



המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל

יצחק שנל

ירושלים, אדר תשס"א, מרץ 2001

ערכה והביאה לדפוס:
דלית נחשון-שרון

כתובת המרכז: רחוב רב אשי 4, 93593 ירושלים
טלפון: 02-6790471
פקס: 02-6792676

Email: csps@netvision.net.il
אתר באינטרנט: www.csps.org.il

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל

המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, שהוקם בירושלים ב-1982, וממומן בעיקר על-ידי ארגון הג'וינט האמריקאי, הוא מוסד פרטי ללא כוונת רווח, בלתי תלוי, ולא פוליטי. מטרתו הן לסייע לעיצובה של המדיניות הציבורית לרווחתם של תושבי ישראל באמצעות מחקר וחינוך בנושאי מדיניות חברתית, ולתרום למעורבות הציבור בעיצוב המדיניות על-ידי העשרת הדיון הציבורי המתלווה, או צריך להתלוות, לתהליך קבלת ההחלטות במדינה. המרכז שואף לתרום גם להבהרת הבעיות החברתיות של ישראל לידידי ישראל בחו"ל. בעבודתו של המרכז מושם דגש מיוחד על שילוב אמיץ של הממדים החברתיים והכלכליים בהתוויית המדיניות הציבורית. אין המרכז נוקט עמדה בסוגיות הנידונות על-ידי, אלא מציג ומסביר את סוגיות המדיניות והשלכותיהם של הפתרונות המוצעים להן, ומעלה הצעות חלופיות לפתרון בעיות.

פרסום זה, ככל פרסומי המרכז, הוא על דעתם ואחריותם של מחבריו בלבד. אין בו כדי לחייב את המרכז, את חבר הנאמנים שלו, את עובדיו האחרים, ואת התומכים בפעולותיו.

חבר נאמנים :

יושב ראש : הנרי טאוב

יושב ראש כבוד : אפרים קציר

היינץ אפלטון, ריימונד אפשטיין, אלן בטקין, רלף י. גולדמן, סילביה הסנפלד, מילטון וולף, קארין וולף וכסלר, לואיס י. זורנסקי, ישראל כ"ץ, מורטון ל. מנדל, ג'ון ס. קולמן, ג'ונתן קולקר, יעקב קופ, ברט רבינוביץ, מיכאל שניידר

יועצים מחו"ל:

הנרי ארון (Brookings), פיטר הלר (IMF), ברטון א. וייסברוד (NorthWestern Univ.), רוברט לייטון (Brookings), יואל פליישמן (Duke Univ.), ג'נט רותנברג-פאק (Wharton), הרמן ד. שטיין (Case Western Univ.)

מועצה :

שמואל נ' אייזנשטדט, חיים אדלר, רבקה בר-יוסף, רות גביון, בנימין גדרון, ארנון גפני, סרג'ו דלה-פרגולה, ג'ימי וינבלט, צבי זוסמן, משה ליסק, ז'ק מישל, יעקב מנצ'ל, אלעד פלד, חוה פלטי, יוסף קטן, אריה שירום, עמנואל שרון

סגל המרכז :

מנהל : יעקב קופ

רכזי תחומים : חיים אדלר (חינוך), ארנון גפני (כלכלה), ג'ימי וינבלט (הקצאת משאבים), יוסף קטן (רווחה), אריה שירום (בריאות)

יואל בלנקט (רכז מחקר בסיסי), דלית נחשון-שרון (עורכת), נחום בלס (חוקר), יוליה קוגן (מחקר), מרינה קונין (מחקר), מירי סלע (מזכירה מנהלית), יהודית אגסי (פרסומים), דוד אפשטיין (קשרי חוץ), אהרן כהן (תחזוקה)

פתח דבר

בסקר שנערך על-ידי המרכז במהלך שנת 2000 נשאלו הנסקרים מה צריכה להיות המדיניות כלפי העובדים הזרים. התשובות נחלקו לשלוש קבוצות כמעט שוות גודל: השליש הראשון חושב, שיש למנוע כניסתם של עובדים זרים ואף לגרש את מי שכבר נמצא בישראל. השליש השני מוכן להתפשר עם המציאות ולהתיר למי שנמצא כאן להישאר, אך מתנגד לכניסת עובדים זרים נוספים. ובהשלמה לאלה, השליש האחרון בחר "לתת להם תנאים שווים לאלה המקובלים לגבי עובדים אחרים במשק".

התפלגות זו של התשובות, כמו גם תת התפלגויות שמצאנו לפי חתכים שונים באוכלוסייה, משקפת את ההתייחסות המורכבת של החברה הישראלית לשאלת העובדים הזרים. נראה, כי חלקים רבים בחברה נוטים להפעיל לגבי האנשים הללו סטנדרטים חברתיים שונים מאלה המקובלים עליהם לגבי אחרים בחברה. עוד ניתן ללמוד מכך, שהציבור מבולבל בהתייחסותו לתופעה זו, ונראה שהבלבול מקורו, בין היתר, במדיניות הבלתי ברורה שמפעילה הממשלה בתחום זה.

המחקר המוצג כאן מצביע על כך, שהעובדים הזרים משתרשים בארץ לא כתוצאה של תאונה בלתי צפויה אלא כחלק מהבניה שיטתית ורצונית של המשק הישראלי. אולם, בעוד שהמשק הישראלי קולט את העובדים הזרים, הרי המנגנונים של המדינה פועלים למנוע את כניסתם, לגרש את הנכנסים באופן בלתי חוקי ולמנוע מהם הגנה בעת שהותם בארץ. ההשלכה הבלתי מכוונת של המדיניות הנוהגת היא מתן מטריה ממשלתית למדיניות הניצול הנקטת על-ידי חברות כוח אדם ועל-ידי מעסיקים רבים.

המציאות מלמדת כי גם אם מדיניות לאומית צריכה לחתור לצמצום מספר העובדים הזרים בישראל, בגין הרגישות של החברה לקיומו של רוב יהודי וציוני בארץ, הרי מסיבות מבניות של המשק הסיכוי לגירוש הרוב הגדול של העובדים הזרים נמוך ביותר. בעל המחקר מציע לאמץ מדיניות, אשר תייעל את הבקרה על מספר העובדים הזרים ומשך שהותם בישראל, תשמור על מספר מצומצם יחסית שלהם במשק, ותמנע את הניצול הבלתי מוסרי שלהם.

תודתנו ליצחק שגל, שהעלה את הנושא במרכז לחקר המדיניות החברתית וסיכם אותו במאמר המוגש בזה. תודה לארנון גפני אשר ריכז את הדיונים שהתנהלו במרכז במהלך העבודה ולדלית נחשון-שרון שערכה את העבודה והביאה אותה למתכונתה הנוכחית.

יעקב קופ

ירושלים, אדר תשס"א, מרץ 2001

קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל

תוכן העניינים

7	1. מבוא וסיכום
9	2. שוק העובדים השניוניים בישראל
9	התפתחות התופעה של עובדים זרים בישראל
10	משקלו של כוח העבודה השניוני
10	הרכב שוק העבודה השניוני לפי אוכלוסיות
12	הרכב ענפי של שוק העבודה השניוני
14	ארצות המוצא של העובדים הזרים
16	3. שלבים בקליטת העובדים הזרים
16	דפוסים מאפיינים של היקלטות העובדים הזרים בישראל
18	יחס החברה הישראלית לתופעה
21	4. דפוסי ההעסקה של העובדים הזרים
25	5. קווים לגיבוש מדיניות
27	בקרה ואכיפה
27	מדיניות רווחה
29	טיפול שכונות מעורבות
30	מקורות
31	נספח 1. התגבשות מובלעת של עובדים זרים במרכז תל-אביב
32	נספח 2. מודל לניבוי תהליכי התיישבות של עובדים זרים בארץ

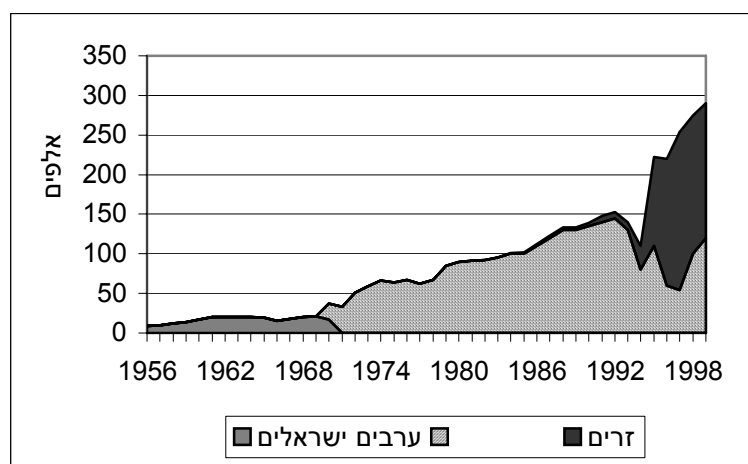
קווים למדיניות כלפי העובדים הזרים בישראל

יצחק שגל

הרכב שוק העבודה השניוני לפי אוכלוסיות

שוק העבודה השניוני של בני מיעוטים בישראל התמסד כבר משנת 1955. תהליכי הכניסה של הערבים לשוק העבודה היהודי ותהליך החלפתם בפלסטינים בשנות השבעים, כמו גם החלפת הפלסטינים בעובדים זרים בשנות התשעים, התרחשו תוך מספר שנים לא רב, כחלק מהבניה מחדש של כלל המשק הישראלי¹. בין השנים 1955-1967 רבים אזרחי ישראל

ציור 1: תמורות במספר העובדים בשוק התעסוקה השניוני בישראל, 1956-1998



¹ Schnell, Sofer and Drori, 1995.

לשוק העבודה השניוני, בעקבות הביקוש הגדול לעובדים בענפי הבנייה, החקלאות והשירותים האישיים. בענפים אלה מתרכז כוח העבודה השניוני מאז שנות החמישים ועד היום. ענפים אלה נתונים לתנודות קיצוניות בביקוש לעובדים לכן לא כדאי להעסיקם בתנאי קביעות. מצד שני נוצר "צבא מילואים תעשייתי" מקרב איכרים ערביים, שהיו נתונים באותה תקופה תחת ממשל צבאי. במקומותיהם לא התפתחו תשתיות פיסיות של חשמל ומים זורמים, שהיו הכרחיים לפיתוח כלכלה מודרנית. הממשלה הקדישה את מירב משאביה באותן שנים לקליטת העלייה ההמונית של יהודים, היא לא הקצתה משאבים לפיתוח תשתיות פיסיות ביישובים הערבים, ותחת זאת גייסה את כוח העבודה הערבי לשוק העבודה השניוני בישראל².

לא קיימים נתונים מסודרים על מספר העובדים הערבים בשוק התעסוקה השניוני, אך ניתן לאמוד את מספרם בכ-15,000 בראשית התקופה (1955) ובכ-20,000 על פני שנות הששים³ (להוציא את שנות המיתון, בהן חלה ירידה משמעותית במספר העובדים בשוק העבודה השניוני בענף הבנייה). לאחר מלחמת ששת הימים נהנו אזרחי ישראל הערבים ממוביליות לתוך שוק העבודה המאורגן, בעוד עובדים פלסטינים, מהשטחים שנכבשו, תפסו את מקומם בשוק העבודה השניוני. מספר העובדים הפלסטינים בעלי אשרות עבודה הגיע במרוצת השנים לכ-100 אלף, עליהם יש להוסיף כ-50 אלף עובדים חסרי אשרות עבודה.

שלוש מגמות ראויות להדגשה: **ראשית**, החלפת מקור העובדים בשוק העבודה השניוני לווה גם בגידול מהיר במספרם הכולל, כחלק מתהליך הצמיחה המהירה של המשק בשלבים אלה. כך קרה במחצית השנייה של שנות החמישים, בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים ובמחצית הראשונה של שנות התשעים. **שנית**, קיימת תחלופה מסוימת בין העובדים הזרים לעובדים הפלסטינים. התחלופה קיימת בעיקר בענף הבנייה ובמידת מה בענף החקלאות, בהם מועסקים כשלושה-רבעים מכלל המועסקים בשוק העבודה השניוני בישראל. בענפי הסיעוד ומשק הבית, ובמידת מה גם בחקלאות, בולט החשש של ישראלים להימצא ביחידות עם עובדים פלסטינים מטעמי ביטחון אישי. **שלישית**, מדיניות הגירוש לא הצליחה להקטין את מספר המועסקים בשוק העבודה השניוני בישראל. הטענה של משרד העבודה והרווחה על הצלחת מדיניותו להפחית את מספר

² Rosenfeld, 1978, ראה גם איור 1.

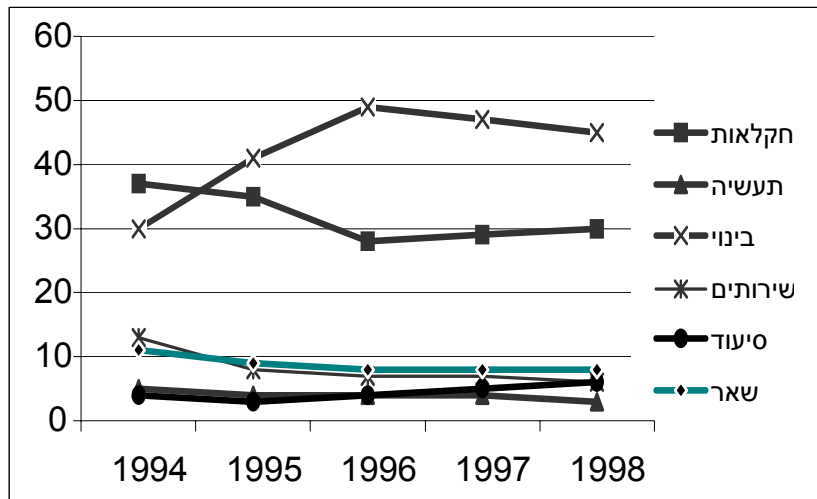
³ שכל, 1986.

הרכב ענפי של שוק העבודה השניוני

היעדר התמודדות ממשלתית עם הגורמים המבניים, המסבירים את הגידול הנוסף בכוח העבודה השניוני, והימנעות מהפעלה של אמצעי פיקוח קפדניים יותר על תנאי ההעסקה של הפלסטינים, מחזקת את ההשערה שלא היתה תמיכה ממשלתית וממסדית רחבה למדיניות ההגבלה של תלות המשק בכוח עבודה שניוני. יתר על כן, ההישענות על כוח עבודה שניוני בשוק עבודה מפולח התמסדה במשק הישראלי כתוצאה מתמיכה של אליטות רבות בתהליך. מערכת הביטחון ראתה בהבטחת תעסוקה לעובדים הפלסטינים - אזרחי ישראל בשנות החמישים ומהשטחים בשנות השבעים - מנגנון להשגת יציבות ביטחונית. מתן רשיונות עבודה נתפס כמנגנון לגיוס נאמנותם של משפחות העובדים. המעסיקים נהנו מכוח עבודה זול, שנאלץ לעבוד לפי שעות וללא קביעות ולהשלים עם הדרתו ממערכת הרווחה הציבורית. הסתדרות העובדים, לעומת זאת, דאגה לשמר באופן ייחודי את מעמדם של חבריה היהודים והערבים אזרחי ישראל לעומת עובדים פלסטינים מהשטחים המוחזקים⁴ ועובדים זרים גם יחד. כך התמסדה תלות של ענפי הבנייה, החקלאות והשירותים בעובדים משוק העבודה השניוני, שהעובדים הזרים נכנסו אליו בשלב בו כוח העבודה הפלסטיני הוצא ממנו. שלושה ענפים כלכליים עיקריים במשק פיתחו, כאמור, תלות בכוח עבודה שניוני. 77 אחוז מהעובדים הזרים בעלי אשרות שהייה התרכזו בשנת 1998 בענפי הבנייה והחקלאות, לעומת 67 אחוז בשנת 1994. 15

⁴ גרינברג, 1991, 1993.

ציור 2: תמורות במספר העובדים הזרים בעלי אשרות, לפי ענף כלכלי, 1998-1994 (אחוזים)



ענף חדש בשוק השניוני הוא ה**סיעוד**. הוא התמסד בעקבות חקיקתו והפעלתו של חוק הסיעוד מסוף שנות השמונים, תהליך שהשתלב בעליית משקלם של הקשישים באוכלוסייה והעלייה ברמת החיים⁵. משקל העובדים הזרים בענף זה גדל מ-3 אחוזים מכלל העובדים הזרים בשנת 1995 ל-6 אחוזים ב-1998 ונראה כי קיים פוטנציאל להגדלת מספר המועסקים בו בעתיד. ניתן להבחין בתהליכי ההסתגלות של המשק והחברה לפתרון זה. חברות ביטוח מנפיקות ביטוחים המאפשרים לקשישים סיעודיים לשכור שירותי סיעוד בביתם במקום להתאשפז בבתי-אבות סיעודיים.

ענף ה**תעשייה** קלט 3 אחוזים בלבד מהעובדים הזרים בשנת 1998, לאחר שחלה ירידה רצופה מאז 1994. יש לציין כי ממצא זה מעודד לנוכח העובדה שבאירופה חדרו העובדים הזרים לענפי התעשייה כפועלים חצי-מקצועיים ואפילו כפועלים מקצועיים בתעשיות המשלמות שכר נמוך.

בשנתיים האחרונות גברו הלחצים למתן רשיונות ליבוא עובדים זרים **לתעשייה** כדי להוריד את עלויות הייצור. לחצים אלה צפויים לגבור ככל שיועלה שכר המינימום במשק (לעובדים ישראלים) ואפשר יהיה להמשיך להעסיק במקביל לכך עובדים זרים בתנאי "ניצול". עד כה לא ניתנו רשיונות ליבוא עובדים זרים לתעשיות עתירות עבודה בהיקף משמעותי, אך פריצת מחסום זה צפויה לגרום לנטישת העובדים הישראליים את הענף כולו והחלפת רובם בעובדים זרים. אם תרחיש זה יתממש צפוי הביקוש לעובדים זרים לגדול בעשרות אלפים. חשוב לציין, שהרכב המקצועות של העובדים הזרים חסרי אשרות שהייה אינו דומה בהכרח להרכב המקצועות של העובדים הזרים בעלי האשרות. אין בידנו נתונים על כך, אך המחקר שנערך בתל-אביב מלמד שרבים מהם עובדים במשק בית, במלונאות, במסעדות ובבתי-מלאכה⁶.

לא נעשית היום פעולה כלשהי לשינוי מבני בענפים המעסיקים עובדים זרים וכמעט שלא מופעלים אמצעי פיקוח על הזימים, המעסיקים עובדים זרים ללא אשרות. יתר על כן, הפיקוח על חברות כוח האדם איננו יעיל והממשלה נוטה להיכנע ללחצים להעסיק עובדים זרים בענפים חדשים, שהעובדים הזרים לא חדרו אליהם עדיין, כמו ענפי המכרות, עבודות העפר והמלונאות. בשנה האחרונה נרשמו מספר מקרים בהם

⁵ החוק אושר בכנסת בשנת 1980, נכנס לתוקפו בשנת 1986, אך רק ב-1998 הוחל באספקת שירותים לזקנים מוגבלים במסגרתו.

⁶ שגל, 1999.

7. באופן דומה

הוחלפו עשרות חדרניות ישראליות במלונות באילת בחדרניות פיליפיניות שהובאו לארץ לשטיפת כלים⁸. מקרים אלה יכולים להיתפס כשוליים, אך משמעותם עלולה להיות מרחיקת לכת. הניסיון ממדינות אחרות מלמד, שחדירה של עובדים זרים לענף כלכלי מורידה את הסטטוס ואת שכר העבודה בענף. בתגובה לכך מדירים עצמם פועלים מקומיים מעבודה בענפים אלה ומתרחקים מהסטיגמה השלילית המלווה עבודות של "הזרים". מכאן שכניסת עובדים זרים לענפים כחדרנות, עבודות עפר וכדומה, עלולה להסתיים בהחלפת רוב העובדים הישראלים בענפים אלה בעובדים זרים. בתהליך כזה עלול הביקוש לעובדים זרים לגדול אף מעבר לצפוי על פי ההנחות שצוינו לעיל.

ענף נוסף בו התפתחו לחצים לקליטת עובדים זרים הוא ענף **התוכנה**. בענף חסרים מומחים ישראלים רבים, בעוד שבמספר מדינות ובעיקר בהודו התפתח היצע גדול של עובדים בעלי הכשרה גבוהה. מגמה זאת, לצד המגמה של סטנדרטיזציה של ייצור תוכנות, מעודדת מדינות מפותחות רבות לייבא עובדי תוכנה מהודו. ראוי להדגיש כי ענפי התוכנה בישראל מהווים בשנים האחרונות מקור עיקרי לצמיחה הכלכלית של המשק והמשכה תלוי במידה רבה ביכולת לגייס עובדים חדשים לענף. הכשרה של עובדים ישראלים מחייבת השקעות גדולות יחסית ותכנון ארוך טווח. האופציה של יבוא עובדים זרים יכולה לאפשר, אמנם, פתרונות מהירים לבעיית המחסור בעובדים והורדת עלות העבודה בענפים אלה. אולם, ההערכה היא שקיימים בישראל מאות בוגרי תיכון ואוניברסיטה מכל מגזרי החברה (כולל המגזר החרדי, הערבי ועיירות הפיתוח), שניתן להכשירם לתעסוקה במקצועות אלה. אין ספק כי היענות ללחצים של מעסיקים להביא עובדים זרים בתחום זה תעיד על נסיגה של החברה הישראלית מאחריותה לטפח את כוח האדם המקומי לטובת המשק מחד גיסא, והיא תפגע ברמת החיים של שכבות אוכלוסייה רחבות מאידך גיסא.

⁷ המקרה שדווח בעיתון "הארץ" בשנת 1999 על חברה לעבודות עפר, אשר המירה את רוב עובדיה הישראלים ב-30 עובדים קנייתים אשר שוכנו בקרוונים ליד אתרי העבודה, הוא דוגמא לכך.

⁸ ברייטנשטיין, 1999.

ארצות המוצא של העובדים הזרים

הקבוצות הגדולות של העובדים הזרים בעלי האשרות הן ממספר מדינות. הרוב הגדול של עובדים הגיע מרומניה. בשנת 1995 מעל חמישים אחוז מהעובדים הזרים החוקיים גויסו מרומניה אך חלקם ירד בהדרגה לפחות מ-40 אחוז מכלל העובדים הזרים בעלי האשרות. מדינות נוספות המהוות מקור חשוב לעובדים זרים בעלי אשרות הם תאילנד (18 אחוז), טורקיה (15 אחוז) וחבר-העמים (7 אחוזים). אין נתונים רשמיים על מדינות המוצא של העובדים הזרים חסרי האשרות, אך מחקר שטח שנערך בשכונת נווה-שאנן בתל-אביב, אשר כלל את כל העובדים הזרים בשכונה, מצביע על דפוסי הרכבם: מסתבר כי התגבשו במקום קהילות גדולות של אפריקאים, דרום אמריקאים, מזרח אסיאנים ובנוסף גם עובדים זרים ממדינות ערב, הודו, אירופה ועוד. בסך-הכל נרשמו עובדים זרים **משמונים** מדינות שונות (לוח 1). היות שתל-אביב הפכה לכתובת של רוב העובדים הזרים חסרי האשרות (אגף הרווחה בעיר מעריך כי כ-80 אחוז מהעובדים הזרים בעיר חסרים אשרות שהייה), הרי שנתונים אלה מספקים אומדן סביר לארצות המוצא של כלל העובדים הזרים השוהים במדינה ללא אשרות חוקיות. גם הסקר של בר צורי (1999), לפיו כמחצית העובדים הזרים חסרי אשרות שהייה הם ממוצא אירופי, שליש נוסף מאמריקה הלטינית והשאר אסיאתים ואפריקאים תומך בתמונת ההרכב שנמצאה בנווה-שאנן. אומדנים מהתקופה האחרונה מלמדים על גידול בקהילת הערבים, המגיעים בעיקר מירדן וממרוקו וקהילה של אתיופים. ההבדלים בין ההערכות השונות נובעים מהקושי להעריך את מספרם האמיתי של חסרי אשרות שהייה בארץ.

לוח 1. העובדים הזרים בשכונת נווה שאנן בתל-אביב לפי מוצא

מדינות עיקריות	התפלגות (%)	יבשת מוצא
	100	סך-הכל
ניגריה, גאנה	28	אפריקה
פיליפינים, תאילנד, הודו	26	אסיה
קולומביה, אקוודור, בוליביה	22	דרום אמריקה
רומניה, פולין, חבר-העמים	20	מזרח אירופה
	3	תורכיה
	1	אחר

מקור: שנל, 1999.

בין ארץ המוצא של העובדים הזרים להתמחותם המקצועית קיים מתאם גבוה. ענף הבנייה מגייס עובדים זרים בעיקר מרומניה, טורקיה, חבר-העמים, סין, בולגריה וקניה. החקלאות מגייסת עובדים זרים בעיקר מתאילנד ומסין. ענף הסיעוד מגייס עובדים זרים בעיקר מהפיליפינים, רומניה, הונגריה, מרוקו, סין והודו. ענף התעשייה מגייס עובדים בעיקר מדרום אמריקה, סין ורומניה. ארבעה ענפים אלה מגייסים עובדים רבים באמצעות חברות כוח אדם, המתמחות בהבאת עובדים לכל ענף בנפרד ובכפוף לתנאים שונים אשר יפורטו בהמשך. שאר הענפים קולטים בעיקר עובדים זרים חסרי אשרות שהייה בארץ. בענף השירותים מועסקים בעיקר עובדים מאפריקה, דרום אמריקה, פיליפינים, רומניה וחבר-העמים והמלונאות מגייסת עובדים מאפריקה ומחבר-העמים.

3. שלבים בקליטת העובדים הזרים

ניתן לנתח את תהליך הקליטה של העובדים הזרים כהתפתחות של ארבעה שלבים עיקריים. שלבים אלה נגזרים מהשילוב בין תיאוריה פסיכולוגית-סביבתית בדבר תהליכי ההסתגלות של מהגרים למקום חדש⁹, התיאוריה ההומניסטית המתייחסת לתחושת מקום בשלבי מעבר¹⁰, והתיאוריה של פיורי בנוגע לתהליכי ההגירה של עובדים זרים¹¹. בעוד התיאוריות הפסיכולוגית-הסביבתית וההומניסטית מנתחות את תהליך ההתנתקות הפסיכולוגית של מהגרים ממקום מוצאם והסתגלותם למקום חדש כסדרה של שלבים התפתחותיים, הרי התיאוריה של פיורי מדגישה היבטים המייחדים את תהליכי ההסתגלות של עובדים זרים למקום חדש.

נגדיר ארבעה שלבי הסתגלות לארץ היעד¹². השלב הראשון מאופיין בהגירה לתקופה של שנה או שנתיים לשם חיסכון, אותו מייעד העובד להשקעה עתידית בארץ מוצאו להשגת קיום הוגן לכשישוב אליה. השלב השני מאופיין בהשתהות השיבה לארץ המוצא, תוך יצירת שורשים ראשוניים להשתקעות בארץ היעד. ההשתהות נגרמת כתוצאה מסיבות שונות, כמו אי-הצלחה לחסוך את כמות ההון המתוכננת או התערערות

Wapner et. al. 1981⁹

Seamon, 1980¹⁰

Piore, 1979¹¹

¹² ראה גם שנל, 1999.

דפוסים מאפיינים של היקלטות העובדים הזרים בישראל

רוב העובדים הזרים בישראל מצויים בשלבים ראשוניים של קליטה בארץ ורובם הגיעו לארץ לתקופות קצרות בלבד. רק 14 אחוז מן העובדים הזרים הצהירו סמוך לכניסתם לארץ על כוונתם להישאר לתקופה של יותר משנתיים¹³. עם זאת מתברר שרבים נשארים לתקופות ממושכות יותר. תוחלת השהות של שנתון היא כשלוש שנים והתקנות מאפשרות לעובדים הזרים לשהות בארץ עד חמש שנים באופן חוקי.

30 אחוז מהעובדים הזרים, הגרים בישראל ללא אשרות חוקיות, שוהים בארץ חמש שנים ויותר. לנוכח העובדה שזרם ההגירה קיבל תאוצה לפני שש שנים, יש לשער ששיעור בלתי מבוטל מאלה שנכנסו באופן בלתי חוקי לפני חמש שנים ויותר, מצאו דרכים להאריך את שהותם בארץ. לפי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה רק כ-40 אחוז מהעובדים הזרים חסרי האשרות שוהים בארץ שלוש שנים ומטה. מחקר מפורט יותר שנערך בשכונת נווה-שאנן בתל-אביב מלמד, שכשליש מהעובדים הזרים בשכונה הגיעו לארץ בשנתיים האחרונות, כמחציתם בשלוש השנים האחרונות וכשליש שוהים בארץ ארבע שנים ויותר (לוח 2). כמעט כולם נכנסו לישראל במרוצת השנים 1993-1994. הניסיון ממחקרי הגירה אחרים מלמד, שלאחר שהות של שלוש שנים חל גידול מואץ בחלקם של המהגרים המשנים את האוריינטציה שלהם מהגירה זמנית להשתקעות בארץ היעד, תהליך המתעצם ככל שבני משפחה מצטרפים וקשרי קהילה בארץ היעד מסתעפים ומתחזקים¹⁴. מגמה דומה מתבררת מתשובות המרואיינים בנווה-שאנן באשר לכוונותיהם

¹³ בר צורי 1999.

¹⁴ De-Jung and Gardener, 1984

**לוח 2. התפלגות העובדים הזרים בנווה-שאנן לפי שנת הגעה לארץ
(אחוזים)**

תקופת הגעה לארץ	אחוז מהעובדים הזרים
סך-הכל	100
עד 1990	6
1991-92	11
1993-94	16
1995-96	37
1997-98	30

מקור: שגל, 1999.

**לוח 3. התפלגות העובדים הזרים בנווה-שאנן לפי כוונותיהם למקום
מגורים עתידי (אחוזים)**

מקום מגורים בעוד חמש שנים	ציפיות	שאיפות
סך-הכל	100	100
ישראל	36	42
ארץ המוצא	53	41
ארה"ב	4	7
אחר	7	10

מקור: שגל, 1999.

עדות נוספת לניסיונות של העובדים הזרים להשתקע בארץ ניתן לקבל מרישום בקשותיהם להינשא בנישואים פיקטיביים. עד 1996 נרשמו במרשם התושבים כששת אלפים בקשות ל"נישואי תערובת". כמו כן דיווח הממונה על מתן אשרות לזרים במשרד הפנים על אלפי מקרים של נישואים פיקטיביים שנערכו באותה עת¹⁵. במקרים רבים התגרשו אחר-כך בני הזוג, והזר שהפך לאזרח, הביא את משפחתו המקורית לארץ, אך דווח גם על כמה עשרות מקרים של נישואים מעורבים שאינם פיקטיביים. בנוסף, מצאנו בקרב תושבי נווה-שאנן בתל-אביב כמה עשרות זוגות מעורבים של זרים מארצות מוצא שונות. בתוכם בלטו במיוחד זוגות של נשים מהפיליפינים (משם מגיעות לישראל בעיקר נשים) וגברים מאפריקה (ממנה מגיעים בעיקר גברים).

שלושת התהליכים הללו, של שינוי הסטטוס המשפחתי אצל חלק מהעובדים הזרים, מלמדים על נטייה למעבר מהשאיפה לחזור לארץ המוצא לאחר תקופת עבודה קצרה, להמשך מגורים בארץ. עובדים זרים רבים הגיבו לדחייה של מועד שובם לארץ המוצא, בהבאת משפחותיהם לארץ ללא אשרות שהייה. אנו מוצאים בשכונת נווה-שאנן בתל-אביב שלושה דפוסים של משקי הבית של עובדים זרים: **שליש** מהעובדים הזרים הם רווקים, החולקים דירה עם מספר עובדים זרים נוספים. **לרבע** מכלל העובדים הזרים יש אישה ולרוב גם ילדים בארץ המוצא (בעיקר העובדים מרומניה ומשאר מדינות מזרח אירופה). **42 אחוז** ממשקי הבית הם של זוגות עם או ללא ילדים, החיים בדירה משותפת בארץ. חלק מהם עובדים שלוש משרות כדי להגדיל את החיסכון המשפחתי, שאמור לאפשר להם לשוב לארץ המוצא בהקדם, אך חלקם מחפשים דרכים להשתקע בארץ. ההורים מביניהם מגדלים בינתיים ילדים בתנאים מנוכרים למדי, הן להווייה הישראלית והן להווייה של ארץ מוצאם¹⁶. לפי מחקרה של בר צורי כ-12 אחוז מהעובדים הזרים הביאו את בן או בת זוגם לארץ וכ-6 אחוזים מכלל הזרים מגדלים ילדים בארץ. חלק

¹⁵ דיווח של ידיעות אחרונות ב-30.6.1996.

¹⁶ על פי נתוני אגף הרווחה של עיריית תל-אביב-יפו חיים בעיר כ-1,700 ילדי זרים, רובם בגילים צעירים משש. קרוב לאלף משפחות של עובדים זרים טופלו בתחנות עירוניות לאם ולילד ומספר הילדים הנולדים בבתי-חולים עירוניים מגיע לכ-30 מדי חודש. מחקר השדה מעלה כי כ-20 אחוז מהמרואיינים הזדקקו לשירותי חינוך עבור ילדיהם. רוב הילדים למדו בכ-30 מסגרות פרטיות, שנוסדו בעיר על-ידי יזמים זרים, כ-7 אחוזים במוסדות ציבוריים וכ-5 אחוזים לא ביקרו כלל במוסדות חינוך.

מסתבר כי רוב העובדים הזרים מגיעים לארץ לתקופות קצרות כדי

לחסוך כסף ולהשקיעו בשיפור תנאי חייהם בארץ מוצאם. למרות זאת כל שנתון מותיר בארץ אחוז מסוים של עובדים המאריכים את שהותם למספר שנים. חלקם נכנסים למעגלי חיים המגדילים באופן משמעותי את ההסתברות לכך שהם יהפכו לתושבי קבע בארץ, אם באמצעות נישואים פיקטיביים, בקשת אשרות של פליטים, גיור וגידול ילדים בארץ תוך כדי שהייתם הבלתי חוקית, וכדומה. קשה לאמוד את משקל הנשארים בארץ מכל שנתון, אך הנתונים שהוצגו מלמדים שקבוצה זאת היא בעלת משקל משמעותי. מתקבל הרושם שכשליש מהעובדים הזרים בשכונת נווה-שאנן שינו את האוריינטציה שלהם כלפי ההישארות בארץ כפי שזה מתאים לשלב השלישי במודל ההשתלבות – זהו שלב ההתארגנות לביסוס מעמדם וזכויותיהם בארץ הקולטת על פי התיאוריה של פיורי. אכן ניצנים ראשונים לכך התגלו בפעולת הוועד של העובדים הזרים האפריקאים ובקשרים שחלק מהם יצרו למוקדי השפעה בעירייה, בעיתונות, בכנסת ובקרב חברים בוועדת העבודה והרווחה בכנסת. מצד שני, צפויה בשלב זה להתחזק תחושת האיום של הזרים על הסטטוס המועדף של עובדים ישראלים בשוק העבודה, ושל שכנים באזורי מגורים רלבנטיים.

יחס החברה הישראלית לתופעה

המיסוד של מוסדות ועסקים בעלי צביון אתני בתל-אביב מלמד על גיבוש קהילה שהמשך קיומה מתייבב ונתמך על-ידי בעלי אינטרסים כלכליים ואחרים. עשרות מפרנסים מתקיימים ממתן שירותים לקהילת העובדים הזרים. בעיר נפתחו מאות עסקים הפונים לזרים ולמעסיקיהם כצרכנים, בנוסף ל-30 מוסדות החינוך שהוקמו עבור ילדי הזרים. לעובדים ולבעלי עסקים אלה יש אינטרס במיסוד הקהילה ובפריחתה. בעיקר בולט כמובן האינטרס של חברות כוח אדם, קבלני הבנייה והחקלאים בהמשך העסקת העובדים הזרים. אלה עושים רווחי עתק מניצול הסדרי ההעסקה של הזרים לשם הגדלת רווחיהם אף מעבר לרווחים הנובעים מהעלות הנמוכה של העסקתם. כמו כן גדלה מודעות התושבים הזרים לכוחם הפוליטי, הנובע מהקושי המוסרי הכרוך בגירוש אוכלוסייה כה גדולה

לגבי החברה בכללותה – מסתבר כי הישראלים נוטים להתייחס לעובדים הזרים באופן חיובי, היות שהם נתפסים כמי שמשחררים את החברה והמשק בישראל מתלות בעובדים פלסטינים¹⁷ למרות זאת נחשפות שתי עובדות מדאיגות: ראשית, בעלי הכנסה נמוכה או בעלי סטטוס נמוך בשוק העבודה מגלים עמדות חיוביות פחות כלפי העובדים הזרים לעומת בעלי סטטוס בינוני וגבוה בשוק העבודה. שנית, חל כרסום במעמד העובדים הזרים בחברה הישראלית בין השנים 1996-1999. ממצאים אלה זוכים לחיזוק בסקר שירותי רווחה שערך המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל (ראה לוח 4)¹⁸. מהסקר עולה שכשליש מהישראלים סבורים, שיש למנוע את כניסתם של עובדים זרים לישראל ולגרש את אלו שכבר שוהים בארץ. 36 אחוז סבורים שיש למנוע כניסה של עובדים חדשים אך לאפשר לאלה שכבר גרים בארץ להישאר. רק שלושים אחוז מהמרוואיינים סבורים שיש לשלב את העובדים הזרים במשק בתנאים דומים לשל עובדים ישראלים. בחישוב השונות בין העמדות של קבוצות חברתיות שונות נמדדה התייחסותן של קבוצות על פי משתני מעמד, דתיות, מוצא ושלב במחזור החיים. השונות העמוקה ביותר בין קבוצות חברתיות נמדדה על בסיס מעמדי ודתי. בעוד ששליש מכלל המדגם מציעים לגרש את העובדים הזרים, מעל מחצית החרדים וקרוב למחצית הדתיים מציעים לעשות זאת. על פי שיחות עם חרדים ניתן לקבוע שהם מונעים על-ידי הרצון לשמור על אופייה היהודי של המדינה ולמנוע נישואי תערובת. אחוז דומה של מרוואיינים מיעוטי הכנסה והשכלה הביעו עמדה דומה המחייבת גירוש של העובדים הזרים מהארץ. אך הם נוטים יותר מהדתיים והחרדים לשלב את אלו שנמצאים כבר בארץ בשוק העבודה ללא אפליה.

מחקר של שנל¹⁹ מלמד, שבקרב בעלי סטטוס נמוך בשוק העבודה, הגרים בשכונות לעובדים הזרים מתפתחות עמדות שליליות במיוחד כנגד העובדים הזרים, הניזונות מתפיסתם כפוגעים במעמד העובדים

¹⁷ ראה ניתוח עמדות של הישראלים כלפי העובדים הזרים שנערך על-ידי נתנון ובר-צורי (1999).

¹⁸ הסקר תוכנן במרכז ובוצע על-ידי חנוך סמית בשנת 2000. ראה קופ, 2000.

¹⁹ שנל, 2000.

נספח 2 לעבודה מוצג מודל לניבוי תהליכי ההתיישבות של כ-100,000 עובדים זרים הנכנסים לארץ, בהסתמך על המגמות העולות מהניתוח לעיל. אין ספק כי הנחת המוצא לפיה המשק הישראלי יכול ליהנות "מעבודה זרה" ללא "עובדים זרים" היא מופרכת מיסודה. החברה בישראל תיאלץ, במוקדם או במאוחר, להתמודד עם שאלות הקליטה של אוכלוסיית הזרים אשר התיישבה באופן קבוע במדינה ועם אוכלוסיית ילדיהם, שהיא אף חסרה שורשים בארץ המוצא של הוריהם.