

■ סדרת ניירות מדיניות ■

רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל

מעבר מ"הסדר הכבילה"
ל"הסדר התאגידיים"

יורם עידה

נייר מדיניות מס' 2012.03

ירושלים, תשרי תשע"ב, ספטמבר 2012

עריכה : דלית נחשון-שרון
הכנה לדפוס : רותי לרנר

כתובת המרכז : רחוב האר"י 15, ירושלים
טלפון : 02-5671818
פקס : 02-5671919

דואר אלקטרוני : info@taubcenter.org.il
כתובתנו באינטרנט : www.taubcenter.org.il

נדפס בדפוס מאור-ולך, ירושלים

רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל

מעבר מ"הסדר הכבילה" ל"הסדר התאגידי"

יורם עידה*

תקציר

עד שנת 2005 הותרה העסקת עובדים זרים בישראל רק באמצעות הסדר העסקה מגביל שכונה "הסדר הכבילה". במסגרת ההסדר עובד זר היה רשאי לעבוד רק אצל מעסיק מסוים שקיבל היתר להעסקתו. החל בשנה זו, בהתאם להמלצות ועדת אנדורן (הצוות הבין-משרדי לבחינת הסדר העסקת עובדים זרים בישראל, להלן ועדת אנדורן, 2004), הונהגה רפורמה כוללת בהעסקת עובדים זרים בענף הבנייה, ובמסגרתה בוטל "הסדר הכבילה" ויושמה שיטה חלופית, שכונתה "הסדר התאגידי". על פי החלופה הותרה העסקת עובדים זרים במכסות מצומצמות, בתשלום אגרות והיטלי העסקה שונים, רק באמצעות תאגידי כוח אדם מורשים. ממצאי המחקר הנוכחי, שבחן את השלכות הרפורמה על עובדים זרים ומעסיקיהם, מצביעים על כך שהרפורמה שיפרה באופן משמעותי את תנאי ההעסקה של העובדים הזרים בענף הבנייה, הפחיתה את כדאיות המעבר להעסקה בלתי חוקית, ואף יצרה תמריץ כלכלי לעובד לעזוב את הארץ בתום תקופת ההיתר. העלייה בשכר העובדים, שהתווספה לאגרות ולהיטלים שהוטלו על מעסיקי העובדים הזרים, ייקרה את העסקת העובדים הזרים בתחום הבנייה והביאה להפחתת כדאיות העסקתם, כצעד משלים לקיצוץ במספר ההיתרים בענף. הרפורמה גם תרמה לשילוב מחדש של עובדים ישראלים ופלסטינים בענף זה.

* ד"ר יורם עידה, אוניברסיטת תל אביב, החוג למדיניות ציבורית.

המחבר רוצה להודות למי שסייעו בקידום ובשיפור המחקר: פרופ' דן בן דוד, מנהל מרכז טאוב; פרופ' איל קמחי, סגן מנהל מרכז טאוב; פרופ' ערן ישיב, אוניברסיטת תל אביב; מר בני פפרמן וגב' רונית הריס, מינהל מחקר תכנון וכלכלה במשרד התמ"ת; מר נאيف הינו, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד הפנים.

במקביל לכך, בהתייחס לעתירה שהגישו ארגוני זכויות האדם בישראל כנגד "הסדר הכבילה", לא נמצאו סימוכין לטענותיהם של ארגונים אלו שניסו להביא לביטול של ההסדר החדש – בעיקר בטענה של יצירת קרטל מעסיקים בין תאגידי כוח האדם, המביא לתיאום בין השותפים בו בנוגע לתנאי ההעסקה של העובדים. עם זאת, בחינה של מידת יישום המלצות ועדת אנדרון (2004) והמלצות נוספות של ועדת אקשטיין (הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, להלן ועדת אקשטיין, 2007) ביחס לענפים העיקריים בהם מועסקים עובדים זרים בישראל, מגלה שהן יושמו באופן חלקי, אם בכלל. עקב כך, מספר העובדים הזרים בענף הבנייה בישראל לא פחת במידה שנקבעה, ובענף החקלאות, בו לא יושמו כלל המלצות שתי הוועדות שלעיל, אף חלה עלייה במספר ההיתרים בשנים האחרונות. בעקבות המחקר מומלץ ליישם את "הסדר התאגידי" בענף החקלאות, בו עדיין משתמר "הסדר הכבילה", על מנת להביא לשיפור תנאי ההעסקה של העובדים הזרים, ובמקביל – להקטין את הביקוש לעובדים זרים בענף זה מצד המעסיקים. כמו כן, יש צורך בהתערבות משמעותית של הממשלה בהליך גיוס העובדים בארצות המוצא, באמצעות גופי פיקוח, ובבניית מסגרת של הסכמים והסדרים בינלאומיים, שיבטיחו שעובדים לא יידרשו לשלם דמי תיווך, או לפחות יודאו שסכומים אלו יהיו בסדרי גודל סבירים.

רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל

מעבר מ"הסדר הכבילה" ל"הסדר התאגידי"

יורם עידה

מבוא

העסקת עובדים זרים תפסה תאוצה רבה בישראל מתחילת שנות התשעים של המאה הקודמת. התקוממות הפלסטינים ביהודה, בשומרון ובעזה, שהיוו את מרבית העובדים בענף הבנייה, יצרה מחסור בידיים עובדות בענף זה. המחסור החריף ביתר שאת על רקע גלי העלייה הגדולים ממדינות חבר העמים לשעבר, שיצר צורך בפתרונות דיור מהירים לעולים.

אחת הסיבות המרכזיות להתנגדות של מדינת ישראל עד אז להעסקת עובדים זרים הייתה החשש שחלק מן העובדים לא יעזוב את הארץ בתום תקופת ההיתר, ישתקע בה באופן קבוע וידרוש מעמד והכרה, תוך איום על צביונה היהודי. חשש זה התבסס על ניסיון בינלאומי מצטבר, בעיקר במדינות מערב אירופה. סיבה מרכזית נוספת הייתה החשש שאותם עובדים, המוכנים לעבוד בשכר נמוך יחסית, ידחקו החוצה עובדים לא-מיומנים מקומיים, גם במקצועות שאין בהם מחסור בידיים עובדות, וכתוצאה מכך האבטלה תעמיק ותחריף את אי-השוויון במשק.

מטעמים אלו קבעה המדינה הסדרי העסקה מגבילים ביותר להעסקת עובדים זרים בהשוואה למדינות אחרות בעולם (פישר, 1996; דהאן, 2001), שמטרתם העיקרית הייתה למנוע השתקעות של העובדים הזרים בישראל: ראשית, תקופת השהייה המקסימלית הוגבלה ל-27 חודשים, ובסיומה חויבו העובדים לצאת מהארץ. שנית, נאסר על העובדים להביא איתם בני משפחה לתקופת השהייה.

שלישית, הבאת עובדים זרים אושרה במכסות ענפיות בלבד רק לענפים בהם נוצר מחסור חריף בידיים עובדות – הבנייה, החקלאות, התעשייה והסיעוד – ללא אפשרות מעבר בין ענפים. רביעית, העובד היה רשאי לעבוד רק אצל מעסיק מסוים שקיבל את ההיתר להעסקתו (להלן: הסדר הכבילה¹). המשמעות הפרקטית של המגבלה האחרונה מבחינת העובדים הייתה שניטישה של המעסיק בעל ההיתר, מכל סיבה שהיא, גם אם נעשתה לטובת מעסיק אחר באותו ענף אליו השתייך העובד, הביאה לאובדן חוקיות השהייה והעבודה בישראל. העובד, אם נתפס, צפוי היה לכליאה, בדרך כלל בת כמה ימים, ולגירוש חזרה לארץ המוצא.

למרות הסיכונים המתוארים לעיל, התופעה של עובדים שנטשו את מעסיקיהם החוקיים הלכה והחמירה עם הזמן. אחד המאפיינים המעניינים בתופעה זו היה, שחלק נכבד מאותם עובדים לא המתין לתום תקופת ההעסקה החוקית אלא נטש את המעסיק החוקי סמוך מאוד למועד הגעתו לישראל, מה שלכאורה מעיד על התנהגות בלתי רציונלית מצידם. מחקר שנערך בקרב עובדים זרים בענף הבנייה (עידה, 2004) בחן את ההשערה שתופעת הנטישה לא הייתה אלא תגובה של העובדים לתנאי העסקה ירודים מצד מעסיקים בעלי אשרות, שניצלו את יחסי הכוחות הבלתי מאוזנים בין עובדים למעסיקיהם, שנבעו מ"הסדר הכבילה", לפגיעה בתנאי ההעסקה של העובדים הזרים. ממצא נוסף מאותו מחקר העלה שעובדים מסוין, שהיו – ועדיין מהווים – קבוצה עיקרית בקרב העובדים הזרים בענף הבנייה בישראל, חויבו לשלם סכומי עתק, במונחי ארץ המוצא, עבור רישיון העבודה שלהם בישראל.

בחודש פברואר 2002 עתרו ארגוני זכויות אדם לבית הדין הגבוה לצדק² (בג"צ 4542/02), בטענה שהמדיניות של "הסדר הכבילה" היא בלתי סבירה באופן קיצוני. הם טענו כי מדיניות זו מביאה לפגיעה חמורה בזכויות האדם של העובדים הזרים, בכבודם, בחירותם ובזכויותיהם על פי משפט העבודה, הופכת אותם לרכושם של מעסיקיהם, ומאיינת את זכותם לחופש עיסוק במונח הבסיסי הגרעיני.

¹ הסדר העסקה מגביל זה זכה לכינוי "הסדר הכבילה", מפני שבפועל ההסדר ככל את העובד למעסיק בעל ההיתר.

² העותרים: מרכז אדוה והעמותות "קו לעובד", "מוקד סיוע לעובדים זרים", "האגודה לזכויות האזרח בישראל", "רופאים למען זכויות אדם", ו"מחויבות לשלום וצדק חברתי" נגד המשיבים: מדינת ישראל, שר הפנים, שר העבודה והרווחה, התאחדות הקבלנים והבונים ואיגוד מגדלי הפרחים - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ.

באפריל 2002 מינה שר האוצר צוות בין-משרדי, שתפקידו היה לקבוע עקרונות להסדר העסקה חדש בתחום העסקת עובדים זרים בישראל (הצוות הבין-משרדי לבחינת הסדר העסקת עובדים זרים בישראל, להלן ועדת אנדורן, 2004). הצוות המליץ לבסס את שיטת העסקתם של העובדים הזרים בישראל על מודל חדש של העסקה באמצעות תאגידי כוח אדם מורשים (להלן: "הסדר התאגידים"). על פי מודל זה, שהומלץ ליישמו בענפי הבנייה והחקלאות בלבד, לא יינתנו היתרי ההעסקה למעסיק על בסיס פרטני והעובדים יועסקו על-ידי מספר מוגבל של תאגידים, המורשים להעסיק עובדים זרים באותו ענף, וכל תאגיד יוכל להעסיק כמות מוגבלת בלבד של עובדים. מתן הרישיון לתאגיד יותנה בתשלום לאוצר המדינה, וגובהם של דמי הרישיון אמור לשקף את הפער בין עלות ההעסקה של עובד זר לבין עלות העסקת עובד ישראלי.

התאגידים יישאו בחובה לשלם לעובדים את שכרם ולהבטיח להם את התנאים הסוציאליים שהם זכאים להם על פי דין. כמו כן נקבע כי תיקבע חובת תשלום שכר מינימום לעובד זר לפי היקף עבודה של 236 שעות בחודש (50 שעות נוספות). בו זמנית נדרש המעסיק לנהל רישום שעות עבודה של העובד, ואם נמצא כי העובד הועסק בהיקף שעות רחב יותר, המעסיק יהיה חייב לשלם לו שכר שלא יפחת משכר המינימום להיקף עבודתו בפועל. התאגיד גם יהיה חייב להפקיד סכום כסף קבוע בכל חודש לפיקדון על שם העובד בלי לנכות את סכום הפיקדון משכרו. עובד זר המבקש לעזוב את ישראל יהיה זכאי לקבל את הכספים שנצברו על שמו בפיקדון. אם העובד עזב את הארץ לאחר תום המועד החוקי לשהייתו בישראל, ינוכו מכספי הפיקדון שצבר הוצאות ההרחקה החלות עליו לפי חוק הכניסה לישראל, וכן סכומים בשיעורים משתנים, בהתאם לזמן שחלף מתום המועד החוקי לשהייתו בישראל. המלצות אלו, לצד מדיניות של צמצום במספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים, אמורות היו לפעול להקטנת מספר העובדים הזרים בענפי הבנייה והחקלאות ולהגדלת מספר הישראלים המועסקים בענפים אלו.

ועדת אנדורן קיימה דיון מעמיק באפשרות לבטל כליל את "הסדר הכבילה" ולאפשר לעובדים לעבוד ישירות אצל המעסיקים בפועל ולא אצל תאגידים מורשים. היא הגיעה למסקנה כי מתן חופש מוחלט לעובדים הזרים לא יביא להעלאה מספקת בעלות העסקתם ולהפחתת ניצולם, כיוון שעובד זר, כעובד שאינו מאורגן ופועל בסביבה שאינה סביבתו הטבעית, לא יוכל לדרוש מחיר גבוה תמורת עבודתו.

כמו כן, לא ניתן יהיה לפקח באופן ראוי על שמירת זכויותיהם של העובדים הזרים, על מספרם ועל תשלומי האגרות וההיטלים בגין העסקתם, כאשר יהיו בארץ אלפי מעסיקים של עובדים זרים ותתנהל תנועה בלתי פוסקת של עובדים זרים בין המעסיקים השונים. כמו כן, מעבר חופשי בין מעסיקים לא יאפשר לצבור עבור העובד כסף שיינתן לו עם יציאתו מהארץ, וכך לא ניתן יהיה להשתמש באחד התמריצים היעילים להוצאת עובדים זרים מן הארץ.

דעתם של העותרים לא הייתה נוחה מהסדר ההעסקה באמצעות תאגידי כוח האדם, מפני שלפי עמדתם, הסדר זה יוליד דפוס חדש של כבילה והשלכותיו עלולות להיות קשות משל קודמו, היות שהעובד יהיה כבול לתאגיד כוח האדם תחת הכבילה למעסיק בפועל. מאחר שמטרת תאגידי אלו היא להרוויח כסף, יש לצפות לכך שהם יערימו קשיים ומכשולים על מעבר של עובדים מתאגיד זה לאחר באמצעים שונים. נוסף לכך, נוכח העובדה ששכרם של העובדים משולם על-ידי התאגיד ולא על-ידי המעסיק בפועל, הרי שאין כל משמעות להצעות שכר גבוהות יותר מצד מעסיקים בפועל, ויש לצפות כי תוספת שכר, ככל שתוצע כזו, לא תמצא את דרכה לכיסו של העובד. כמו כן, רישוי מספר מוגבל של תאגידי עלול להביא ליצירת קרטל בין התאגידיים, לצורך תיאום של גובה שכר העובדים ותנאי העסקתם. תיאום מסוג זה יהפוך את אפשרות המעבר לפיקציה חסרת משמעות, וכך גם את הרציונל בדבר הגברת התחרות בשוק העסקת העובדים הזרים.

בג"צ קיבל את העתירה בדבר ביטול "הסדר הכבילה" וקבע שמדובר בהסדר הפוגע בזכויות יסוד של העובדים פגיעה שאינה מידתית. עם זאת, לא נתקבלה הבקשה להורות למשיבים לקיים הסדר "כבילה ענפית", ונקבע כי על המשיבים מוטלת החובה לגבש הסדר שקול ומאוזן, אשר יהיה בו כדי להבטיח את תכלית הפיקוח על שהייתם והעסקתם של עובדים זרים בישראל מחד גיסא, ואת התכלית בדבר שמירת זכויותיהם היסודיות מאידך גיסא.

המלצות הצוות הבין-משרדי הוגשו לממשלה באוגוסט 2004, ואומצו באותו יום על-ידי הממשלה (החלטת ממשלה 2446). בכך נסללה הדרך ליישום "הסדר התאגידיים" בישראל. בשלב הראשון, החל בחודש מאי 2005, יושם הסדר זה בענף הבנייה בלבד. 43 תאגידיים זכו במסגרת תחרותית במכרז לקבלת רישיונות והיתרים לשמש כקבלני כוח אדם לעניין העסקת עובדים זרים בענף זה. מאז ועד היום,

העסקה באמצעות תאגיד כוח אדם היא הדרך היחידה האפשרית עבור מעסיקים המעוניינים להעסיק עובדים זרים בענף הבנייה.

בשנת 2007 הוקמה ועדה נוספת לטיפול בבעיית העובדים הזרים בישראל (הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, להלן ועדת אקשטיין). בוועדה הועלו המלצות להמשך הטיפול בנושא העסקת עובדים זרים בישראל: בנוגע לענף הבנייה, המליצה הוועדה על יישום החלטת הממשלה 446 (2006) לצמצום מכסת העסקת זרים בענף הבנייה, כך שהחל בשנת 2010 תותר העסקת מומחים בלבד ובהיקף זעיר. בענף הסיעוד הסתפקה הוועדה בהמלצה למתן את קצב הגידול במספר העובדים הזרים השוהים בישראל, בפרט אלה השוהים במדינה כבר תקופה ממושכת, כדי למנוע השתקעות בארץ. בתחום החקלאות המליצה הוועדה על שורה של צעדים: ראשית, תותר העסקת עובדים זרים קבועים בחקלאות רק במשקים באזור הספר המרוחק, כך שמספר העובדים הזרים יפחת בהדרגה מ-29,000 ל-5,000 עד סוף שנת 2014, כאשר הכל יועסקו בספר המרוחק. בשאר אזורי הארץ יועסקו עובדים זרים עונתיים לפי מכסות. עוד המליצה הוועדה על ייקור עלות עובדים אלו למעסיקים ב-40 אחוז לפחות.

מטרתו הראשונה של המחקר הנוכחי היא לבחון את השפעות הרפורמה על העסקת עובדים זרים בתחום הבנייה, הענף היחיד שבו יושמה הרפורמה עד כה בישראל, על העובדים הזרים ועל מעסיקיהם. הכוונה היא לבחון מצד אחד את השלכות המעבר למתכונת ההעסקה החדשה על תנאי ההעסקה וזכויותיהם של העובדים הזרים מסין, קבוצה המהווה את עיקר העובדים הזרים בענף, ואת מידת הכדאיות במעבר להעסקה בלתי חוקית מבחינת עובדים אלו; ומצד שני – את השפעת הרפורמה על מידת הכדאיות הטמונה בהעסקת עובדים אלו מבחינת המעסיקים הישראלים בענף הבנייה, ואת השפעתה על מספר העובדים המועסק בענף זה. במקביל ייבחנו השפעות הרגולציה הממשלתית והמגבלות בתחום זה על מידת התחרותיות בהעסקת עובדים זרים בענף הבנייה בישראל.

מטרתו השנייה של המחקר היא לבחון את ביצוע המלצות ההמשך של ועדת אקשטיין (2007) באשר לטיפול בנושא העובדים הזרים בישראל, הן בענף הבנייה והן בענפים אחרים בהם מועסקים זרים בישראל, ובענף החקלאות בפרט.

על רקע שתי המטרות שהוצגו לעיל ייבחנו הנושאים הבאים:

א. האם הרפורמה בענף הבנייה שיפרה את תנאי ההעסקה של העובדים הזרים בענף, ואם כן – באיזו מידה?

ב. האם הרפורמה בענף הבנייה הביאה לייקור העסקת עובדים זרים בענף זה ולצמצום מספרם, ואם כן – באיזו מידה?

ג. האם הרפורמה בענף הבנייה עשויה להפחית את תופעת ההעסקה הבלתי חוקית, ואם כן – באיזו מידה?

ד. האם הרפורמה בענף הבנייה עשויה להמריץ את העובדים לעזוב את הארץ בתום תקופת ההיתר, ואם כן – באיזו מידה?

ה. האם קיימת תחרותיות בין תאגידי כוח האדם בתחום הבנייה, ואם כן – באיזו מידה?

ו. האם המלצות ועדת אנדרון וועדת אקשטיין יושמו בענף הבנייה ובענפים אחרים בהם מועסקים עובדים זרים בישראל, ואם כן – באיזו מידה?

מבנה העבודה הוא כדלקמן: בסעיף 1 תוצג סקירת הספרות המתמקדת בעיקר בהשפעות הכלכליות, החברתיות והפסיכולוגיות הנלוות להעסקת מהגרי עבודה על המדינה המארחת. בסעיף 2 יוצגו המתודולוגיה, מקורות הנתונים ששימשו לעבודה, ממצאי המחקר על תנאי ההעסקה של עובדים זרים בענף הבנייה בישראל במסגרת "הסדר התאגידי" וכן ניתוחים סטטיסטיים שונים. סעיף 3 כולל ניתוח של הממצאים ודיון בהם, ובסעיף 4 מוצגות מסקנות והמלצות.

1. ההשפעה של העסקת עובדים זרים על המדינה המארחת בתחומים שונים: סקירת ספרות קצרה

א. השפעות כלכליות של העסקת עובדים זרים על שוק העבודה במדינה המארחת

מתוך המלצות הוועדות השונות שהוקמו לשם קביעת מדיניות לטיפול בעובדים לא-ישראלים (ועדת אנדרון, 2004; ועדת אקשטיין, 2007) עולה שהרציונל הכלכלי העיקרי להפעלת מדיניות לצמצום מספר העובדים הזרים, כפי שהונהגה בישראל בשנים האחרונות, הוא ההשפעה השלילית של העסקת עובדים אלו על שוק העבודה. השפעה זו באה לידי ביטוי בדחיקת עובדים מקומיים לא-מיומנים משוק העבודה או לתעסוקה בשכר נמוך. כפועל יוצא מתרחבים ממדי העוני ואי-השוויון בהכנסות של התושבים המקומיים. מן הספרות עולה כי להעסקת זרים יש השפעות כלכליות חיוביות ושליליות על שוק העבודה במדינה המארחת. מצד אחד, קליטת עובדים זמניים בוגרים, המוכנים לעבוד בשכר נמוך יחסית, היא מעין סובסידיה למדינה המארחת, היוצאת נשכרת מכך שהיא מקבלת עובדים שקיבלו הכשרה במדינה אחרת – על חשבון אותה המדינה. הנשכרים העיקריים מהעסקתם של העובדים הזרים הם המעסיקים בענפים שבהם ניתנים היתרים להעסקת עובדים זרים. התועלת הכספית למשק הישראלי מהעסקה של 50,000 מהגרי עבודה בענף הבנייה בשנת 1999 הוערכה על בסיס זה בסכום של בין 1.9 ל-5.9 מיליארד ש"ח, וכ-75-70 אחוז מסכום זה היא התועלת לקבלנים (פרלמן, אקשטיין ורבקאי, 1999). למדינה המארחת יש יתרון נוסף, הנובע מכך שהיא אינה נושאת כמעט בעלויות הספקת השירותים החברתיים, כמו שירותי חינוך, בריאות ורווחה למשפחותיהם של מהגרי העבודה, מפני שבמרבית המקרים עובדים זמניים אלו משאירים את משפחותיהם מאחור, בארץ המוצא (Dreby, 2007).

השפעת העובדים הזרים על העובדים המקומיים תלויה ברמת המיומנות שלהם יחסית לעובדים המקומיים (Borjas, 2006). כניסה של עובדים זרים לא-מיומנים נושאת השפעה שלילית על תחלופה של עובדים לא-מיומנים מקומיים, ומתבטאת בירידה בשכר ובירידה במספר המועסקים בקרב קבוצה זו. מחקרים נוספים מחזקים את ההנחה בדבר ההשפעה השלילית של כניסת עובדים זרים לא-מיומנים על העובדים הלא-מיומנים המקומיים, הבאה לידי ביטוי בירידה בשיעור

ההשתתפות של עובדים מקומיים לא-מיומנים בכוח העבודה ובהגדלת אי-השוויוניות בשכר (Antonji and Card, 1991; Borjas, Freeman and Katz, 1997; McCarthy and Vernez, 1997). לעומת זאת, לכניסה של עובדים זרים לא-מיומנים יש השפעה חיובית, של השלמה, על עובדים מקומיים מיומנים, והיא מתבטאת בביקוש מוגבר לעובדים אלו בשוק העבודה – דבר שמביא לעלייה בשכר ולעלייה בשיעור התעסוקה בקרב עובדים מיומנים. מחקר שבדק את השפעת העובדים הלא-ישראלים על שכר העובדים הישראלים (גוטליב, 2002) מצא השפעה חיובית של השלמה על שכר ישראלים בעלי השכלה גבוהה (בעלי יותר מ-12 שנות לימוד). עלייה במספר הזרים הביאה לעלייה בשכר הריאלי של עובדים אלו בכל הענפים בהם מועסקים זרים - פרט לענף הבנייה, בו ההשפעה לא נמצאה מובהקת. במקביל נמצא שלעלייה במספר העובדים הלא-ישראלים הייתה השפעה שלילית של תחלופה על שכר ישראלים מעוטי השכלה (בעלי פחות מ-12 שנות לימוד). ממצאי המחקר אף הראו שככל שהדרישות המקצועיות של התפקיד היו נמוכות יותר, כך ההשפעה השלילית הייתה חזקה יותר ומובהקת יותר. ממצאי אותו מחקר, שבחן גם את השפעת העסקת עובדים לא-ישראלים על שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, מראים גם כי שיעור ההשתתפות של קבוצת מעוטי השכלה בקרב הישראלים בכוח העבודה ירד עם העלייה במשקל העובדים הזרים בקרב המועסקים. קמפ ורייכמן (2003) מצאו כי עקב העסקתם של עובדים זרים בענף הבנייה ירד מספר הטייחים הישראלים ב-60 אחוז, מספר הטפסנים ירד ביותר מ-30 אחוז ומספר הברזלנים – בכ-38 אחוז. בסך הכל מספר העובדים הישראלים המקצועיים בענף הבנייה ירד ב-27 אחוז, ומספר העובדים הלא-מקצועיים הישראלים – ב-56 אחוז.

ב. ההשפעות החברתיות והפסיכולוגיות של העסקת זרים על מקומיים

במישור החברתי, ההשפעות השליליות של העסקת עובדים זרים מתבטאות בעיקר בהתרחבות מוקדי ההזנחה והמצוקה – כפי שניתן לראות בריכוזי עובדים זרים, בעיקר בשכונות דרום תל אביב – ובהגדלת העומס על תשתיות ציבוריות בתחומי חינוך, בריאות ורווחה. כמו כן, התרחבות של קבוצות מיעוטים באוכלוסייה שזיקתן לזהות הלאומית רופפת עלולה לערער את הלכידות החברתית, וכרוכה בהתמודדות עם שאלות מוסריות ומשפטיות הנוגעות למעמדם של העובדים הלא-ישראלים ובני משפחותיהם.

על בסיס התרחבות תופעת העובדים הזרים בעולם, הולכות ומתרחבות גם תופעות של שנאת זרים (קסנופוביה) מצד מקומיים (Canetti-Nisim and Pedahzur, 2003). מחקרים שבחנו את היחס של מקומיים בישראל כלפי עובדים זרים (Raijman and Semyonov, 2004) העלו שיהודים וגם ערבים מתנגדים למתן שוויון זכויות לעובדים זרים בתחומי החינוך, הבריאות, הדיור והרווחה. האנטיגוניזם של המקומיים כלפי עובדים זרים יכול להיות מוסבר באופן חלקי באיום שנוצר על רווחתם החברתית-כלכלית ועל זהותם הלאומית והדתית. חלק אחר של התגובה, שאינו יכול להיות מוסבר באיומים אלו, מוסבר באמצעות מאפיינים חברתיים-כלכליים, אתניות ונטיות פוליטיות. כמו כן, למדיניות הממשלה כלפי עובדים זרים, המציגה אותם כגורם בעל השפעה שלילית על תעסוקה ורווחה בקרב מקומיים, יש השפעה רבה על היחס של המקומיים כלפיהם.

ג. ארעיות ומעמד במדינה המארחת כגורמים המשפיעים על שכר העובדים הזרים

מחקרים שעסקו בהשפעת הארעיות על שכר העובדים הזרים בעולם ועל מידת הפגיעה של העסקתם בעובדים המקומיים מצאו, ששכרם של עובדים זרים ארעיים היה בדרך כלל נמוך יחסית לשכרם של עובדים זרים שהשתקעו במדינה המארחת. Brownell (2010), שבחן הבדלי שכר בקרב מהגרי עבודה שעברו ממקסיקו לארצות-הברית, מצא ששכרם של מהגרי עבודה זמניים היה נמוך ב-12 אחוז משכרם של מהגרים קבועים. כאשר הון חברתי והון אנושי נשמרו מבוקרים, הבדלי השכר מצטמצמים לרמה של 7.4 אחוזים. בקרב קבוצת הנשואים, המהגרים הזמניים השתכרו 9.6 אחוזים פחות ממהגרים הקבועים. מבחינת מידת הפגיעה בעובדים המקומיים שיוצרת מהעסקת עובדים זרים, יש דעות לכאן ולכאן. בחלק מהמחקרים, בעיקר באלה שניסו לבחון את ההשפעה של מהגרים ממקסיקו על שוק העבודה בארצות-הברית (Massey, Durand, and Malone, 2002) נטען כי מבחינת העובדים המקומיים הגירה זמנית עדיפה על הגירה קבועה, משום שכך משך זמן הפגיעה בעובדים המקומיים קצר יחסית. במחקר אחר (Brownell, 2010) נטען שבמסגרת ההגירה הזמנית רק הפרט זמני, אך השיטה ומסגרת הביקוש לעובדים בשכר נמוך אינם זמניים, ולכן מסגרת זו אינה מספקת הגנה מפני התחרות שהגירת העבודה מציבה בפני עובדים מקומיים. להפך: השכר הנמוך שמהגרים זמניים

מוכנים להסתפק בו – בעיקר בענפים כמו חקלאות ובנייה, המשופעים בעובדים ארעיים – אף משפיע באופן שלילי על השכר הכללי המשולם בענפים אלו. יש לציין כי השכר הנמוך המשולם לעובדים אלו נובע מהמעמד הזמני שלהם, ולא ממאפייני ההון האנושי והחברתי שלהם.

מבחינת ההשפעה של התפיסה הכלכלית-חברתית במדינה המארכת על אפליית העובדים הזרים, מחקר שבחן את היחס בין השכר לשעה שמקבלים העובדים המקומיים בשבדיה ובאנגליה לשכר שמקבלים מהגרי עבודה במדינות אלה (Kesler, 2011), העלה שהבדלי השכר היו קטנים יותר בשבדיה – מדינה סוציאל-דמוקרטית, המתאפיינת ברמת אי-שוויון נמוכה יחסית. רצונם של מהגרי עבודה לשפר את מצבם בשוק העבודה עשוי גם לדחוף אותם לפעול למען התאזרחות בארץ המארכת, אף שמחקר בתחום זה בגרמניה ובהולנד (Euwals, Dagevos, Gijssberts, and Roodenburg, 2010) מצא הבדלים בכדאיות מהלך זה בין שתי מדינות אלו, הנובעים, ככל הנראה, מהבדלים מוסדיים.

המדיניות של ממשלות ישראל ביחס לעובדים זרים לאורך השנים מבוססת על הנחה שמדובר בעובדים ארעיים, שיש לפקח על העסקתם ולא על שילובם בחברה הישראלית. לכן הם בדרך כלל מחזיקים בעבודות הפחות נחשקות בשוק העבודה, זוכים לשכר נמוך יחסית ולתנאי העבודה הגרועים ביותר. נוסף לכך, אין הם זוכים להגנה של האיגודים המקצועיים הישראליים (Amir, 2002).

מעמדו של העובד (חוקיות מול אי-חוקיות שהייה והעבודה בארץ המארכת) אמור להיות גורם המשפיע על גובה השכר המשולם לו כאשר משתנים אחרים, כמו הון אנושי וחברתי, נשמרים בפיקוח. כך לדוגמה מחקר שבחן את השפעת המעמד בארץ המארכת על שכרם של מהגרים ממדינות אמריקה הלטינית בספרד ובארצות-הברית (Connor and Massey, 2010), העלה שעובד לא חוקי בספרד השתכר 12 אחוז פחות מעובד חוקי, אך בקרב מהגרים ממדינות אלו לארצות-הברית לא נמצאה השפעה מובהקת לסטטוס של העובד. לעומת זאת, מחקרים קודמים שהשוו פערי שכר בקרב מהגרי עבודה חוקיים ולא-חוקיים בארצות-הברית מצאו שה"קנס" בגין המעמד הבלתי חוקי היה בטווח של 14-24 אחוז בשכר העבודה (Kossudji and Cobb Clark, 2002). מחקר אחר (Rivera-Batiz, 1999) מצא הפרשים משמעותיים יותר, ולפי ממצאיו שכרם של מהגרים מקסיקנים גברים ללא היתר שהייה בארצות-הברית היה נמוך ב-42 אחוז משכרם של מהגרים בהיתר,

ושכרן של נשים מהגרות ללא היתר היה נמוך משכרן של נשים מהגרות בהיתר ב-41 אחוז.

השוואה בין עובדים חוקיים לעובדים לא-חוקיים בישראל בתחום שכר העבודה תחת "הסדר הכבילה" העלתה ממצא יוצא דופן ביחס למדינות אחרות, ולפיו שכרם של עובדים זרים בישראל בענף הבנייה שעברו ממסגרת העסקה חוקית למסגרת העסקה בלתי חוקית עלה בשיעור של 50 אחוז לפחות, יחסית למסגרת ההעסקה החוקית (עידה, 2004). גם מחקרים נוספים מצביעים על מצב פרדוקסלי זה בישראל, לפיו מצבם של מהגרי עבודה ללא היתר טוב ממצבם של מהגרי עבודה בהיתר, כתוצאה ישירה של "הסדר הכבילה". הבדלים אלו נובעים משתי סיבות עיקריות: האחת היא המוביליות בשוק העבודה, המתבטאת בכך שמהגרי עבודה ללא היתר פועלים בשוק חופשי ויכולים לבחור מעסיקים; והשנייה – כינון מסגרות קהילתיות תומכות, מפני ש"הסדר הכבילה" מונע מעובדים בהיתר התארגנות במסגרת קהילתית, המספקת רשת חברתית תומכת לשיפור תנאי החיים בישראל (קמפ ורייכמן, 2003).

לסיכום: הרציונל ליישום רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל נובע בעיקר מהירידה בשכר ומאובדן מקומות העבודה – שתי תופעות שפגעו בעובדים מקומיים לא-מיומנים – ומהבעיות החברתיות והלאומיות השונות הנלוות להעסקת עובדים לא-ישראלים במעמד ארעי. "הסדר הכבילה" למעביד הביא לפגיעה לא-מידתית בשכרם ובתנאי העסקתם של העובדים הזרים בישראל, ואף דחק אותם, לעתים בלית ברירה, למסגרת החלופית של העסקה בלתי חוקית.

זרקור: ממצאי מחקר קדם³ על העסקת עובדים זרים בענף הבנייה תחת "הסדר הכבילה"

בשנת 2002, במסגרת סקר מקיף מטעם הרשות לתכנון כוח אדם של משרד העבודה והרווחה, נערך מחקר במחנה המעצר לעובדים זרים בכלא מעשיהו ברמלה. במסגרת מחקר זה נבחנו תנאי ההעסקה של עובדים זרים, שהגיעו כעובדים בהיתר לענף הבנייה, נטשו למסגרת העסקה בלתי חוקית ונתפסו על-ידי הרשויות (לעידה, 2004). המחקר הצביע על מצב תנאי ההעסקה של עובדים מסין ומרומניה בתקופה המתוארת, 2001-2002.

לגבי העובדים מסין התברר כי בתקופה זו הם נדרשו לשלם למתווכים בארץ המוצא סכום ממוצע של 48,480 ש"ח עבור רישיון העבודה בישראל. הסכום התחלק בין המתווכים בארץ המוצא למעסיקים וחברות כוח אדם בישראל. עובד מסין עבד בממוצע 230 שעות בחודש, בשכר של 13.30 ש"ח לשעה. במצב זה נותר בידו שכר חודשי נטו ממוצע (בקיוזו השכר בארץ המוצא) בגובה 2,316 ש"ח. באופק העסקה מקסימלי בהיתר של 27 חודשים, עובד סיני מייצג הרוויח שכר נטו מהוון בסך של 12,321 ש"ח⁴, בניכוי התשלום ששילם בסין עבור רישיון העבודה בישראל. לכאורה, מדובר במהלך לא רציונלי מבחינת העובדים שבחרו בישראל כארץ היעד (Kennan and Walker, 2003).

עובד שבחר לעזוב את המעסיק בעל ההיתר לטובת מעסיק בלתי חוקי עשה זאת לאחר תקופה ממוצעת של שישה חודשים בהעסקה חוקית. במסגרת ההעסקה הבלתי חוקית הוא עבד בממוצע 225 שעות בחודש בשכר של 20.60 ש"ח לשעה, מה שהשאיר בידו שכר חודשי נקי ממוצע של 3,960 ש"ח. באופק שהייה כולל מתוכנן של 28 חודשים בממוצע, ובהסתברות חודשית של 0.22 אחוזים להיתפס במהלך תקופת שהייה בהעסקה בלתי חוקית, הייתה תוחלת השכר הנקייה המהוונת לעובד מייצג, ששהה 6 חודשים בהעסקה חוקית ו-21 חודשים נוספים בהעסקה בלתי חוקית, שווה ל-42,480 ש"ח – סכום הגבוה ב-30,158 ש"ח מהשכר בהעסקה חוקית⁵. נוסף לכך, העובדים הסינים הצביעו על תופעות של אי-תשלום שכר,

³ מדובר במחקר מקיף שנערך ב-2002, והיה הבסיס לעידה, 2004.

⁴ התקבולים נטו הוונו על פי שער ריבית של 4 אחוזים לשנה.

⁵ הנתונים כללו את ההסתברות להיתפס, שחושבה באמצעות חלוקת מספר העובדים הנתפסים בממוצע בחודש במספר הזרים הלא-חוקיים הכולל. בתקופה הרלוונטית נתפסו בכל חודש בממוצע 314 עובדים, ולפי הערכות רשמיות מספר הזרים הלא חוקיים עמד על כ-140,000 איש. מכאן נמצא שההסתברות החודשית להיתפס היא 0.22 אחוז.

תשלום שכר מופחת מהמובטח, הלנת שכר ויחס רע מצד המעסיק החוקי כגורמים שדחפו אותם למעבר להעסקה בלתי חוקית.

לגבי עובדים מרומניה מתברר, כי עובד רומני מייצג שילם בממוצע 4,660 ש"ח בארץ המוצא עבור רישיון העבודה בישראל. הוא עבד 255 שעות בחודש בשכר של 11.30 ש"ח לשעה, מה שהשאיר בידו שכר חודשי נטו ממוצע (בקיצוץ השכר בארץ המוצא) בגובה 2,318 ש"ח. לאחר הצבת הנתונים הרלוונטיים נמצא כי באופן העסקה מקסימלי בהיתר של 27 חודשים השתכר עובד מייצג הכנסה כוללת נקייה מהוונת של 55,118 ש"ח.

עובד שבחר לעבור להעסקה בלתי חוקית עשה זאת לאחר 7.3 חודשים בממוצע. הוא עבד במסגרת זו 263 שעות בממוצע בחודש, בשכר של 17.70 ש"ח לשעה. במצב זה נשאר בידו בממוצע שכר חודשי נטו בגובה 4,045 ש"ח. העובדים מרומניה לא הגדירו אופק שהייה רצוי, עובדה אשר עשויה להעיד על מגמת שהייה מתוכננת ארוכה יחסית, ואולי אף על מגמת השתקעות במדינת היעד (Dustmann and Kirchkamp, 1999). בחישובים שבוצעו עבור תקופת העסקה כוללת של 27 חודשים בלבד, באמצעות הנתונים הרלוונטיים, התקבלה תוחלת הכנסה נקייה כוללת מהוונת של 88,152 ש"ח – סכום הגבוה ב-33,034 ש"ח מסך השכר בהעסקה חוקית. כמו הסינים, גם העובדים הרומנים הצביעו על תופעות של אי-תשלום שכר, עבודה פיזית קשה, יחס רע מצד המעביד החוקי ותנאי מגורים גרועים כגורמים שדחפו אותם לכיוון העסקה בלתי חוקית.

מסקנות המחקר היו כי בהינתן ההסתברות הנמוכה יחסית להיתפס ובהינתן ההפרשים הגבוהים יחסית בין שכר בהעסקה חוקית לשכר בהעסקה בלתי חוקית, המעבר להעסקה בלתי חוקית היה מהלך רציונלי מבחינת העובדים. הדבר נכון במיוחד לגבי העובדים מסין, ששכרם נטו בהעסקה חוקית לתקופה של 27 חודשים הסתכם ב-12,321 ש"ח. גם אם המעסיק סיפק לעובד מגורים, ביטוח רפואי ונסיעות כחוק, עדיין היו לעובד הוצאות מחיה והוצאות אישיות שונות, שבוודאי עולות על סכום זה. ממצאים אלה מלמדים שלעובדים אלו, המעוניינים להפיק את מרב התועלת מתעסוקה בארץ היעד (Djajic, 1989), לא השתלם, בתנאים המתוארים לעיל, להישאר אצל המעביד בעל ההיתר, ויש בנתונים אלו כדי להסביר את תקופת השהייה הממוצעת הקצרה יחסית בהעסקה חוקית. תופעות נוספות של אי-תשלום שכר, שכר מופחת, עבודה קשה, יחס רע מצד המעביד ותנאי מגורים קשים נמצאו אף הם כגורמים המשפיעים על ההחלטה לעבור להעסקה בלתי חוקית.

2. האם יש הבדלים בתנאי ההעסקה של עובדים זרים במסלולים השונים? הבדלים בין תאגידיים שונים והשפעות המעבר בין תאגידיים על שכר העובדים

א. מתודולוגיה

לצורך הבנת מערכת השיקולים שעמדה בפני העובדים הזרים בקבלת החלטה בין המשך עבודה אצל מעסיק חוקי למעבר להעסקה בלתי חוקית במסגרת הסדר הכבילה, ולצורך בחינת השלכות הרפורמה "הסדר התאגידיים" על מידת כדאיות התעסוקה בישראל מבחינת העובדים, כדאי להיעזר במודל קבלת החלטות הבוחן את הערך הנוכחי הנקי של הכנסות העובד הזר מעבודה בישראל (עידה, 2004). המודל מבחין בין שני תרחישים אפשריים: האחד – העובד בוחר להישאר אצל המעסיק בעל ההיתר לאורך כל תקופת ההעסקה; והשני – העובד בוחר לעזוב את המעביד בעל ההיתר במהלך תקופת ההעסקה ולעבוד באופן בלתי חוקי. המחקר מתבסס על שני מקורות נתונים עיקריים:

- ממצאי המחקר שהוצג קודם לכן, שנערך בשנת 2002 במחנה המעצר לעובדים זרים בכלא מעשיהו ברמלה, הנוגעים לתנאי ההעסקה של עובדים מסין (עידה, 2004). נתונים אלו ישמשו לצורכי השוואה ולמדידה של השפעות המעבר מ"הסדר הכבילה" ל"הסדר התאגידיים" על קבוצת העובדים מסין.
 - שני קובצי נתונים המתבססים על דיווחים של 42 תאגידי כוח האדם למחלקת התשלומים של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה: הקובץ הראשון כולל נתונים על מספר שעות עבודה, על מרכיבי שכר שונים ועל ניכויי חובה וניכויי רשות של 775 עובדים סינים שהועסקו בתאגיד אחד בלבד בתקופה של 40 חודשים החל ביוני 2005. הקובץ השני כולל נתונים זהים עבור 832 סינים שעבדו במספר תאגידיים לאורך 40 חודשים החל ביוני 2005. קובץ זה גם כולל נתונים על מספר המעברים בין התאגידיים (בין 2 ל-7 מעברים לעובד).
- כדי לבחון אם חל שיפור בכדאיות העבודה בישראל בעקבות הרפורמה – ואם כן, באיזו מידה – יחושב השכר הממוצע לכל אחת מקבוצות העובדים. כדאיות העבודה בישראל תיבחן באמצעות המודל שהוצג לעיל, תוך השוואה לממצאי המחקר הקודם (עידה, 2004). נתונים אלו גם ישמשו בסיס כדי לבדוק האם הרפורמה הפחיתה את אטרקטיביות העובדים הזרים בעיני המעסיקים הישראליים בענף הבנייה.

מידת התחרותיות בענף תיבחן בשתי דרכים:

הדרך האחת היא באמצעות בחינת השוונות בתנאי ההעסקה שמקבלים עובדים בתאגידיים השונים. הנחת המוצא היא שאם אכן נכונה הטענה שמדובר בקרטל של מעסיקים, לא תימצא שוונות מובהקת בתנאי ההעסקה ביניהם. אם תימצא שוונות מובהקת בין התאגידיים ייבדקו השפעות של משתנים, כמו גודל התאגיד והוותק של העובד בתאגיד, על השכר לשעה.

הדרך השנייה היא בהשוואת תנאי ההעסקה של עובדים שלא עברו בין תאגידיים לאלה שעברו. גם במקרה זה הנחת המוצא היא שהבדלים משמעותיים בתנאי ההעסקה בין שתי הקבוצות תבטא רמת תחרותיות גבוהה. כמו כן, תיבחן השפעת מספר המעברים של העובדים בין מעסיקים על רמת השכר שקיבלו, בהנחה שניידות גבוהה של עובדים תתבטא בגובה השכר.

ב. ממצאי המחקר על הבדלים בתנאי ההעסקה של עובדים זרים

הממצאים מוצגים להלן בשני חלקים: ראשית תוצג סטטיסטיקה תיאורית על נתוני השכר ושעות העבודה, ופירוט לגבי ניכויים שונים משכרם של עובדים סינים שהועסקו בתאגידיי כוח אדם בין השנים 2005-2008, תוך הבחנה בין אלה שעברו בין תאגידיים לאלה שלא עברו בין תאגידיים (לוח 1). בהמשך יוצג ניתוח סטטיסטי, ובעיקר ניתוח ובחינה של השוונות בתנאי ההעסקה בין התאגידיים השונים ומידת התחרותיות בשוק באמצעות מודדים שונים.

עובדים שהועסקו בתאגיד יחיד בתקופת ההעסקה שנבדקה (2005-2008) עבדו בממוצע כ-233 שעות בחודש, ובממוצע השתכרו שכר נטו (בניכוי ניכויי חובה ורשות) של 5,418 ש"ח לחודש (כולל 700 ש"ח פיקדון) - כלומר שכרם הממוצע ברוטו לשעה עמד על 23.70 ש"ח ושכרם הממוצע נטו לשעה עמד על כ-20 ש"ח. העובדים שעברו בין תאגידיים לאורך תקופת ההעסקה שנבדקה עבדו בממוצע 220 שעות חודשיות ובממוצע השתכרו שכר נטו של 5,329 ש"ח לחודש (כולל 700 ש"ח פיקדון) - כלומר, שכרם הממוצע ברוטו לשעה עמד על 24.4 ש"ח ושכרם הממוצע נטו לשעה עמד על 21 ש"ח.

לוח 1. שכר ממוצע (בש"ח) ושעות עבודה ממוצעות של עובדי התאגידים, 2005-2008

| רמת מובהקות | מבחן t לשוויון ממוצעים | עובדים שעברו בין תאגידים * N = 832 | עובדים בתאגיד אחד * N = 775 | |
|-------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| .010 | 2.579 | 5,397.50 (1,262.06) | 5,550 (1,092.86) | שכר ברוטו לחודש |
| .000 | 5.307 | 323.10 (264.59) | 395 (277.46) | ניכויי חובה לחודש |
| .660 | -.438 | 445.30 (384.80) | 437.20 (349.79) | ניכויי רשות לחודש |
| .000 | 11.090 | 220 (23.84) | 233.6 (25.33) | שעות עבודה בחודש |
| .000 | -4.000 | 24.40 (3.98) | 23.70 (3.24) | שכר ברוטו לשעה |
| .000 | -5.550 | 21.00 (3.23) | 20.10 (2.69) | שכר נטו לשעה |

* המספרים בסוגריים מציינים את סטיית התקן

מקור: נתוני מינהל מחקר תכנון וכלכלה, 2011.

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בתנאי ההעסקה בין עובדים שעברו בין תאגידים לאלה שנשארו לעבוד בתאגיד אחד לאורך התקופה. מצד אחד, השכר לשעה של עובד שעבר בין תאגידים היה גבוה באופן מובהק משכרו של עובד שלא עבר בין תאגידים (24.40 לעומת 23.30 ש"ח, בהתאמה). מצד שני, מספר שעות העבודה החודשי של עובדים אלו היה נמוך יותר באופן מובהק (13 שעות פחות בחודש), ועל כן שכרם הכולל היה נמוך מעט משל העובדים שהתמידו באותו תאגיד לאורך כל התקופה.

ג. מידת התחרותיות בשוק

טענה מרכזית של ארגוני זכויות אדם בישראל נגד "הסדר התאגידים" היא היעדר התחרותיות בענף. הם מעלים חשש מהיווצרות קרטל מעסיקים, המתאמים ביניהם את תנאי ההעסקה של העובדים הזרים. אפשר לבחון את הטענה באמצעות בדיקת ההבדלים בין התאגידים מבחינת תנאי ההעסקה של עובדיהם, ההבדלים בגובה ניכויי הרשות המנוכים לעובדים, בשעות העבודה, בשכר ברוטו ובשכר נטו לשעה. אם ימצא שוני מובהק בין התאגידים, לא תאושש טענת ארגוני זכויות האדם כי הרפורמה פגעה בתחרותיות הענף.

ממצאי הניתוח: מתברר שקיימים הבדלים מובהקים בין התאגידים בכל המרכיבים שנבחנו: שעות עבודה, ניכויי רשות והשכר לשעה. ממצאים אלו אינם מאוששים את הטענה כי תאגידי כוח האדם בענף הבנייה מתנהגים כקרטל המתאם מחירים.

כדי לעמוד על הסיבות האפשריות לשוני בתנאי ההעסקה בין התאגידים נבחן הקשר בין השכר ברוטו לשעה לגודל התאגיד. ניתוח הממצאים העלה כי בתאגידים הגדולים (המעסיקים מעל 200 עובדים) השכר הממוצע לשעה ברוטו היה גבוה יותר באופן מובהק סטטיסטית מאשר השכר הממוצע לשעה ברוטו בתאגידים הקטנים (הפרש של 4 אחוזים לערך – 24.05 ש"ח ו-23.17 ש"ח בהתאמה).⁶

משתנה נוסף המשפיע על השכר בדרך כלל הוא הוותק של העובד בתאגיד. כדי לבחון זאת, נבדק הקשר בין הוותק של העובד בתאגיד⁷ לשכר הברוטו שהוא הרוויח לשעה. מניתוח הממצאים התברר כי אין קשר מובהק סטטיסטית בין השכר ברוטו לשעה לוותק בתאגיד. משמע, הוותק של העובד בתאגיד אינו משפיע באופן מובהק על השכר ברוטו לשעה.

כדי לעמוד על השפעת מידת המוביליות (הנמדדת במספר הפעמים שהעובד עבר בין תאגידיים) על שכר העובדים, נבחן הקשר בין מספר המעברים של העובד לשכר ברוטו הממוצע לשעה.

ממצאי הניתוח: נמצא קשר שלילי חלש ומובהק סטטיסטית בין השכר ברוטו לשעה לבין מספר המעברים בין תאגידיים שביצע העובד. משמע, ככל שמספר המעברים של העובד היה גדול יותר, השכר ברוטו לשעה שקיבל היה נמוך יותר.

⁶ החישוב מבוסס על עיבוד של המחבר לדיווחים של תאגידי כוח אדם לבנייה למחלקת תשלומים במשרד התמ"ת בשנים 2005-2008.

⁷ הוותק הוא הזמן שחלף מיום הדיווח הראשון של התאגיד על תשלום שכר לעובד.

לסיכום: שכרם החודשי של העובדים עלה באופן משמעותי יחסית לשכר ששולם במסגרת הסדר הכבילה. לא נמצאו הבדלים משמעותיים בשכר בין עובדים שעברו בין תאגידים לאלה שעבדו בתאגיד אחד בלבד, ונמצאה שונות בין תאגידים מבחינת תנאי ההעסקה. כמו כן, תאגידים גדולים שילמו באופן מובהק שכר גבוה במקצת מתאגידים קטנים. לוותק לא הייתה השפעה מובהקת על השכר ששולם לעובד, ולמספר המעברים בין תאגידים הייתה השפעה שלילית חלשה מובהקת על השכר.

3. הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בענף הבנייה ויישום החלטות ועדת אנדרון וועדת אקשטיין – דיון

בחינת תנאי ההעסקה של עובדים זרים מסין בענף הבנייה בישראל עד שנת 2005, והגידול בממדי ההעסקה הלא-חוקית בקרב קבוצת עובדים זו על רקע תנאי ההעסקה הקשים – בעיקר בקרב עובדים סינים, שהם עיקר כוח האדם הזר בענף זה – שימשו בסיס להחלטת בג"צ לבטל את שיטת ההעסקה של הסדר כבילה למעסיק. הצוות הבין-משרדי שעסק בתכנון שיטת ההעסקה של עובדים זרים בישראל ובתנאים למתן רשיונות (צוות אנדרון, 2004), המליץ, כאמור, על מעבר לאסדרה (רגולציה) ממשלתית הדוקה על תנאי ההעסקה של עובדים זרים בענף הבנייה. השינוי נועד לייקר את העסקתם של העובדים הזרים, כדי להביא להפחתת מספרם. כמו כן, הוועדה המליצה על דרכים לעידוד העובדים הזרים לעזוב את הארץ עם תום ההיתר.

כדי לבחון את הישגי הרפורמה בתחום הבטחת תנאי העסקה ראויים לעובדים זרים בענף הבנייה, וכדי לבחון את מידת היישום של המלצות הוועדות שהוקמו לטיפול בנושא העובדים הלא-ישראלים בישראל, המחקר הנוכחי עוסק בכמה סוגיות רלוונטיות.

הסוגיה הראשונה היא בחינת השפעות הרפורמה על תנאי ההעסקה של העובדים הזרים מסין בתחום הבנייה, תוך התבססות על מודל ההעסקה החוקית (עידה, 2004), באמצעותו ניתן לחשב את הערך הנוכחי של הכנסות העובדים בהסדר התאגידים ולהשוות אותו למצב הקודם בתקופת "הסדר הכבילה".

הערך הנוכחי הנקי מעבודה בישראל לעובד שנשאר אצל המעביד מיוצג במשוואה מס' 1:

$$(1) \quad G_i^L = \sum_{t=1}^N \frac{Y_t}{(1+r)^{t-1}} - C_0$$

G_i^L – הערך הנוכחי הנקי מעבודה בישראל לעובד i .
 Y_t – הכנסה חודשית נטו בהעסקה חוקית – כלל התקבולים הכספיים בישראל בקיזוז כלל התקבולים שהעובד היה עשוי לקבל בתעסוקה בארץ המוצא.
 C_0 – עלות רישיון העבודה בישראל – סכום חד-פעמי שהעובד משלם לפני הגעתו לישראל.
 r – שער הניכיון על פיו מהוונים תקבולים ועלויות עתידיים.⁸
 N – תקופת ההעסקה המקסימלית המותרת (עלתה מ-27 חודשים ל-63 חודשים).

הצבת נתונים רלוונטיים של עובדים שהועסקו בתאגידי כוח האדם בשנים 2005-2008 במשוואה מעלה שבתקופת העסקה של 63 חודשים העובד צפוי להשתכר סכום נטו של 270,000 ש"ח לערך, ללא ניכוי הסכום שהוא נדרש לשלם עבור רישיון העבודה בישראל.⁸ באופן עקרוני, לו היו מנוכה מהסכומים לעיל עלות רישיון העבודה בישראל, בסכום זהה לזה ששילמו העובדים מסין בתקופת "הסדר הכבילה" (48,000 ש"ח), היה מתקבל ערך נוכחי נקי של 222,000 ש"ח. עם זאת, העלייה בכדאיות התעסוקה בישראל הביאה גם לעלייה בעלות רישיון העבודה. בדיקה שנערכה בנושא זה (הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, 2007) העלתה שעלות רישיון העבודה במסגרת "הסדר התאגידי" עלתה בשיעור של כ-50 אחוז (מ-48,000 ל-72,000 ש"ח). בהנחה שנתונים אלו מדויקים, הערך הנוכחי הנקי של עבודה בישראל יפחת בסכום של 24,000 ש"ח, מה שיותר בידו העובדים סכום של 198,000 ש"ח לערך בתום התקופה.

מניתוח זה עולה באופן חד-משמעי שמבחינת העובדים הסינים חל שיפור משמעותי בכדאיות העבודה בישראל ב"הסדר התאגידי" בהשוואה למסגרת "הסדר הכבילה" (עידה, 2004). יש להזכיר שבעת שהתקיים "הסדר הכבילה" עמד הערך הנוכחי הנקי של ההכנסות לעובד סיני בהעסקה חוקית על 12,321 ש"ח, ותוחלת הערך הנוכחי הנקי בהעסקה בלתי חוקית – על 42,480 ש"ח. בחינה מפורטת יותר של הפרשי השכר ב"הסדר התאגידי" העלתה שעיקר התרומה לכדאיות (146,000 ש"ח) היא בזכות ההארכה המשמעותית של תקופת השהייה

⁸ מכיוון שההבדלים בין עובדים שעברו בין תאגידי לעובדים שעבדו בתאגיד אחד בלבד הוא זניח, החישוב בוצע על בסיס ההכנסה החודשית הממוצעת.

המקסימלית המותרת בישראל מ-27 ל-63 חודשים⁹. בעקבות עליית השכר והארכת תקופת השהייה המקסימלית בישראל, העובדים מסין נדרשו כאמור לשלם סכום כסף גבוה באופן משמעותי בעבור רישיון העבודה בישראל. אך גם לאחר התייקרות מרכיב זה, ניתן לקבוע באופן ברור שחל שינוי לטובה בתנאי השכר שעובדים סינים זוכים להם ב"שיטת התאגידים" יחסית לתנאי "הסדר הכבילה".

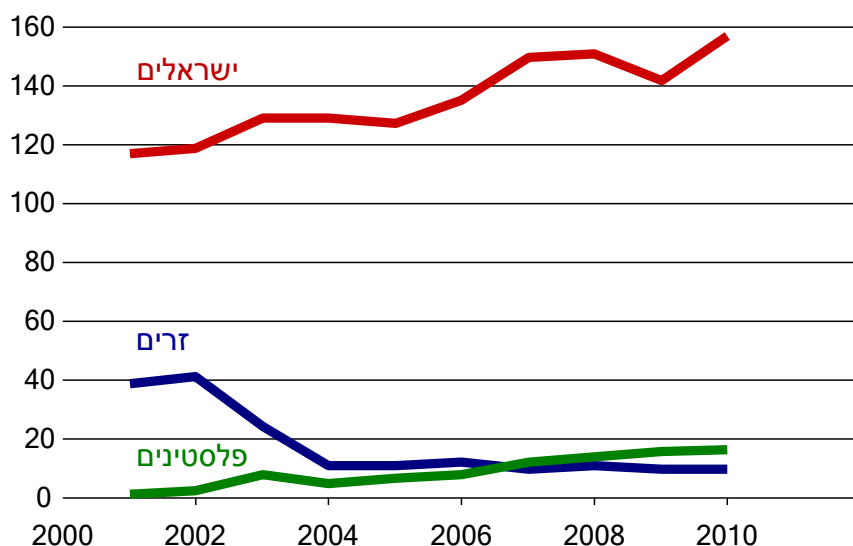
הסוגיה השנייה שנבדקה במחקר הייתה מידת ההצלחה של הרפורמה לייקר את העסקת העובדים הזרים בתחום הבנייה, לאפשר שילוב עובדים ישראלים ולהפחית את מספרם של הזרים בתחום הבנייה. חשוב להבהיר שנתוני השכר המוצגים במסגרת מחקר זה אינם מייצגים את מלוא עלות העסקת עובדים זרים לתאגידי כוח האדם. יש עלויות נוספות של תנאי העסקה נלווים שהתאגיד נושא בהן, כמו עלויות דיוור וביטוח רפואי, שהתאגיד רשאי לנכות מהעובד באופן חלקי בלבד, ועלויות נוספות של אגרות, היטלים שונים וערבויות שנקבעו בתקנות. בהנחה שתאגידי כוח האדם הם תאגידי עסקיים הפועלים לשם רווח, עלות ההעסקה של עובדים זרים למעסיקים בפועל, קרי חברות הבנייה, צפויה להיות גבוהה מזו של התאגידיים. בסך הכל מדובר, ככל הנראה, בייקור משמעותי של העסקת עובדים זרים. ואכן, מדיווחי משרד התמ"ת על עלויות העסקת עובדים בבנייה מתברר שהן גדלו ואף נעשו גבוהות מעלות העסקת עובד ישראלי בענף (39.4 ש"ח ו-36.4 ש"ח לשעת עבודה בהתאמה)¹⁰. עם זאת, נשמרת עדיין כדאיות מסוימת בהעסקת עובדים זרים, מפני שהתפוקה של עובד זר בבנייה גבוהה מזו של הישראלי, ולכן עלות העבודה ליחידת תפוקה של עובד זר נמוכה מזו של הישראלי (ועדת אקשטיין, 2007).

יש לציין שבמקביל למדיניות של ייקור ההעסקה של עובד זר בענף הבנייה, חל תהליך של צמצום מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף זה לאורך השנים 2002-2010, כפי שניכר בתרשים 1.

⁹ אם תקופת ההעסקה המקסימלית לא הייתה מוארכת, הערך הנוכחי הנקי של תעסוקה בישראל היה כ-52,000 ש"ח – בהנחה שהעובדים היו נדרשים לשלם 72,000 ש"ח בעבור רישיון העבודה, ו-76,000 ש"ח אם היו נדרשים להמשיך ולשלם 48,000 ש"ח.

¹⁰ על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לוח 1.22, שנתון סטטיסטי לישראל 2006), שכר עובד שאינו ישראלי בבניין במשרה מלאה בשנת 2005 היה בממוצע 5,046 ש"ח. עלות העסקת עובד במשרה מלאה על פי הנתונים לעיל הייתה 7,320 ש"ח, ו-33 אחוז מהעלות מיוחסים לתשלומים נלווים לשכר.

תרשים 1
עובדים ישראלים, זרים ופולסטינים בענף הבנייה בישראל
 באלפים, 2001-2010



מספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענף הבנייה הצטמצם באופן דרסטי בין השנים 2002-2004 – מ-41,000 ל-11,000 היתרים בלבד. משנה זו והלאה קצב הירידה התמתן וחלה התייצבות, כך שבשנת 2010 מדובר ב-10,000 היתרים בסך הכל בענף זה. במקביל חלה עלייה במספר העובדים הישראלים בענף: מ-117,000 בשנת 2001 ל-157,000 בשנת 2010. עיקר הגידול – מ-127,000 ל-157,000, שיעור של 24 אחוז – חל במחצית השנייה של העשור, בשנים 2005-2010, כלומר לאחר המעבר ל"הסדר התאגידים". במהלך אותה תקופה גם עלה משמעותית מספר העובדים הפולסטינים המועסקים בענף הבנייה בישראל: מכ-1,400 עובדים בשנת 2001 ל-16,300 עובדים בשנת 2010. גם בקרב העובדים הפולסטינים חל עיקר הגידול במספר המועסקים לאחר המעבר ל"הסדר התאגידים" (מכ-6,700 עובדים בשנת 2005 ל-16,300 עובדים בשנת 2010 – גידול בשיעור של 143 אחוז).

סוגיה שלישית שנבחנה היא מידת התרומה של הרפורמה לצמצום תופעת ההעסקה הבלתי חוקית. משוואה 2, המציגה את תוחלת הערך הנוכחי של ההכנסות מהעסקה בלתי חוקית, מסייעת להציג את הסוגיה (עידה, 2004).

$$(2) \quad G_i^{LL} = \sum_{t=1}^K \frac{Y^t}{(1+r)^{t-1}} - C_i + \sum_{t=K+1}^M \frac{P_t (X_t - P_t F_t)}{(1+r)^t}$$

G_i^{LL} – רווח כולל מהעסקה בלתי חוקית לעובד i .
 M – תקופת שהייה כוללת הרצויה לעובד בישראל, מתוכה שוהה העובד K תקופות בהעסקה חוקית ויתרת התקופה בהעסקה בלתי חוקית.
 X_t – הכנסה חודשית נטו בהעסקה בלתי חוקית בתקופה t – כלל התקבולים הכספיים בקיזוז כלל התקבולים שהיה העובד אמור לקבל בתעסוקה בארץ המוצא.
 P_t – הסיכוי להיתפס על-ידי רשויות ההגירה בתקופה t .
 P_t – ההסתברות לא להיתפס עד תקופה $t - 1$.
 F_t – עלות לעובד שנתפס בתקופה t . מדובר בעלות אובדן זמן, מאסר, רכוש הנשאר מאחור, יתרת שכר המגיעה לעובד עליה הוא נאלץ לוותר, פיקדונות שונים ועוד.

משתי המשוואות ניתן לראות שהכדאיות היחסית של מעבר להעסקה בלתי חוקית תלויה בכמה גורמים:

- תקופת השהייה המותרת (N): ככל שתקופת השהייה המותרת ארוכה יותר, הערך הנוכחי של הכנסות מהעסקה חוקית גדול יותר, ולכן הכדאיות היחסית של ההעסקה הבלתי חוקית קטנה.
- היחס בין הכנסה בהעסקה בלתי חוקית להכנסה בהעסקה חוקית (X_t/Y_t): ככל שיחס זה קטן יותר, ההפרש בין הערך הנוכחי של תוחלת ההכנסות מהעסקה בלתי חוקית לערך הנוכחי של הכנסות מהעסקה חוקית קטן יותר, ולכן הכדאיות היחסית של מעבר להעסקה בלתי חוקית קטנה.
- ההסתברות להיתפס (P_t): ככל שההסתברות להיתפס גדולה יותר, כך הערך הנוכחי של תוחלת ההכנסות מהעסקה בלתי חוקית קטן יותר, ולכן קטנה הכדאיות היחסית של מעבר להעסקה בלתי חוקית.

- העלות הכספית לעובד שנתפס (F_i): ככל שהעלות הכספית לעובד שנתפס גדולה יותר, כך הערך הנוכחי של תוחלת ההכנסות מהעסקה בלתי חוקית קטן יותר, ולכן הכדאיות היחסית של מעבר להעסקה בלתי חוקית קטנה.

שניים מבין הגורמים שהשתנו על פי המלצות הוועדה – הארכת תקופת ההתקשרות המותרת והגדלת ההסתברות להיתפס בזכות האכיפה המוגברת – פועלים לצמצום כדאיות המעבר להעסקה בלתי חוקית, בעיקר בשלבים המוקדמים יחסית של תקופת השחייה. הגדלת העלות הכספית לעובד שנטש להעסקה בלתי חוקית (חילוט הפיקדון שנצבר בחשבון העובד) פועלת להקטנת כדאיות המעבר בשלבים מאוחרים יותר, כיוון שהסכום שיאבד העובד גדול יותר ככל שחולף הזמן. לגבי הגורם הרביעי, יחס ההכנסות X_t/Y_t : אין בנמצא נתונים לגבי השכר המשולם לעובדים בלתי חוקיים בתקופה הרלוונטית, אך סביר להניח שהתרת "הסדר הכבילה" והגברת האכיפה על מעסיקים ללא היתר הביאו לצמצום פער ההכנסות ולצמצום הכדאיות לעובד לעבוד באופן בלתי מוסדר. לפיכך, המסקנה המסתמנת היא שהרפורמה כוללת מרכיבים הפועלים לצמצום תופעת ההעסקה הבלתי חוקית בקרב קבוצת עובדים זו.

הסוגיה הרביעית נוגעת לתמריץ שנוצר לעובדים לעזוב את הארץ בתום תקופת ההיתר. במסגרת הרפורמה, חייבה הממשלה את התאגידים להפריש פיקדון חודשי בסך 700 ש"ח לחשבון על שם העובד, והוא יהיה זכאי לקבל את הסכום שיצטבר במועד יציאתו מישראל. אם לא יצא מן הארץ, יחולטו סכומים מפיקדון זה עד לחילוט מלא של הכספים שנצברו. נוסף לתרומתו לייקור העסקת עובדים זרים¹¹, הפיקדון אמור לעודד עובדים לעזוב את הארץ בתום תקופת השחייה המותרת (Epstein, Hillman, and Weiss, 1999). חישוב פשוט מעלה שעובד שסיים את מלוא תקופת ההיתר (63 חודשי עבודה) יהיה זכאי לפיקדון צבור בסכום של 44,000 ש"ח בערך, אך הוא עלול להפסיד את חלקו או את כולו אם לא יצא מהארץ בזמן, או שלא יצא כלל. מדובר בתמריץ משמעותי לעזוב את הארץ בתום תקופת ההיתר, לפחות במונחי האוכלוסייה המדוברת.

הסוגיה החמישית שתידון כאן היא מידת התחרותיות בין תאגידי כוח האדם בתחום הבנייה. באופן עקרוני, העובדה שמדובר בכוח אדם לא מיומן ונתון לרגולציה ממשלתית קפדנית, שהכתיבה שכר מינימום ומספר מינימלי של שעות

¹¹ התאגידים חויבו להפריש את הפיקדון על חשבונם לחשבון מיוחד על שם העובד. במסגרת חישובי הכדאיות נוסף הפיקדון כמרכיב שכר לכל דבר מבחינת העובד.

עבודה שעל התאגיד לשלם בעבורן, דחפה באופן טבעי לכך ששכר העובדים ינוע בשיווי משקל בסביבות השכר שנקבע. ואכן, ניתן לראות שהשכר הממוצע של העובדים היה באזור שכר המינימום ומספר השעות הממוצע נע פחות או יותר ברמה שנקבעה בתקנות. עם זאת, השוואה בין התאגידים מלמדת שמבחינת תנאי ההעסקה – מספר שעות העבודה, שכר לשעה וניכויי הרשות – נמצאו הבדלים מובהקים בין התאגידים. יש בכך כדי להעיד על כך שהתאגידים אינם מתנהגים כקרטל מתאם מחירים, כפי שטענו ארגוני זכויות אדם בעתירה לבג"צ. כמו כן, נמצאו הבדלים בשכר ברוטו לשעה בין תאגידים קטנים (מעסיקים של פחות מ-200 עובדים) לתאגידים גדולים (מעסיקים של יותר מ-200 עובדים) – השכר ששילמו תאגידים קטנים היה נמוך מעט מזה של עובדים שהועסקו בתאגידים גדולים.

בניגוד למצופה, האפשרות לעבור בין תאגידים, אחד מעקרונות היסוד של הרפורמה, לא השפיעה כמעט על תנאי ההעסקה של העובדים. השוואת תנאי ההעסקה של עובדים שעברו בין תאגידים לשכרם של אלה שלא עברו מגלה שהשכר לשעה בקרב הקבוצה הראשונה היה גבוה רק במקצת מזה של הקבוצה השנייה. יתרה מזאת: כיוון שהעובדים שלר עברו בין תאגידים עבדו בממוצע יותר שעות בחודש, שכרם החודשי היה אפילו גבוה מעט מזה של הניידים. ממצא מעניין נוסף הוא ההשפעה השלילית שיש למספר הפעמים שעבר עובד בין תאגידים על השכר לשעה ברוטו: ככל שעובד עבר פעמים רבות יותר בין תאגידים, שכרו ברוטו לשעה היה נמוך יותר. הסבר אפשרי לכך הוא שמספר מעברים גדול מעיד על אי-יציבות או בעייתיות של העובד, ולא דווקא על ניסיון לשפר את השכר ואת תנאי ההעסקה.

השפעת הוותק בתאגיד על השכר לשעה נמצאה בלתי מובהקת. ייתכן שאפשר להסביר זאת בכך שבמודל העסקה כזה המעסיק בפועל מחויב, על פי התקנות, להעביר כל תשלום שהוא משלם לעובד דרך התאגיד, ולא באופן ישיר לעובד. באופן טבעי התאגיד מנכה חלק נכבד מהתגמול לעצמו, ולכן מעסיקים בפועל עשויים להימנע מלתגמל את העובד בעבור מקצועיות וותק, לפחות לא באמצעות התאגיד.

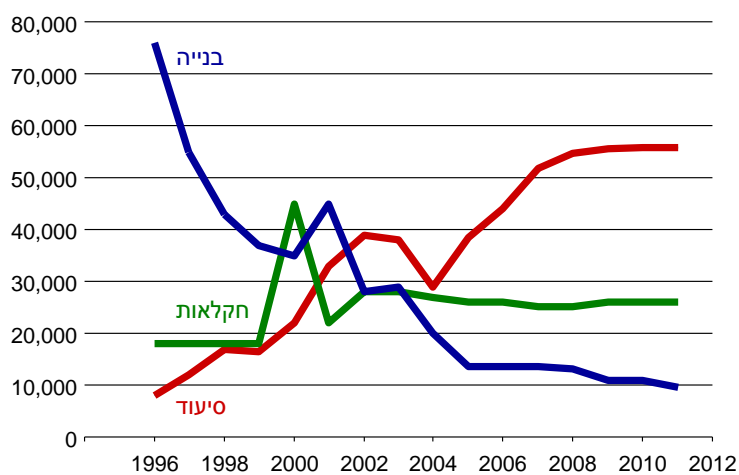
המסקנה הכללית מהממצאים לעיל היא שלא נמצאו סימוכין לטענת ארגוני זכויות האדם על המגבלות ש"הסדר התאגידים" הטיל על מידת התחרותיות בענף. באופן טבעי, בשלב זה מתעוררת השאלה האם שיטת העסקה אחרת הייתה משרתת טוב יותר את המטרות שהוגדרו בשלב עיצוב המדיניות בתחום זה. מבחינת החלופות שעמדו על הפרק אפשר לראות שהחלופה ל"הסדר התאגידים" שהציעו העותרים לבג"צ הייתה להעסיק עובדים זרים במכסה ענפית, תוך אפשרות לעבור באופן חופשי בין מעסיקים בתוך הענף. מצד אחד, ייתכן ששיטה זו הייתה עשויה

להגביר את התחרותיות בענף, ואולי אף להביא לגידול משמעותי יותר בשכרם של העובדים הזרים בענף הבנייה. מצד שני, ניסיון העבר בהעסקת עובדים זרים בישראל מראה שזוהי קבוצת עובדים חלשה יחסית, המתקשה לעמוד על זכויותיה, ולכן מהלך כזה היה חושף את העובדים לסיכונים של ניצול ושל אי-כיבוד זכויות עובדים וזכויות אדם בסיסיות. יש לזכור שבסוג זה של העסקה, בו עובד רשאי לעבור באופן חופשי בין מספר רב של מעסיקים בענף, הממשלה איננה מסוגלת, מסיבות ברורות, להנהיג רגולציה קפדנית, כפי שנעשה במסגרת "הסדר התאגידים". לכן, ובמיוחד על רקע הצלחת הרפורמה לשפר באופן משמעותי את תנאי ההעסקה של עובדים זרים בענף הבניין, נראה שגם אם אכן יש מחיר של רמת תחרותיות נמוכה יחסית בענף, מדובר במחיר סביר ביחס להבטחת זכויות כלל העובדים בענף.

הסוגיה השישית היא מידת היישום של המלצות ועדת אנדרון וועדת אקשטיין. הוועדה הראשונה המליצה על מעבר ל"הסדר התאגידים" בענף הבנייה והחקלאות, והשנייה המליצה על הפחתה מסיבית במספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בישראל. ביתר פירוט, ההמלצה של ועדת אקשטיין הייתה כי בענף הבנייה תותר העסקת עובדים מומחים בלבד החל בשנת 2010; בענף החקלאות תופחות המכסה לכדי 5,000 עובדים קבועים לכל היותר בספר המרוחק; ובענף הסיעוד יינקטו צעדים לצמצום הגידול המהיר במספר ההיתרים.

תרשים 2, המתאר את השינויים במספר ההיתרים להעסקת עובדים זרים בענפי הבנייה, החקלאות והסיעוד בין השנים 1996-2011, משרטט את השינוי שנוצר מיישומן של המלצות הוועדה בפועל.

תרשים 2
היתרים להעסקת עובדים זרים בענפי הבנייה, החקלאות והסיעוד
1996-2011



מקור: יורם עידה.

נתונים: יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת; נתוני רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול במשרד

בענף הבנייה, כאמור, המלצת ועדת אנדורן בדבר מעבר ל"הסדר התאגידים" יושמה באופן מיידי. לגבי המלצות ועדת אקשטיין: אמנם ההמלצות להפסקה מוחלטת של מתן היתרי העסקה בענף הבנייה החל ב-2010 לא יושמו, אך ניתן לראות שחלה הפחתה משמעותית במספר העובדים הזרים לאורך זמן, ובמקביל תפסו עובדים מקומיים ופלסטינים את מקומם.

ענף הסיעוד הפך להיות ענף ההעסקה העיקרי של עובדים זרים בישראל. בשל מורכבות התחום וההיבטים החברתיים והאנושיים המאפיינים ענף זה, הסתפקה ועדת אקשטיין בהמלצה למתן את קצב הגידול במספר ההיתרים. מתברר כי בין השנים 2008-2011 עלה מספר ההיתרים שניתנו בקצב מתון יחסית, מ-54,700 ל-55,500 (עלייה של כ-2 אחוזים בלבד) – כלומר, ניכרת מגמה של ירידה בקצב הגידול במספר ההיתרים בענף זה.

לעומת שני הענפים הללו, הבנייה והסיעוד, ענף החקלאות מתבלט בכך שלא יושמו בו כלל המלצותיהן של שתי הוועדות. המלצתה של ועדת אנדורן בדבר החלת

"הסדר התאגידים" בענף לא יושמה עד היום, וחקלאות היא הענף היחיד בישראל שבו משתמר "הסדר הכבילה". במקביל לכך, גם לא יושמו בענף זה המלצות ועדת אקשטיין – מספר ההיתרים הקבועים בחקלאות לא רק שלא פחת והגיע ל-5,000 עובדים קבועים, כפי שהמליצה הוועדה, אלא אף עלה בין השנים 2008-2011 מ-25,100 היתרים ל-26,000.

מבקר המדינה התייחס לסוגיה זו בדוח השנתי לשנת 2010, וציין שממשלת ישראל החליטה בספטמבר 2006 כי המעסיק הישיר של העובדים הזרים בענף החקלאות יהיה החקלאי הישראלי – אף שוועדת אנדרון, שמונתה על-ידי משרד האוצר בשנת 2004, המליצה להעסיק את העובדים על-ידי תאגידים, כשם שנעשה בענף הבנייה. המבקר הוסיף שהחלטת ממשלה המתקבלת בניגוד להמלצת ועדה שהיא עצמה מינתה מחייבת הנמקה ברורה. כמו כן, הוא קבע כי בהליך כזה יש להציג חלופות שונות, שלא הוצגו לממשלה. לחובת ההנמקה היה משנה חשיבות, משום שהצעת החלטה הייתה מנוגדת להמלצות הוועדה, והיה חשש שהחלטה תושפע מקבוצות של בעלי אינטרס ומכוחות שוק מנוגדים. הממשלה מצדה לא דרשה שיוצגו לה חלופות, ומבקר המדינה קבע שהיא קיבלה החלטה ללא תשתית הולמת.

על רקע ההשלכות שהיו ל"הסדר התאגידים" על הפחתת הכדאיות בהעסקת עובדים זרים למעביד בענף הבניין, כפי שהומחש במסגרת מחקר זה, ניתן להבין את התמריץ של המעסיקים בחקלאות, להמשיך את הסדר ההעסקה הקיים בענף. נוסף לכך, מובן הניסיון שלהם לנסות להגדיל ככל הניתן את המכסות להעסקת עובדים זרים בענף.

לצד זאת, אזלת ידה של הממשלה בטיפול בהעסקת זרים בחקלאות נובעת, ככל הנראה, משיקולים פוליטיים. העובדה שחקלאים הם קבוצה חזקה המקושרת היטב למקבלי החלטות בישראל מסייעת בידיהם לעכב ולבטל רפורמה זו, שאיננה עולה בקנה אחד עם האינטרסים שלהם.

לסיכום: שיטת ההעסקה בענף הבנייה המכונה "הסדר התאגידים" מסתמנת כהסדר העסקה נכון במסגרת המגבלות המאפיינות העסקת עובדים זרים בישראל. השוואת תנאי ההעסקה במסגרת הסדר זה לתנאי ההעסקה שהעובדים הזרים זכו להם במסגרת "הסדר הכבילה" שקדם לו מגלה שחל שיפור משמעותי בתנאי ההעסקה של העובדים מסין בענף הבנייה, בעיקר בזכות הארכת תקופת השהייה המותרת במסגרת ההסדר החדש. העלייה בשכר העובדים, עם האגרות וההיטלים שקבעה הממשלה, הביאו לייקור העסקת עובדים זרים בתחום הבנייה ולהפחתת

כדאיות העסקתם, כצעד משלים לקיצוץ בהיתרים להעסקת העובדים הזרים בענף הבנייה, ואף תרמה לשילוב מחדש של עובדים ישראלים ופולסטיניים בענף הבניין. נוסף לניתוק חבלי הכבילה מהמעסיק כללה הרפורמה מרכיבים של הגברת האכיפה נגד עובדים זרים ומעסיקיהם. הצעדים מפחיתים את כדאיות ההעסקה הבלתי חוקית מבחינת העובדים והמעסיקים ותורמים לצמצום התופעה. התקנה המחייבת הפקדת פיקדון חודשי בסך 700 ש"ח בחשבון על שם העובד, והיכולת לחלט פיקדון זה במקרה שהעובד אינו עוזב את הארץ בתום תקופת השהייה המקסימלית, הן תמריץ משמעותי לעובד לעמוד בהתחייבויותיו אלו.

המחקר לא מצא סימוכין לטענותיהם של ארגוני זכויות האדם בדבר יצירת קרטל מעסיקים, הפועל לתאם בין תנאי ההעסקה המוצעים לעובדים. אמנם לא נמצא שוני גדול בשכר בין התאגידים השונים, אך גם לא אוששה הטענה בדבר תיאום תנאי ההעסקה והשכר.

על בסיס המסקנות לעיל, נראה ש"הסדר התאגידים" הוא הסדר יעיל להשגת המטרות שהוגדרו במסגרת הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בתחום הבנייה בישראל. בחינת מדיניות הממשלה ביחס ליישום המלצות ועדת אקשטיין משנת 2007 בדבר ביטול או הפחתת היתרים מעלה כי המלצות הוועדה יושמו באופן חלקי בענף הבניין, וניכרת בו ירידה רצופה במספר ההיתרים להעסקת זרים. בענף הסייעוד מסתמן תהליך הפחתה במתן היתרים במהלך שנים אלו, ולעומת זאת בענף החקלאות, שבו לא יושמה עד היום המלצת ועדה קודמת למעבר ל"הסדר התאגידים" (הצוות הבין-משרדי לבחינת הסדר העסקת עובדים זרים בישראל, 2004), מסתמנת עלייה קלה במספר ההיתרים במהלך התקופה המדוברת.

4. מסקנות והמלצות

המסקנה העיקרית הנובעת מהמחקר היא ששיטת ההעסקה החדשה של עובדים זרים בענף הבנייה בישראל הצליחה להשיג במידה רבה את המטרות שהוגדרו ערב יישומה. הצלחה זו מעוררת שאלות באשר לסיבות לאי-יישומה עד כה בענף אחר שבו מועסק מספר גדול של עובדים זרים – החקלאות.

כאמור, כבר בשנת 2004 המליצה ועדת אנדרון לעבור להסדר העסקת עובדים זרים באמצעות תאגידים, במקביל למעבר לתאגידים בענף הבנייה. אולם המלצה זו טרם יושמה, וכמוה גם המלצות והחלטות ממשלה אחרות בדבר הקטנה מסיבית

של מספר ההיתרים שניתנים לעובדים זרים בחקלאות והגבלת האזורים בהם ניתן להעסיקם. לפיכך, אם מסיבות שונות הממשלה איננה מעוניינת או איננה מסוגלת להקטין את מספר ההיתרים לעובדים זרים בענף זה, עליה לכל פחות לשנות את הסדר ההעסקה המקובל עתה. מהלך זה עשוי להביא, נוסף לשיפור תנאי ההעסקה לעובדים הזרים ולשמירת זכויותיהם, גם להקטנה בביקוש לעובדים זרים בענף מצד המעסיקים, בזכות העלייה הצפויה בעלות העסקתם.

בעיה אחרת, המחייבת התייחסות ספציפית ונוקשה יותר, היא דמי התיווך שהעובדים הזרים נדרשים לשלם עבור רישיון העבודה בכל הענפים שהם מועסקים בהם בישראל. מדובר באחת הבעיות המטרידות ביותר בתחום מבחינה אנושית, והיא מחייבת מענה מצד מקבלי ההחלטות. גביית דמי תיווך מופקעים מעובדים זרים היא ביטוי מודרני לסחר בבני אדם, והדבר מחליש את כוח המיקוח של העובד מול המעביד, פוגע בתדמיתה של מדינת ישראל בעולם ובקשרי החוץ שלה ואף עלול להביא להטלת סנקציות (הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים, 2007). הדרישה לתשלום סכומים גבוהים עבור רישיון העבודה בישראל, שבלטה בעיקר בקרב מהגרי העבודה מסין בתקופת "הסדר הכבילה", הביאה לכדי כך שלעובדים לא היה כדאי מבחינה כלכלית לעבוד במסגרת ההעסקה החוקית בישראל. עקב כך נוצרה זליגה מסיבית של עובדים אלו למסגרת ההעסקה הבלתי חוקית והעובדים קיבלו עידוד להישאר בארץ מעבר לתקופת ההיתר. כמו כן, תהליך גיוס העובדים כרוך לרוב בעבירות כלכליות של הלבנת הון ואי-תשלום מס כחוק. למרבה הצער, המעבר לשיטת ההעסקה החדשה באמצעות תאגידי גם היא מלווה בתופעת לוואי שלילית של עלייה משמעותית בדמי התיווך שנדרשו העובדים לשלם. מצב זה מחייב התערבות של הממשלה בהליך הגיוס של העובדים בארצות המוצא, באמצעות גופים שיפקחו על אופן גיוסם ובעזרת בניית מסגרת של הסכמים והסדרים בין-לאומיים, שיבטיחו שעובדים לא יידרשו לשלם דמי תיווך, או לפחות לפקח שסכומים אלו יהיו בסדרי גודל סביר.

לביטול או לפחות הפחתה מסיבית של דמי התיווך שנדרשים העובדים הזרים לשלם תתלווה עוד תופעה חיובית: יופחת התמריץ הכספי הקיים כיום להבאת עובדים זרים נוספים לישראל. מחקרים שונים גילו שסכומי כסף גבוהים הנגבים מעובדים זרים בארצות המוצא (ועדת אקשטיין, 2007; עידה, 2004) מוצאים את דרכם, באופן בלתי רשמי ובלתי חוקי, לכיסיהם של מעסיקים ומתווכים שונים, והם מצדם לוחצים כל הזמן להביא עובדים נוספים, גם כאשר יש עובדים זמינים בישראל (קמפ ורייכמן, 2003). לפיכך, התערבות ממשלתית קפדנית בתחום זה גם

עשויה לתרום במקביל להשגת המטרה המוצהרת של הפחתת מספר העובדים הזרים בישראל.

מקורות

- בג"צ 4542/02 – קו לעובד נגד מדינת ישראל, ירושלים (30.3.2006).
- גוטליב, דניאל (2002), "השפעת עובדים לא-ישראלים על תעסוקה, שכר ואי-שוויון: 1995 עד 2000", *רבעון לכלכלה*, 4, שנה 49, עמ' 736–694.
- דהאן, יוסי (2001), "כבלי החוק של העובדים הזרים", *משפט נוסף - כתבת לענייני משפט וחברה*, 1, פברואר, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, עמ' 46–38.
- דוח הצוות הבין-משרדי לתכנון שיטת העסקת העובדים הזרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים ביחס לענף הבנייה* (אוגוסט 2004).
- דוח הוועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא-ישראלים* (ספטמבר 2007).
- מבקר המדינה (2010), *דוח שנתי לשנת 2010*, ירושלים.
- מינהל מחקר, תכנון וכלכלה במשרד המסחר, התעשייה והתעסוקה (2011), נתונים מתוך דיווחים של תאגידי כוח האדם למחלקת תשלומים לשנים 2005-2008, ירושלים.
- ממשלת ישראל (ספטמבר 2006), החלטה מס' 446.
- ממשלת ישראל (אוגוסט 2004), החלטה מס' 2446.
- עידה, יורם (2004), *הגורמים המשפיעים על מעבר עובדים להעסקה בלתי חוקית*. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – מינהל מחקר, תכנון וכלכלה.
- פישר, חנה (1996), *העסקת עובדים זרים; השוואה בין-לאומית משפטית מינהלית ומדיניות ציבורית של העסקת עובדים זרים*, רובי נתנזון (עורך), הרשות לתכנון לאומי, ירושלים.
- פרלמן, מנחם, צבי אקשטיין ואסף רבקאי (1999), "השלכות משקיות של העסקת עובדים זרים בענף הבניין", מאמר שהוצג ביום העיון "עובדים זרים בישראל", קיבוץ מעלה החמישה.
- <http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/research/r0009.pdf>
- קמפ, אדריאנה ורבקה רייכמן (2003), "עובדים זרים בישראל", *מידע על שוויון*, 13, עמ' 1–31, מרכז אדוה.
- Altonji, Joseph G. and David Card (1991), "The Effects of Immigration on the Labor Market Outcomes of Less-skilled Natives," in John M. Abowd and Richard B. Freeman (eds.), *Immigration, Trade, and Labor*, University of Chicago Press.

- Amir, Shmuel (2002), "Overseas Foreign Workers in Israel: Policy Aims and Labor Market Outcomes," *International Migration Review*, 36, pp. 41-57.
- Borjas, George J. (2006), *The Impact of Immigration on the Labor Market*, Harvard University Press.
- Borjas, George J., Richard B. Freeman, and Lawrence F. Katz (1997), "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcome?" in *Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1*, Brookings Institution Press.
- Brownell, Peter B. (2010), "Wage Differences Between Temporary and Permanent Immigrants," *International Migration Review*, 44, No. 3, pp. 592-614.
- Canetti-Nisim, Daphna and Ami Pedahzur (2003), "Contributory Factors to Political Xenophobia in a Multi-Cultural Society: The Case of Israel," *International Journal of Intercultural Relations*, 27, pp. 307-333.
- Connor, Phillip and Douglas S. Massey (2010), "Economic Outcomes Among Latino Migrants to Spain and the United States: Differences by Source Region and Legal Status," *International Migration Review*, 44, No. 4, pp. 802-829.
- Djajic, Slobodan (1989), "Migration in a Guest-Worker System, A Utility Maximizing Approach," *Journal of Development Economics*, 31, No. 2, pp. 327-339.
- Dreby, Joanna (2007), "Children and Power in Mexican Transnational Families," *Journal of Marriage and Family* 69, pp. 1050-1064.
- Dustmann, Christian and Oliver Kirchkamp (1999), "The Optimal Migration Duration and Activity Choice After Re-Migration," *Journal of Development Economics*, 67, No. 2, pp. 351-372.
- Epstein, Gil S., Arye L. Hillman, and Avi Weiss (1999), "Creating Illegal Migration," *Journal of Population Economics*, 12, pp. 3-21.
- Euwals, Rob, Jaco Dagevos, Merove Gijsberts, and Hans Roodenburg (2010), "Citizenship and Labor Market Position: Turkish Immigrants in

- Germany and the Netherlands," *International Migration Review*, 44, No. 3, pp. 513-538.
- Kennan, John and James R. Walker (2003), "The Effect of Expected Income on Individual Migration Decisions," *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 3585.
- Kesler, Christel (2011), "Immigrant Wage Disadvantages in Sweden and the United Kingdom: Wage Structure and Barriers to Opportunity," *International Migration Review*, 44, No. 3, pp. 560-592.
- Kossudji, Sherrie A. and Deborah A. Cobb-Clark (2002), "Coming Out of the Shadows: Learning About Legal Status and Wages from the Legalized Population," *Journal of Labor Economics*, 20, No. 3, pp. 598-628.
- Massey, Douglas S., Jorge Durand, and Nolan J. Malone (2002), *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Migration in an Era of Economic Integration*, Russell Sage Foundation.
- McCarthy, Kevin F. and Georges Vernez (1997), *Immigration in a Changing Economy: California's Experience*, RAND.
- Rajman, Rivka and Moshe Semyonov (2004), "Perceived Threat and Exclusionary Attitudes Towards Foreign Workers in Israel," *Ethnic and Racial Studies*, 27, No. 5, pp. 780-789.
- Rivera-Batiz, Francisco L. (1999), "Undocumented Workers in the Labor Market: An Analysis of the Earning of Legal and Illegal Mexican Immigrants in the United States," *Journal of Population Economics*, 12, No. 1, pp. 91-116.

אתרי אינטרנט

מדינת ישראל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 22/5, שנתון סטטיסטי לישראל 2011: "תעסוקה בענף הבינוי".

http://www.cbs.gov.il/shnaton62/st22_05.pdf

מדינת ישראל – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 1.22, שנתון סטטיסטי לישראל 2006: "משרות שכיר ושכר חודשי ממוצע למשרת שכיר של עובדים מחו"ל שמעסיקהם מדווחים עליהם למוסד לביטוח לאומי בענפים כלכליים נבחרים".

http://www.cbs.gov.il/archive/200506/y_labor/e1_22.pdf