילטרלי היוו בסוף שנת 2016 כמעט מחצית מכלל העובדים בענף. בענף החקלאות כל העובדים מגיעים במסגרת הסכם בילטרלי. ענף זה הוא הענף האחד ביותר מבחינת הרכב מדינות מוצא. 99% מכלל העובדים הזרים בענף זה הגיעו מתאילנד. בענף הסיעוד המהלך של הסכמים בילטרליים נמצא בראשיתו ולא הגיע אף עובד במסגרת הסכם בילטרלי עד סוף שנת 2016.

העובדים המגיעים לישראל במסגרת הסכמים בילטרליים עוברים הדרכה העוסקת בזכויותיהם, הם מקבלים הסבר על חוזה העבודה וכן מידע על אורחות החיים בישראל. ההעסקה נעשית באמצעות חוזה העסקה אחיד וכן נקבעים תשלומים מרביים המותרים לגבייה מן העובד (זעירא ומשה, 2015). כמו כן מקבלים העובדים "זכותון" בשפתם וכן את פרטי ה"קו החם" - מוקד שירות העומד לרשות העובדים לצורך פניות לקבלת מידע ולתלונות. "הקו החם" החל את פעילותו בחודש יולי 2012 והוא מופעל עבור רשות האוכלוסין וההגירה על ידי CIMI. ה"קו החם" מתעד את הפניות והתלונות המגיעות באמצעות הטלפון וממקורות נוספים עבור הרשות, אשר מנתבת אותם לגורמי האכיפה השונים. ה"קו החם" עומד בקשר עם העובדים באמצעות מתורגמנים לשפות הרלוונטיות.

במחקר על השפעת ההסכמים הביילטרליים על העסקת עובדים זרים בענפי החקלאות והבניין (רייכמן וקושנירוביץ', 2015) נמצא כי להסכמים הייתה השפעה ניכרת על תהליך גיוס העובדים בענפים אלה. התהליך עבר מידיים פרטיות לגורמים ממשלתיים ובין-לאומיים והם הביאו לירידה דרמטית בגובה דמי הגיוס שנגבו מן העובד הזר עבור בקשתו לעבוד בישראל ולגביית תשלומים מפוקחים ומורשים בלבד. מדוח המחקר עולה כי השפעתם של ההסכמים על תנאי ההעסקה מצומצמת יותר. בענף החקלאות קוצרו שעות העבודה, חל גידול בימי המנוחה וחל שיפור בתנאי הבטיחות במקום העבודה, אך לא חל שיפור בנושא תשלום דמי מחלה ועדיין יש בעיה של אי-קבלת ציוד ביתי מן המעסיק. בענף הבניין חל שיפור במספר ימי המנוחה, בתשלום דמי מחלה, בתנאי המגורים ובביטחון במקום העבודה, אך עדיין יש הפרות של תנאי ההעסקה המתבטאות באי-תשלום עבור שעות נוספות ובאי-הספקה של ציוד ביתי לעובד.

לפי דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) (משרד הכלכלה, 2012), המדינה מקדמת צעדים להפחתת הכדאיות של הבאת עובדים זרים שלא לצורך באמצעות כלים כמו הסכמים בילטרליים אשר מונעים רווח עודף של גורמי התיווך הפרטיים, ותורמים תרומה ניכרת לחיזוק ההתאמה בין צורכי המשק לבין היקף גיוס העובדים הזרים. הממשלה מקדמת מדיניות של גיוס עובדים זרים באמצעות הסכמים בילטרליים ונותנת עדיפות לביצועם בשיתוף עם ארגון ההגירה הבינלאומי (International Organization for Migration) IOM.

2.2. ענף הסיעוד

בפרק זה נביא רקע כללי ומקיף על ענף הסיעוד. בין היתר ניגע באוכלוסיית היעד וצרכיה ובמאפיינים הייחודיים של הטיפול הסיעודי. רקע זה חשוב כדי להבין את ההקשר של הפיילוט בתחום הסיעוד ואת האתגרים העומדים בפני הממשלה ביישום הסכמים בילטרליים בענף זה.

אנשים עם מוגבלות בתפקוד זקוקים לסיוע במילוי צרכיהם היום-יומיים. מאחר שהמוגבלות גוברת עם הגיל, הזדקנותה המואצת של החברה מביאה לגידול מהיר במספר הזקנים המוגבלים. מדינות שונות ברחבי העולם מתמודדות עם הצורך לפתח קווי מדיניות ומערכות לטיפול ארוך טווח (long-term care) אשר יענו על הצרכים הבסיסיים של האנשים עם המוגבלות, ובו בזמן ירסנו עלויות וייצרו איזון מתאים בין תפקיד המשפחה לבין תפקידה של המדינה, כדי להבטיח את הטיפול ההולם והמועיל ביותר.

הרוב המכריע של אנשים עם מוגבלות בתפקוד מעדיפים לגור בקהילה ולהימנע ממעבר למסגרות מוסדיות. גם הקהילייה המקצועית תומכת במדיניות המאפשרת המשך חיים בקהילה ובפיתוח שירותים מתאימים לצורך כך. המדיניות הרווחת ברוב המדינות בעולם היא לפתח שירותים בבית כדי לאפשר לאדם להזדקן במקום. בשני העשורים האחרונים, "aging in place" הפך לסיסמה נפוצה בעולם הגרונטולוגי (OECD, 2005). הנתונים מוכיחים שבאירופה, ובמדינות ה-OECD בכלל, גדלה עד מאוד ההקצאה לשירותים הניתנים במסגרת הבית וחל גידול ניכר במספר מקבלי הטיפול במסגרת הבית (OECD, 2013). גם בישראל התפתחו תוכניות רחבות היקף, כגון חוק ביטוח סיעוד, יחידות לטיפול-בית ותוכניות לאשפוז-בית של קופות החולים, תוכניות הוספיס-בית וקהילות תומכות. מספר הזקנים אשר מקבלים סיוע בתוכניות אלה גדל גידול ניכר. למשל, אחוז הזקנים בגיל הזכאות המקבלים טיפול אישי בבית דרך חוק ביטוח סיעוד גדל פי שלושה בשנים 1990-2015 (מ-6% ל-17%) (ברודסקי וכהן, 2016).

למרות הפיתוח המואץ של השירותים, נראה שאלה לא מספקים את הצרכים של האנשים הזקוקים לסיוע רב במשך שעות רבות ביום. הטיפול בידי עובדים זרים התפתח בתור תשובה לצרכים אלה מאז שנות התשעים.

העובדים הזרים משולבים בעבודה עם זכאי חוק ביטוח סיעוד. בינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלת סיעוד שמותאמות לשלוש רמות תלות: גמלה בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד (לזקן שתלוי במידה רבה בעזרת הזולת ברוב פעולות היום-יום) המממנת 9.75 שעות טיפול ביתי שבועיות; גמלה בשיעור 150% מקצבת נכות מלאה ליחיד (לזקן שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת ברוב פעולות היום-יום ברוב שעות היממה) המממנת 16 שעות טיפול ביתי שבועיות; וגמלה בשיעור 168% מקצבת נכות מלאה ליחיד (לזקן שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום-יום בכל שעות היממה, וכן מי שזקוק להשגחה מתמדת) המממנת 18 שעות טיפול ביתי שבועיות. הזקן זכאי לגמלת סיעוד מלאה אם הכנסותיו אינן עולות על השכר הממוצע. אם הכנסותיו גבוהות מן השכר הממוצע ועד 1.5 פעמים מן השכר הממוצע, הוא זכאי למחצית הגמלה. אם הכנסותיו גבוהות מ-1.5 פעמים השכר הממוצע, הוא אינו זכאי לגמלה.

עד שנת 2008 ניתנה הגמלה במסגרת חוק סיעוד רק כשירות בעין (שירותי סיעוד) ולא בכסף, למעט מקרים שלא נמצא בהם שירות זמין. סל שירותי הסיעוד כולל בחירה בין טיפול אישי בבית הזקן, טיפול אישי במרכז יום, שירות לחצן מצוקה, הספקת מוצרי ספיגה ושירותי כביסה, או שילוב ביניהם. השירותים לפרט, שעלותם כגובה גמלת הסיעוד שנקבעת לפי רמות גמלה, ניתנים על ידי חברות וארגונים שעמם מתקשר המוסד לביטוח לאומי במכרז. המוסד לביטוח לאומי מעביר לחברות ולארגונים תמורה כספית עבור השירותים שהן מספקות. משנת 2008 עד שנת 2014, הציע המוסד לביטוח לאומי לתת גמלה בכסף לזכאים שמעסיקים עובד זר במסגרת ניסוי שנערך בכמה סניפים (ראה ברודסקי, רוניצקי וכהן, 2013). תוכנית זו אומצה בשנת 2015 וכיום זכאי חוק סיעוד מכל הארץ (המעסיקים עובד זר) יכולים לבחור לקבל את הגמלה בכסף ולשלם ישירות לעובד הזר ללא תיווך של חברת סיעוד.

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף רפורמה בחוק ביטוח סיעוד שמגדירה שש רמות זכאות לגמלת הסיעוד ומגדילה במידה ניכרת את היקף הזכאות, בעיקר ברמות התלות הגבוהות. זכאים ברמות 3-6 זכאים להעסיק מטפל סיעודי זר ויכולים לקבל 15-28 יחידות שירות ("שעות טיפול") או מקבילה כספית (2,458 ₪ - 4,917 ₪) על פי רמת הזכאות שלהם.

נכון לסוף שנת 2018, היו זכאים לחוק ביטוח סיעוד כ-180,000 זקנים (ירחון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי, 2018). רובם המכריע

מקבלים טיפול אישי בבית (ממטפלת/ת ישראלית/ת או ממטפלת/ת זר/ה); מהם כשני שלישים בתור שירות יחיד והיתר בשילוב עם שירותים אחרים (כ-7% מבקרים במרכזי יום, קצת מעל 20% מקבלים מוצרי ספיגה וכ-12% מקבלים לחצן מצוקה).

בסוף 2014, כשליש מן העובדים בתחום הסייעוד היו עובדים זרים וכשני שלישים היו ישראלים. יותר מ-75% מן הזכאים לחוק ביטוח סיעוד מקבלים שירותים ממטפלות ישראליות (אסיסקוביץ, 2016). שיעור המטפלות הישראליות גבוה יותר ככל שרמת הזכאות נמוכה יותר: כ-97% מן הזכאים ל-91% גמלה מקבלים טיפול מעובדת ישראלית, כ-59% מן הזכאים ל-150% גמלה מקבלים טיפול מעובדת ישראלית וכ-44% מן הזכאים ל-168% גמלה מקבלים טיפול מעובדת ישראלית (סקירה שנתית 2012, המוסד לביטוח לאומי). נראה שלא היה שינוי ניכר בתחום זה בשנים האחרונות, ובדצמבר 2015 ל-24.5% מן הזכאים (39,565 איש) היה היתר בתוקף להעסקת מטפלת זרה.

היתרים להעסקת עובדים זרים בסייעוד מוענקים לאנשים הזקוקים לטיפול ולסיוע במשך רוב שעות היממה בביצוע רוב הפעולות היום-יומיות (כגון רחצה, הלבשה, ניידות, הליכה לשירותים). האוכלוסיות העיקריות שמטופלות בידי עובדים זרים הן זקנים מוגבלים (חלקם הגדול זכאים לגמלת סיעוד), נכים צעירים (חלקם הגדול מקבלים קצבת שירותים מיוחדים מן המוסד לביטוח לאומי) וילדים נכים המתגוררים בקהילה (המקבלים גמלת ילד נכה מן המוסד לביטוח לאומי). את ההיתר להעסקת עובד זר בסייעוד נותן היום ענף הסייעוד באגף ההיתרים, ברשות האוכלוסין וההגירה, בהתאם לקריטריונים שברובם מבוססים על מבחני הערכות תלות תפקודיים (ADL) שמבצע המוסד לביטוח לאומי למטופלים סיעודיים.

בענף הסייעוד אין כל מגבלה על מספר ההיתרים להעסקת עובד זר שניתנים לזקנים ולנכים שעומדים בקריטריונים. כלומר, מספר העובדים בענף הסייעוד מושפע מגודל הביקוש בקרב אוכלוסיית הזקנים המוגבלים והנכים.

עובדים זרים העובדים בסייעוד מקבלים אשרה לשנה, ויכולים לחדשה בכל שנה עד לתקופה של חמש שנים ושלושה חודשים (63 חודשים). מסיבות הומניטריות נקבע שעובדים אשר מועסקים אצל אותו מעסיק מעל שנה, בהגיעם לחודש ה-63 לכניסתם לעבודה בישראל לראשונה, יכולים לחדש את האשרה כל עוד הם נשארים לעבוד אצל אותו מעסיק. העובד הזר מקבל אשרה שלא לפי מכסה, אלא לאחר שזכאי קיבל היתר להעסקה. נוסף על כך, לפי נוהלי רשות האוכלוסין וההגירה בעל היתר להעסקת עובד סיעוד זר חייב להלין את העובד בביתו. בענף הסייעוד, המעסיק של העובד הזר הוא בעל ההיתר (הזקן או הנכה, או הורה של ילד נכה).

הסדרי ההעסקה של עובדים זרים נתונים בהליך של שינויים לאורך השנים. אחד השינויים החשובים חל בעקבות פסיקת בג"ץ בשנת 2006 שפסלה את הסדר "הכבילה בהעסקת עובדים זרים". במשך השנים היה נהוג שעובדים זרים רשומים אצל מעסיק ואינם יכולים לעבור על דעת עצמם בין מעסיקים. בעקבות פסיקת בג"ץ שונה נוהג זה, ובכלל ענף הסייעוד הונהגה רפורמה שהחלה בשנת 2008. במסגרת רפורמה זו נקבעו הסדרים חדשים להבאת עובדים זרים ולרישומם בלשכות קולטות. על פי הנהלים החדשים מעסיק סיעודי בעל היתר המחפש עובד זר יפנה ללשכה הפרטית, וזו תתווך לו עובד מתאים. הלשכה הפרטית לא מעסיקה את העובד הזר, אלא המטופל עצמו. כל משך ההעסקה, גם העובד הזר וגם המעסיק הסיעודי יהיו רשאים לעבור ללשכה אחרת לפי רצונם. נוסף על כך, העובד הזר יהיה רשאי להחליף מעסיק, והמעסיק יהיה רשאי להחליף את העובד הזר, על פי שיקול דעתם. הלשכות קיבלו את אישור רשות האוכלוסין וההגירה והן רשאיות לגבות מן המעסיקים תשלום חד-פעמי של 2,000 ₪ עבור השמת עובד זר, ותשלום

חודשי של 70 מכל מי שרשום אצלן ומעסיק עובד זר באמצעותן. בתמורה, החברות אמורות להיות אחראיות לכשירותם של העובדים הזרים ולהעמדת עובד זר לרשות המעסיק הסיעודי. העובדים בסיעוד מגויסים בחו"ל באמצעות חברות כוח אדם מקומיות העובדות עם הלשכות בישראל. בהליך הגיוס העובדים הפוטנציאליים נדרשים להמציא תעודת יושר ואישורים רפואיים.

במשך השנים נשמעו טענות רבות, בעיקר מעובדים זרים ומעמותות לזכויות עובדים כגון "קו לעובד", באשר לתופעות שליליות הקשורות בהבאת עובדי סיעוד זרים שלא לצורך. אחת התופעות הבולטות היא "פליינג ויזה" - הכנסת עובדים שלא לצורך במטרה לגבות דמי תיווך מן העובד הזר. כדי למקסם את הרווח מהבאת עובדים זרים נוצרה תופעה של הבאת עובדים מיותרים והוצאתם ממעגל העובדים החוקיים כדי להביא אחרים (תופעת "הדלת המסתובבת"). נאמר שגורמי התיווך גובים דמי תיווך שלא כחוק בסכומים גבוהים מאוד ובכך ניתן תמריץ להבאת עובדים ללא צורך, ולכן הגיעו עובדים שלמעשה לא הייתה להם תעסוקה בטיפול סיעודי (נתן, 2009).

מעטים המחקרים שנעשו בתחום של עובדים זרים בסיעוד. בארץ נערכו מחקרים אחדים בנושא, והם נוגעים בכמה נקודות עיקריות, כגון הסיבות לבחירה במטפל זר, שביעות הרצון מן הטיפול וחלופות להעסקת מטפל זר.

פרופ' אסתר יקוביץ (2013) מציינת כמה סיבות להעדפת העסקה של עובדים זרים על פני עובדים ישראלים. רוב הזקנים המוגבלים מעוניינים להישאר בקהילה וזקוקים למטפלת לשם כך. כיום יש מחסור במטפלות ישראליות וכן, הן אינן נותנות פתרון לחלק גדול מן הזקנים הזקוקים לטיפול במשך שעות רבות ביום. סיבות אלו בצירוף העלות הנמוכה יחסית של העסקת מטפלת זרה, מובילות זקנים רבים להעדיף מטפלת זרה על פני מטפלת ישראלית. העדפה זו גרמה לגידול מתמשך במספר המטפלים הזרים בשני העשורים הקודמים, אך בחמש השנים האחרונות קצב הגידול התמתן מאוד. להעסקת עובדים זרים יש גם השלכות שליליות על תעסוקת ישראלים, על המשק ועל החברה בישראל. במאמרם של אברהם ותמיר (2012) מוצג המחיר הכלכלי והחברתי של העסקת עובדים זרים בסיעוד, ומוצעות כמה חלופות למתן טיפול לזקנים בקהילה. במאמר נטען שהעסקת העובדים הזרים דוחקת את רגליהם של העובדים הישראלים הלא מיומנים, שהביקוש עבורם היה גדול יותר אלמלא הזמינות של העובדים הזרים. כמו כן נטען שלזמינות העובדים הזרים יש השפעה שלילית על השכר של העובדים הישראלים הלא מיומנים - בסיעוד, ובכלל המשק. השפעה שלילית נוספת היא הקלות הרבה יותר שבה אפשר לנצל עובדים זרים, למשל גביית דמי תיווך לא חוקיים מן העובד עבור כניסתו לישראל, או הבאת עובד שלא לצורך רק לשם גביית דמי תיווך לא חוקיים. הכותבים מציעים שלוש חלופות לטיפול בזקנים סיעודיים שאינן מתבססות על העסקת עובדים זרים. אפשרות אחת היא להעלות את רמת המקצועיות הנדרשת כדי לעבוד בסיעוד, מרמה של עובדים לא מיומנים לרמה של עובדים מקצועיים בעלי הכשרה והסמכה. הרעיון הוא ליצור פרופסיה שתגדיל את מקצועיות המטפל, את האטרקטיביות של העיסוק ואת שביעות הרצון של המטפל. אפשרות שנייה היא שינוי של מבנה הטיפול לשירות אינטגרטיבי. הכוונה היא לספק סל שירותים המותאם לצרכים של הזקן ונבחר לפי העדפות הזקן ומשפחתו בסיוע של מתאם טיפול. הרעיון הוא לתת לכל זקן תקציב אישי לפי מידת נזקקותו שבאמצעותו יוכל לרכוש שירותים כגון תיאום טיפול, טיפול סיעודי, עזרה בבית, התאמת סביבת המגורים ורכישת ציוד עזר, שירות תיקונים לבית, מרכז יום ושירותים רפואיים. אפשרות שלישית היא מתן גמלה כספית לשימוש חופשי (מלבד לשם העסקת עובד זר) שתוכל לשמש את הזקן טוב יותר במענה לצרכים אינדיווידואליים, למשל לרכישת שירותים, להעסקת מטפל, או לתשלום לבן משפחה המטפל בזקן.

המחברים עשו הערכה משווה של החלופות לפי כמה קריטריונים, כגון עלות תקציבית, השלכות על שוק העבודה והשלכות חברתיות. מסקנתם היא שהחלופה השנייה, 'שירות אינטגרטיבי', היא החלופה הטובה ביותר, והם ממליצים ליישם אותה.

במחקרים אחרים נבחנו העדפות המעסיקים בנוגע לטיפול הרצוי להם וההיתכנות של חלופות להעסקת מטפלים זרים בעיני הזקנים ובעיני המטפלים עצמם. איילון, גרין, אליאב, אסיסקוביץ ושמלצר (2013) בחנו היבטים אחדים של שני שירותי הסיעוד הביתיים המרכזיים המשמשים את אוכלוסיית הזקנים הסיעודית: (1) מטפל ישראלי לשעות אחדות; (2) מטפל זר ל-24 שעות ביממה. המחקר נערך בקרב מדגם של יהודים תושבי המרכז מבין כלל מקבלי גמלת הסיעוד של הביטוח לאומי, ורואיינו בו הזקנים עצמם, בני משפחתם והמטפלים שלהם (במידת האפשר). במחקר נמצא שרוב המעסיקים מטפל זר אינם מעוניינים להחליפו במטפל ישראלי וכי זהו הטיפול המועדף עליהם. יתרה מכך, בקרב המעסיקים מטפל ישראלי, חלק לא קטן היו מעדיפים דווקא טיפול מסביב לשעון. בנוגע לאפשרות של מטפל ישראלי מסביב לשעון, לא נמצא שהמטפלים הישראליים מעוניינים בכך, אולם רובם כן הביעו מוכנות לעבוד במשרה מלאה של 8 שעות ביום. כמו כן נמצא שמטפלים זרים חשופים ליותר מעשי אלימות וניצול מאשר מטפלים ישראליים.

מנהל מחקר וכלכלה במשרד התמ"ת ערך בשנת 2009 סקר בקרב מדגם מתוך כלל בעלי ההיתר להעסקת עובד זר (בר-צורי, 2010). במחקר נמצא ש-88% מן המעסיקים עובד זר היו שבעי רצון במידה רבה או רבה מאוד מן העובד הזר המועסק בביתם. לדברי המעסיקים, ההעסקה משקפת היעדר אלטרנטיבה אחרת (68.6%), או שהיא מבטאת את תפיסתם של העובדים האלה כמסורים ויעילים (42.4%), ומנגד - את התנסותם השלילית בהעסקת עובד ישראלי (33.0%). השיקול הכלכלי של עלות זולה יחסית של עובדים זרים אינו נזכר בתשובות המרואיינים בתור שיקול משמעותי; רק 17.0% ציינו שקיבלו את ההחלטה על העסקת עובד זר עקב היותה הפתרון הזול ביותר. עוד עולה מן המחקר שרוב המעסיקים מעדיפים להעסיק עובד זר על פני כל החלופות שנשאלו בנוגע להן: העסקת עובד ישראלי בתנאי שכר שווים, העסקת עובד ישראלי עם תוספת שעות טיפול מן הביטוח הלאומי, העסקת בן משפחה בהשתתפות הביטוח הלאומי או מעבר למוסד סיעודי. במחקר זה, כמו במחקרים אחרים (ברודסקי ואחרים, 2013; ברודסקי ואחרים, 2004) נמצאה שביעות רצון גבוהה מאוד מן הטיפול של המטפלת הזרה בקרב זקנים ובני משפחותיהם.

במחקר שערכו חוקרי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל (ברודסקי ואחרים, 2013) בקרב זכאי חוק ביטוח סיעוד ברמות גמלה של 150% או 168% באזורי ניסוי לגמלאות כספיות, עלה כי ל-48% היה עובד זר וכי הייתה שוונת רבה בשיעור זה בין אזורים שונים בארץ. למשל, שיעורם נע בין למעלה מ-60% ברמת גן ובני ברק לכ-27% באשדוד. כמו כן נמצא במחקר שאחוז הזקנים שיש להם היתר להעסקת עובד זר גבוה יותר בקרב זקנים ברמת גמלה של 168% (לעומת אלו ברמת גמלה של 150%); זקנים מבוגרים יותר לעומת צעירים (למשל, בקרב זקנים בני 90+ שיעור בעלי היתר להעסקת עובד זר הוא 56% ובקרב זקנים עד גיל 79 השיעור הוא 35%); נשים זקנות (לעומת גברים); זקנים שגרים לבד (לעומת אלו שגרים עם אחרים); וזקנים שזקוקים להשגחה מתמדת (לעומת אלו שאינם זקוקים להשגחה מתמדת). אחוז הזקנים שיש להם היתר להעסקת עובד זר נמוך יותר בקרב העולים (משנות התשעים) (כ-18%), מאשר בקרב זקנים שאינם עולים (כ-55%). כמו כן בקרב זקנים המקבלים השלמת הכנסה, ל-26% היה היתר, לעומת 57% מן הזקנים שאינם מקבלים השלמת הכנסה.

סוגיית כוח האדם למתן טיפול סיעודי לאוכלוסיות מוגבלות (טיפול ארוך טווח) מעסיקה מדינות מפותחות רבות. בשנים האחרונות נכתבו מאמרים רבים בספרות המקצועית, כולל דוחות וסקירות מקיפות של האיחוד האירופי וה-OECD (Colombo, Llena-; Colombo & Muir, 2015; Fujisawa & Colombo, 2009; Nozal, Mercier, & Tjadens, 2011). העיסוק הנרחב בנושא נובע בין היתר מהזדקנות האוכלוסיות וממחסור בכוח אדם זמין בתחום זה. בין הדרכים הנפוצות המוצעות לפיתוח כוח האדם הדרוש אפשר למנות את שיפור השכר ותנאי העבודה, הכשרת העובדים ופיתוח פרופסיונלי.

בדומה לישראל, גם מדינות אחרות מתמודדות עם האתגר של טיפול בזקנים בקהילה באמצעות העסקה של עובדים זרים בסיעוד. ב-13 מתוך 23 מדינות אירופיות שהשתתפו במחקר המקיף EUROFAMCARE, עובדים זרים הועסקו בתחום הסיעוד (Mestheneos & Triantafyllou, 2005).

קשה להשוות את דפוסי ההעסקה של עובדים זרים בין מדינות בשל שוני בהגדרה מי נחשב לעובד זר וגם בשל הבדלים בדרכי ההעסקה (יש למשל הבדלים בסוגיה אם המטפלים גרים עם המטופלים או לא). לכן אנו עדים לדיווחים לא עקיבים באשר לחלקם של עובדים זרים בסיעוד במדינות אחרות לעומת בישראל. אחוז העובדים הזרים בטיפול הביתי מגיע לכ-70% באיטליה. באחד מן המחקרים נמצא שבארצות הברית, קנדה ובריטניה כחמישית מן המטפלים הם זרים, ובאירלנד קצת מעל רבע (O'Shea & Walsh, 2010). כאמור, בישראל כשליש מן המטפלות במסגרת חוק ביטוח סיעוד הן זרות (אסיסקוביץ, 2016). למרות ההבדלים, מדינות מתמודדות עם בעיות דומות, כגון גביית דמי תיווך לא חוקיים ושמירה על זכויות העובדים. בקנדה, דפוס ההעסקה דומה לזה שבישראל – "living-in" – ונראה שהמשלה עושה מאמצים להתמודד עם קשיים אלה, בין היתר בעזרת הסכמים בילטרליים בתחום הסיעוד.

ללבטים הרבים ולקביעת המדיניות המאזנת בין צרכים שונים של המשק הישראלי, של שוק העבודה ושל הצרכים של ענפים שונים במשק (חקלאות, בנייה וסיעוד), ניתן ביטוי בהקמתן של ועדות ציבוריות שעסקו במגוון סוגיות המלוות את התפתחות התחום במשך השנים. בין הוועדות נזכיר שלוש ועדות בין-משרדיות שהיוו בסיס לקביעת מדיניות ונהלים:

א. ועדה ל"תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים", 2004 ("ועדת אנדרון"). ועדת אנדרון לא התמקדה בענף הסיעוד אלא בכל הענפים שבהם מועסקים עובדים זרים. בין היתר המליצה הוועדה על הסדרת ההעסקה של העובדים הזרים באמצעות תאגידים ולא באמצעות בעלי ההיתר. על פי המלצות הוועדה יש צורך להתאים את המודל המוצע, לענף הסיעוד. זאת במיוחד עקב ההשלכות על עלות ההעסקה הגבוהה המוטלת על בעל ההיתר, במקרה זה זקנים ונכים.

ב. הוועדה ל"בחינת ענף הסיעוד", 2006 ("ועדת סובל"). ועדת סובל הגישה את המלצותיה בשנת 2006 והציעה רפורמה בענף הסיעוד להסדרת נוהלי העבודה של הלשכות הפרטיות בנוגע להבאה, לתיווך ולטיפול בעובדים זרים בסיעוד.

ג. ועדה לבחינת סוגיית העובדים הזרים בענף הסיעוד: הבאה, תיווך, 2014 ("ועדת שושני"). בדומה לוועדות קודמות, חברי הוועדה הגיעו למסקנה שרצוי לקדם הסכמים בין ממשלת ישראל לבין המדינות שמהן מגיעים העובדים הזרים, לצורך יצירת מנגנון ממשלתי להבאה ישירה של עובדים זרים בענף הסיעוד. בין היתר נועד הדבר למנוע תופעות לא רצויות של גביית דמי תיווך לא חוקיים.

כיום אסור ללשכות תיווך לגבות כספים מן העובדים עצמם, אולם הושמעו טענות שעובדים זרים מתבקשים לשלם כספים עבור האפשרות להגיע לעבוד בארץ. גביית דמי תיווך אלה לא זו בלבד שפוגעת בעובדים הזרים, אלא יכולה להוות תמריץ להביא עובדים חדשים מחו"ל (במקום להשקיע מאמצים בהשמה של עובדים הנמצאים בארץ).

על רקע זה, קידמה הממשלה פיילוט להבאת עובדים זרים משתי מדינות, הכולל הכשרה של העובדים בחו"ל והעלאת הרמה המקצועית שלהם, תוך מניעת תופעות פסולות כגון גביית דמי תיווך שלא כחוק. לאור זאת, תפקידן של הלשכות בפיילוט לא כולל את השלב של איתור העובדים והבאתם מחו"ל. תפקידן מצטמצם להתאמת העובד לזקן, לקליטתו בישראל ולהשמתו בבית הזקן. במסגרת הפיילוט תוכנן שיגיעו לארץ 100 עובדי סיעוד באמצעות התקשרות בהסדר בילטרלי עם נפאל וסרי לנקה. בתור חלק מן הפיילוט, ביקש CIMI לערוך מחקר הערכה לבחינת מגוון היבטים של הפיילוט. המחקר נערך בין החודשים אפריל 2016 לדצמבר 2017.

3. תיאור המחקר

3.1 מטרת המחקר

מטרת המחקר היא להפיק לקחים ותובנות מתהליך יישום הפיילוט, כדי לסייע בהיערכות רחבה יותר של גיוס עובדים זרים והכשרתם במסגרת הסכמים בילטרליים.

המחקר בוחן את הנושאים שלהלן:

1. הקמת נציגות מקומית
2. תהליך גיוס העובדים ומשכו
3. מהות ההכשרה וטיבה
4. קליטת העובד בארץ והשמתו
5. טיב העבודה ושביעות הרצון של המעסיק
6. תנאי ההעסקה ושביעות הרצון של העובד
7. מיפוי סוגיות מרכזיות ובדיקת היתרונות והחסרונות של השיטה בעיני הגורמים המעורבים
8. בחינת ההבדלים בין השיטה של הסכמים בילטרליים לבין השיטה של תיווך והבאת עובדים על ידי לשכות פרטיות

3.2 מערך המחקר

סקר מעסיקים ועובדים

בתקופת איסוף הנתונים למחקר, הגיעו במסגרת הפיילוט 59 עובדים מנפאל ו-12 עובדים מסרי לנקה. תוכנית המחקר הייתה לראיין את כל העובדים והמעסיקים בראיון פנים אל פנים בביתם של המעסיקים. כדי לאפשר למידה משמעותית על אודות הפיילוט הוחלט לבצע את הראיונות לאחר פרק זמן של התנסות בהעסקת העובדים.

נפאל

הראיונות עם המעסיקים ועם העובדים בפיילוט עם נפאל בוצעו בחודשים מארס-אפריל 2017, כחצי שנה מהגעת אחרון העובדים. בנקודת זמן זו, יותר ממחצית מן העובדים מנפאל כבר לא היו מועסקים אצל המעסיק הראשון. במקרים אלו הראיון בוצע עם המעסיק הנוכחי של עובדים אלה. כדי ללמוד על תופעה זו רואיינו גם תשעה מעסיקים שהעובד הנפאלי כבר לא עובד אצלם. במקרים אלו רצינו לבדוק גם מהי הסיבה להפסקת עבודתו של העובד.

הראיונות עם המעסיקים נערכו עם הזקן ו/או עם בן משפחה. במקרים שהיה קשה או בלתי אפשרי לראיין את הזקן עצמו, רואיין בן המשפחה בלבד. את הראיון ערכו מראיינים שקיבלו הדרכה מצוות המחקר. בכמחצית מן המקרים (49%) הזקן השתתף בריאיון ובשאר המקרים (51%) הראיון נערך עם בן המשפחה בלבד.

רוב הראיונות עם העובדים הנפאלים נערכו בבית הזקן באותו ביקור שבו נערך הריאיון עם הזקן. בכמה מקרים שבהם לא התאפשר ביקור בית, רואיין העובד הנפאלי בטלפון על ידי מראיינת נפאלית שנמצאת בישראל והוכשרה לכך על ידי צוות המחקר.

בסך הכול רואיינו 37 מעסיקים (זקנים ו/או בני משפחה) ו-40 מטפלים.

בקרב המעסיקים סטטוס הראיונות התחלק כך: 31 רואיינו בבית, 6 רואיינו בטלפון, עם 12 לא ניתן היה ליצור קשר, 10 סירבו להתראיין.

בקרב המטפלים סטטוס הראיונות התחלק כך: 34 רואיינו בבית, 6 רואיינו בטלפון, עם 18 לא ניתן היה ליצור קשר, 1 סירב להתראיין.

סרי לנקה

הראיונות עם המעסיקים ועם העובדים בפיילוט עם סרי לנקה בוצעו בחודשים ספטמבר-נובמבר 2017, כשלושה חודשים מהגעת העובדים. כל הראיונות עם המעסיקים והעובדים מסרי לנקה נערכו בבית המעסיק. בסך הכול רואיינו 10 מעסיקים ו-8 עובדים. הראיונות עם העובדים נערכו באנגלית.

כל הראיונות נערכו עם המעסיק הנוכחי של העובד (שבכמעט כל המקרים היה אותו מעסיק שעבורו הוזמן העובד).

לאור מספר המשתתפים (והמראיינים) הנמוך, הממצאים יוצגו בערכים מוחלטים ולא באחוזים.

נתונים מנהליים

במחקר נותחו שני מקורות מידע מנהליים: (א) נתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין וההגירה על ותק ההעסקה של העובדים ומספר החלפות המעסיקים שהיו להם, ועל מאפייני המעסיקים. הנתונים על ותק ההעסקה מתייחסים לזמן שבין אפריל 2016 ועד אפריל 2017, הנתונים על מספר המעסיקים מתייחסים לזמן שבין אפריל 2016 ועד דצמבר 2016, והנתונים על מאפייני המעסיקים מתייחסים לזמן שבין אפריל 2016 ועד אוגוסט 2016; (ב) נתוני הפנייה ל"קו החם" שהתקבלו מ-CIMI והם מתייחסים לזמן שבין אפריל 2016 ועד ספטמבר 2016.

ראיונות עומק

כדי ללמוד על נקודות המבט השונות של השותפים לפיילוט ערך צוות המחקר כ-20 ראיונות פתוחים עם השותפים:

- רשות האוכלוסין וההגירה
- CIMI
- (NS) Nyayik Sansar (ראה פרק 4.2.1)
- משרד החוץ
- משרד המשפטים
- שגריר ישראל בנפאל
- הלשכות הקולטות המשתתפות בפיילוט

עם חלק מן הגורמים התקיימו ראיונות פעמים אחדות במהלך הפיילוט כדי ללמוד על התפתחות התוכנית לאורך זמן (עם הלשכות הקולטות, עם נציג ארגון NS, עם נציג CIMI).

ניתוח הנתונים

החלק העיקרי של פרק הממצאים מציג באופן תיאורי את התפלגויות המשתנים שנבדקו בסקר. בניתוח הנתונים המנהליים שהתקבלו מרשות האוכלוסין וההגירה נערכה השוואה בין משתתפי הפיילוט ובין כלל עובדי הסיעוד הזרים שהגיעו באותה תקופה. עבור השוואת מאפייני המעסיקים התקבלו נתונים מפורטים והם נותחו על ידנו ונערכו עבורם מבחני מובהקות. הנתונים בנוגע להחלפות מעסיקים לא הגיעו באופן מפורט והם מוצגים כפי שהתקבלו.

אתיקה

בזמן הצטרפות העובדים לפיילוט נאמר להם שיש מחקר מלווה לפיילוט והם יתבקשו להתראיין כאשר יגיעו לארץ. גם למעסיקים נאמר שיפנו אליהם בבקשה לראיין אותם. הראיונות תואמו מראש וניתנה למשתתפים האפשרות שלא להתראיין אם הם לא מעוניינים בכך. לאחר קבלת הסכמת המרואיינים (הסכמה בעל-פה) בוצע הריאיון עימם.

4. ממצאים

4.1 חתימת ההסכמים הביטראליים בענף הסיעוד

כאמור לעיל, ישראל החלה בחתימת הסכמים ביטראליים בענף החקלאות והבניין בשנת 2010. כיום כל העובדים בענפים אלה מגיעים ממדינות שישראל חתומה עימן על הסכם. בענף הסיעוד אנו נמצאים בשלבים ראשוניים של הבאת עובדים זרים במסגרת הסכמים ביטראליים. לדברי רשות האוכלוסין וההגירה, השאיפה היא שבעתיד כל העובדים הזרים בענף זה יגיעו דרך הסכמים כאלה, כמו בשאר הענפים.

מטרה מרכזית של הסכמים אלה היא למנוע מגורמים פרטיים שהיו מעורבים בתהליך הבאת העובדים לישראל לגבות דמי תיווך. גבייה זאת פגעה בעובדים שנאלצו לשלם סכומים גבוהים כדי להגיע לישראל, יצרה תמריץ שלילי להבאת עובדים רבים שלא לצורך, ועודדה שהיית יתר של העובדים מעבר לתנאי האשרה. מטרה מרכזית נוספת היא לגייס עובדים מתאימים, להבטיח תהליך גיוס ומיון המבוסס על צרכים ועל היבטים מקצועיים בלבד, ולנטרל שיקולים זרים לבחירת העובדים. כלומר, הסכמים אלה תורמים גם לעובד וגם למעסיק.

הבסיס לבחינת גיוס עובדים זרים והעסקתם בענף הסיעוד במסגרת הסכמים ביטראליים היא החלטת ממשלה 3453 מיום 10 ביולי 2011.

העסקת עובדים זרים בסיעוד שונה מהעסקת עובדים בחקלאות ובבניין. שוני זה, בין היתר, תרם לעיכוב חתימת הסכמים ביטראליים בענף הסיעוד. המורכבות המיוחדת בענף הסיעוד נובעת מגורמים אחדים. ראשית, מדובר על הכנסת עובד לתוך בית של אדם במצב סיעודי, לרוב זקן, והטיפול מתקיים בתוך הבית בדלתיים סגורות ("דיני נפשות", כדברי חלק מן המרואיינים), לכן יש אחריות מוגברת על הגוף האחראי להביא את העובד. שנית, יש קושי מיוחד לקבוע את רמת המקצועיות של העובד בענף הסיעוד (לעומת בעלי מלאכה בתחום הבניין, לדוגמה) וכן יש צורך לדאוג להכשרת העובדים. שלישית, המעסיק הוא אדם פרטי ולא תאגיד, ורביעית, מדובר בענף הגדול ביותר מבחינת מספר העובדים הזרים (כ-50,000 עובדים לעומת כ-20,000 עובדים בחקלאות וכ-10,000 עובדים בבניין).

מורכבות נוספת נעוצה בכך שעובדי סיעוד מגיעים ממספר רב של מדינות (כך למשל, בשנת 2016, נכנסו לישראל עובדים זרים בסיעוד מ-15 מדינות), מכאן נובע הקושי של מדינת ישראל לחתום על הסכמים עם מדינות רבות. כמו כן לעומת ענפים אחרים, בתחום הסיעוד יש מספר רב של לשכות פרטיות (כ-100 לשכות). עוד יצוין שבניגוד לענפים אחרים שבהם הממשלה התירה העסקתם של עובדים זרים, בענף הסיעוד הממשלה לא קבעה מכסה והקריטריון היחיד למתן היתר להעסקת עובד זר הוא מוגבלות בתפקוד. לכן המדינה מתמודדת עם הצורך לפתח מנגנונים שונים שמאזנים בין הביקוש להיצע. יתרה מכך, חלק מן השיקולים לחתימת הסכמים כאלה קשורים להשפעה האפשרית על היחסים בין המדינות במקרה שעולות בעיות, בייחוד נוכח הרגישות הרבה בתחום הסיעוד.

בשל מורכבויות אלה וטרם אימוץ מלא של הגישה לכלל העובדים הזרים בענף הסיעוד, החליטה הממשלה לבצע פיילוט בהיקף מצומצם של עד 300 עובדים עם שתי מדינות (נפאל וסרי לנקה), כדי להתנסות בהבאת עובדים זרים בסיעוד במסגרת הסכמים בילטרליים. בשנת 2016 נחתם לראשונה הסדר בילטרלי בענף הסיעוד בין ממשלת ישראל לממשלת נפאל לביצוע הפיילוט. תכנון הפיילוט נעשה בוועדה הבין-משרדית בראשות מנהל רשות האוכלוסין וההגירה אשר שותפים בה הגורמים הרלוונטיים (משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד הכלכלה, המוסד לביטוח לאומי, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר).

כמה שנים לפני חתימת ההסכם עם נפאל, הפסיקה מדינת ישראל את מתן האשרות לעובדי סיעוד מנפאל ("שמים סגורים" לעובדים מנפאל) עקב אי-סדרים שהתגלו בגופים המתווכים ועקב גביית דמי תיווך שלא כחוק. אחד השיקולים לביצוע הפיילוט עם ממשלת נפאל היה לאפשר לעובדים מנפאל להגיע לישראל ולהתמודד עם סוגיית דמי התיווך שהתגלתה. יצוין שהכלכלה בנפאל נשענת במידה רבה על עובדים נפאליים המועסקים במדינות אחרות, ולממשלת נפאל היה עניין רב להסדיר שוב את הגעת העובדים הנפאליים לישראל.

לדברי נציגים ממשרד החוץ, ממשרד המשפטים ומרשות האוכלוסין וההגירה, ההסכם לביצוע הפיילוט בין ממשלת ישראל לבין ממשלת נפאל הוא בעל מאפיינים ייחודיים וחדשניים, וייתכן שההתנסות של ישראל יכולה לקדם הסכמים בילטרליים במדינות אחרות.

שלא כמו בהסדר עם נפאל, עובדי סיעוד מסרי לנקה מגיעים לישראל באמצעות גיוס ישיר של לשכות פרטיות במקביל להבאתם במסגרת הפיילוט.

עד סוף שנת 2017 הגיעו בסך הכול 59 עובדי סיעוד מנפאל ו-13 עובדים מסרי לנקה¹, ובשנת 2018 הגיעו עובדים נוספים שעברו הכשרה. עם סיום הפיילוט, ייערכו המדינות לחתימה על הסכם בילטרלי ארוך טווח.

בפרק הבא נציג את ממצאי הפיילוט. כאמור, בתקופת המחקר מרבית העובדים הגיעו מנפאל, ורק לקראת סוף המחקר התחילו להגיע העובדים מסרי לנקה.

הפרק יעסוק בהרחבה ביישום הפיילוט של ההסכם עם נפאל, ויצג בקצרה את ההתנסות ביישום הפיילוט של ההסכם עם סרי לנקה.

4.2 פיילוט נפאל

4.2.1 הפעילות בנפאל

כדי ליישם את הפיילוט נוצרה התקשרות בין רשות האוכלוסין וההגירה לבין CIMI, ובין CIMI לבין עמותה מקומית בנפאל - (NS) Nyayik Sansar. ארגון זה, שנבחר לאחר תהליך איתור של CIMI, הוא ארגון נפאלי הקשור לעמותת "תבל בצדק" - עמותה

¹ בתקופת איסוף הנתונים הגיעו 12 עובדים מסרי לנקה ופרק הממצאים מתייחס אליהם. מאוחר יותר בשנת 2017 הגיע עובד נוסף.

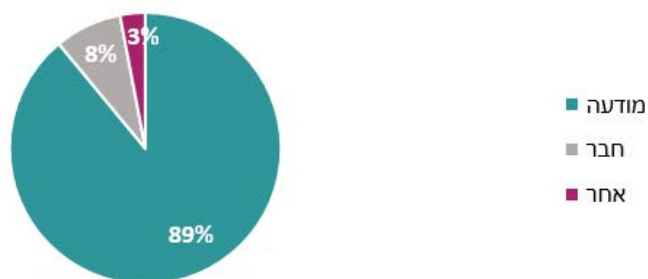
ישראלית המפעילה מתנדבים בנפאל כשמונה שנים. עמותת NS סייעה בהיבטים לוגיסטיים ותפעוליים בתהליך הגיוס, והפעילה "קו חם" עבור המועמדים בנפאל במטרה לענות על שאלותיהם בנוגע לנושאים כגון תהליך הגיוס, הבחינות והסדרי טיסה. כמו כן נתנה העמותה סיוע לוגיסטי שנדרש לביצוע ההכשרה.

תהליך גיוס העובדים, מאפייני רקע ותשלומים

דרכים לגיוס עובדים

אחד המאפיינים החשובים בגיוס עובדים במסגרת הסכמים בילטרליים הוא גיוס על ידי גורמים ממשלתיים ולא על ידי גופים פרטיים, וזאת כדי למנוע התניה של הגיוס בגביית תשלום לא חוקי. במסגרת הפיילוט עם נפאל, פרסם משרד העבודה הנפאלי מודעת דרושים בעיתונות ובאינטרנט, וקלט וארגן את רשימת המועמדים. מדיווח העובדים עלה שאכן רובם למדו על האפשרות לעבוד בישראל מן המודעה.

תרשים 1: כיצד נודע לעובדים על האפשרות לעבוד בישראל? (באחוזים)



מיון ובחירת העובדים

כדי להבטיח שבחירת העובדים לא תושפע משיקולים זרים, כגון דמי תיווך, הוחלט שמנגנון הבחירה יהיה אקראי ויבוצע בהגרלה. מתוך כלל הפונים, 100 מועמדים נבחרו בהגרלה שביצעה רשות האוכלוסין וההגירה בישראל. מועמדים אלה עברו בחינה בידיעת השפה האנגלית ובדיקות רפואיות. הוחלט שבפיילוט ישתתפו 60 עובדים ולכן נבחרו 60 העובדים עם הציון הגבוה ביותר במבחן באנגלית להתחיל את ההכשרה. יצוין, כפי שיפורט בהמשך, שמדובר ברמת ידע גבוהה יחסית למועמדים אחרים, אולם הדבר לא מבטיח שלעובדים אכן ידע מספק כדי לתקשר בישראל.

בחודשים אפריל-אוגוסט 2016 הגיעו 59 עובדים מנפאל לטיפול באנשים זקנים. בפרק זמן זה הגיעו לארץ כ-2,600 עובדים זרים בענף הסיעוד ממדינות אחרות.

מאפייני העובדים

להלן המאפיינים המרכזיים של העובדים כפי שעלה מנתונים מנהליים ומריאיון עם העובדים:

כפי שאופייני לתחום הטיפול הסיעודי, רוב העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט הן נשים (86%), הגיל הממוצע הוא 32 ונע בין 26 ל-42, רובם נשואים (78%) ול-60% מהם ילדים. לא נמצא הבדל ניכר במאפיינים אלה בין העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט לבין שאר העובדים שהגיעו באותו פרק זמן.

לוח 2: מאפייני רקע של העובדים בפיילוט

נשים	86%
גיל ממוצע	32
נשואים	78%
יש ילדים	60%

השכלה בתחום הסיעוד הייתה תנאי סף לקבלה במסגרת הפיילוט. כל העובדים בפיילוט הם בעלי הכשרה בסיעוד (ברמות שונות של הכשרה, לימודים של שנה וחצי או שלוש שנים) וחלקם עבדו בבתי חולים. בריאיון עם העובדים עלה שלרובם (60%) היה ניסיון קודם בטיפול באנשים זקנים, אך לחלק לא מבוטל (40%) לא היה ניסיון קודם.

העלויות לעובד ובאיזו מידה נמנעו תשלומים שלא כחוק

לפי ההסכם, ניתן לגבות את ההוצאות האלה: כרטיס הטיסה לישראל (\$650), בדיקה רפואית (\$65-\$75), הוצאת ויזה (\$55), הגשת מועמדות (\$5), הוצאת מסמך המעיד על היעדר רישום פלילי (\$5), תשלום ביטוח לאומי של נפאל לחמש שנים (\$50), תשלום לקרן רווחה (\$25), הוצאות תפעול (\$50) - סך הכול כ-\$900.

העובדים נשאלו בנוגע לכל הסעיפים ונתבקשו לציין האם היה עליהם לשלם תשלומים נוספים מלבדם. לדברי העובדים, לא הוטלו עליהם תשלומים נוספים.

הכשרת העובדים

אחד העקרונות המרכזיים של הפיילוט הוא דאגה לגיוס עובדים מתאימים ולהכשרתם לפני הגעתם לישראל. כאמור, למשתתפים בפיילוט יש השכלה קודמת בסיעוד. נוסף על כך, במסגרת הפיילוט הם עברו קורס הכשרה של 60 שעות.

היקף ותכנים

עד סוף 2017 נערכו שתי הכשרות בנפאל. בראשונה (מארס 2016) השתתפו 59 עובדים וקבוצה זו נכללת במחקר. קבוצה נוספת של 58 עובדים הוכשרה כשנה לאחר מכן, כאשר 54 מהם נמצאו מתאימים. לפי התוכנית המקורית, ההכשרה כוללת סך הכול 60 שעות, מהן 40 לתכנים עיוניים ו-20 להכשרה מעשית במסגרת כגון בית אבות. עקב קשיים במציאת מסגרת מתאימה שיכולה להכיל את

כל 60 המשתתפים, חלק מן ההדרכה המעשית נעשתה בכיתות לימוד תוך שימוש בשיטה של הדגמות, סימולציות וסרטים, וניתן דגש רב יותר לרכיבים העיוניים.

תוכני ההכשרה התבססו על תוכנית שפותחה במוסד לביטוח לאומי לצורך הכשרת מטפלות. ההכשרה בפילוט בוצעה על ידי צוות ישראלי של אחות ועובדת סוציאלית מטעם CIMI. הצוות נעזר במתורגמנים בעת הצורך. מכיוון שהמשתתפים בהדרכות הם בעלי השכלה קודמת בסיעוד, הוחלט לתת דגש בהכשרה על הכנה לאורח החיים בארץ (היגיינה, טכנולוגיה) ועל אופי העבודה הנדרשת בטיפול בזקן מוגבל בבית, זאת כדי להדגיש את ההבדל בעבודה זו לעומת העבודה בסיעוד במסגרת בית חולים, כפי שהוכשרו בלימודיהם הקודמים.

בריאיון עימם, התבקשו העובדים להעריך את ההכשרה שקיבלו. כשני שליש (69%) דיווחו שההכשרה עזרה להם הרבה, והיתר (31%) דיווחו שזו עזרה להם מעט. אף לא אחד טען שההכשרה לא עזרה כלל.

בתשובה לשאלה מה היה חסר בהכשרה, הדגישו העובדים את נושא השפה. כמעט כולם (92%) היו מעוניינים שההכשרה תכלול גם לימוד עברית. יתרה מכך, כשליש (35%) דיווחו שבעיות שפה מקשות עליהם לתקשר עם הזקן. לעומת זאת, אחוז נמוך מאוד מן העובדים ציינו שהייתה חסרה להם הכשרה בתחום של טיפול סיעודי (11%) (ראה תרשים 2). נושאים נוספים שחלק מן העובדים העלו היו הכשרה בנושא התמודדות עם בעיות התנהגות של הזקן והכשרה מעשית (ולא עיונית) בתחום הטיפול הסיעודי.

תרשים 2: נושאים שחסרים בהכשרה, לפי העובדים (באחוזים)



ההכשרה נועדה גם להבנות את תפיסת התפקיד ולהגדיר את הציפיות מן התפקיד. מן הראיונות עם העובדים עלה שרובם המכריע סבורים שהתפקיד תואם את הציפייה שהייתה להם (89%). עם זאת, יצוין שבפרק הזמן הראשון להגעתם לישראל היו כמה מקרים שבהם עלתה סוגיה של חוסר מודעות לצורך לבצע עבודות משק בית ושל נכונות העובד לבצען.

גם הזקנים ובני משפחתם נתבקשו להעריך באיזו מידה חסרה לעובד הכשרה. רובם דיווחו שלעובד לא חסרה הכשרה (76%), אך כחמישית דיווחו שחסרה לו הכשרה במידה מסוימת (9% במידה רבה ו-9% במידה מעטה) (תרשים 3).

תרשים 3: האם לדעת הזקן/בן המשפחה חסרה לעובד הכשרה? (באחוזים)



בדומה לעובדים, גם הזקנים ובני המשפחה הדגישו את הצורך לטפל בבעיית חוסר ידיעת העברית. היעדר שפה הוא מכשול ליצירת תקשורת בין הזקן והמשפחה לבין העובד. כמחצית (48%) מן הזקנים או בני המשפחה דיווחו שעקב קשיי שפה, העובד מתקשה להבין את הזקן.

גם בשיחות עם נציגי הלשכות הקולטות עלה הצורך בלימוד עברית בסיסית. לדעתם יש צורך לדאוג לכך שלעובד יהיה לפחות אוצר מילים יום-יומי בסיסי כבר בהגיעו לישראל, כדי שהקליטה בבית הזקן תהיה קלה יותר. לדבריהם לחלק מן העובדים היה חסר גם ידע בסיסי באנגלית והדבר הקשה על התקשורת עם נציגי הלשכות ועם בני המשפחה.

הערכת העובדים

במסגרת הפיילוט לא נערך תהליך מובנה של הערכת העובדים בתום ההכשרה ולא התקיים מבחן פורמלי. במשך ההכשרה ערכו המדריכות הישראליות ראיון מצולם באנגלית עם כל אחד מן העובדים. על בסיס ההתרשמות מן הראיון ומן ההשתתפות בקורס ההכשרה, נכתב סיכום עבור כל עובד. סיכום זה הגיע ללשכות הקולטות לצורכי השמה. המשתתפים לא ידעו עד סיום ההכשרה האם הם עברו ונמצאו מתאימים. בפועל, על פי החלטת המדריכים, אף משתתף לא נפסל וכולם נמצאו מתאימים לעבוד בישראל.

עובדי הלשכות הקולטות טענו כי לא מצאו הבדל בין רמת ההכשרה של העובדים שמגיעים במסלול הרגיל לבין רמת ההכשרה של העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט. עובדי הלשכות הביעו שביעות רצון מאיכות העובדים שהגיעו, אולם דיווחו שלפי התרשמותם אין יתרונות להכשרה או לניסיון הקודם בסיעוד בתפקודם של העובדים בפועל.

4.2.2 הפעילות בישראל

הצטרפות הלשכות הפרטיות לפיילוט

רשות האוכלוסין וההגירה פרסמה קול קורא ללשכות הפרטיות להשתתף בפיילוט ובחרה ארבע לשכות שישתתפו בו. בפועל, רק שלוש לשכות הזמינו עובדים. לשכה אחת בחרה שלא לעשות זאת כשהבינה שלא תוכל לדבר עם העובדים טרם הזמנתם, ושלדבריה, לא תוכל לתת מענה מהיר בשל ההגעה הקבוצתית של העובדים (אחת לפרק זמן מסוים). הלשכות בפיילוט הן קטנות

או בינוניות (משרתות בין כ-160 ל-800 מעסיקים). הלשכות נותנות שירות למעסיקים זקנים וגם צעירים, אולם הפיילוט כלל רק זקנים. עוד מאפיין של הלשכות שבפיילוט הוא שחלק ניכר מן ההשמות שלהן נשענות על עובדים זרים שנמצאים כבר בארץ ולא על הבאת עובדים חדשים (במיוחד הקטנות).

לפי דיווח עובדי הלשכות, המניעים להצטרפות לפיילוט מגוונים. האפשרות לייבא עובדים מנפאל הייתה גורם חשוב עבור חלק מן הלשכות בהחלטתן להצטרף לפיילוט כי לתפישתן ולתפיסתן הלקוחות שלהן העובדים מנפאל הם טובים ומבוקשים. עובדי הלשכות אף ציינו שהם משווקים את העובדים שמגיעים במסגרת הפיילוט כעובדים "מיוחדים" וטובים במיוחד. יתרונות נוספים שצוינו הם: סינון, הכשרה, חיסכון בניירת, ובמיוחד ביטול ההמתנה לתור וההגעה למשרד הפנים להוצאת "הברקה"² ולקבלת האישור. היבט נוסף הוא שהעובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט אינם נספרים במסגרת מכסת ההבאה השנתית של הלשכות, אולם הלשכות המשתתפות בפיילוט לא נהגו למצות את המכסה בשנים קודמות ודבר זה לא היה משמעותי עבורן.

בחירת העובדים על ידי הלשכות

כאמור, במשך ההכשרה ערך הצוות הישראלי שנשלח לנפאל להעביר את ההכשרה ראיון מצולם עם כל המשתתפים. נוסף על כך, מילאו העובדים שאלון ונכתב סיכום עבור כל עובד בתום זמן ההכשרה. חומר זה שימש את הלשכות לבחירת העובד המתאים לכל זקן. עובדי הלשכות טענו שבדרך כלל הם משוחחים עם העובד קודם להזמנתו ושהמשפחות מבקשות גם הן לשוחח עימו, ושאי-יכולתם בפיילוט ליצור קשר עם העובד (דרך שיחת סקייפ או בדרך אחרת) מקשה על התאמתו לזקן. מציאת פתרון לסוגיה זו חשובה ביותר להסרת מכשולים שיכולים להתעורר בעתיד כשיורחב היקף הגיוס של עובדים במתכונת זאת. כמו כן קשה להסביר לעובד מי המטופל ומה הצרכים הספציפיים שלו ולבחון את הנכונות שלו לספק צרכים אלה. עם זאת, עובדי הלשכה ממלאים טופס עם פרטי המעסיק כך שהעובדים מקבלים מידע בסיסי על אודות המעסיק קודם שהם חותמים על חוזה העסקה. מן הראיונות עם העובדים עלה שכמעט כולם הכירו את הפרטים הבסיסיים על אודות המעסיק בישראל כגון גיל ומין, אולם חלק דיווחו שלא ידעו פרטים על דפוסי המגורים (למשל, עובד שהכיר את המצב המשפחתי של הזקן אבל לא ידע מי גר בפועל עם הזקן).

הזמנת העובדים וחתימה על הסכם העסקה

לאחר בחירת העובד עבור הזקן, נשלחת הצעת עבודה לעובד בנפאל עם פרטי הזקן. אם העובד מסכים, נשלח חוזה העסקה חתום בידי המעסיק לחתימת העובד עוד טרם הגעתו. הרוב המכריע של העובדים (91%) דיווחו שלמעשה הם קיבלו הצעה ממעסיק אחד והסכימו לעבוד אצלו. החוזה היה אחיד לכל משתתפי הפיילוט. עצם חתימה על הסכם סטנדרטי שניסח גורם ממשלתי היא חידוש בענף הסיעוד.

הגעת העובדים לישראל

במסגרת הפיילוט העובדים לא הגיעו לישראל אחד אחד, אלא בקבוצות. לפי הנתונים שנתקבלו, היו ארבע פעימות: בתאריך 10.4.16 נחתו 14 עובדים, בתאריך 7.6.16 נחתו 32 עובדים, בתאריך 5.7.16 נחתו 11 עובדים ובתאריך 4.8.16 נחתו 2 העובדים האחרונים. סך הכול הגיעו 59 עובדים.

² הברקות: אישור הניתן ללשכה להביא עובד זר מחו"ל.

התפרסות ההגעה על פני כמה חודשים יצרה מצב שבו חלק מן העובדים המתינו כחודשיים-שלושה מסיום ההכשרה ועד לתחילת העבודה בישראל. דבר זה הוביל גם להמתנה בישראל (בין ימים ספורים לחודש). אומנם המתנה מסוימת להגעת העובד הובאה בחשבון, אולם הבעיה שהעלו עובדי הלשכות היא שהם לא תמיד ידעו מראש מתי תגיע הקבוצה הבאה, לכן התקשו להיערך להגעת העובדים ולעדכן את המשפחות מתי צפוי העובד להגיע. עובדי הלשכות היו מעדיפים לדעת מראש מתי מגיעה הקבוצה, שלא יהיו שינויים ברגע האחרון ושהמתנה לא תעלה על שבועיים. נושא זה חשוב במיוחד מאחר שהוא יכול להשפיע על שיתוף הפעולה ועל הרצון של עובדי הלשכות הפרטיות להביא עובדים במתכונת זו.

אופי הבאת עובדים בענף הסייעוד במסגרת הסדרים בין ממשלות יוצר היערכות שונה. היערכות זאת האריכה את הזמן הדרוש להכנת ההיצע של העובדים (בעיקר תהליך הגיוס, המיון וההכשרה). כמו כן, מצד הביקוש, בפילוט השתתפו רק שלוש לשכות והדבר הגביל את היכולת להביא קבוצה גדולה של עובדים בזמן נתון.

גורמים מישראל ומנפאל שרואיניו הצביעו על כך שקצב הגעת העובדים לארץ איטי לעומת הציפיות ושיש צורך לבחון כיצד להגביר אותן, זאת כדי להבטיח את הצלחת הפילוט גם בעיני ממשלת נפאל.

מאפייני המעסיקים שעבורם הגיעו העובדים

בחנו באיזו מידה דומים המעסיקים במסגרת הפילוט לכלל המעסיקים שהגיעו אליהם עובדים באותה תקופה. נמצא שאין הבדל מבחינת מין וגיל. לעומת זאת, בשל פריסתן הגיאוגרפית של הלשכות המשתתפות בפילוט, נמצא שבאותה תקופה רק שני זקנים (3%) בפילוט עם נפאל התגוררו באזור גיאוגרפי ³, כלומר הפריפריאלי ביותר, וזאת לעומת 18% מן המעסיקים שלא במסגרת הפילוט (הבדל מובהק).

לוח 3: מאפייני מעסיקים של עובדים שנכנסו לישראל בחודשים אפריל-אוגוסט 2016 לשם טיפול בזקנים*

שאר המדינות	פילוט נפאל		
2,659	59	סך הכול מספר המעסיקים	
		מאפייני המעסיק הראשון	
63	61	נשים (%)	
85	85	גיל ממוצע	
		אזור גיאוגרפי (%)**	
35	46		1
47	51		2
18	3		3

* מקור הנתונים: רשות האוכלוסין וההגירה, עיבוד מיוחד, מאי 2017
** p=0.012

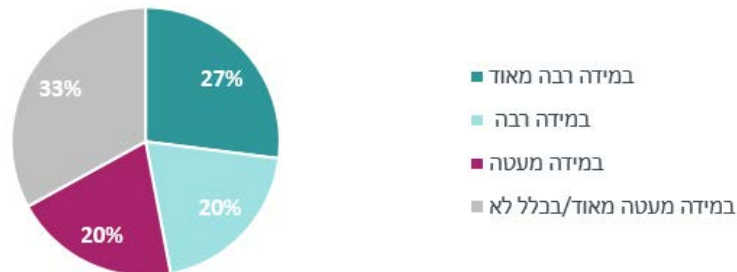
³ כל עובד זר לסייעוד משויך לעבודה באחד מתוך שלושה אזורים שונים במדינה: תל-אביב (1), מרכז (2), פריפריה (3).

קליטתם של העובדים והשמתם הראשונה

את העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט קיבלה בשדה התעופה בישראל משלחת הכוללת נציגים מ-CIMI, מרשות האוכלוסין וההגירה ומן הלשכות. יצוין שבמסגרת הפיילוט היחידה ליישום הסכמים בילטרליים ברשות האוכלוסין וההגירה אחראית להליכים הפרוצדוראליים של הכניסה לישראל הכוללים זיהוי ביומטרי ומתן ויזה. עד הפיילוט בענף הסייעוד, היחידה לא טיפלה בעובדים זרים בענף זה.

עם הגעתם קיבלו העובדים מ-CIMI כרטיס "קו חם" והסבר על השירות (ראה להלן פירוט על השירות). לאחר מכן נציגי הלשכות פגשו לראשונה את העובדים שהזמינו והסיעו אותם לביתם של הזקנים. הזקנים ובני משפחתם נתבקשו להעריך עד כמה סייעה להם הלשכה בקליטת העובד. כמחצית מן הזקנים ובני המשפחה דיווחו שהלשכה סייעה במידה רבה או במידה רבה מאוד, חמישית דיווחו שהלשכה סייעה במידה מעטה ואילו שליש דיווחו שהלשכה לא סייעה כלל. יצוין שנתון זה נוגע למעסיקים הנוכחיים ומכיוון שחלק מן העובדים החליפו מעסיק (ראה נתונים בהמשך), אין הוא משקף בהכרח את הקליטה הראשונה של העובד כאשר הגיע מנפאל. מטבע הדברים, אחוז המעסיקים שאצלם המטפל כבר לא עובד, שדיווחו שהלשכה סייעה בקליטתו נמוך יותר, ורובם דיווחו שהלשכה סייעה במידה מעטה או כלל לא.

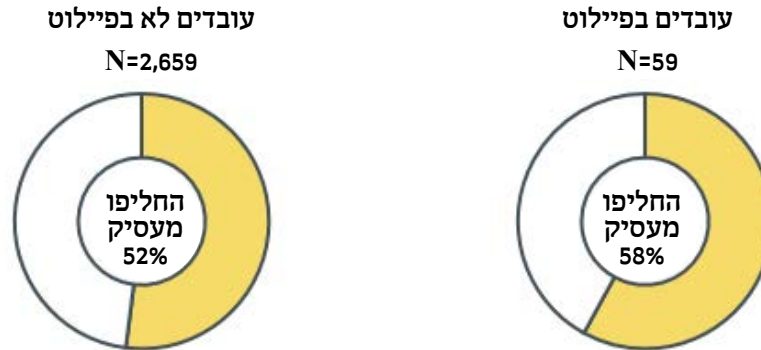
תרשים 4: הערכת הזקן או בן המשפחה את מידת הסיוע של הלשכה בקליטת העובד בבית הזקן (באחוזים)



החלפת מעסיקים

58% מן העובדים שהגיעו מנפאל במסגרת הפיילוט החליפו מעסיק אחד או יותר במהלך השנה שחלפה מאז הגעתם לישראל. למעשה באפריל 2017, רק 42% מן העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט עבדו אצל המעסיק שאליו הוזמנו. תופעת החלפת מעסיק סיעודי בשנה הראשונה שכיחה, כפי שעולה מהשוואה עם יתר העובדים שהגיעו באותה תקופה ממדינות אחרות בענף הסייעוד לטיפול בזקנים - כמחציתם (52%) החליפו מעסיק בשנה הראשונה והיתר (48%) עבדו אצל המעסיק שאליו הוזמנו.

תרשים 5: החלפת מעסיקים בשנה הראשונה* (באחוזים)



* רק עובדים שהגיעו בענף הסיעוד לטיפול בזקנים בחודשים אפריל-אוגוסט 2016 מקור הנתונים: רשות האוכלוסין וההגירה, עיבוד מיוחד, מאי 2017

העובדים שהחליפו את המעסיק הראשון עשו זאת בממוצע שלושה חודשים אחרי שהגיעו. הדבר נכון גם לעובדים מנפאל וגם לעובדים שלא במסגרת הפיילוט. שיעור העובדים שמחליפים את המעסיק שאליו הגיעו פוחת עם הזמן, כך שבחודש הראשון החליפו את המעסיק בין רבע לשליש מן העובדים (מנפאל ומיתר המדינות, בהתאמה), בחודש השני בין חמישית לרבע, ואחרי חצי שנה רק 6% מן העובדים החליפו מעסיק בשתי הקבוצות.

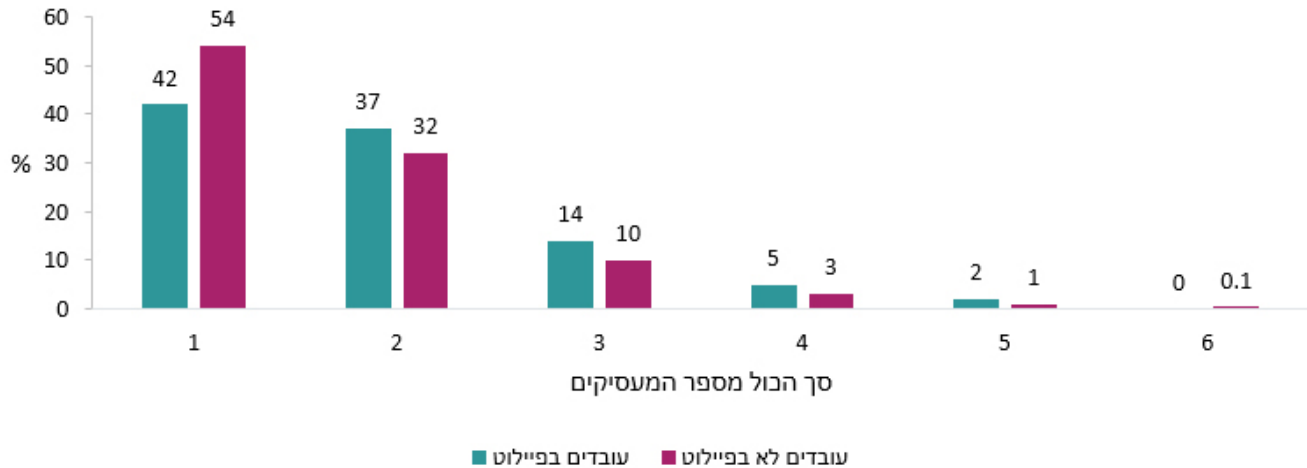
כרבע מן ההחלפות של המעסיק אירעו עקב פטירת המעסיק (בשתי הקבוצות), והיתר עקב החלטה של המעסיק ו/או של העובד או מסיבות אחרות.

מן הנתונים המנהליים עלה שפיטורין על ידי המעסיק (39% מן העובדים בפיילוט שהחליפו מעסיק ו-46% מן העובדים מיתר המדינות שהחליפו מעסיק) שכיחים יותר מהתפטרות העובדים (20% בשתי הקבוצות). מן הראיונות עם העובדים התקבלה מגמה דומה. העובדים שהחליפו מעסיק דיווחו שחוסר שביעות רצון של המעסיק הייתה הסיבה השכיחה לכך (ראה בהמשך).

מן הראיונות למדנו על השינויים בשכר בעקבות החלפת המעסיק. רוב העובדים שהחליפו מעסיק דיווחו על שיפור בשכר (63% דיווחו שהם מרוויחים יותר ו-37% דיווחו שלא היה שינוי). רובם דיווחו שהם מרוויחים בין 200-500 ש"ח יותר אצל המעסיק החדש.

תרשים 6 מציג את מספר המעסיקים שהיו לעובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט ולעובדים שהגיעו לא במסגרת הפיילוט בתקופה שבין אפריל 2016 לדצמבר 2016. בשתי הקבוצות, במשך תקופה זו, כשליש החליפו מעסיק אחד, כעשירית החליפו שני מעסיקים, וכ-5% החליפו יותר משני מעסיקים.

תרשים 6: סך הכול מספר המעסיקים שהיו לעובדים מאז כניסתם הראשונה לישראל (באחוזים)*



* הנתונים מתייחסים למספר המעסיקים בתקופה שבין אפריל 2016 לדצמבר 2016. אולם מועד הכניסה האחרון לישראל של העובדים בפיילוט היה בפועל אוגוסט 2016, ואילו מועד הכניסה האחרון לישראל של יתר העובדים היה דצמבר 2016 (מכאן, שכנראה לעובדים שלא בפיילוט יש אומדן חסר בנוגע למספר ההחלפות). כמו כן העובדים שלא בפיילוט כוללים את כלל העובדים שהגיעו בענף הסיעוד באותה תקופה ולא רק את אלה שהגיעו לטפל בזקנים.

מקור הנתונים: רשות האוכלוסין וההגירה, עיבוד מיוחד, מאי 2017

הלשכות דיווחו שתופעת החלפת המעסיקים אופיינית יותר בתקופה הראשונה להגעתם של העובדים. לאחר זמן מה בארץ, ולעיתים לאחר כמה החלפות, העובדים מתאקלמים בבית של אחד המעסיקים ובסך הכול מרוצים. הדבר עלה גם בראיונות עם העובדים כשכמעט כולם הביעו שביעות רצון מן העבודה (ראה בהמשך).

4.2.3 מאפייני המעסיקים, תחומי הסיוע של העובדים ושביעות רצון המעסיקים

במחקר נבחנו היבטים אחדים של הטיפול הניתן לזקנים וכן שביעות רצון הזקנים מעבודת המטפלים. כאמור, חלק מן העובדים החליפו מעסיק. כדי ללמוד על שביעות הרצון של המעסיקים מן העובדים, ראינו מעסיקים נוכחיים (חלקם אינם המעסיק הראשון) וגם מעסיקים קודמים. את המעסיקים הקודמים שאלנו גם על אודות הסיבות שבשלן העובד אינו מועסק עוד אצלם.

ראשית נציג ממצאים מתוך ראיונות עם המעסיקים הנוכחיים.

מעסיקים נוכחיים

במחקר רואיינו 37 מעסיקים שעובד מן הפיילוט עבד אצלם בזמן הריאיון. ארבעת הראיונות הראשונים היו איכותניים וסייעו לגבש את השאלון. ניתוח הנתונים כלל 33 ראיונות שנערכו עם שאלון מובנה.

להלן מאפיינים עיקריים של המעסיקים שרואיינו:

מאפייני רקע

- גיל: הגיל הממוצע הוא 88
- מין: 49% גברים, 51% נשים
- מצב משפחתי: 46% נשואים, 51% אלמנים, 3% גרושים
- הסדרי מגורים: 48% גרים רק עם העובד, 42% גרים עם בן/בת זוג, 10% גרים עם קרוב אחר/נוסף

מצב תפקוד

- הליכה בתוך הבית: 31% זקוקים לעזרה רבה או מרותקים למיטה/כיסא גלגלים, 47% יכולים ללכת עם עזרה, 22% יכולים ללכת ללא עזרה
- רחצה: 81% זקוקים לעזרה, 6% זקוקים לפיקוח או להשגחה, 12% יכולים להתרחץ ללא עזרה
- אכילה: 34% זקוקים לעזרה רבה, 13% זקוקים לעזרה, 53% יכולים לאכול ללא עזרה

קבלת שירותים

- רמת גמלת סיעוד: 49% מקבלים 18 שעות, 15% מקבלים 16 שעות, 3% מקבלים 9.75 שעות, 33% לא יודעים
- מרכז יום: 81% לא הולכים ו-19% הולכים

ניסיון קודם בהעסקת מטפלת זרה

מרבית המעסיקים העסיקו מטפלת בעבר (73%), וקצת מעל רבע (27%) לא העסיקו מטפלת בעבר וזו ההתנסות הראשונה עם עובד זר.

תחומי הסיוע של העובדים

העובדים מסייעים במגוון רחב של תחומים. רובם מסייעים בטיפול אישי ובפעולות משק בית וחלק קטן יותר מסייעים בסידורים מחוץ לבית.

לוח 4: תחומי הסיוע של העובדים (באחוזים)

לא (או לעיתים רחוקות)	כן (או לפעמים)	
		טיפול אישי
10	90	רחצה
13	87	הלבשה
58	42	אכילה
23	77	שירותים/מוצרי ספיגה
		פעולות משק בית
3	97	ניקיון "קל"
23	77	ניקיון "כבד"
16	84	הכנת ארוחות קלות
55	45	בישול ארוחות חמות
31	69	כביסה
		סידורים ופעולות מחוץ לבית
35	65	ליווי לרופא/לטיפולים
55	45	קניות
71	29	הבאת תרופות
74	26	סידורים מחוץ לבית
35	65	טיול מחוץ לבית

קשר עם העובד

לקשר בין המעסיק לבין העובד חשיבות רבה בקביעת איכות הטיפול הניתן, מלבד הסיוע האינסטרומנטלי. מן הראיונות עלו הממצאים שלהלן:

- בקשת עזרה מן העובד: לרוב המעסיקים אין בעיה לבקש מן העובד לעשות דברים (69% אין בעיה, 9% מרגישים קצת לא נעים, 9% מרגישים לא נעים, 6% מרגישים מאוד לא נעים, 6% לא יודע)
- לסמוך על העובד: רוב המעסיקים סומכים על העובד (88% סומכים, 9% לא סומכים, 3% לא יודע). מבין אלה שלא סומכים, הסיבות שהועלו הן בעיות שפה/תקשורת, לא עושה את העבודה כמו שצריך/לא מקפיד, לא מספיק אחראי.

- שימוש בשפה מחוץ לבית: רוב המעסיקים אמרו שהעובדים יכולים להסתדר מבחינת שפה מחוץ לבית לקניות וסידורים (30% ברמה טובה, 42% ברמה בינונית, 21% ברמה נמוכה, 6% בכלל לא)

- קושי של העובד להבין את הזקן: כמחצית מן המעסיקים אמרו שיש לעובד קושי להבין את הזקן עקב בעיות שפה (18% יש קושי רב, 30% יש קושי מועט, 52% אין קושי).

נראה שנוצר קשר טוב בין העובדים לבין המעסיקים שרואיינו. קשר זה מתבטא בכך שהרוב המכריע של המעסיקים הרגישו שהם יכולים לסמוך על העובד ושאפשר לבקש ממנו סיוע ללא קושי. לעומת זאת, כפי שכבר נאמר לעיל, יש קשיים בשפה שמקשים על התקשורת ביניהם. גם בשאלה בנוגע לתחומים שבהם חסרה לעובד הכשרה, התשובה השכיחה ביותר הייתה קשורה לשפה.

שביעות רצון מן העובד

המעסיקים נשאלו בנוגע לשביעות רצונם מן העובד הן בהיבטים של מקצועיות הטיפול והן בהיבטים של היחס לזקן. ניכרת שביעות רצון גבוהה, ובמיוחד מעצם ההתייחסות בכבוד אל הזקן.

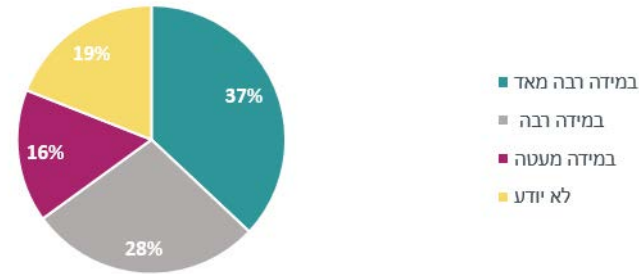
לוח 5 : שביעות רצון המעסיקים מן העובדים, לפי תחומים (באחוזים)

העובד אינו עוזר בתחום זה	בכלל לא	במידה מעטה	במידה רבה	במידה רבה מאוד	
		9	25	66	מקצועיות בטיפול אישי/סיעודי
	3	6	28	63	עזרה במשק בית
32		6	23	39	עזרה מחוץ לבית (קניות, ליווי)
		3	25	72	היחס לזקן
	6	3	19	72	נכונות לעזור גם כשלא מבקשים
	3	6	19	72	התחשבות בבקשות הזקן
	3	3	22	72	התחשבות בבקשות בני המשפחה
		3	22	75	התייחסות בכבוד לזקן
		3	25	72	שביעות רצון כללית

שביעות רצון המעסיקים מלשכת התיווך ומן הטיפול בעובדים הזרים

תרשים 7 מציג את המידה שבה המעסיקים מרוצים מתפקוד הלשכות. כשני שלישי מן המעסיקים הביעו שביעות רצון במידה רבה או במידה רבה מאוד.

תרשים 7: שביעות רצון המעסיקים מלשכת התיווך (באחוזים)



כתובת לפניות: המעסיקים נשאלו גם באיזו מידה הם רואים בלשכה כתובת לפניות. התפלגות התשובות לשאלה זו דומה מאוד לזו של השאלה על שביעות הרצון מן הלשכה: 38% דיווחו שהלשכה מהווה כתובת לפניות במידה רבה מאוד, 28% במידה רבה, 16% במידה מעטה, 6% במידה מעטה מאוד/בכלל לא, 12% לא ידעו לענות.

סבירות התשלום ללשכה: חלק ניכר מן המעסיקים חשבו שהתשלום ללשכה אינו סביר (6% סביר מאוד, 16% סביר, 19% לא כל כך סביר, 25% בכלל לא סביר, 34% לא יודע).

ביקור אחרון מטעם הלשכה: את רוב המעסיקים ביקרו בשלושת החודשים האחרונים (38% בחודש האחרון, 19% עד שלושה חודשים, 9% עד חצי שנה, 9% עד שנה, 3% יותר משנה, 13% אף פעם, 3% לא זוכר, 6% לא יודע).

מעסיקים לשעבר

כאמור, במחקר רואיינו גם תשעה מעסיקים שעבורם הוזמנו העובדים, אך כיום הם כבר לא עובדים אצלם (מעסיקים לשעבר). מן הראיונות עלה שכצפוי, המעסיקים לשעבר היו מרוצים פחות מן העובד לעומת המעסיקים הנוכחיים בהיבטים אחדים. שני היבטים בולטים בהקשר זה: קשיי שפה והמידה שבה המעסיקים הרגישו שלעובד חסרה הכשרה. יותר ממחצית מן המעסיקים לשעבר אמרו שלעובד היה קושי רב להבין את הזקן וזאת לעומת כחמישית בקרב המעסיקים הנוכחיים. רוב המעסיקים לשעבר דיווחו שלעובד הייתה חסרה הכשרה (במידה רבה או במידה רבה מאוד) וזאת לעומת מיעוט מן המעסיקים הנוכחיים. מבחינת שביעות רצון כללית מן העובד עלה שכל המעסיקים לשעבר הביעו חוסר שביעות רצון מן העובד וזאת לעומת 3% בלבד בקרב המעסיקים הנוכחיים. נתונים אלה מתיישבים עם נתונים שהוצגו לעיל המצביעים על כך שמרבית העובדים שהחליפו מעסיק למעשה פוטרו על ידי המעסיק.

אוכלוסיית המחקר לא גדולה מספיק כדי ללמוד על מאפייני העובדים שהחליפו מעסיק ועל מאפייני המעסיקים שהחליפו עובד. מן הנתונים אנו מקבלים עדות מסוימת לכך שהמעסיקים שהחליפו עובד קצת יותר צעירים, יותר נשים, יותר נשואים ויותר מוגבלים.

4.2.4 תנאי ההעסקה של העובדים ושביעות רצונם

בפרק זה נציג ממצאים על תנאי ההעסקה של העובדים לפי דיווח המעסיקים והעובדים, על הטיפול השוטף של ה"קו החם" והלשכה בבעיות העובד ועל שביעות הרצון של העובדים באופן כללי.

תנאי ההעסקה של העובד לפי דיווח המעסיק

חדר שינה פרטי: לרוב העובדים יש חדר שינה פרטי (ל-88% יש חדר שינה פרטי, 6% ישנים בסלון, 6% ישנים בחדר של הזקן)
יום חופש: רוב העובדים לוקחים יום חופש פעם בחודש או פחות (15% כל שבוע, 15% פעם בשבועיים, 18% פעם בחודש, 18% פעם בחודשיים או פחות, 27% אף פעם, 6% לא יודע).

המעסיקים נשאלו מדוע העובד לא יוצא ליום חופש כל שבוע: 65% מן המעסיקים טענו שהעובד מעדיף להישאר, 43% דיווחו שהם מעדיפים שהעובד יישאר (2 מעסיקים ציינו שזו גם העדפה של העובד וגם העדפה שלהם).

המעסיקים נשאלו האם היו מעדיפים שהעובד יצא ליום חופש כל שבוע: על אף שרוב המעסיקים טענו שזו העדפה של העובד, מעניין שהסדר מתאים להם ו-85% דיווחו שלא היו מעדיפים שהעובד יצא ליום חופש לעיתים קרובות יותר. רק 15% היו מעדיפים שהעובד יצא לעיתים קרובות יותר.

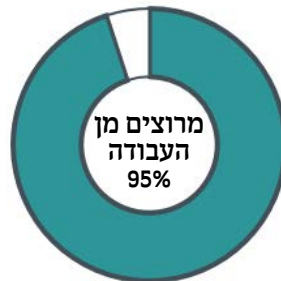
העלאת שכר מעבר לחוזה: חלק ניכר מן המעסיקים דיווחו שלמעשה העובד מקבל שכר גבוה יותר ממה שהיה כתוב בחוזה (59%) והיתר דיווחו שהם משלמים כפי שכתוב בחוזה (41%).

מעוניינים בהדרכה או בייעוץ: חלק לא מבוטל מן המעסיקים היו מעוניינים לקבל הדרכה בכל הנוגע לשכר ולתנאי ההעסקה של העובד (32%).

שביעות הרצון של העובדים מן העבודה

כדי ללמוד על שביעות הרצון של העובד מן העבודה שאלנו שלוש שאלות: (1) האם בסך הכול הוא מרוצה מן העבודה?; (2) האם העבודה תואמת את הציפיות?; (3) האם כיום הוא מחפש עבודה אצל מעסיק אחר? מן הממצאים עלה ש-95% מן העובדים מרוצים מן העבודה. 89% דיווחו שהעבודה תואמת את הציפיות ו-89% דיווחו שאינם מחפשים עבודה אצל מעסיק אחר.

תרשים 8: שביעות רצון העובדים מן העבודה (באחוזים)



”הקו החם” ושביעות רצון העובדים מסיועו

רכיב חשוב ביישום ההסכמים הבינלאומיים הוא הפעלה של ”קו חם” עבור העובדים. שירות זה מיועד לשפר את יכולת העובדים למצות את זכויותיהם ולתת להם כתובת לפנייה בישראל. באמצע שנת 2012 הקים CIMI יחד עם רשות האוכלוסין וההגירה קו טלפוני לעובדים זרים בישראל המגיעים במסגרת הסכמים בינלאומיים. עד לביצוע הפיילוט בענף הסיעוד, קו זה פעל בקרב עובדי חקלאות ובניין, ונתן מענה לעובדים בשפתם. עם תחילת הפיילוט עם נפאל, הופעל קו בשפה הנפאלית. ”הקו החם” מופעל על ידי CIMI והפניות המגיעות אליו מועברות לרשות האוכלוסין וההגירה, המעבירה אותן לטיפול ביחידות הרלוונטיות במשרדי הממשלה המוסמכים בהתאם לסוג הפנייה או התלונה. בהכשרתם בחו”ל וגם עם הגעתם לישראל, קיבלו העובדים מידע על קיום ה”קו החם”.

40% מן העובדים דיווחו שהם פנו ל”קו החם”, כמחציתם יותר מפעם אחת. הנושאים בגינם פנו העובדים ל”קו החם” מגוונים מאוד וכוללים בירור בנוגע לתנאי העסקה ולזכויות בכלל (שכר ותשלומים נוספים כגון יום חופשה), בעיות בתקשורת עם המעסיק והחלפת מעסיקים, ותלונות אחרות כגון אוכל.

מקרב העובדים שפנו ל”קו החם”, כמחצית (53%) דיווחו שקיבלו סיוע בעניין שאליו פנו ו-47% דיווחו שלא קיבלו סיוע. את הסיבות שבגינן הרגישו העובדים שלא קיבלו סיוע אפשר לחלק לשתי קטגוריות עיקריות: האחת, שהם ציפו לקבל מענה ישירות, אולם הופנו ללשכה כדי שזו תטפל בעניינם; השנייה, שהם פנו ולא חזרו אליהם בדרך שענתה לציפיותיהם או שלא חזרו בכלל.

פנייה ללשכה ושביעות רצון העובדים מסיועה

64% מן העובדים דיווחו שהם פנו ללשכה במגוון נושאים, כאשר בולטים במיוחד הנושא של החלפת מעסיק, סוגיות בתקשורת עם המעסיק וסוגיות שקשורות לתנאי ההעסקה.

מקרב העובדים שפנו ללשכה, כמחצית (52%) דיווחו שקיבלו סיוע בעניין שאליו פנו ו-48% דיווחו שהם לא קיבלו סיוע.

4.3 פיילוט סרי לנקה

עד חודש יולי 2017 הגיעו 12 עובדים מסרי לנקה, מהם רואיינו שמונה עובדים ועשרה מעסיקים. הסיבות לאי קיום ריאיון היו: בשני מקרים עובדים עזבו את המעסיק (במקרים אלה רואיין רק המעסיק), ובשני מקרים לא רואיינו העובד והמעסיק עקב הימצאותם של המעסיקים במסגרות חוץ ביתיות (במסגרת מוסדית שיקומית ובבית אבות). הראיונות עם המעסיקים והעובדים בוצעו בחודשים ספטמבר-נובמבר 2017, הראיונות עם אנשי המפתח בוצעו בחודשים נובמבר-דצמבר 2017. עקב מספרם המועט של העובדים שהגיעו במסגרת הפיילוט בתקופת המחקר, יוצגו הממצאים במספרים מוחלטים ולא באחוזים.

4.3.1 הפעילות בסרי לנקה

כדי ליישם את הפיילוט נוצרו התקשרויות בין רשות האוכלוסין וההגירה לבין CIMI, ובין CIMI לבין עמותה מקומית בסרי לנקה (Sarvodaya). ההתקשרויות סייעו בהיבטים לוגיסטיים ותפעוליים בתהליך הגיוס, ההכשרה וההגעה לישראל. כמו כן ישנו ”קו חם” עבור המועמדים הנותן מענה בשפה המקומית לשאלותיהם בנוגע לנושאים כגון תהליך הגיוס, הבחינות והסדרי הטיסה.

תהליך גיוס העובדים, מאפייני רקע ותשלומים

דרכים לגיוס עובדים

במסגרת הפיילוט פורסמה מודעת דרושים בעיתונות ובאינטרנט באתר של (Sri Lanka Bureau of Foreign Employment) SLBFE. 1,465 אנשים הגישו מועמדות למשרה בעקבות הפרסום. מדיווח העובדים שהתחילו לעבוד בישראל עלה שאכן כל שמונת העובדים למדו על האפשרות לעבוד בישראל מן המודעה.

מיון ובחירת העובדים

מבין 1,465 המועמדים רק 122 עמדו בתנאי הסף שהוגדרו למשרה. בדומה לפיילוט בנפאל, כדי להבטיח שבחירת העובדים לא תושפע משיקולים זרים, כגון דמי תיווך, הוחלט שמנגנון הבחירה יהיה אקראי ויבוצע בהגרלה. מתוך 122 המועמדים שעמדו בתנאי הסף עלו בהגרלה 86. מהם, כשישים מועמדים השלימו את הגשת הטפסים ועברו בחינה בידיעת השפה האנגלית וריאיון בסקיפי עם נציגי הקונסול הישראלי בהודו⁴. רק כמחצית מן המרוויינים עברו את הריאיון בהצלחה והתבקשו לעבור בדיקה רפואית. לאחר כל המיונים נשאר 27 מועמדים שהתאימו להתחיל את ההכשרה. אחד המועמדים עבר תאונה ונשר מן הפיילוט, ו-26 התחילו את ההכשרה, מהם 19 גברים ו-7 נשים. יצוין שהרכב זה שונה מהרכב כוח האדם המגיע לישראל לטיפול סיעודי המאופיין בשיעור גבוה של נשים, שכנראה משקף גם את הביקוש בארץ. כל המשתתפים בהכשרה סיימו אותה בהצלחה ונמצאו מתאימים לעבוד בישראל. בחודשים מאי-יולי 2017 הגיעו 12 עובדים מתוך 26 העובדים שסיימו את ההכשרה בסרי לנקה. בסוף שנת 2017 עדיין לא הגיעו כל העובדים שסיימו את ההכשרה כי לא קיבלו הזמנה מאחת הלשכות המשתתפות בפיילוט.

מאפייני העובדים

מגדר: שש נשים ושני גברים (אף על פי שמרבית מסיימי ההכשרה הם גברים, היה ביקוש גדול יותר לנשים)

גיל: טווח הגילים של העובדים הוא 27-45

מצב משפחתי: שישה נשואים ולכולם יש ילדים

הכשרה קודמת בתחום הסיעוד: הכשרה הייתה תנאי סף לקבלה במסגרת הפיילוט. תחילה הייתה דרישה לקורס של שלושה חודשים או ניסיון של שנתיים כמטפל מחוץ למדינה. עקב מיעוט עובדים שעברו את תנאי הסף של שלושה חודשי הכשרה, הוחלט להסתפק בהכשרה מוקדמת של חודש.

ניסיון קודם: שבעה מתוך שמונת העובדים שרואיינו דיווחו שהיה להם ניסיון קודם בטיפול בזקנים.

⁴ הקונסוליה הישראלית בהודו נותנת שירותים בסרי לנקה כי אין נציגות ישראלית במדינה.

הכשרת העובדים בפיילוט

היקף ותכנים

את ההכשרה בסרי לנקה הנחו מדריכים מישראל והיא כללה 60 שעות בסך הכול, מהן 40 שעות לתכנים עיוניים ו-20 שעות להכשרה מעשית בבית אבות. ההכשרה תוכננה עבור 60 משתתפים אולם בפועל השתתפו בה 26 עובדים בלבד.

מנחי תוכנית ההכשרה של העובדים מסרי לנקה הביאו בחשבון את התובנות שעלו מהכשרת העובדים מנפאל. למשל, המדריכות הקפידו להשתמש יותר בעברית כדי להדגים מילים פשוטות וחשובות לעצם הטיפול של העובד. הושם דגש גם על הנושא של הציפיות לסיוע בניהול משק הבית.

בריאיון עם העובדים הם נתבקשו להעריך את ההכשרה שקיבלו. כל שמונת העובדים דיווחו שההכשרה עזרה להם רבות. בתשובה לשאלה מה היה חסר בהכשרה, הדגישו העובדים את נושא השפה העברית (שבעה עובדים). זאת על אף שהייתה להם יכולת תקשורת ברמה יחסית גבוהה בשפה האנגלית. נושאים נוספים שחלק מן העובדים העלו היו תפעול מכשירים חשמליים (שלושה עובדים), ניהול משק הבית והכנת ארוחות (ארבעה עובדים) וטיפול סיעודי (ארבעה עובדים).

ההכשרה מיועדת גם להבנות את תפיסת התפקיד ולהגדיר את הציפיות מן התפקיד. מן הריאיון עם העובדים עלה שרובם המכריע סברו שהתפקיד תואם את הציפייה שהייתה להם (חמישה עובדים). עם זאת שלושה עובדים ציינו שהתפקיד לא תואם את הציפיות (מבחינת קושי, צורך במתן סיוע גם לבן זוג, צורך בביצוע מטלות משק בית).

גם הזקנים ובני משפחתם נתבקשו להעריך באיזו מידה חסרה לעובד הכשרה. מתוך עשרה מעסיקים, שמונה דיווחו שלעובד לא חסרה הכשרה, אחד דיווח שחסרה לעובד הכשרה במידה רבה ואחד שחסרה לעובד הכשרה במידה רבה מאוד. הנושאים שעלו הם תקשורת עם הזקן ופעילות משק בית.

בשיחות עם נציגי הלשכות הקולטות דיווחו הנציגים שיש לעובדים יכולת תקשורת סבירה באנגלית והדגישו שיש להם ניסיון בטיפול.

הערכת העובדים

בפיילוט לא נערך תהליך מובנה של הערכת העובדים בתום ההכשרה ולא התקיים מבחן פורמלי. במשך ההכשרה ערכה מדריכה ישראלית ראיון מצולם באנגלית עם כל אחד מן העובדים. על בסיס ההתרשמות מן הריאיון ומן ההשתתפות בקורס ההכשרה, נכתב סיכום עבור כל עובד. סיכום זה הגיע ללשכות הקולטות לצורכי השמה. המשתתפים לא ידעו עד סיום ההכשרה האם הם עברו ונמצאו מתאימים. בפועל, על פי החלטת המדריכים, אף משתתף לא נפסל וכולם נמצאו מתאימים לעבוד בישראל.

העלויות לעובד ובאיזו מידה נמנעו תשלומים שלא כחוק

העובדים דיווחו ששילמו את התשלומים שניתן לגבות, אם כי הייתה שונות בגובה התשלום לסעיפים שונים, כגון כרטיס הטיסה. כמו כן הייתה שונות בין העובדים בדיווח על התשלום עבור הקורס המקומי המקדים שבו נדרשו להשתתף לפני השתתפותם בקורס שהועבר על ידי הצוות מישראל. מלבד זה, טענו העובדים כי לא הוטלו עליהם דמי תיווך.

4.3.2 הפעילות בישראל

הצטרפות הלשכות הפרטיות לפיילוט

בפיילוט עם סרי לנקה, אפשרה רשות האוכלוסין וההגירה ללשכות נוספות מלבד שלוש הלשכות שהשתתפו בפיילוט עם נפאל להזמין עובדים במסגרת הפיילוט. זאת מפני שלא היה מספיק ביקוש לעובדים שכבר סיימו את ההכשרה והמתינו להזמנתם להגיע לישראל. למרות זאת, כל העובדים שהגיעו עד סוף 2017 הוזמנו על ידי שתי לשכות שהשתתפו גם בפיילוט עם נפאל.

בחירת העובדים על ידי הלשכות

כאמור, במשך ההכשרה ערך הצוות הישראלי שנשלח לסרי לנקה ראיון מצולם עם כל המשתתפים. נוסף על כך, מילאו העובדים שאלון ונכתב סיכום עבור כל עובד בתום ההכשרה. חומר זה שימש את עובדי הלשכות בבחירת העובד המתאים לכל זקן. בעקבות הלקחים מן הפיילוט עם נפאל, אפשרה רשות האוכלוסין לעובדי הלשכות לצפות בראיונות דרך האינטרנט מבלי להגיע למשרדי הרשות.

הזמנת העובדים וחתימה על הסכם העסקה

לאחר בחירת העובד עבור הזקן, נשלחה הצעת עבודה לעובד בסרי לנקה עם פרטי הזקן. אם העובד הסכים, נשלח חוזה העסקה חתום בידי המעסיק לחתימת העובד עוד טרם הגעתו. שבעה עובדים דיווחו שלמעשה קיבלו הצעה ממעסיק אחד והסכימו לעבוד אצלו.

הגעת העובדים לישראל

במסגרת הפיילוט העובדים לא הגיעו לישראל אחד אחד אלא בקבוצה. העובדים המתינו זמן רב לקבל הזמנה להגיע לישראל, וחלקם המתינו יותר משלושה חודשים ממועד סיום ההכשרה ועד שהגיעה הצעת עבודה מן הלשכות בישראל.

גורמים שרואיינו הצביעו על כך שקצב הגעת העובדים לארץ איטי לעומת הציפיות ושיש צורך לבחון כיצד להגביר אותו. צוין שגורמים בסרי לנקה מאוכזבים מקצב הבאת העובדים לישראל. לדברי נציגי הלשכות, אחד המכשולים לקליטת העובדים מסרי לנקה היה שהם גברים, והביקוש לגברים נמוך.

קליטתם של העובדים והשמתם הראשונה

עם הגעתם קיבלו העובדים מ-CIMI כרטיס "קו חם" והסבר על השירות. לאחר מכן פגשו נציגי הלשכות לראשונה את העובדים שהזמינו והסיעו אותם לביתם של המעסיקים. הזקנים ובני משפחתם נתבקשו להעריך עד כמה סייעה להם הלשכה בקליטת העובד. מתוך עשרה מעסיקים שרואיינו, שלושה דיווחו שהלשכה סייעה במידה רבה או במידה רבה מאוד, שניים דיווחו שהלשכה סייעה במידה מעטה וארבעה דיווחו שהלשכה לא סייעה כלל (מעסיק אחד לא השיב לשאלה זו).

החלפת מעסיקים

שני עובדים מתוך השמונה שרואיינו (כשלושה חודשים מהגעתם לישראל) החליפו מעסיק. בשני המקרים מדובר בזקנים עם דמנציה ולדברי העובדים היה להם קשה לטפל בזקן. בשני המקרים העובדים דיווחו שהם מרוויים 300-400 ש"ח יותר אצל המעסיק החדש.

4.3.3 מאפייני המעסיקים, תחומי הסיוע של העובדים, קשר עם העובד ושביעות רצון המעסיקים

שלא כמו בפיילוט עם נפאל, שאפשר רק למעסיקים זקנים להזמין עובדים, בפיילוט עם סרי לנקה יכלו גם מעסיקים צעירים להזמין עובדים.

מאפייני המעסיקים

גיל: טווח הגילים של המעסיקים שרואינו נע בין 59-91. היה מקרה של עובד שהגיע לטפל בנער נכה, אולם הנער לא רואין במחקר כי שהה במסגרת מוסדית שיקומית והריאיון לא התאפשר.

מין: ארבעה גברים; שש נשים

מצב משפחתי: שישה נשואים, שלושה אלמנים, אחד גרוש

הסדרי מגורים: ארבעה גרים רק עם העובד, חמישה גרים עם בן/בת זוג, אחד גר עם קרוב משפחה אחר

מצב תפקוד:

- הליכה בתוך הבית: שלושה זקוקים לעזרה רבה או מרותקים למיטה/כיסא גלגלים, שלושה יכולים ללכת עם עזרה, ארבעה יכולים ללכת בבית ללא עזרה
- רחצה: חמישה זקוקים לעזרה, ארבעה זקוקים לפיקוח או להשגחה, אחד יכול להתרחץ ללא עזרה
- אכילה: אחד זקוק לעזרה רבה, שניים זקוקים לעזרה, שבעה יכולים לאכול ללא עזרה

קבלת שירותים:

- רמת גמלת סיעוד: חמישה מקבלים 18 שעות, אחד מקבל 9.75 שעות, אחד לא מקבל ושלושה לא ידוע
- מרכז יום: שבעה לא הולכים ושניים הולכים (אחד לא השיב על שאלה זו)

ניסיון קודם בהעסקת מטפלת זרה: מרבית המעסיקים העסיקו מטפלת בעבר (שמונה מעסיקים).

תחומי הסיוע של העובדים

העובדים סייעו במגוון רחב של תחומים. רובם סייעו בטיפול אישי, בפעולות משק הבית וחלק קטן יותר סייעו בסידורים מחוץ לבית.

קשר עם העובד

- בקשת עזרה מן העובד: לרוב המעסיקים אין בעיה לבקש מן העובד לעשות דברים (7 מעסיקים)
- לסמוך על העובד: רוב המעסיקים סומכים על העובד (7 מעסיקים)

שביעות רצון מן העובד

המעסיקים נשאלו בנוגע לשביעות רצונם מן העובד הן בהיבטים של מקצועיות הטיפול והן בהיבטים של היחס לזקן. ניכרת שביעות רצון גבוהה, ובמיוחד מעצם ההתייחסות בכבוד אל הזקן.

לוח 6 : שביעות רצון המעסיקים מן העובדים, לפי תחומים (במספרים מוחלטים)

במידה רבה / במידה רבה מאוד	במידה מעטה/בכלל לא
8	0
7	1
4	1
7	0
6	2
8	0
8	0
8	0
8	2

* שלושה מעסיקים דיווחו שהעובד לא מסייע בתחום זה

שביעות רצון המעסיקים מלשכת התיווך ומן הטיפול בעובדים הזרים

ארבעה מעסיקים הביעו שביעות רצון במידה רבה או במידה רבה מאוד מן הלשכה ושלושה במידה מעטה או כלל לא מרוצים.

כתובת לפניות: המעסיקים נשאלו גם באיזו מידה הם רואים את הלשכה ככתובת לפניות ושבעה מהם ענו בחיוב.

סבירות התשלום ללשכה: חמישה מעסיקים חשבו שהתשלום ללשכה אינו סביר ושניים חשבו שהוא סביר.

ביקור אחרון מטעם הלשכה: את רוב המעסיקים ביקרו בשלושת החודשים האחרונים (5). אחד המעסיקים ציין שהעובד הסוציאלי לא ביקר אצלו אלא דיבר איתו בטלפון, ואחד דיווח שלא היה ביקור.

4.3.4 תנאי ההעסקה של העובדים ושביעות רצונם

בפרק זה נציג ממצאים על תנאי ההעסקה של העובדים לפי דיווח המעסיקים והעובדים, על הטיפול השוטף של ה"קו החם" והלשכה בבעיות העובד ועל שביעות הרצון של העובדים באופן כללי.

תנאי ההעסקה של העובד לפי דיווח המעסיק

חדר שינה פרטי: כל המעסיקים שרואיינו דיווחו שלעובד יש חדר שינה פרטי.

יום חופש: שישה עובדים אינם יוצאים ביום החופשי, אחד פעם בחודש, אחד פעם בשבועיים, שניים יוצאים כל שבוע. המעסיקים נשאלו מדוע העובד לא יוצא ליום חופש כל שבוע - כולם טענו שהעובד מעדיף להישאר, ושהסדר מקובל גם עליהם.

העלאת השכר מעבר לחוזה: מאז שהחלו לעבוד אצל המעסיק הנוכחי, העובדים לא קיבלו העלאת שכר.

מעוניינים בהדרכה או בייעוץ: שלושה מעסיקים דיווחו שהיו מעוניינים לקבל הדרכה בכל הנוגע לשכר ולתנאי ההעסקה של העובד.

שביעות הרצון של העובדים מן העבודה

כדי ללמוד על שביעות הרצון של העובד מן העבודה שאלנו שלוש שאלות: (1) האם בסך הכול הוא מרוצה מן העבודה?; (2) האם העבודה תואמת את הציפיות?; (3) האם כיום הוא מחפש עבודה אצל מעסיק אחר? מן הממצאים עלה ששבעה מן העובדים היו מרוצים מן העבודה, חמישה דיווחו שהעבודה תואמת את הציפיות ושבעה דיווחו שאינם מחפשים עבודה אצל מעסיק אחר.

“הקו החם” ושביעות רצון העובדים מסיועו

שני עובדים דיווחו שהם פנו ל“קו החם”, אחד מהם דיווח שקיבל סיוע.

פנייה ללשכה ושביעות רצון העובדים מסיועה

שלושה עובדים דיווחו שפנו ללשכה (רק אחד בקשר להחלפת מעסיק). אחד מהם דיווח שקיבל סיוע.

5. סיכום וכיוונים לעתיד

דוח זה מסכם את יישום הפיילוט להבאת עובדים זרים בסיעוד במסגרת הסכם בילטרלי עם קבוצת העובדים הראשונה שהגיעה מנפאל ומסרי לנקה.

המסקנות העיקריות מן הפיילוט עד כה

- **דמי תיווך**

מניעת גביית דמי תיווך לא חוקיים מן העובדים היא מטרה מרכזית של הפיילוט. הנושא נבדק מול כל הגורמים ששותפים לפיילוט, ובראשם העובדים עצמם. אפשר לומר שהפיילוט הצליח למנוע את התופעה. לא התקבלה עדות מאף גורם לכך שהעובדים שילמו כספים מעבר למוגדר בהסדר.
- **איכות העובדים וההכשרה**

הבטחת גיוס עובדים מתאימים והכשרתם לעבודה בסיעוד היא מטרה מרכזית נוספת של הפיילוט. הפיילוט הצליח לגייס עובדים בעלי רקע מקצועי מתאים, ובמסגרתו גובשה תוכנית הכשרה ייעודית לצורך עבודה בישראל. כל העובדים השתתפו בהכשרה ומרביתם דיווחו שההכשרה סייעה להם מאוד במילוי תפקידם בארץ. גם מרבית המעסיקים דיווחו שלדעתם לא הייתה חסרה הכשרה נוספת לעובד.

הסוגיה המרכזית שעלתה בהקשר של גיוס עובדים מתאימים היא קושי בתקשורת בשל בעיות שפה. העובדים לא יודעים עברית ורמת האנגלית של חלק ניכר מהם (בעיקר העובדים מנפאל) הייתה נמוכה מאוד.
- **קצב הבאת העובדים ומספרם**

הפיילוט החל בתחילת שנת 2016. מאז ועד סוף 2017 הגיעו כ-70 עובדים. קצב הבאת העובדים ומספרם הם רכיבים חשובים להבטחת הצלחת הפיילוט, ולכן חשוב לתת את הדעת לדרכים להגדלת מספר העובדים המגיעים ולקיצור תהליכים שישפרו את קצב הגעתם.
- **צמצום החלפת מעסיקים על ידי שיפור ההשמה**

בדומה לעובדים זרים בענף הסיעוד בכלל, יש בפיילוט תופעה בולטת של החלפת מעסיק בחודשים הראשונים להעסקה. מאפיין חשוב של תחום הסיעוד הוא המרכזיות של הקשר הבין-אישי בין העובד למעסיק. ולכן, בתקופה הראשונה דרוש ליווי אינטנסיבי יותר של העובד והמעסיק כדי לסייע בהתאקלמות העובד, בתיאום הציפיות ובמתן תמיכה מקצועית. הכנת העובד להתאקלמות בבית הזקן יכולה להיעשות כבר בזמן ההכשרה. יש מקום לחזק את ההכנה שניתנת למעסיקים ולבני משפחתם לקראת קליטת העובד דרך הלשכות, וכן על ידי פיתוח אמצעים חדשים כגון מערכי הדרכה מובנים כתובים ומצולמים שניתן להנגיש באמצעות האינטרנט.

עם הזמן, תופעת ההחלפה פוחתת ויצוין שהרוב המכריע של המעסיקים הנוכחיים של העובדים הביעו שביעות רצון גבוהה מן העובד בהיבטים המקצועיים ובהיבטים של הקשר הבין-אישי. כמו כן גם מרבית העובדים דיווחו על שביעות רצון גבוהה מעבודתם בארץ.

- **הבטחת זכויות העובדים**
אחת התרומות של הפיילוט מתבטאת בגיבוש הסכם העסקה אחיד שנוסח על ידי המדינה ושמסדיר את תנאי ההעסקה. היבט נוסף של שמירה על זכויות העובדים הוא השירות שנותן "הקו החם" שמפעיל CIMI בשפת העובד. השירות מעניק לעובדים מידע והכוונה ועוזר להם בהפניה לגורמים המתאימים.
- **הבטחת זכויות המטופל**
לצד שמירה על זכויות העובדים יש לשים לב לצורכי המטופלים הסיעודיים. נציגי לשכות דיווחו שהמטופלים תלויים מאוד בקבלת טיפול סיעודי ובשל החשש להישאר ללא מטפל כלל, הם נאלצים להתפשר על איכות המטפל ונענים לדרישות שכר מעבר לנדרש על פי החוזה שעליו חתמו. למשל, דווח שלאחר חודשים ספורים מהגעת העובד עם חוזה חתום שבו נקבע השכר, דורש העובד העלאה ומעמיד את המטופל במצב בעייתי שבו עליו לבחור אם להעלות את השכר או לחפש עובד אחר, דבר שלוקח זמן, עולה כסף ומכביד עליו ועל בני משפחתו.

תובנות לעתיד

להלן כמה תובנות שכדאי לשים לב אליהן בחשיבה על המשך הפיילוט ובתכנון הסכמים בילטרליים בענף הסיעוד:

ראשית, תובנות אחדות שנלמדו מן הפיילוט, וכבר מיושמות:

- **דגשים בהכשרה**
מתן דגש רב יותר להכשרה המעשית (לעומת העיונית) ולהיבטים של ציפיות ושל קשר בין-אישי; מתן דגש להיבטים תרבותיים ולמסורת. כמו כן הוספת רכיב השפה להכשרה (כגון מילון מושגים בסיסיים, שימוש בעברית בהכשרה וכו').
- **בחירת העובדים על ידי הלשכות**
בפיילוט עם הקבוצה הראשונה שהגיעה מנפאל התקשו עובדי הלשכות לבחור את עובדי הסיעוד בהליך שהתבצע במשרדי הרשות באמצעות צפייה בראיון מצולם עימם. לאור זאת, ניתנה לעובדי הלשכות האפשרות לצפות בראיונות מרחוק וכך הקלו עליהם. יתרה מכך, תוכן הראיונות שופר לאור הערות שנתקבלו מעובדי הלשכות.

כיוונים לעתיד:

- **גיוס העובדים, בחירתם והכשרתם**
במסגרת התרחבות עתידית של הגעת עובדים בענף הסיעוד במסגרת הסכמים בילטרליים יידרש להקים מערך הכשרה המבוסס על צוות מקומי במדינות המוצא. צוות זה יצטרך לספק את מספר העובדים הנדרש בקצב המתאים לביקוש. כדי להבטיח את איכות ההכשרה אפשר לפעול בכיוונים האלה: (1) הכשרת צוות הדרכה מקומי על ידי אנשי מקצוע מישראל ("train the trainers"); (2) גיבוש מערך הדרכה שיכלול היבטים מקצועיים-טיפוליים וגם את הכנת העובדים לעבודה בישראל

(מבחינה תרבותית, שפה, אוכל, מנהגים וכו'); (3) פיתוח של לומדות בשפות שונות שיבטיחו העברה של כל התכנים הדרושים ובאופן אחיד. ניתן יהיה להיעזר בלומדות אלה גם כדי לייצר סימולציות שקשה ליצור במציאות בהדרכה; (4) פיקוח על ההכשרה על ידי אנשי מקצוע מישראל. ייתכן שהדבר יחייב נוכחות של גורם מקצועי ישראלי במדינות המוצא של העובדים. אחד השיקולים להיערכות הדרושה הוא המספר הצפוי של עובדים מאותה מדינה.

כיום נערך בהכשרה ראיון מצולם עם העובד. הריאיון משמש את המדריך הישראלי לבחינת התאמת העובד לתפקיד וגם משמש את הלשכות לבחינת התאמת העובד למעסיק. אם ההכשרה תועבר על ידי צוות מקומי, יש לתת את הדעת כיצד יתבצע הריאיון ועל ידי מי. למשל אפשר לערוך ראיונות דרך סקייפ מישראל על ידי גורם מרכזי.

במסגרת הפיילוט, רשות האוכלוסין וההגירה עורכת הגרלה שקובעת מי מן העובדים יגיע לישראל. הגרלה זו היא ממנגנון העיקרי למניעת גביית דמי תיווך מן העובדים. הגרלה זו התבצעה לפני ההכשרה שנתן הצוות הישראלי. בעתיד צריך לבחון מהן ההשלכות של עיתוי ביצוע ההגרלה - לפני או אחרי ההכשרה. אם ההגרלה מתבצעת לפני ההכשרה, יש חשש שגורמים בעלי עניין ישפיעו על מי שמסיים בהצלחה את ההכשרה ואלה יגבו כספים מן העובדים. מצד שני, אם ההגרלה תיעשה אחרי ההכשרה, עולה השאלה באיזו מידה עובדים יהיו מעוניינים להשקיע בהכשרה, בלי למעשה לדעת האם יוכלו להגיע לעבודה בישראל. דבר זה קשור למשך ההכשרה ולעלותה לעובד. ככל שמשך ההכשרה הנדרשת כתנאי סף להגרלה ארוך יותר, כך יכולה להיווצר בעיה גדולה יותר להפעיל את מנגנון ההגרלה אחרי ההכשרה.

יש קושי לגייס מספיק מועמדים בעלי ידע באנגלית והכשרה או ניסיון בסייעוד. קושי זה עלה כבר בעת הגיוס לפיילוט שכלל מספר קטן של משתתפים, אולם צפוי להוות אתגר משמעותי כאשר יהיה צורך לגייס הרבה יותר עובדים. ייתכן שאפשר להתגמש בעניין הידע באנגלית כל עוד המועמד מתאים באישיותו ומראה נכונות ללמוד.

המחסור במועמדים מתאימים גרם לכך שהקורס בסרי לנקה נפתח עם מספר משתתפים קטן בחצי ממה שתוכנן (26 בפועל לעומת 60 שתוכנן). ההחלטה לקיים את הקורס עם מספר קטן של משתתפים התקבלה למרות חוסר היעילות שבדבר, עקב הרצון לממש את הפיילוט ולעמוד בהתחייבות מול סרי לנקה.

■ קצב הבאת העובדים ומספרם

אתגר מרכזי ליישום מוצלח של ההסכמים הוא היכולת להביא מספר עובדים בהיקף משמעותי ובקצב שעונה על הצרכים. בפייילוט למדנו שישנם אתגרים גם מצד ההיצע (איתור והכשרה של עובדים מתאימים) וגם מצד הביקוש לעובדים אלה (הזמנת העובדים מצד הלשכות). מלבד כיווני פעולה אפשריים שהוצגו לעיל בנוגע להיצע, כדאי לתת את הדעת גם לדרכים שיאפשרו את השמת העובדים בארץ בפרק זמן סביר לאחר ההכשרה. למשל, ניתן לתת עדיפות להשמת עובדים שמגיעים במסגרת הסכמים בילטראליים על פני עובדים שמגיעים ישירות דרך לשכות. כלומר, ליצור מנגנונים שינתבו את ההזמנות של הלשכות קודם כל לניצול מאגר העובדים שמגיעים דרך הסכמים בילטראליים.

- **הקצאת מספר העובדים בין מדינות שחתומות על הסכם בילטראלי**

כיום כל לשכה מחליטה מאיזו מדינה היא מביאה את העובדים. כאשר יש הסכם בין מדינות נשאלת השאלה כיצד יוחלט כמה עובדים מגיעים מכל מדינה. לדבר עשויה להיות משמעות מבחינת מדיניות החוץ של ישראל.
- **גורם ישראלי האחראי למימוש ההסכם**

יש לתת את הדעת לצורך בגורם ישראלי קבוע במדינות המוצא של העובדים שיהיה אחראי לכל ההיבטים של יישום ההסכמים (גיוס עובדים, הכשרה, ראינות וקשר עם רשות ההגירה בכל ההיבטים שקשורים להבאת העובדים לישראל).

גידול במספר עובדי הסיעוד שיגיעו לישראל במסגרת הסכמים בילטראליים יצריך היערכות גם מצד היחידה ליישום הסכמים בילטראליים ברשות האוכלוסין וההגירה שתצטרך לטפל במספר רב של עובדים זרים.
- **תפקיד הלשכות הקולטות**

חלק מרכזי מתפקיד הלשכות הקולטות כיום הוא גיוס העובדים מחו"ל והבאתם לישראל. תחת הסכמים בילטראליים תפקיד זה לא יהיה באחריותן ויש להגדיר מחדש את תפקידיהן. אפשרות אחת למשל היא שעובדי הלשכות יתפנו לעסוק בעיקר בהיבטים מקצועיים של השמת העובדים וליווי שוטף, ובמיוחד בשלבים הראשונים אחרי הגעת העובדים מחו"ל כדי לסייע להם בהתאקלמות. דבר זה חשוב במיוחד לאור העובדה שעבור חלק מן המעסיקים והעובדים זו הפעם הראשונה שהם מתנסים בטיפול כזה. יש צורך לדאוג לתיאום ציפיות ולתת יותר הדרכה לעובד, לזקן ולמשפחתו. הכנה טובה עשויה למתן את הקשיים ואולי אף לצמצם את מספר אי-ההצלחות בהשמה.

במקביל, נראה כי יש לבחון את ההשלכות שיש לגיוס העובדים ומיונם בידי גורם ממשלתי על הצורך במעורבות רבה יותר של גורמי ממשלה מקצועיים גם לאחר הגעת העובד לארץ, כדי לסייע ולתמוך בלשכות במילוי תפקידן.
- **פיתוח כלים להערכת עובדים למען שיפור גיוס עובדים מתאימים ומיונם**

למרות המאמץ למיין ולהכשיר את העובדים המגיעים במסגרת הפיילוט, לא ניתן להבטיח שכל העובדים המגיעים לישראל הם ברמה מספקת. לכן כדאי לשקול לפתח כלים להערכת העובדים בידי המעסיק והלשכה לאחר תקופת העסקה בארץ. הדבר יכול לסייע לממשלת ישראל ולממשלות ממדינות המוצא של העובדים ללמוד מן הניסיון המצטבר וכך לשפר את גיוס העובדים שיגיעו בעתיד ומיונם.

לסיכום, חתימה על הסכמים בילטראליים להסדרת ההגעה של עובדים זרים בענף הסיעוד לישראל היא כלי חשוב ליצירת איזון בין מתן מענה לאנשים עם מוגבלות בתפקוד (שמספרם הולך וגדל עם הזדקנות האוכלוסייה) לבין שמירה על זכויות עובדים. הלקחים מן הפיילוט יכולים לסייע לממשלה ולגורמים המעורבים ביישום הסכמים בעתיד.

6. מקורות

- אברהם, י., תמיר, י. (2012). חלופות לעובדים זרים בסיעוד. בטחון סוציאלי 88: 65-96.
- אילון, ל., גרין, א., אליאב, ת., אסיסקוביץ, ש., שמלצר, מ. (2013). שירותי סיעוד ביתיים לזקנים, דו"ח מחקר. המוסד לביטוח לאומי ואוניברסיטת בר-אילן.
- אסיסקוביץ, ש. (2016). היבטים בביטוח סיעוד. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי.
- אקשטיין, צ. (2010). העסקת עובדים זרים. פורום קיסריה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-צורי, ר. (2010). בעלי היתר להעסקת עובדים זרים בסיעוד-מבט על. ירושלים: מינהל מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.
- ברודסקי, ג., נאון, ד., רזניצקי, ש., בן-נון, ש., מורגנשטיין, ב., גרא, ר., שמלצר, מ. (2004). מקבלי גמלת סיעוד - מאפיינים, דפוס קבלת עזרה פורמלית ובלתי פורמלית וצרכים בלתי מסופקים. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי. דמ-440-04.
- ברודסקי, ג., רזניצקי, ש., כהן, י. (2013). תוכנית נסיונית למתן גמלאות כספיות במסגרת חוק ביטוח סיעוד. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מחקרים לדיון 112.
- ברודסקי, ג., כהן, י. (2016). ממצאים ממחקר מלווה של התכנית למתן גמלאות כספיות במתכונת ארצית במסגרת חוק ביטוח סיעוד. ירושלים: מנהל המחקר, המוסד לביטוח לאומי.
- משרד התמ"ת. (2012). דוח התקדמות ביישום המלצות הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD). ירושלים: המחבר.
- דוח מסכם והמלצות - הוועדה לבחינת סוגיית העובדים הזרים בענף הסיעוד: הבאה, תיווך וטיפול (2014). ועדה ציבורית בראשות ד"ר שושני.
- דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת ענף הסיעוד. (2006). יו"ר רביב סובל, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
- דוח הצוות הבין-משרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים. (2004). יו"ר יעל אנדרון, דאז, המשנה לממונה על התקציבים, משרד האוצר.
- הוועדה המיוחדת לבחינת בעית העובדים הזרים, המלצות לרפורמה מקיפה בטיפול בבעלי צרכים סיעודיים בישראל. (2011). יו"ר חבר הכנסת יעקב כ"ץ, כצ"ה, הכנסת ה-18.
- המוסד לביטוח לאומי. (2012). סקירה שנתית. ירושלים: המחבר.
- המוסד לביטוח לאומי. (2017). רחון סטטיסטי. ירושלים: המחבר.

- זעירא, ג., ומשה נ. (2015). סוגיות בהעסקה של זרים בישראל. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- זעירא, ג. (2016). העסקת עובדי סיעוד בבית המטופל. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר והמידע.
- נתן, ג. (2011). הטיפול באנשים עם צרכים סיעודיים צורכי כוח-אדם ומדיניות תעסוקה בענף הסיעוד. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2011). הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2010). זכויותיהם וחובותיהם של מעסיקים ושל עובדים זרים בענף הסיעוד. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2010). העסקת עובדים זרים בענף הסיעוד באמצעות תאגידים. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2009). עובדים זרים בישראל - סוגיות מרכזיות ותמונת מצב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2008). בחינת הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בענף הסיעוד. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- נתן, ג. (2007). מעמדם של עובדים זרים, גיוסם והעסקתם סקירה משווה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- עידה, י. (2012). רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל. סדרת ניירות מדיניות, מרכז טאוב.
- קמפ, א., כפיר, נ. (2012). הפוליטיקה של רפורמות והבניית בעיה חברתית: מגמות במדיניות הגירת עבודה בישראל בשנות האלפיים. מגמות 48 (4-3): 572-535.
- רייכמן, ר., קושנירוביץ נ. (2015). השפעתם של הסכמים בילטרליים. אקדמית רופין ו-CIMI.
- רשות האוכלוסין וההגירה והמרכז הבינלאומי להגירה וקליטה -CIMI. (2016). עובדים זרים בישראל.
- Colombo, F. & Muir, T. (2015). Developing a Skilled Long-Term Care Workforce. *Longterm Care Reforms in OECD Countries*, p.197-255.
- Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J., & Tjadens, F. (2011). *Help Wanted. Providing and Paying for Long-Term Care*. Paris: OECD Publishing.
- Dhillon, I., Clark, M., & Kapp, R. (2010). *Innovations in Cooperation: A Guidebook on Bilateral Agreements to Address Health Worker Migration*. Queenstown, MD: Aspen Institution.
- Eckstein, Z. (2008). *Report of the non-Israeli Workers Policy Committee*. Jerusalem: Ministry of Finance.
- Fujisawa, R. & Colombo, F. (2009). The Long-Term Care Workforce: Overview and Strategies to Adapt Supply to a Growing Demand. *OECD Health Working Papers*, No. 44, OECD publishing, © OECD. doi:10.1787/225350638472.

- Kemp, A. (2010). Reforming Policies on Foreign workers in Israel. *OECD, Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 103, OECD publishing.
- Mestheneos, E., Triantafyllou, J. (Eds.) (2005). *Supporting Family Carers of Older People in Europe - The Pan-European Background Report Empirical Evidence, Policy Trends and Future Perspectives* ISBN 3-8258-9121-6. Lit Verlag, Hamburg.
- OECD. (2010). *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies – Israel*. OECD Publishing.
- OECD. (2005). *Ensuring quality long-term care for older people*. OECD Publishing.
- OECD. (2013). *International Migration Outlook 2013*. OECD Publishing
- O’Shea, E., & Walsh, K. (2010). *The role of migrant care workers in ageing societies: report on research findings in the United Kingdom, Ireland, Canada and the United States*. Geneva: Switzerland: International Organization for Migration; 2010. IOM Migration Research Series 41.
- Wickramasekara, P. (2015). *Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers: A Review*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2636289>