

# הפוליטיקה של רפורמות והבניית בעיה חברתית: מגמות במדיניות הגירת עבודה בישראל בשנות האלפיים

אדריאנה קמפ ונלי כפיר

מה השתנה במדיניות הגירת עבודה בישראל ובדרך יישומה הלכה למעשה בעשור האחרון? המאמר סוקר את המגמות בעניין זה מאז ראשית שנות האלפיים בעקבות ההכרזה על מדיניות "סגירת השמים" שנועדה להביא לצמצום שיעורם הכולל של העובדים הזרים בישראל ולחולל תפנית בעקרונות המסדירים את התחום. בהתבסס על ניתוח דוקומנטרי מקיף (דוחות מדיניות של ועדות בין-משרדיות, החלטות ממשלה, פרוטוקולים של ועדות הכנסת, עתירות ופסקי דין, פרסומים של ארגונים לא ממשלתיים ועוד) נטען טענה כפולה: ראשית, נטען כי מדיניות "השמים הסגורים" לא צמצמה את מספרם של העובדים הזרים בישראל וגם לא שיפרה משמעותית את זכויותיהם. תחת זאת היא סימנה שינוי משמעותי בהבניית התופעה בשיח הציבורי. שנית, בהבניית תופעת העובדים הזרים כבעיה חברתית, שמעמיקה את בעיית העוני והאבטלה בישראל, ואת העובדים הזרים כמי שתופסים את מקומם של העובדים הישראלים העניים, מדיניות השמים הסגורים תרמה לפתיחת המרחב הציבורי למאבקים חברתיים בעלי אופי חלוקתי וזהותי סביב סוגיית הזרים ולפוליטיזציה של התופעה. בעשותה כך הייתה הפוליטיקה של הרפורמה בהגירת עבודה אקטיבית בגרימת תוצאות חברתיות שלכאורה היא באה לפתור או למנוע. למאמר שלושה חלקים: בחלק הראשון נעסוק במנגנונים שאפשרו ליזמי המדיניות לארגן מחדש את היחסים עם קבוצות מעסיקים כדי לקדם את המדיניות החדשה. בחלק השני ננתח את הכלים המוסדיים שעליהם התבסס תהליך ההבניה של סוגיית העובדים הזרים כ"בעיה חברתית" ואת האופן שבו הוא נקשר לקידום סדר יום חברתי-כלכלי כלל-לאומי. בחלק השלישי נדון בתוצאות החברתיות הבלתי צפויות שמתלוות לשני התהליכים הקודמים, ושבעטיין הפכה סוגיית הזרים למוקד של מאבקי חלוקה וזהות בתוך החברה עצמה. פרק הסיכום ייוחד לדיון במשמעות החברתית הכוללת של רפורמות בהגירת עבודה כחלק מפוליטיקה של הבניה חברתית.

עובדי גבול פלסטינים עבדו בשוק העבודה השניוני הישראלי מאז שנת 1967. עובדים אלה הוחלפו מראשית שנות ה-90 של המאה העשרים, עת יזמה ישראל גיוס של עובדים

\* ד"ר אדריאנה קמפ, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.  
דואר אלקטרוני: akemp@post.tau.ac.il  
נלי כפיר, דוקטורנטית, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל אביב.  
דואר אלקטרוני: nellykfir@gmail.com

זרים.<sup>1</sup> ההיגיון שהנחה את היוזמה הזו נשען על עיקרון של ארעיות במובן כפול: זרים גיוסו לפרקי זמן מוגבלים כדי לשמור על תחלופה מתמדת שלהם שתמנע מהם להשתקע בישראל; כמו כן מערך הגיוס כולו הובנה כפתרון תעסוקתי זמני לבעיה שאמורה לחלוף. גיוס העובדים הזרים לשוק העבודה הגדיל את מספרם במהירות בתקופה קצרה יחסית ופתח את השערים לכניסתם של עובדים זרים לישראל בלא היתרים. בשנת 2000, זמן קצר לפני פרוץ האינתיפאדה השנייה ותחילתו של מיתון כלכלי בישראל, הגיע שיעור העובדים הזרים, עם היתר ובלעדיו, לשיא של 11% מכוח העבודה, 60% מהם עובדים בלא אשרות שהייה. נתונים אלה מיצבו את ישראל במקום השני במדינות ה-OECD המסתמכות על כוח עבודה לא אזרחי (OECD, 2010, p. 216, Table 6.4).

ביוני 2001 הכריזה ממשלת ישראל על מדיניות "שמים סגורים" שנועדה לצמצם משמעותית את מספרם הכולל של עובדים זרים בישראל ולארגן מחדש תחום מדיניות שהוגדר כפרוץ וחסר ראייה אסטרטגית כוללת. המחויבות למדיניות החדשה אושרה מחדש בכמה החלטות ממשלה ובוועדות בין-משרדיות שהוקמו במהלך שנות האלפיים. האחרונה בהן, הוועדה הבין-משרדית משנת 2008, הוקמה כאחד מצוותי העבודה שנועדו לגבש את הקווים המנחים ליישום סדר יום כלכלי-חברתי כולל. המשותף לכולן הוא בתפיסה כי בעיות חברתיות בישראל, ובראשן בעיות תעסוקה, העמקת העוני ואי-השוויון והאטה בצמיחה הכלכלית, ניתנות לפתרון על-ידי שינוי יסודי של מערך הגירת העבודה, שינוי שמטרתו ארוכת הטווח היא להביא את ההגירה הזו לקצה.

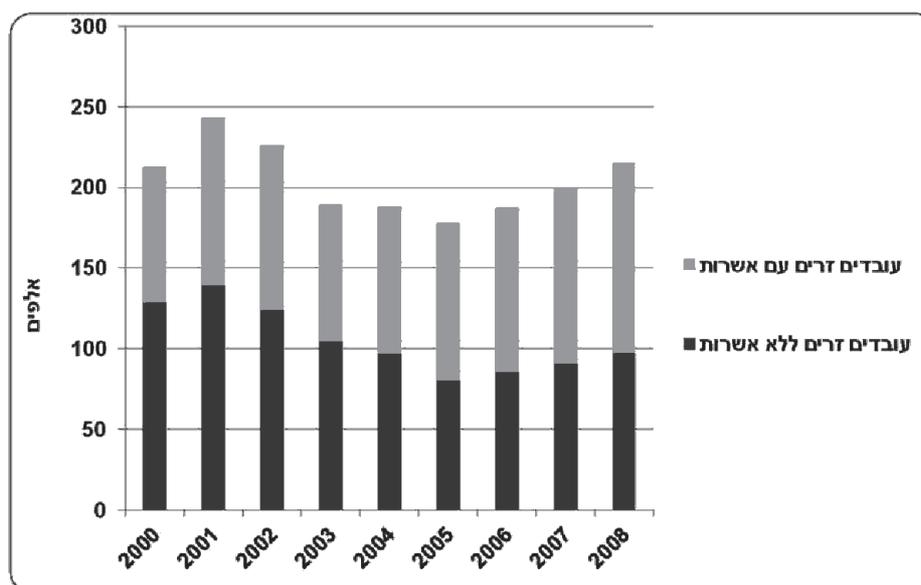
המדיניות החדשה, שכללה מבצעי גירוש מקיפים של עובדים זרים, הביאה לירידה במספרם הכולל בין השנים 2003–2005. אולם מאז שנת 2006 מספרם נמצא שוב במגמת עלייה הניכרת גם במספרם של היתרי העבודה. תרשים 1 מציג את מספר העובדים הזרים בעלי היתר עבודה וחסרי היתר עבודה בשנים 2000–2008.<sup>2</sup>

מתרשים 1 עולה כי חרף הדבקות המוצהרת של ממשלות ישראל השונות ב"סגירת השמים" — בשנת 2008 עמד מספרם של העובדים הזרים בעלי היתר על 118,000, ואף עלה על זה של העובדים בלא היתר, שנאמד בכ-97,000. נתונים אלה אינם כוללים מחזיקי אשרות מן הרשות הפלסטינית שעבדו בישראל באותה השנה — 25,000 במספר (OECD, 2010, p. 210). הם גם אינם כוללים כ-20,000 מבקשי מקלט ממדינות אפריקה באותה שנה, שכמחציתם כבר שולבו בשוק העבודה בישראל (לאומדן ראו משרד התמ"ת, 2009, 17 במאי; בר צורי, 2009, לוח 1, עמ' 10).

המשמעות היא שבשנת 2008, כשבע שנים מאז הושקה מדיניות חדשה שביקשה לצמצם את היקף התופעה, שיעורם של עובדים זרים בישראל עלה שוב ועמד על 8.7% מכוח

1 במאמר נשתמש במונח "עובדים זרים" כפי שהוא מופיע במסמכי המדיניות הרשמיים ודוחות המחקר שעליהם מתבסס הניתוח האמפירי. ראו למשל, רכלבסקי (2002), אנדרון (2004), אקשטיין (2007), פרוטוקולים של ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים (2002, 2008, 2009) והחלטות ממשלה (ממשלת ישראל, 2005).

2 הנתונים למאמר זה נאספו בשנת 2010. עם זאת, המגמות המתוארות בו לא השתנו מאז.



מקור הנתונים: בר צורי, 2009, עמ' 11.

תרשים 1: מספר עובדים זרים (עם היתר וללא היתר), 2008–2000

העבודה. רובם מתרכזים בעבודות נמוכות שכר – בבניין, בחקלאות ובסיעוד. גם כאשר קצב הגידול של זרים בשוק העבודה הישראלי הואט בהשוואה לזה שבשאר מדינות ה-OECD, עדיין מוסיפה ישראל להיות מדורגת במקומות הראשונים בין הכלכלות המפותחות הנסמכות במידה ניכרת על הגירת עבודה (OECD, 2010, p. 216).

נוכח מגמת העלייה המחודשת הן במספר הכולל של עובדים זרים השוהים בישראל והן במספר אשרות העבודה הניתנות למעסיקים בעבור העסקתם, עולה השאלה: מה השתנה במהלך העשור האחרון במדיניות הגירת העבודה בישראל מאז הכרזת הרפורמה בתחום? הסתכלות דרך הפריזמה של מטרותיה המוצהרות של הרפורמה מראה שדבר לא השתנה. בעניין זה נוגעת מסורת מחקרית הקרויה "השערת פערי המדיניות" (gap hypothesis) – עיקרה חשיפת פערים בין יעדי מדיניות הגירה לבין מה שקורה בפועל. בין אם פערים אלה מוצגים כתולדה של כשלים ביישום מדיניות ובין אם כתוצאה בלתי מכוונת, מציעי השערת פערי המדיניות גורסים כי אבדן שליטת המדינה בענייני הגירה לטובת בעלי אינטרסים, מגזרים בלתי פורמליים, גופים עברייניים ומהגרים בלא פיקוח, גרמה לכך שגופי המדינה מתפרקים מיכולתם לנהל מדיניות הגירה אפקטיבית ומאבדים מהרלוונטיות שלהם (Cornelius, Martin, & Hollifield, 1992). לטענת מסי (Massey, 1998), מדיניות הגירה, בייחוד זו שמבקשת לפקח עליה ולנהל אותה, היא מעין "מצעד איוולת" חסר יכולת להתמודד

עם הגורמים המבניים של התופעה; לפי ססן (Sassen, 1996), יש נתק הולך וגדל בין ההיגיון שמנחה את מעצבי מדיניות ההגירה ובין ההיגיון החברתי שמניע את התופעה ומטיל ספק ביכולות הפיקוח המדינתיים; ואילו אנדראס (Andreas, 2000) מציע להתייחס למדיניות הפיקוח על ההגירה כאל הצגה ראוותנית שתפקידה לחפות על חוסר הרלוונטיות שלה. הנחת היסוד המשותפת לספרות זו היא, כי פערי מדיניות הם תולדה בלתי נמנעת של מאפיינים הטבועים בתופעת ההגירה בין אם אלה קשורים לגורמי דחיפה במדינות המקור ובין אם הם קשורים לגורמי משיכה (כגון אינטרסים מאורגנים של ציבור המעסיקים או ארגוני זכויות במדינות יעד דמוקרטיות).

כפי שנראה בהמשך, ההתמקדות במידת האפקטיביות של מדיניות ההגירה בהשגת יעדיה, ובתוך כך חשיפת ליקויים וסתירות, עשויה להחמיץ את משמעותן הסוציולוגית הכוללת של רפורמות מדיניות. משמעות זו, נטען, נעוצה בכוחן של רפורמות מדיניות לייצר הבניות פוליטיות חדשות על התופעה שהן באות לתקן או לשנות, וביכולתן לעצב מחדש את שדה הגירת העבודה עצמו. על סמך ניתוח סוציולוגי נאו-מוסדי, נבקש להתייחס לרפורמות מדיניות כתהליך מוסדי המתווך בין גורמים מבניים של תופעת ההגירה ובין דרך הבנייתם בהקשרים ספציפיים. הניתוח יתמקד בשלושה רכיבים עיקריים של עיצוב מדיניות — מנגנונים, שחקנים ורעיונות — ויבחן את השפעותיהם המוסדיות על דפוסי מדיניות במסגרת המרחב הפוליטי שבתוכו הם מתקיימים (Cornelius & Rosenblum, 2005).

שאלות המחקר העיקריות שמנחות אותנו בעקבות הגישה הנאו-מוסדית הן אלה: מהו חלון ההזדמנויות הפוליטי המאפשר את קידומה של הרפורמה? מי הם יזמי המדיניות ומהם האינטרסים החומריים והרעיוניים שמנחים את פעילותם ומעניקים לה משמעות? מהו "ארגו הכלים" שהם מפעילים בכואם לעצב מדיניות ובאילו אופנים — מכוונים ובלתי מכוונים — משפיעים אינטרסים אלה על שינוי הסדרים מוסדיים ועל שדה הגירת העבודה עצמו?

חקר נאו-מוסדי של מדיניות הגירה חשוב במיוחד בהקשר של רפורמות המבקשות במוצהר לחולל שינוי אסטרטגי של הסדרים מוסדיים קיימים ולהציע להם חלופה. מנקודת מבט זו, רפורמות עשויות לחשוף את הגיונם של מאזני כוח מוסדיים ואת כוחן היצרני או המגביל של פרדיגמות מדיניות המוצגות כ"הכרחיות". בכל הנוגע לבחינת רפורמות מדיניות בתחום הייחודי של הגירת עבודה, ניתוח נאו-מוסדי תורם להבנת הדרך שבה מובנה הקשר בין הגירת עבודה לבין הסדרים חברתיים, כלכליים ופוליטיים נרחבים יותר ולהבנת הפוליטיקה של הגירת עבודה כחלק מפוליטיקה של הבניה חברתית. ההתמקדות בהבניות הפוליטיות חשובה בשל היות הגירת העבודה תחום מדיניות (policy domain) מורכב החוצה שדות של מדיניות ותחומי שיפוט המונעים על-ידי הגיונות פעולה שונים (כגון תעסוקה, רווחה, משפט, ענייני פנים ויחסי חוץ). כך דוויט, למשל, טען (Devitt, 2010) כי רפורמות במדיניות הגירת עבודה במדינות מערב אירופה נקשרות לשלושה תחומים עיקריים: הבניית שוק העבודה ותפיסות של הגירת עבודה כאיום על האפשרויות ועל תנאי העבודה של אזרחים; שילוב חברתי-כלכלי של מהגרי עבודה ומדיניות רווחה; השפעת מהגרי עבודה על לכידות חברתית וזהות לאומית של חברת היעד (שם, עמ' 260). מורכבות זו מרחיבה את מגוון התסריטים

העומדים בפני יזמי מדיניות בבואם למסגר את הבעיה החברתית שרפורמת ההגירה באה להציע לה פתרון. היא גם פותחת פתח למאבקים על אופני ההבניה החברתית של ה"בעיה" ושל "פתרונה", וכנובע מכך, של "בעלי העניין" ברפורמה (Lahav & Guiraudon, 2006, p. 208).

מורכבות זו של הגירת עבודה, כשדה של מדיניות חוצה תחומים מוסדיים וכתופעה המכוננת בעלי עניין, מדגישה ביתר שאת את חשיבותו של ניתוח שאינו מסתפק בבחינת רפורמות לפי מידת האפקטיביות שלהן בהשגת מטרותיהן המוצהרות. תחת זאת, נציע לבחון את מדיניות ה"שמים הסגורים" ואת הרפורמה הכוללת שהיא הציעה לא לפי מימוש מטרותיה אלא לפי האופן שהיא ביקשה לממשן — כלומר, לפי יכולתם של יזמי מדיניות להגיע לאבחנה מוסמכת באשר לטיב הבעיה החברתית העומדת על הפרק ולהגדיר את האמצעים הנחוצים לפתרונה ולפי האפקטים המוסדיים, לרבות אלה הבלתי צפויים, שהיא חוללה עקב כך. מנקודת מבט נאו־מוסדית, אפוא, פערי מדיניות המתגלים ברפורמות מכוונות הגירת עבודה הם מעניינים לא בשל היותם עדות להיעדר אפקטיביות או לחולשה שלטונית. הם מעניינים בשל השימוש שניתן לעשות בהם כדי להסביר, להצדיק ואף לקדם מדיניות חברתית־כלכלית שיעדיה נרחבים יותר מההגירה עצמה ותחולתה מקיפה יותר מציבור המהגרים לבדו.

### מטרת המאמר

המאמר סוקר מגמות ודפוסי מדיניות שהתהוו בישראל מאז הכריזה הממשלה על סגירת השמים בראשית שנות האלפיים. על סמך הגישה הנאו־מוסדית בחקר מדיניות נטען טענה כפולה: ראשית, הרפורמה בהגירת עבודה אמנם לא צמצמה את מספרם של העובדים הזרים בישראל, וגם לא שיפרה משמעותית את זכויותיהם, אך תחת זאת היא קישרה בהכרח בין תופעת הגירת העבודה ובין בעיות מקרו־כלכליות וחברתיות כגון אבטלה, ירידה בצמיחה ועוני.

שנית, נטען כי בהבנייתה את תופעת העובדים הזרים כבעיה חברתית המעמיקה את בעיית העוני והאבטלה בישראל, ואת העובדים הזרים כמי שדוחקים ומחליפים את העובדים הישראליים העניים, הרפורמה תרמה לפתיחת המרחב הציבורי למאבקים חברתיים בעלי אופי חלוקתי וזהותי סביב סוגיית הזרים, מאבקים שלא נתקיימו קודם לכן. בעשותה כך, הפוליטיקה של הרפורמה בהגירת עבודה הייתה גורם אקטיבי בגרימת תוצאות חברתיות שלכאורה היא לפתור או למנוע.

### מבנה המאמר

המאמר מתבסס על ניתוח דוקומנטרי מקיף של הרפורמה במדיניות הגירת עבודה בישראל מאז ראשית שנות האלפיים. עם המקורות נמנים: דוחות מדיניות של ועדות בין־משרדיות

ואחרות (להלן דוחות מדיניות), החלטות ממשלה, פרוטוקולים של ועדות הכנסת, עתירות ופסקי דין ופרסומים של ארגונים לא ממשלתיים. המאמר נחלק לשלושה חלקים: החלק הראשון עוסק ביצירת חלון ההזדמנויות הפוליטי לקידום הרפורמה. הוא מתאר את השינוי הארגוני אשר בא לידי ביטוי במעבר מדפוס מדיניות של "חלוקת הטבות" (distributive) לדפוס של "חלוקה מחדש" (redistributive). הדפוס הקרוי "חלוקת הטבות" להעסקת זרים מתבסס על היענות מוגברת ללחצים פוליטיים המופעלים מצד קבוצות אינטרס ועל מעורבות אינטנסיבית של מעסיקים הן בקביעת הטבות להעסקת זרים והן באופן חלוקת ההטבות. הדפוס של "חלוקה מחדש" עניינו חלוקה מחדש של מכסות והשמת עובדים בין ענפי תעסוקה לפי קריטריונים שהם פרי ראייה אסטרטגית ומתוכננת של הגוף הפוליטי שלטוני. דפוס זה העניק ליזמי מדיניות דוגמת פוליטיקאים ומומחים במשרד ראש הממשלה ומשרד האוצר משקל גדול יותר בניהול הגירת העבודה וחיזוק את יכולתם לארגן מחדש את יחסי הכוח אל מול מגזרי המעסיקים. חלקו השני של המאמר עוסק בכלים המוסדיים שבאמצעותם הובנתה הרפורמה כנדבך חיוני לפתרון בעיות מקרו-כלכליות וחברתיות, ובראשם ההסתמכות על שיח מומחים של כלכלנים והקמת מערך מוסדי של הסברה לציבור בדמותה של מנהלת ההגירה. חלק זה של המאמר מראה כי ההיבט הארגוני שעמד בבסיס הרפורמה כשל בכל הנוגע לצמצום מספרם הכולל של עובדים זרים בישראל, אך הוא הצליח ברמה המוסדית על-ידי הנחלת התפיסה כי עובדים זרים מחליפים עובדים ישראלים בשוק העבודה, וכי העסקתם פוגעת בקידום סדר יום כלכלי-חברתי כלל-לאומי. החלק השלישי דן בתוצאות החברתיות הבלתי צפויות שמתלוות לשני התהליכים הקודמים, שבעטיין הפכה סוגיית הזרים למוקד של מאבקי חלוקה וזהות בתוך החברה עצמה. פרק הסיכום יוקדש לדיון במשמעות החברתית הכוללת של רפורמות בהגירת עבודה כחלק מפוליטיקה של הבניה חברתית.

## חלק א

### בין פוליטיקה של לקוחות לסדר יום כלכלי-חברתי לאומי: המעבר ממדיניות של חלוקת הטבות למדיניות של חלוקה מחדש

אחד מסימני ההיכר המערכתיים של תכנית הגירת העבודה בישראל מאז ראשיתה הוא היותה מגורית. זאת בכמה מובנים: ראשית, העסקת זרים מותרת רק בענפים מסוימים, העיקריים בהם בנייה, חקלאות וסיעוד, ופרט למקרים חריגים, אין אפשרות מעבר — "שחלוף" — של עובדים בין ענפים.<sup>3</sup> שנית, קיימות מערכות רגולטיביות מובחנות לכל אחד מהענפים. כך

3 בעקבות ההחלטה לצמצם את מספר היתרי העבודה בתחום התעשייה ולבטל את היתרי העבודה בתחום המלונאות בינואר 2007, הוחלט לאפשר מעבר של אלה העובדים בישראל כחוק, מתעשייה לבניין וממלונאות לסיעוד, באחריותם ובהגבלות מסוימות. בפועל, התאגידים אינם מעוניינים לוותר על האפשרות להביא עובד זר נוסף ואף לא על הרווח מדמי התיווך הכרוך בכך (נתן, 2007, עמ' 4).

למשל, נקבעות מכסות היתרים לענפי הבנייה והחקלאות, ואילו לענף הסייעוד לא נקבעת מכסה, וההחלטה על הנפקת היתרים נעשית על בסיס יחידני, כך שמספר ההיתרים המונפקים לענף יכול להיות לכאורה בלתי מוגבל. שלישית, קביעת המכסות נעשית על בסיס החלטות של ועדות שבהן ניתן משקל רב לדרישות של מעסיקים ולאינטרסים מגזריים של נציגיהם, וכך נפתח פתח לפוליטיקה של לקוחות<sup>4</sup> בלתי מרוסנת. שיטת החלוקה שהייתה נהוגה בישראל זכתה לביקורת במהלך שנות ה-90 של המאה העשרים (מבקר המדינה, 1998, עמ' 275; רכלבסקי, 2002, עמ' 29), אך זו לא מנעה את המשך קיומו של דפוס מדיניות שהעניק משקל לדרישות המעסיקים ולמערכת היחסים הבלתי פורמלית בין בעלי עניין לבין הרשויות בקביעת היקף ההיתרים ואופן חלוקתם (מבקר המדינה, 2002, עמ' 649).

מאפיינים מערכתיים אלה נותרו במידה רבה על כנם עד היום. אולם מה שהשתנה החל מראשית שנות האלפיים הוא שהמגזריות, שבעבר הוזנה על-ידי פוליטיקה של לקוחות, מתקיימת במהלך העשור האחרון לצד הניסיון להתוות מדיניות "אסטרטגית" כלל-מערכתית, המכילה היבטים של תכנון לטווח הארוך, וכן לצד הניסיון להציגה כמדיניות שמפקיעה את הטיפול בסוגיה מידי גופים פרטניים של בעלי עניין. האמצעי העיקרי שפועל להשגת יעדים אלה הוא מנגנון חלוקה מחדש של ההטבות בין הענפים השונים וויסותם.

סימן ההיכר של דפוס החלוקה מחדש של מדיניות נעוץ בהעברת משאבים או הטבות מקבוצה אחת לאחרת, למשל על-ידי הפחתת המכסות הניתנות לענף הבנייה והעלאתן בענפים האחרים או על-ידי הפחתת הסובסידיות להעסקת זרים והעברתן למעסיקי עובדים מקומיים. בדפוס מדיניות חלוקת ההטבות מחולקות: (א) על בסיס אינדיבידואלי, בין אם למעסיק הפרטני או לקבוצת מעסיקים מסוימת; (ב) לפי קריטריונים פרויקטוריים התלויים בטיב היחסים שבין קבוצת האינטרס לפטרון הפוליטי שלה בממשלה; ו-(ג) חלוקתן נתפסת כבלתי מוגבלת ובלתי תלויה בעיקרון מארגן או במכסת יעד כוללת. להבדיל, בדפוס החלוקה מחדש חלוקת ההטבות מובנית כהעברת הטבות מקבוצה אחת לאחרת לפי קריטריונים שנקבעים על-ידי גוף מרכזי ושאינם תלויים ביחסי חסות (Freeman, 2006, p. 229). דפוס הפעולה של החלוקה מחדש מניח קיומו של מרכז פוליטי חזק המסוגל לקבוע קריטריונים כלליים לחלוקת משאבים ולפעול לפיהם. במקרה הנוכחי, המעבר לדפוס החדש היווה יותר מכול אמצעי לכינון מרכז פוליטי, שעוצמתו מתבטאת ביכולת להכריז על היבדלות מוסדות מדינתיים מלחצים מגזריים שאפיינו את שדה מדיניות הגירת העבודה מאז ראשיתו, ולהביא למיצובם של הגופים הממשלתיים כמי שמנווטים את שוק העסקת הזרים לפי שיקולים עצמאיים ועל-מגזריים.

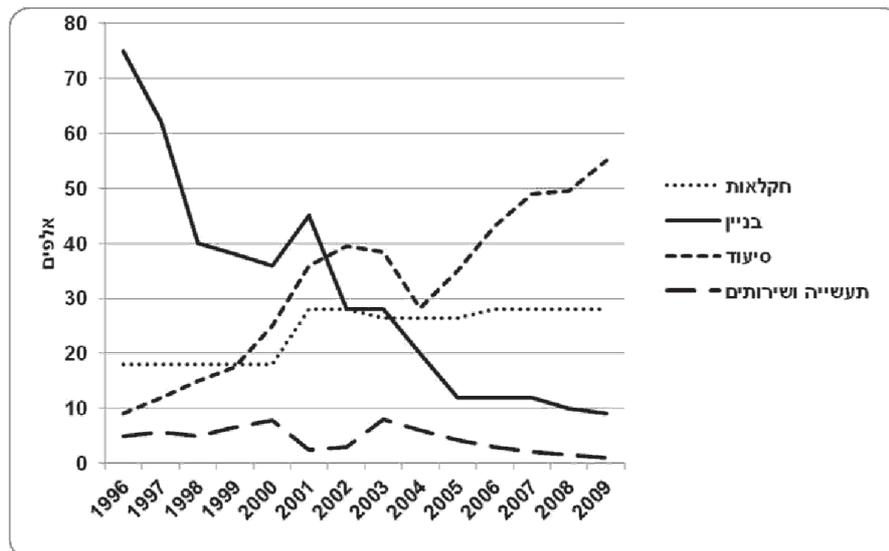
4 "פוליטיקת לקוחות" (client politics) היא דפוס מדיניות המתאפיין בריכוז התועלת והרווחים המידיים שניתן להפיק מחלופת המדיניות בידי קבוצת אינטרס מצומצמת ובביזור עלויות המדיניות בחברה הבלתי מאורגנת בכללותה. לפי פרימן, מדיניות הגירת העבודה בשלביה ההתחלתיים מונעת לרוב על-ידי השילוב שבין אינטרסים מאורגנים של בעלי עניין לבין גורמים פוליטיים המפיקים תועלת מן הקשר אתם. דפוס זה מתאפיין בכך שהוא מתנהל מאחורי הקלעים, הרחק מעיני הציבור (Freeman, 1996).

המעבר למדיניות של חלוקה מחדש בא לידי ביטוי לפחות בשני מובנים הקשורים זה בזה: ראשית, חלוקה מחדש של היתרים ומכסות בין הענפים בשוק העבודה; שנית, חלוקה מחדש של היתרים בעבור זרים שכבר שוהים במדינה ובין זרים שטרם נכנסו למדינה ומהווים יעד לגיוס באמצעות שיטת ההעסקה. לשני המובנים יש נגיעה לאופן שבו מאורגנים היחסים בין הגורמים הממשלתיים לבין המעסיקים.

#### חלוקה מחדש בין-מגזרית: הקצאה ענפית של מכסות, היתרים והטבות להעסקת זרים

קביעת מכסות, מתן היתרים והענקת תמריצים להעסקת עובדים זרים או למניעתה הם כליים מרכזיים להתערבות מדינתית בניהול הגירת העבודה. הם מסבירים את מידת הנכונות של הממשלה לספק כוח עבודה זול ולא מוגן למעסיקים ישראלים מצד אחד ואת האופן שבו היא יוצרת את התנאים ל(אי-)העדפת זרים על פני קבוצות אחרות בשוק העבודה מצד אחר (קמפ ורייכמן, 2008, עמ' 104–105).

מדיניות סגירת השמים ביקשה לכאורה לשים קץ למערכת התמריצים להעדפת זרים שהתמסדה במהלך שנות ה-90. למעשה, החלטה זו מצביעה על הוצאה לפועל של מדיניות חלוקה שהביאה לארגון מחדש של מכסת האשרות בין ענפי התעסוקה השונים. תרשים 2 מציג את מספר האשרות שניתנו בשנים 1996–2009 לפי ענפים.



מקור: בנק ישראל, 2007, עמ' 193; OECD, 2010, p. 9

תרשים 2: מספר האשרות שניתנו בשנים 1996–2009, לפי ענפים

בתרשים 2 נראית מגמה של צמצום ניכר בהיתרים הניתנים מאז ראשית שנות האלפיים בעיקר לענף הבנייה, לצד הגדלת ההיתרים בשני הענפים העיקריים האחרים: סיעוד וחקלאות. מכסת ההיתרים לענף הבנייה עמדה אמנם בסימן של תנודות מאז 1996, אולם מאז ראשית שנות האלפיים, החלה מגמת ירידה מתמדת, שצומצמה בכ-75%, מ-45,000 היתרים בשנת 2002 ל-12,000 היתרים בשנת 2008.

תמורות אלה אינן פועל יוצא של עקרונות ביקוש והיצע בשוק העבודה אלא תולדה של מדיניות מכוונת. כפי שנראה בהמשך (ראו להלן חלק ב), ענף הבנייה "סומן" כענף שבו אפשר להחליף זרים בעובדים ישראלים ופלסטינים, והממשלה נקטה צעדים פרו-אקטיביים בנדון. ואילו בענפי הסיעוד וחקלאות ההתערבות הממשלתית היא לא רק פחות אפקטיבית אלא גם מלכתחילה צנועה בהרבה. לדוגמה, בענף חקלאות ניכר כי משנת 2001 חלה עלייה הן במספרם של עובדי חקלאות הזרים והן בשיעורם מכלל מהגרי העבודה, מ-23% בשנת 1996 ל-32% ב-2009. גידול זה עומד בניגוד למתווה של הוועדה הממשלתית לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים – ועדת אקשטיין – הקוראת לצמצם את מספר המועסקים הזרים בחקלאות ב-1,500 מדי שנה עד ל-18,500 ב-2015 ולעבור להעסקת עובדים עונתיים שיחליפו את העובדים הקבועים, כנהוג בכלכלות מפותחות אחרות (אקשטיין, 2007).

ניכר כי המעסיקים בענף ונציגיהם בכנסת מצליחים לשכנע ולהביא להגדלת מספר האשרות גם כאשר זה חורג ממתווה מדיניות הממשלה. בשנת 2007, למשל, הגדילה הממשלה את מכסת האשרות ב-2,500 אישורים נוספים (ממשלת ישראל, מספר 1537, מיום 1, 2007, באפריל) כחלק ממדיניות של "עידוד ייצוא חקלאי", ובעקבות לחצי התאגדות החקלאים הוארך תוקף ההיתרים עד סוף שנת 2009 (OECD, 2010, p. 232). מכסת ההיתרים לענף הוגדלה שוב במאי וביוני 2009, ובמאי 2010 אישר משרד הפנים את כניסתם של 3,700 עובדי חקלאות נוספים להשלמת המכסה החדשה שנקבעה ל-26,000 עובדים (כהן, 2010, 4 במאי). הנימוקים שבהם מסתייע הלובי החקלאי מגוונים, אך נראה כי כוחם טמון ביכולת להציג את האינטרס הפרטי כחלק מיעד לאומי. כפי שקובע דוח אקשטיין עצמו, הסתייעות בעובדים לא ישראלים משרתת גם ערכים לאומיים: בהקשר של ענף החקלאות היא משרתת את חינוך ההתיישבות החקלאית בספר המרוחק (אקשטיין, 2007, עמ' 51).

להבדיל מענף החקלאות, בענף הבנייה לא הסתפקה הממשלה בהכרזות על צמצום המכסה. היא דבקה במדיניות זו גם כאשר אותגרה בבית המשפט (בית המשפט המחוזי בירושלים, 2007, 23 בדצמבר; מירובסקי, 2010, 21 ביוני) ונקטה שורה של צעדים המיועדים להקטין את הכדאיות בהעסקת זרים בענף. בד בבד פתחה הממשלה מחדש את השערים לגיוסם של עובדים מן הרשות הפלסטינית, שמספרם מאז תחילת שנות ה-90 של המאה העשרים היה בירידה. באפריל 2008 אישרה הממשלה להגדיל את מספר ההיתרים עבור עובדים פלסטינים, כך שלראשונה מאז ראשית שנות ה-90 עלה מספר היתרי העבודה שניתנו לעובדים פלסטינים

בענף הבנייה על אלה שניתנו בעבור העסקת עובדים זרים מחו"ל.<sup>5</sup> שילובם מחדש של פלסטינים רבים (בהגבלות ביטחוניות) בשוק העבודה מלמד על התגברות הגישה הדוגלת בפתרון קצר טווח ומבקשת להחליף זרים בעובדים מקומיים, גם אם אלה אינם אזרחים (ראו אקשטיין, 2007).

עם זאת, הענף העיקרי האחראי לכך ששיעורם הכולל של אישורי העבודה נשמר ואף עלה בשנים האחרונות הוא הסיעוד, שעליו פסחה מדיניות סגירת השמים כליל. ענף זה הפך למעסיק הגדול ביותר של מהגרי עבודה וקצב גידולו – לגבוה ביותר. כך, אם בשנת 1996 היה חלקו היחסי של הענף כ-7% מכלל האשרות שהוענקו לעובדים זרים, בשנת 2007 כבר עבר הענף את המחצית מכלל האשרות לעובדים זרים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008; Kemp, 2010, p. 9). נתון זה אינו כולל עובדות ללא היתר המועסקות בענף.

אף שדוחות מדיניות מזהירים כי מספרם של עובדי סיעוד יוכפל במהלך 15 השנים הבאות ויגיע בשנת 2025 ל-108,000, כלומר מטפל זר לכל קשיש חמישי בישראל (כהן, 2010, 7 ביוני), למעשה ננקטו בענף הסיעוד מעט צעדים המגבילים את הכדאיות שבהעסקת מטפלות זרות. כאמור, ענף הסיעוד הוא בעל מאפיינים מערכתיים ייחודיים. זהו הענף היחיד שאינו מופעל על-ידי מנגנון רגולטיבי של מכסות, בהיותו של הטיפול הסיעודי חלק מן הזכויות החברתיות שמדינת הרווחה הישראלית מעניקה לאוכלוסייה הסיעודית כדי לשפר את איכות חייהם ולהשאירם בתוך הקהילה. הגמלה משולמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי באמצעות ארגונים פרטיים נותני שירותי סיעוד, כמפורט בחוק הסיעוד 1986 (אופיר, הולמן, דסקל, הירשפלד, דרור וסולומון, 2000).

כך למעשה יצר חוק הסיעוד, שאמור היה להיות חוק חברתי, התניה שחייבה את פעולתן של חברות כוח אדם לא-ממשלתיות הגובות דמי תיווך. הללו, מוכרות על-ידי משרד הרווחה, ועתידות להפוך לעמוד תווך בענף הסיעוד ולגורם בעל עניין עיקרי בהגדלת מספרן של עובדות זרות המועסקות בו. מאז חקיקת חוק ביטוח סיעוד, גדל מספר הארגונים המספקים שירותי סיעוד לזכאים בביתם, ובשנת 2000 הוא עמד על יותר מ-150. כמו כן, במהלך השנים ירד חלקם היחסי של הארגונים ללא מטרות רווח (מט"ב) מ-70% ל-15%, ואילו זה של המגזר הפרטי גדל מ-18% לכ-70% (כורזים, גורן ונירן, 2002, עמ' 17; ראו גם המוסד לביטוח לאומי, 2005). מתכונת העסקת המטפלות הזרות נעשתה נורמטיבית מאז הושקה בשנת 1995 ה"תכנית הפיליפינית", אשר הסדירה את גיוסן של מטפלות זרות לענף. שיעור גידול ההיתרים בענף בין 1995 ל-2002 עמד על 892.3%, לעומת גידול של 30.5% באוכלוסיית הקשישים בתקופה המקבילה (הלר, 2003, עמ' 65).

הגורם העיקרי להעדפת מטפלות זרות קשור לגובה הגמלה המשולמת על-ידי הביטוח הלאומי. מכסת השעות לעבודות טיפוליות שעבורן משלם המוסד, בעיקר באמצעות קצבת סיעוד וקצבאות הניתנות לבעלי נכות, מספקת פתרון חלקי בלבד, שהרי אין היא מכסה כלל

5 החלטת ממשלה מספר 3436 (הממשלה, 2008, 13 באפריל) להגדיל את מספר ההיתרים השנתיים ב-5,000 (בשנת 2007 עבדו בתחומי הקו הירוק 21,641 עובדים פלסטינים, 14,031 מהם בענף הבניין).

את עלות העבודה הסיעודית שהיא "סביב השעון" (לפירוט גובה הקצבאות, ראו המוסד לביטוח לאומי, 2008). בישראל כ-130,000 קשישים הזכאים לקצבת סיעוד, כ-30,000 מהם משתמשים בקצבה למימון העסקת עובד זר באמצעות העברת הכסף מהביטוח הלאומי לחברות הסיעוד. עם זאת, מאחר שעד חקיקת חוק ביטוח סיעוד סופקו שירותים לקשישים לא עצמאיים באופן סלקטיבי ביותר, קרוב למחצית המעסיקים של מטפלות זרות בהיתר אינם משלמים את שכרן באמצעות הקצבה אלא באופן פרטי (OECD, 2010, p. 219).

העדפת מטפלת זרה על פני ישראלית קשורה לא רק לעלותה הנמוכה יותר, אלא גם לנגישות הקלה יחסית לדרך העסקה זו וכן לתנאי העסקתן של מטפלות זרות. מבחינה פורמלית, עד לאחרונה הותרו שתי אפשרויות עיקריות להעסקה של מטפלות זרות: טיפול הניתן במתכונת של כ-12 שעות עבודה ביום (live out) ומתכונת של 24 שעות רצופות בבית המעסיק ויציאה אחת לשבוע ל-24-36 שעות מנוחה (live in). אולם לפי נוהל חדש של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן משרד התמ"ת), מספטמבר 2009 (ראו משרד התמ"ת, 2009, 8 בספטמבר) אפשר להעסיק מטפלות זרות רק לפי מתכונת העבודה הרצופה. כך, אף שהמטרה המוצהרת של הרפורמה היא לעודד את שילובן של עובדות ישראליות בענף הסיעוד הביתי, בפועל היא מגבירה את כדאיות ההעסקה של מטפלת זרה, זו שתמורת אותו שכר עובדת רצוף. על כך ניתן ללמוד מפסק דין של בית המשפט העליון, ולפיו "עובדי סיעוד אינם זכאים לתשלום עבור עבודה בשעות נוספות" (בג"ץ, 2009, 29 בנובמבר, 1678/07).

התיקונים החדשים שהוכנסו לענף עניינם הענקת הטבות לישראלים המוכנים לעבוד בסיעוד ובניית מערך תמריצים שיביא אוכלוסיות שבהן שיעור הבלתי מועסקים גבוה במיוחד (בעיקר חרדים וערבים) להשתלב בענף. תיקונים אלה מחלישים בבירור את מעמדן של מטפלות זרות בשוק העבודה הישראלי. יתרה מזו, הם הופכים את המלצות המדיניות הממשלתית לבלתי אפקטיביות בעליל. אמנם לאחרונה הופעלה תכנית ניסיונית המעניקה ארבע שעות נוספות של טיפול סיעודי למקבלי גמלת סיעוד המוכנים להעסיק עובד/ת ישראלית, אולם נראה כי אין בה כדי לחולל מפנה משמעותי בענף (OECD, 2010, p. 224, comment no. 100). גם מחברי דוחות המדיניות מודים כי אין לצפות לתחלופה משמעותית בין מטפלות זרות לישראליות (כהן, 2010, 7 ביוני).

מכסות והיתרים הם ביטוי אחד לדפוס החלוקה מחדש המונהג מאז ראשית שנות האלפיים כלפי ענפים שונים. בהמשך נציג ביטוי נוסף לדפוס המשתקף בחלוקה מחדש של היתרים עבור זרים השוהים כבר במדינה וברגולציה של גיוס עובדים חדשים.

6 בפסק דין מ'29 בנובמבר 2009 קבע בג"ץ כי חיוב קשישים סיעודיים לשלם שעות נוספות יפגע באוכלוסייה נזקקת וחלשה ביותר ויעמוד בניגוד לצדק. כן נקבע, כי הדרך הראויה לפתרון הסוגייה היא הכרעה של המחוקק. ברוח דומה הצעת תיקון 13 לחוק עובדים זרים ממרץ 2010 מאשרת את החרגת עובדי הסיעוד הזרים מטיפול הממונה על זכויות עובדים זרים של רשות האוכלוסין (ראו הכנסת, התש"ע, 2010, 17 במרץ).

### חלוקה מחדש בין הזרים בחוץ לזרים בפנים: המעבר לכבילה תאגידית ונוהל שמים סגורים

צורת ההעסקה שהונהגה בישראל מאז ראשית שנות ה-90 של המאה העשרים מוכרת בכינויה "הסדר הכבילה". לפי הסדר הכבילה, עובדים זרים בעלי אשרת עבודה מורשים לעבוד רק עבור מעסיק מסוים שלידי נמסרת החזקה על ההיתר והאחריות לדאוג שהעובד ימלא את תנאי ההסדר הכובל. מנקודת ראות של יחסי עבודה, תלותו של העובד במעסיק "בעל ההיתר" היא מוחלטת, ומכאן גם כוחו הממשמע של ההסדר והיותו כר פורה לפגיעות רבות בזכויות העובדים ולניצולם (טביביאן-מזרחי, 2004). כל שינוי ביחסי העבודה עם המעסיק, כגון פיטורים, התפטרות, פשיטת רגל של המעסיק, פטירתו או אי שביעות רצון מצדו, הוא עילה לאבדן אשרת העבודה החוקית של העובד הזר והפיכתו לבר גירוש. דפוס זה הוא קיצוני בהשוואה להסדרי כבילה הקיימים במדינות רבות אחרות, המחילות הסדר כבילה בתוך ענף או לתקופה מסוימת, והוא דומה לזה הנהוג במדינות המפרץ ובמדינות אסייתיות כגון סינגפור.

בשנת 2004 הוקמה ועדה בין-משרדית בראשותה של המשנה לממונה על התקציבים באוצר, יעל אנדרון, במטרה לבחון מחדש את הסדרי ההעסקה בענף הבנייה ולהגיש המלצות לרפורמה שעיקרה נוגע לאופן מתן אשרות העסקה בענף (אנדרון, 2004). עד אותה שנה, אשרות ההעסקה בענף הבנייה, כבשאר הענפים, חולקו על-ידי משרד התמ"ת למעסיקים הישירים. במאי 2005, ובהתאם להמלצות הוועדה, נכנסה לתוקפה שיטה חדשה ולפיה מתן האשרות מתבצע ישירות לסוכנויות מורשות המכונות תאגידי כוח אדם בענף הבנייה. נוהל מתוקן נכנס לתוקף בינואר 2007 (ראו Berman, 2007). לפי השיטה החדשה, קבלני בניין שוכרים את שירותיהם של מהגרי עבודה ישירות מ-43 תאגידי כוח אדם. כל תאגיד מקבל מהמדינה מכסה של בין 500 ל-2,000 אשרות (אנדרון, 2004). על התאגידיים להפקיד כספי ערבות בעבור כל עובד כדי להבטיח את שמירת זכויותיו וכן על מנת לייקר את עלות העסקת הזרים וכך לצמצם את התופעה ולעודד העסקת עובדים ישראלים.<sup>7</sup> כך למעשה יצרה הרפורמה המוצעת מנגנונים רגולטיביים חדשים בענף. האחד הוא מנגנון רישוי המפשט את הפיקוח שבידי המדינה למספר מוגבל של תאגידיים וכך גם מעצים אותו. האחר הוא מנגנון כספי את דמי העירבון אפשר לקבל בחזרה עם עזיבת העובד את הארץ, ואף למפרע, על תקופות שבהן העובד לא הועסק (משרד התמ"ת, 2009). כך מספקת הכבילה התאגידית תמריץ למעסיקים לדאוג להעזבת העובדים את הארץ לפני פקיעת תוקף האשרה.

להמלצות ועדת אנדרון נודעו כמה משמעויות מערכתיות באשר לקשר שבין המדינה לבין מעסיקים בענף הבנייה. החשובה בהן, המתייחסת לכבילה עצמה כצורה של רגולציה, נוגעת למנגנון המאפשר לערוך השמה מחדש של מהגרי עבודה. הרפורמה ממירה את הסדר הכבילה הנוקשה למעסיק פרטני בכבילה לתאגיד כוח אדם, ומתירה ניווד עובדים בין מעסיקים פרטיים. ההשמה מחדש, היא גם ההיבט העיקרי ברפורמה המבטא את החתירה לצמצום מספר

7 עלות גיוס עובד זר לתאגיד היא 4,430 ₪ ודמי רישיון שנתי 10,743 ₪ (ראו משרד התמ"ת, 2009).

העובדים הזרים החדשים המגויסים לענף הבנייה על-ידי שימוש במאגר עובדים השוהים כבר בישראל.

המעבר לכבילה התאגידית והפעלת נוהל שמים סגורים הצביעו לכאורה על ניסיון הממשלה למתן את שיטת הפיקוח הגורפת אשר עמדה בעין הביקורת הציבורית במהלך כל שנות ה-90 (Kemp, 2004), על-ידי אימוץ התפיסה הליברלית, ולפיה אפשר לשפר את מעמדם של עובדים זרים ש"בפנים" על-ידי הגבלת כניסתם של אלה ש"בחוץ". כך נתנה הרפורמה מענה לביקורות הקשות שהוטחו בממשלה על עיוותי הסדר הכבילה הדרקוני ועל תעשיית "הדלתות המסתובבות" שנוצרה בחסותו, ובה בעת אפשרה לקדם את מדיניות הממשלה לצמצום שיעורם של עובדים זרים. אלא שנדמה כי ההיבט המרכזי ביותר בשינוי המוצע קשור פחות למיתון עיוותי הכבילה עצמם, ויותר לשאלת עצמאותם של מוסדות מדינה בניהול יחסיהם עם מעסיקים בענפים השונים, זאת במסגרת קידום סדר יום חברתי-כלכלי חדש הרואה בעובדים הזרים חסם בפני שילובם מחדש של עובדים ישראלים בשוק העבודה השניוני.

על כך מעידה העובדה שהנהלים החדשים יושמו באופן "ולונטרי" על-ידי המדינה רק בענף הבנייה, למרות הצעות דוח אנדורן (2004) שקבעו מפורשות, כי הסדרים דומים יהולו גם על ענפי החקלאות והסיעוד.<sup>8</sup> בפועל, ליישום הרפורמה בענפים אלה נדרשה התערבות של בית המשפט העליון. ב-30 במרץ 2006 הורה בג"ץ על ביטול הסדר הכבילה בטענה כי הוא "פוגע [...] בכבודו ובחירותו של האדם במונחם היסודי ביותר" (בג"ץ, 2006, 30 במרץ, 4542/02). פסק הדין, שמבחינות רבות הוא החשוב שניתן עד כה בתחום של הגירת עבודה, בא בתגובה לעתירת שישה ארגוני זכויות אדם<sup>9</sup> לשים קץ לנוהל הכבילה הפוגעני, וסימן את אחד מניצחונותיהם הגדולים ביותר, לאחר יותר מעשור של פעילות משפטית.

אלא שהתנהלות המדינה באשר לפסק הדין עצמו מראה, שהרפורמה בשיטת ההעסקה הפכה לאמצעי בידי גופים ממשלתיים לניהול מדיניות של חלוקה מחדש, דיפרנציאלית, כלפי הענפים השונים. כך, למרות פסיקת בג"ץ שהורה למדינה לנסח נוהלי העסקה חדשים גם בענפי הסיעוד והחקלאות, נמנעה המדינה מפרסומם ומיישומם המלא, מה שהביא את בג"ץ לפסוק נגדה בנובמבר 2008, בגין ביזיון בית המשפט. משרד התמ"ת פרסם נהלים בנוגע לענף הסיעוד רק כשנתיים לאחר פסק הדין בעניין הכבילה ובלחץ בית המשפט. הנהלים כוללים כבילה של העובדים לסוכנות פרטית במהלך השנה הראשונה, הפקדת דמי עירבון להבטחת זכויותיהם והקמת מאגר מידע של עובדים להשמה מחדש (נתן, 2008). במאי 2011 אושרה הצעת חוק פרטית הקובעת כי שר הפנים יהיה רשאי להגביל מעבר עובדים זרים בתחום הסיעוד בין מעסיקים ואף להגביל את האזור הגאוגרפי שבו הם מורשים לעבוד. החוק, שזכה בפי מתנגדיו לכינוי "חוק העבדות", מגביר את התלות של העובדים במעסיקיהם

8 ההסכמה מצד המעסיקים למעבר לשיטת תאגידית כוח האדם עוגנה בהסכם בין משרד התמ"ת ובין נציגים משלושת הענפים הגדולים, תמורת התחייבות המדינה להקצאת מכסות לעובדים זרים.

9 קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים במעצר, רופאים לזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח, מכון אדווה ועמותת מחויבות לשלום ולצדק חברתי.

ומעודד גיוס עובדים חדשים מחו"ל תמורת דמי תיווך גבוהים (גורן, 2011). אשר לענף החקלאות, פורסם חוזר מנהל אגף מת"ש באשר לנוהל ביצוע שחלופים לשנת 2010 (רשות האוכלוסין וההגירה, 2010). עם זאת, דוח מבקר המדינה לשנת 2009 מבקר בחריפות את המשך הכבילה בענף ואת הכניעה של הממשלה ללחצים של בעלי עניין בענף (מבקר המדינה, 2010, עמ' 1035).

אשר לאופן יישום הרפורמה ומידת האפקטיביות שלה, ההערכות מעורבות ויש בהן כדי ללמד על הנתק שבין המטרה המוצהרת הכוללת של מדיניות השמים הסגורים — צמצום מספרם של עובדים זרים — לבין הכלים הרגולטיביים המועדפים על מעצבי מדיניות למימוש מטרה זו. אשר לענף הבנייה, שבו ההסדר החדש מיושם זמן רב יותר, כלכלני בנק ישראל טוענים כי מדיניות השמים הסגורים מראה תוצאות חיוביות בכל הנוגע לצמצום מספר העובדים הזרים (בנק ישראל, 2008, עמ' 178, 193). בדומה, לפי דוח מחלקת המחקר של משרד התמ"ת, בשנת 2007 חלה ירידה במספר העובדים הזרים המגורשים, בהשוואה לשנים 2003–2005, בד בבד עם העלייה במספר העובדים שעברו השמה מחדש אצל מעסיקים לאחר מעצר (בר צורי, 2009). הדוח מייחס נתונים אלה ליישום מדיניות השמים הסגורים. הערכה זו מקבלת אשרור בדוח של המרכז למידע ומחקר של הכנסת, ולפיו בשנים האחרונות יישמה הממשלה נוהלי השמה מחדש של עובדים שנכנסו באשרת עבודה ושעומדים בקריטריונים של שמים סגורים, ומציין כי בשנת 2008 נרשמו 5,079 ניוודים של עובדים בין תאגידי מתוך מאגר של 8,000 עובדים רשומים (נתן וצוובנר, 2009).

לעומת זאת, ארגונים לא ממשלתיים העוקבים אחר יישום המדיניות ומצב זכויות העובדים הזרים, מטילים ספק בדיוק הנתונים הממשלתיים בעניין השמה מחדש וטוענים, כי עובדים זרים עדיין נעצרים ומגורשים עקב מדיניות הכבילה, חרף ביטולה על-ידי בג"ץ (קו לעובד, 2007; מוקד סיוע לעובדים זרים, 2009; ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים, 2008). גם באשר להגברת הפיקוח על זכויות העובדים כחלק ממטרות הרפורמה, הדעות חלוקות. מקצתן מראות כי השיטה החדשה משפרת את הפיקוח על תנאי ההעסקה (אקשטיין, 2007, עמ' 39), ואילו אחרות גורסות כי עתה העובדים הזרים כבולים לתאגידי ועדיין מנוצלים על-ידי מעסיקים (נתן, 2008, עמ' 6; סוציו ודנה, 2008). לפי נתוני משרד התמ"ת, מ-50 תאגידי כוח אדם שנבדקו בשנת 2008, הושעה הרישיון של ארבעה לתקופה מוגבלת ובוטל הרישיון של ארבעה אחרים (התכתבות אישית עם יונתן שלוף, כותב דוח ה־OECD על הגירת עבודה בישראל, יולי, 2009).

מאז הנהגת הרפורמה, עיקר הביקורת מופנית לכך שלצד עיצוב מנגנוני תמרוץ להעדת עובדים מקומיים על פני זרים, לא נעשה מאמץ מקביל לבחון אם הם משיגים את מטרתם המוצהרת — החלפת הזרים בישראלים והבטחת תנאי עבודה הוגנים יותר לזרים. למעשה, מאז פרסום דוח אנדרון, ניכר כי עיקר המאמץ הופנה לייקור העסקת עובדים זרים באמצעות הטלת אגרות והיטלים שונים המעשירים את קופת המדינה. הרבה פחות מאמצים מוקדשים לפיקוח על השאלה מי משלם עבורם וכיצד.

זאת גם המסקנה המוצגת בדוח ה־OECD (OECD, 2010, pp. 225-227) הקובע, כי

ההיטלים להעסקת עובדים זרים בישראל הם גבוהים באופן מוחלט מאלה הנהוגים בשאר המדינות החברות בארגון וגם ביחס לשכרם של עובדים זרים. תכליתם המוצהרת של ההיטלים היא ליצור שוק עבודה המבוסס על עובדים ישראלים ולהבטיח תנאי עבודה הוגנים עבור כל עובד (אנדורן, 2004). בפועל, מעסיקים ישראלים נוהגים "לגלגל" את עלות ההיטלים אל העובדים הזרים באמצעות אי תשלום שעות נוספות, למשל,<sup>10</sup> או באמצעות גביית דמי תיווך בלתי חוקיים. ייקור ההעסקה באמצעות היטלים יוצר, באופן פרדוקסלי, מקור להכנסות נוספות עבור מעסיקים במקום תמריץ להעסקת עובדים מקומיים בתנאים תחרותיים (OECD, 2010, pp. 225-227).

אין זה מפתיע אפוא שהביקורת העיקרית של ארגונים לא ממשלתיים נגד נוהל השמים הסגורים ונגד המדיניות החדשה בכללותה, נוגעת לכך שהענקת אפשרויות נידוד בין סוכנויות מורשות וחברות כוח אדם אינה מונעת את בעיית הסחר בעובדים, כל עוד קיימת אפשרות מעשית לגבות מהם דמי תיווך בלתי חוקיים. אלה מהווים את המנוע העיקרי מאחורי גיוס עובדים זרים חדשים. ביקורת זו מלמדת שלצד מעורבות מוגברת שמגלה הממשלה בהסדרת שדה הגירת העבודה ובניהולו מאז ראשית שנות האלפיים, עדיין נמנעת הממשלה מהתערבות נחושה באותם המוקדים המזינים את תעשיית "יבוא" העובדים הזרים.

מן הסקירה בפרק זה ראינו כיצד במסגרת רפורמה במדיניות של הגירת עבודה מתקיים שינוי ארגוני: המעבר מדפוס מדיניות של חלוקת הטבות לדפוס של חלוקה מחדש. השינוי הארגוני מעמיק את ההבדלים בטיפול המדינה בכל אחד מהענפים המעסיקים ומארגן מחדש את היחסים ביניהם. כפי שראינו, המעבר לדפוס מדיניות חדש לא נשא תוצאות בכל הנוגע לצמצום התופעה של הגירת העבודה בישראל. גם באשר לזכויות, נראה כי לא מומש היעד המוצהר של החמרת הפיקוח על מעסיקים וחברות כוח אדם, והוא עדיין רפה בהרבה מכבילה תאגידית וגירוש — צורות הפיקוח המוטלות על העובדים.

התחום העיקרי שבו נשאה המדיניות החדשה השלכות משמעותיות נגע לניסיון של יזמי מדיניות ומעצביה להבחין את השיטה החדשה מפוליטיקת הלקוחות שאפיינה את שדה הגירת העבודה בעבר. לא בכדי, מאז הונהגה מדיניות השמים הסגורים בראשית שנות האלפיים טרחו מנסחי דוחות המדיניות להציג ביקורת נוקבת על השיטה הפוליטית שהייתה נהוגה לפני כן ולהציג את המדיניות החדשה כנקודת מפנה אסטרטגית בטיפול הממשלתי בתופעת העובדים הזרים. ניסיונות אלה מאפשרים ליזמי מדיניות ליצור את אפקט המדינה (Mitchell, 1991), קרי ליצור דימוי של המדינה כגוף קוהרנטי ונפרד מאינטרסים חברתיים פרטיקולריים וכיישנות שמתכננת את זירת הגירת העבודה ומנהלת אותה לפי סדר יום עצמאי. "הכרזת העצמאות" של המדינה מיחסיה עם קבוצות האינטרס, לוותה גם במהלך מוסדי-לגיטימציוני שהופנה אל "כלל הציבור". מהלך זה התבסס על קידום פרדיגמת מדיניות

10 ראו דיווח בעניין העתירה (שנדהתה) לביטול הנוהל שמחייב תאגידי כוח אדם בבניין לשלם לעובדים זרים שכר עבור 211 שעות מדי חודש (עתמ, 2385/07, כמופיע אצל מוקד סיוע לעובדים זרים, 2007ב).

הרואה בעובדים הזרים גורם לדחיקת עובדים ישראלים משוק העבודה ומכשול לקידום סדר יום כלכלי-חברתי כלל-לאומי.

## חלק ב

### בין זרים למקומיים: הגירת עבודה ככלי לרפורמה חברתית-כלכלית כלל-לאומית

תופעת העובדים הזרים בארץ הפכה לבעיה חברתית וכלכלית כבדת משקל, הן בשל ממדיה של הגדלים של התופעה וחוסר השליטה בה, והן בשל המיתון הקיים במשק ומצב שוק העבודה. יש לראות במצב שנוצר בבחינת "מצב חירום" אשר לא ניתן עוד להזניח את הטיפול בו (רכלבסקי, 2002, עמ' 41).

חוקרי מדיניות המתחקים אחר התנאים המאפשרים קידום רפורמות, מדגישים את חשיבותן של הבניות פוליטיות של מצב קיים כ"מצב חירום" כדי להתגבר על התנגדות אפשרית (רצון, 2010). לפיכך, לא התנאים האובייקטיביים עצמם הם שמאפשרים קידום שינוי, אלא הסביבה הפוליטית והאופן שבו סוגיות מובנות ומתווכות לשחקנים קולקטיביים, לרבות הציבור, כך שאלה יוכלו לנקוט עמדה בנדרון (Statham & Geddes, 2006, p. 251). המונח "סביבה פוליטית" מתייחס למגוון היבטים ובהם: קיומו של חלון הזדמנויות לקידום שינויים מוסדיים; מידת כוחם של יזמי מדיניות להתגבר על התנגדות; טיב ארגו הכלים הסמליים והחומרניים העומד לרשותם; והיכולת לגבש קונצנזוס סביב הרפורמה על-ידי פנייה לערכים הנוגעים ללב הציבור.

האפשרות לקדם מדיניות הגירת עבודה אסטרטגית ונבדלת מן הפוליטיקה של לקוחות, שהתקיימה במהלך שנות ה-90, נגזרה מהצגת ההחלטה על מדיניות השמים הסגורים מלכתחילה כחלק מרפורמה כלכלית מבנית מקיפה בהרבה. עיקרה של הרפורמה המקיפה היה בהבניה מחדש של שוק העבודה בענפים מעוטי הכנסה ושינוי במדיניות קצבאות האבטלה והקצבאות להשלמת הכנסה. במסגרת זו הוצגה הגירת העבודה כגורם לבעיות כלכליות וחברתיות המעמיקות את העוני והאבטלה, והטיפול בה הוצג כפתרון להן.

בספטמבר 2001 מונתה ועדה בין-משרדית לגיבוש המלצות בעניין הקמת מנהלת הגירה שתרכז את האחריות והסמכויות לביצוע המדיניות בנושא הגירת עבודה (החלטת ממשלה מספר 642, ראו רכלבסקי, 2002). הוועדה, בראשותו של יובל רכלבסקי, המליצה לנקוט צעדים ארגוניים שיביאו "לטלטלה של ממש" בכל הקשור בטיפול הממלכתי בתופעת העובדים הזרים (שם, עמ' 3).<sup>11</sup> לא הייתה זו הפעם הראשונה שממשלת ישראל הכריזה על

11 ההמלצות העיקריות של הוועדה עסקו בהפחתה משמעותית של מכסות ההגירה והפסקת כניסתם של הפלסטינים לישראל; בהגבלת זיכיונות לתאגידי כוח אדם (בעקבות ועדת אנדרון); וכן בהגברת האכיפה. ההמלצה האחרונה, שלא כאחרות, יושמה מיד, עם הקמת משטרת ההגירה ביוני 2002 (קמפ ורייכמן, 2008).

כוונות כאלה. לוועדת רכלבסקי קדמו כמה ועדות ממשלתיות והן המליצו לצמצם את שיעורם של מהגרי העבודה ואף הציעו אמצעים שונים לכך (לפירוט הוועדות ראו אקשטיין 2007; רכלבסקי, 2002). ואולם ההמלצות של ועדות אלה והחלטות הממשלה שנתנו להן תוקף היו נקודתיות. יתרה מזו, הן בוצעו חלקית בלבד, אם בכלל (לפירוט ראו רכלבסקי, 2002, נספח ה).

ועדת רכלבסקי היא חשובה, כיוון שהייתה הראשונה שניסחה קשר ברור בין הגידול במספר העובדים הזרים לבין דחיקתם של עובדים ישראלים משוק העבודה השניוני, וגם הציעה פתרון ברור לבעיה. הוועדה הציעה את מדיניות "סגירת השמים" ואת המאבק נגד העסקה בלתי חוקית כעמודי התווך של תכנית חומש נגד אבטלה, תכנית שתפעל בנחישות "להחזיר" את הישראלים לעבודות כפיים שמהן הם נפקדו שנים, או בלשון משרד האוצר (2002, 30 ביולי), מעבר מ"אבטלה לעבודה". אין זה מפתיע אפוא כי אף שהמנדט שניתן לוועדה היה להציע מתווה ארגוני חדש לטיפול בעובדים זרים — הקמת מנהלת הגירה — מן ההמלצות העיקריות שהיא קדמה הייתה ההצעה לייסד תכנית שלימים נודעה כ"תכנית ויסקונסין". לפי המלצת הדוח, היה על התכנית להעניק זיכיון לגופים חוץ-ממשלתיים לפעול כלשכות תעסוקה פרטיות, שבסמכותן להשיב ישראלים מקבלי קצבאות למעגל העבודה על-ידי ביטול כדאיות הקצבאות.

תכנית ויסקונסין, בגרסתה הישראלית "אורות לתעסוקה", ומדיניות קיצוץ הקצבאות ותשלומי ההעברה עמדו בלב מאבקים חברתיים מאז החל יישומן, ואלה הביאו לסגירתה ביולי 2010. התכנית ומדיניות הקיצוצים הוצגו בשיח הציבורי כאמצעי ל"ריקון" האזרחות החברתית מהזכויות החברתיות שבבסיס מדינת הרווחה הקיינסיאנית, ככלי לבניית מעמד "העובדים העניים" במדינה וכסימן לממד הסמכותני (authoritarian) וה"מעניש", הטבוע במשטרם נאו-ליברליים (ראו למשל, זרחיה, דטל וסולומון, 2010, המוסד לביטוח לאומי ומאירס-ג'יינט מכון ברוקדייל, 2010). אולם הפתרון האחר שהוצע לבעיית האבטלה, החלפת עובדים זרים בעובדים ישראלים, כמעט שלא אותגר.

אדרבא, התפיסה כי בעיות תעסוקה בישראל ניתנות לפתרון באמצעות פתרון בעיית הזרים הפכה להיות הנחת עבודה של הוועדות הממשלתיות לטיפול בעובדים זרים שהוקמו במהלך שנות האלפיים ובסיס לכמה החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים 2004–2007. האחרונה בהן, הוועדה הבין-משרדית בראשותו של פרופ' צבי אקשטיין, אף תלתה בהעסקת העובדים הזרים את בעיית העוני בישראל (אקשטיין, 2007). התייחסות דומה עלתה בוועדה לבדיקת מצוקת כוח האדם בענף הבנייה והתשתיות (דומיניסיני, 2005) ובכמה החלטות ממשלה בשנים 2004–2007.

אבני הדרך שצוינו לעיל הניחו את היסודות המוסדיים לתפיסת תופעת העובדים הזרים כ"בעיה חברתית". להלן נמשיך להתחקות אחר תהליכי ההבניה הפוליטית של תפיסה זו באמצעות כלים מוסדיים של "פוליטיקה מעוגנת עובדות" (Mosley, 1992), הסתמכות על מומחיות מקצועית של יזמי מדיניות ושימוש בכלים ארגוניים כגון מנהלת ההגירה.

### פוליטיקה מעוגנת עובדות ככלי מוסדי

פוליטיקה מעוגנת עובדות (Mosley, 1992) — הסתמכות על נתונים אמפיריים המבליטים את הבעייתיות שבמצב הקיים והסתמכות על מומחיות מקצועית הן חיוניות לחיזוק ההכרה הציבורית בחשיבותם של הסדרים חדשים ובהכרחיותם (רצון, 2010, עמ' 465). יתרה מזו, הגישה לצורות ידע ולמומחים, המספקים למעצבי מדיניות את הכלים הדרושים לניסוח מדיניות כלכלית ולבחירת השפעותיה, נחשבת לחלק מיכולות המדינה לקדם רפורמות עצמאיות (Bräutigam, 1996) ואמצעי להתגבר על אי־ודאות ניהולית (Haas, 1992). פוליטיקה מעוגנת עובדות והסתמכות על מומחיות מקצועית הן גם סימן ההיכר העיקרי של פרדיגמות מדיניות עכשוויות בתחום ההגירה שעיקרן הוא ניהול ההגירה (Balch, 2009). גישה ישירה לעובדות והסתמכות על מומחים מאפיינות את דוחות המדיניות במהלך העשור האחרון. עיון בוועדות הממשלתיות בנושא הגירת עבודה מגלה, כי אלה שעמדו בראשן בעשור האחרון הם רובם ככולם כלכלנים או בכירים במשרד האוצר בעלי עמדה אחידה בנושא.<sup>12</sup> מטבע הדברים הישענות על מחקרים אמפיריים, המראים את ההשפעה שיש להעסקת עובדים זרים על מצבם התעסוקתי של עובדים ישראלים, על פריזון העבודה ועל רמות השכר, היא מאפיינן בולט בדוחות המדיניות הממשלתיים ובסיס לגיבוש המלצות. כך למשל, בפרק שיוחד ל"השפעות כלכליות-חברתיות של העסקת עובדים לא מקומיים", הסתמך דוח אקשטיין (2007) על מחקרי כלכלנים מהאקדמיה וממחלקת המחקר בבנק ישראל שהראו, כי העסקה בקנה מידה גדול של עובדים זרים בישראל מדכאת את רמת התעסוקה והשכר של עובדים ישראלים בעלי מיומנות נמוכה. כך גם מאמרו של גוטליב (Gottlieb, 2002) שהראה, כי העסקת עובדים זרים בשילוב עם גישה קלה יחסית למערכת הבטחת הכנסה לישראלים תורמים במידה ניכרת להדרה של עובדים ישראלים בלתי מיומנים ומעוטי השכלה משוק העבודה ולהחמרת אי השוויון בשכר.<sup>13</sup> עוד עלה מן המחקר, כי המדיניות של הקצאת אשרות לפי ענפים לא מנעה את זליגת דיכוי השכר לענפים אחרים במשק. מחקר נוסף מאת זוסמן ורומנוב (2003), שהתמקד בענף הבנייה, הראה כי העלייה בהעסקת עובדים זרים בשנות ה-90 לוותה בהרעת תנאי השכר ובאבטלה של עובדים ישראלים בענף, רובם פלסטינים אזרחי ישראל. כמו כן, במחקר מאת אמיר וגוטליב (2005) נמצא, כי בקרב גברים ישראלים צעירים מעוטי השכלה שעבדו בענפי הבינוי והחקלאות שבהם גדל שיעור העסקת

12 כך יו"ר הוועדת הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות ההגירה משנת 2002, יובל רכלבסקי, שכיהן לפני כן כממונה על השכר במשרד האוצר; יו"ר הצוות הבין-משרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רשיונות, יעל אנדרון, שכיהנה כסגנית הממונה על תקציבים במשרד האוצר הנחשבת לאישה החזקה בו; צבי אקשטיין, פרופסור בכיר לכלכלה, מומחה להשפעות עובדים זרים על ענף הבנייה, שכיהן כממונה לנגיד בנק ישראל.

13 עם זאת, ההשפעה של העסקת זרים על התעסוקה היא פחות ברורה מהשפעתה על מבנה השכר, המשתנה לפי מאפיינים אינדיבידואליים. בהקשר המקומי, ההשפעה על התעסוקה נתפסת על-ידי בכירים ישראלים כמדאיגה יותר, על רקע אחוזי השתתפות נמוכים של גברים המביאה אותם לגשת לקצבאות רווחה (ראו אקשטיין, 2007).

הזרים, ההסתברות של יציאה מתעסוקה בשנים 1990–2000 הייתה גבוהה בהשוואה לקבוצות אחרות (לסיכום ממצאים על השפעת העסקת זרים על עובדים ישראלים, ראו אקשטיין, 2007, עמ' 21–23).

מחקרים אלה פורסמו בעשור האחרון ומצאו הד בצעדי מדיניות תעסוקתית, בעיקר בענף הבנייה. לפי מחקר של בר צורי (2009) ממחלקת המחקר במשרד התמ"ת, מאז שנת 2004 ניכרת עלייה במספר הפלסטינים אזרחי ישראל מעוטי השכלה ששולבו בענף הבנייה. שילובם מחדש בעבודות בלתי מיומנות הביא לירידה בשיעור האבטלה בקרבם משיעור של 16.8% בשנת 2002 ל-13.0% ב-2008, כך ששיעור האבטלה בקרב גברים פלסטינים בישראל גבוה רק במקצת מזה של גברים יהודים (בר צורי, 2009, עמ' 12). בה בעת מזהיר המחקר מפני העלייה המחודשת במכסות ובהיתרי עבודה בענף הבנייה, בין היתר על-ידי שילובם של פלסטינים מהרשות הפלסטינית, שלטענת המחברת, עשוי לשים לאל את הישגי מדיניות השמים הסגורים.

למחקרים אמפיריים חשיבות בהבנת בסיס הלגיטימציה שממנו שואבים יזמי המדיניות את סמכותם וגם את אופי השיח שהם מקדמים. מאז היווצרותה של תופעת העובדים הזרים בישראל, השיח העיקרי שסימן אותה כבעיה נשא בעיקר אופי של זהות, שנגע לאיום על אופיין היהודי של המדינה ושל חברת הרוב. באופן טיפוסי, גם אם לא בלבדי, מי שניהל את השיח במונחים של איום היו נציגים של מפלגות דתיות ובראשן ש"ס, אשר מילאו תפקידי מפתח בממשלות ישראל — במשרד העבודה והרווחה ובמשרד הפנים — לאורך כל שנות ה-90 (ראו קמפ ורייכמן, 2008, עמ' 123–125).

להבדיל משיח הזהות, השיח הכלכלני שמקדמים מחברי הדוחות ממעט להזכיר נימוקים של זהות ותחת זאת מתמקד בסוגיות חלוקתיות (רמת השכר, אפשרויות תעסוקה והעמקת העוני). הרטוריקה העכשווית מסיטה את הדיון מבעיית הזהות האורבת ליהדותה של המדינה מצד הזרים לבעיה תעסוקתית המאיימת על רווחת החברה. היסט זה חשוב משום שהוא קולע לא רק למוסכמות רחבות בדבר "עניי עירך קודמים", החוצות קווים מפלגתיים ואידאולוגיים, אלא הוא מאפשר גם להכיל את מכלול האוכלוסיות שאליהן מכוונת הרפורמה במשטר הרווחה, לרבות שכבות מעוטות הכנסה בקרב פלסטינים אזרחי ישראל, אשר שיח הזהות אינו מאפשר להכילן.

למעשה, מאז שסוגיית הגירת עבודה נקשרה בקידום הרפורמה המקרו-כלכלית בשוק העבודה ובמדיניות הקצבאות, הפך השיח החלוקתי, הנשען על רעיונות של דחיקת אוכלוסיות מוחלשות והחלפתן בעובדים זרים, לשיח מוביל בענייני הגירת עבודה גם בקרב פוליטיקאים בעלי עמדות מפתח בדרג המבצע, והוא אינו סותר בהכרח את שיח הזהות, לעתים הוא אף מחזק אותו. דוגמה בולטת לסוג ההקשרים שהשיח החלוקתי מאפשר נמצאת בכותרות הראשיות שעמן קידמו אדריכלי סדר היום החברתי-כלכלי של ישראל, בהם ראש הממשלה נתניהו ושר האוצר שטייניץ, את מסקנות דוח ה-OECD בחודש ינואר 2010, עת הודיע הארגון על צירופה של ישראל לארגון זה.

הדוח כלל שבעה פרקים הסוקרים סוגיות מפתח במדיניות החברתית ובמדיניות שוק

העבודה בישראל, ורק אחד מהם עסק בניהול הגירת עבודה. הוצגה בו בעיית העוני ואי־השוויון והגברת ההשתתפות בשוק העבודה בתנאי העסקה הוגנים כאתגרים העיקריים שבפניהם עומדת ישראל עם הצטרפותה לארגון (OECD, 2010, p. 3). אולם הכותרות הראשיות שהופיעו מיד עם פרסום הדוח עסקו בהכרזות הממשלה על "מדיניות הגירה חדשה" שעיקרה הגברת האכיפה וגירוש עובדים בלא היתר. כך סיכם ראש הממשלה נתניהו את עיקרי הדוח לדידו:

כניסה מסיבית של עובדים זרים לישראל בשנים האחרונות יצרה בעיות ביטחון, סמים, ובעיקר פריצת שוק העבודה ושחיקה בשכר. בעיות אלו מציבות קשיים בטיפול שלנו כלפי אוכלוסיות חלשות ששילובן בשוק העבודה הוא דרך יחידה להוציאן מהעוני. אנו מחויבים בראש ובראשונה לעניי עירנו... העובדים הזרים הם משקולת שדוחפת את השכר כלפי מטה, מדובר בפגיעה חברתית ובאספקט נוסף של מדינת ישראל כמדינה יהודית. (ווילר־פולק, 2010)

לדברים אלה התווספו דברי שר האוצר, אשר תלה את החלטת הממשלה על "מדיניות חדשה" בהמלצות הארגון הבין־לאומי: "...ב־OECD מתחו ביקורת קשה בנושא. הם אמרו כי אנו מביאים עובדים זרים גם כשהכרחי וגם כשלא — וזה נגמר". עוד הוא הבטיח כי בעקבות התכנית יֵרד מספר העובדים הזרים הבלתי חוקיים כבר בתחילת 2011 ב־30,000 עד 50,000. כך, לדבריו, יתפנו מקומות עבודה לישראלים ושיעור האבטלה יֵרד ביותר מאחוז. "נוכל לחזור לרמות האבטלה שטרם למשבר", סיכם שטייניץ (פילוט, 2010).

בפועל, הקשר בין ההצהרות הללו ובין המלצות דוח ה־OECD היה קלוש בלבד (OECD, 2010, pp. 221-222). למעשה, נוכח הטענות של מעצבי המדיניות בישראל בנוגע לדחיקת העובדים הישראלים על־ידי זרים והחלפתם, הביעו מחברי דוח ה־OECD דאגה בעיקר ממידת הכוח הבלתי פרופורציוני שממנו נהנים מעסיקים בישראל בעת קביעת מכסות וחלוקת אישורים, וכן הביעו תמיהה על היעדרם של אמצעי מנע פשוטים כגון הנהגת מבחני שוק (labour market tests) תקופתיים טרם קביעת מכסות ובטרם נקבע אילו ענפים ועיסוקים ייפתחו להעסקת זרים. כותרות מכלילות בדבר דחיקתם של עובדים ישראלים על־ידי זרים אף אינן עולות בקנה אחד עם הניתוח המפורט המופיע בדוח ועדת אקשטיין באשר לענפי הסייעוד והחקלאות (אקשטיין, 2007, נספח ה), ואילו בפרסום האחרון של ה־OECD המוקדש להשפעת ההגירה הבין־לאומית על שוק העבודה בישראל, המחברים קובעים כי עקב הקונצנזוס בקרב מעצבי מדיניות בדבר ההשפעה השלילית של העסקת עובדים זרים על עובדים מקומיים, יש מעט מאוד מחקר אמפירי המוקדש לנושא (OECD, 2011, p. 239). מממצאי המחקר המקיף הראשון שהארגון עצמו יזם בנושא, עולה כי אין אישוש אמפירי חד־ערכי לתזת "הדחיקה" ו"ההחלפה" שמעצבי מדיניות בישראל מקדמים במרץ בעשור האחרון. לפי אותו מחקר, התמונה מורכבת וההשפעה של הגירת העבודה על מידת ההשתתפות של עובדים מקומיים ועל רמות השכר שלהם משתנה בהתאם לסוג העובד הזר (עובד עם היתר, ללא היתר או פלסטיני), לענף התעסוקה ולמאפייני העובדים הישראלים עצמם (OECD, 2011, 239-242).

### פוליטיקה מעוגנת עובדות כבסיס לכוח פוליטי

המקור שממנו שואב שיח הדחיקה וההחלפה את סמכותו איננו רק מקצועי אלא גם פוליטי. לצד הגישה הפתוחה שיש למעצבי מדיניות למחקרים אמפיריים ולמומחים, נראה כי גם למומחים יש גישה ישירה לממלאי עמדות מפתח בניהול המדינה. לדוגמה, ועדת אקשטיין, המבטאת ביתר שאת את מגמת המדיניות המעוגנת בעובדות, הוקמה כאחד מצוותי העבודה לגיבוש סדר יום כלכלי-חברתי במסגרת ה"מועצה הלאומית לכלכלה". המועצה היא גוף מטה הממוקם במשרד ראש הממשלה ויעדיו המוצהרים הם מתן ייעוץ ישיר לראש הממשלה וסיוע בקבלת החלטות המבוססות על ניתוחים מקצועיים. היא פועלת ל"גיבוש והובלת תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח לקידום המשק והחברה בישראל" ול"השתתפות בעיצוב השיח הציבורי בנוגע למדיניות כלכלית חברתית בישראל, והצגתה בפורומים בינלאומיים" (משרד ראש הממשלה, ללא תאריך). מאז הקמתה בספטמבר 2006, המועצה מורכבת ממומחים בעיקר בתחום הכלכלה ומאשישים בכירים מהאקדמיה, מהמגזר הציבורי ומהמגזר העסקי (שם).

כמה עובדות מרמזות על העתקת מרכז הכובד בעיצוב מדיניות הגירת העבודה למשרד האוצר ולמשרד ראש הממשלה: הרכב הוועדות להצעת רפורמות והעומדים בראשן (ראו הערה 12 לעיל), הנתונים שעליהם מתבססים הדוחות שיש בהם כדי לקדם את המלצותיהם, והמיקום הארגוני-מוסדי שמייצר את מתווה המדיניות הכולל בנושא הגירת עבודה במהלך שנות האלפיים. בהקשר רחב יותר של רפורמות מכוונות שוק, הקמת גופי מטה של מומחים דוגמת המועצה הלאומית לכלכלה, הפועלים מתוך משרד ראש הממשלה והמקיימים קשר ישיר עמו בייזום של מדיניות כלכלית, היא חלק מתהליך ההתחזקות של הדרג הביצועי לעומת דרגים אחרים וגם אמצעי לעקיפתם (ראו בעניין זה Geddes, 1995).

על רקע יחסי הקרבה בין יזמי מדיניות לבין מבצעה, מעניין האימוץ החלקי בלבד של המלצות מדיניות המוגשות על-ידי חברי הוועדות ומחברי הדוחות למבצעי המדיניות. למעשה, הנקודה המעניינת נעוצה באימוץ של אותן המלצות מדיניות שאינן נושאות מחיר כבד עבור העילית הפוליטית, משום שהן אינן מפרות הפרה משמעותית את הסטטוס קוו. דוגמה בולטת בהקשר זה נוגעת לסחבת ביישום החלטות בדבר חתימה על הסכמים בילטרליים עם מדינות המוצא של מהגרי עבודה והכנסת מנגנון פיקוח עצמאי על תהליך גיוס העובדים בהן.

מאז ראשית שנות האלפיים הטמיעו דוחות המדיניות את הביקורת של ארגוני החברה האזרחית ושל ממשלת ארצות הברית נגד התופעה של גביית דמי תיווך בלתי חוקיים מעובדים זרים המעוניינים להגיע לישראל. התקנות בישראל בנוגע לתשלום דמי התיווך ולגובהם המרבי הן ברורות. למרות זאת, דמי התיווך שגובות סוכנויות פרטיות מגיעים לסכומים שרק כדי להחזירם נדרשים חודשי עבודה רבים — עד שנתיים (נתן, 2011). דמי התיווך מהווים מנוע עיקרי לגיוסם של עובדים זרים חדשים ולסחר בהם. הם גם תמריץ לייבוא עודף של עובדים זרים שאין עבורם ביקוש, תופעה המכונה flying visa (ראו מאירי, רפפורט ופטרסבורג, 2001). אלה מתאפשרים בשל היעדר פיקוח ואכיפה אפקטיביים מצד הרשויות

ובשל מקרי שחיתות מצד עובדי ציבור שפורסמו באמצעי התקשורת (גילת וגרייבסקי, 2000; סיני, 2001, 2 בדצמבר) ואף אוזכרו על-ידי חגי הרצל בוועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים (2002, 1 בינואר).

בסוף שנת 2006 נכנס לתוקף החוק נגד סחר בבני אדם ובפעם הראשונה הכיר החוק בישראל בתופעה זו למטרות עבודה כעברה פלילית.<sup>14</sup> אף שארגוני זכויות התריעו במהלך השנים על חומרת התופעה (מוקד סיוע לעובדים זרים, 2007א), פעילותם נשאה לראשונה תוצאות משמעותיות בעקבות פרסום הדוחות השנתיים של מחלקת המדינה האמריקנית על סמך חקיקה משנת 2000 (U.S. 106th Congress, 2000, October 28) ומשנת 2003 (U.S. 110th Congress, 2003, December 19). הדוחות הללו דירגו את ישראל בשנת 2001 במקבץ השלישי והאחרון של מדינות, שבהן קיימת הגירת העבודה והן אינן עושות דבר כדי למגרה (U.S. Department of State, 2002). בשנת 2007, שנה לאחר אישור החוק, מוקמה ישראל במקבץ מספר 2, יחד עם מדינות שעשו מאמצים להילחם בתופעה אך הדבר לא הביא לתוצאות מספקות עקב היעדר ידע ומיומנות ואי-בהירות הוראות האכיפה (מוקד סיוע לעובדים זרים, 2007א).

ההכרה בתפקידם של דמי התיווך בהנעת תעשיית הסחר בבני אדם לצורכי עבודה בישראל מופיעה בדוחות מדיניות מאז ראשית שנות האלפיים. גם דרכים אפשריות להתגבר על התופעה הועלו במהלך השנים: כבר ביולי 2005 פרסמה הממשלה שיטת גיוס חדשה לעובדים זרים שכללה קיום של הסכמים בילטרליים עם מדינות מוצא ותיווך של ארגון ההגירה העולמי (International Organization for Migration – IOM) בתהליך הגיוס (ממשלת ישראל, 2005, 31 ביולי, החלטה 4024).<sup>15</sup> אך החלטות והמלצות אלה נתקלו בנימוקים טכניים מצד הגורמים המעורבים. כך, חרף החלטת הממשלה ודרישת ארגון IOM להסכם הדדי עם ממשלת תאילנד, רק לאחרונה נחתם הסכם שהביא להקמת רשות ציבורית ישראלית-תאילנדית לגיוס עובדים זרים לענף החקלאות, כך שתחדל מעורבותן של חברות כוח אדם פרטיות הגובות דמי תיווך בלתי חוקיים. מערך הגיוס החדש, שיפעל תחת ניהולו ופיקוח של ה-IOM, אמור היה להתחיל לפעול במאי 2012 (PIBA, 2011, October 11).

לפי דוח של מחלקת המחקר בכנסת, על נציגי ישראל בחו"ל הופעל לאורך השנים לחץ לקבל גם עובדים שאינם מתאימים (נתן, 2009ב). לצד הלחצים הצפויים מגורמים בעלי עניין לשמר את תעשיית דמי התיווך, מפתיע כי זמן כה רב גילו הרשויות חוסר נחישות לקיים פעולות פיקוח, אף שהיה בהן כדי למזער את ממדי התופעה הפסולה ואף לקדם את עיקרי המדיניות הלאומית המוצהרת של סגירת השמים (ראו על הפסקת הגיוס בנפאל, נתן, 2009ב, עמ' 4).

14 החוק המפליל סחר בבני אדם למטרות זנות עבר שש שנים קודם לכן.

15 החלטת ממשלה אחרונה בנושא מחודש אוגוסט 2008 מורה לפרסם הנחיות ברורות להליך המיון של עובדים בחו"ל ולתת מידע ברור על המצפה להם בישראל (ראו גם נתן, 2009א).

### משטרת ההגירה ומנהלת ההגירה: אפיקים ארגוניים של הבניית הבעיה

הבניית השיח על דחיקה והחלפה של אוכלוסיות מוחלשות בעובדים זרים לא נותרה חבויה בדוחות מדיניות ובהחלטות ממשלה. היא הושתתה גם על כלים מוסדיים-ארגוניים חדשים שהקמתם לוותה בפרופיל תקשורתי גבוה. מאז הוכרזה מדיניות השמים הסגורים הוקמו שתי מסגרות ארגוניות, משטרת ההגירה בשנת 2002 ורשות האוכלוסין וההגירה של משרד הפנים בשנת 2009. שתיהן היוו לא רק מסגרות אכיפה ומנהלה שתכליתן להחיל סדר ריבוני על אוכלוסיית הנתינים הזרים בישראל, אלא גם אמצעי לקידום סדר יום חדש שרואה בזרים מקור לבעיות חברתיות וכלכליות בישראל.

מנהלת ההגירה במשטרת ישראל (המכונה "משטרת ההגירה") הוקמה ביוני 2002, בעקבות המלצות ועדת רכלבסקי, כשלב ביניים להקמת רשות הגירה ממשלתית בפיקוח שר הפנים (ממשלת ישראל, 2002, 30 ביולי, החלטה 2327). לפי מתווה ההמלצות, רשות ההגירה אמורה הייתה לטפל בכניסת נתינים זרים, בבקשות לקבלת אזרחות ובפיקוח על הכניסה לארץ, השהייה והיציאה ממנה. כאמור, גוף כולל מעין זה הוקם בשנת 2009 עם כינון רשות האוכלוסין וההגירה, ואילו גוף הביניים של משטרת ההגירה, שהוקם שבע שנים קודם לכן במסגרת מדיניות השמים הסגורים, נשא בתפקיד מצומצם בהרבה: עליו הוטלה המשימה של גירוש או "הרחקה" מידיים של 100,000 שוהים ללא היתר, כדי לפנות את מקומם לעובדים ישראלים.

הגירת העבודה ללא היתר התקיימה בישראל עוד בטרם החל הגיוס הנרחב של עובדים זרים בשנת 1993. ככל שגדל מספרם של העובדים בעלי היתר, כך גדל גם מספרם של אלה ללא היתר, עד שהגיע לשיא בשנת 2001 (ראו לוח 1 לעיל), עת מנו לפי אומדנים כ־140,000 איש.<sup>16</sup> עובדים ללא היתר עבדו באותם הענפים שבהם עבדו אלה עם היתר, אך גם בניקיון ובטיפול בילדים, עבודות שבהן לא ניתנים היתרי עבודה. הדרך העיקרית שבה התמודדו הרשויות עם התופעה הייתה באמצעות הפעלת מנגנון של גירוש. אלא שהיקף הגירוש בפועל במהלך שנות ה־90 היה נמוך ביותר מן היעדים הרשמיים, והתמריצים לשהות ולעבוד בישראל בלא היתר ומחוץ למסגרת הכבילה היו חזקים (קמפ ורייכמן, 2008, עמ' 123–126). פעילות משטרת ההגירה משנת 2002 ואילך שינתה את המצב. תרשים 3 מפרט את מספר העובדים הזרים שגורשו מישראל בכל אחת מהשנים 1995–2008. בשנים אלה גורשו מישראל בסך הכול כ־76,100 עובדים זרים, ויש מידה גבוהה של חפיפה בין מדינות המוצא של המגורשים ובין המדינות שבהן ישראל מקיימת גיוס יזום של עובדים (בר צורי, 2009).

16 יש דרכים אחדות להפוך לשווה בלתי חוקי, לעתים על רקע פקיעת האשרה החוקית. לפי סקר מראשית שנות האלפיים, 41% מהעובדים הזרים במעצר שעמדו בפני גירוש הפכו לשווהים בלא היתר בעקבות הפרת הסדר הכבילה (בר צורי, 2005). כמו כן עד לאמצע שנות האלפיים הברחה דרך גבולות יבשתיים הייתה אופיינית למטרות סחר בתעשיית המין, אך מאז הפכה לדרך הכניסה העיקרית של מחפשי מקלט, פליטים ומהגרים כלכליים המגיעים ממדינות אפריקה.



מקור הנתונים: בר צורי, 2009, עמ' 15.

**תרשים 3: עובדים זרים שגורשו מישראל בשנים 1995–2008**

כפי שעולה מתרשים 3, בשלוש השנים מאז הקמת משטרת ההגירה גורשו מישראל קרוב ל-50,000 שוהים ללא היתר. מאז שנת 2005 ניכרת אמנם ירידה משמעותית בפעולת הגירוש, שאת חלקה אפשר לייחס למדיניות של השמה מחדש של עובדים (ראו לעיל חלק א), אך ניכרת גם עלייה מחודשת במספר הכולל של עובדים זרים בישראל, עם היתר ובלעדיו. עם זאת, לפעילות משטרת ההגירה היו שלוש השלכות עיקריות: ראשית, היא גרמה לירידה בשיעורם הכולל של שוהים ללא היתר מכלל העובדים הזרים השוהים בישראל (ראו תרשים 1). שנית, היא גרמה לבלימה בגידול כוח העבודה הזר בישראל בזמן שזה התרחב במרבית מדינות ה-OECD (OECD, 2010, p. 216, Table 6.4). שלישית, פעילות הגירוש הביאה לפירוק קהילות של מהגרים בלתי מתועדים, בעיקר ממדינות אמריקה הלטינית ואפריקה, אשר נוצרו בדרום העיר תל אביב (מסיל"ה, 2007).

לצד תפקיד האכיפה נודע למשטרת ההגירה, מיד עם הקמתה, תפקיד הסברתי. למעשה, פעולת האכיפה הוחלו בעיקר על עובדים זרים ואילו פעילות ההסברה הופנתה לציבור הישראלי ונועדה להרתיע מעסיקים בפועל או בכוח מהעסקה בלתי חוקית. תשדירים מטעמה, שנשאו סממאות כגון "זה לא חוקי, זה לא עובד", ומבצעי רדיפה ומעצר מתוקשרים היטב זרעו אימה בקרב מהגרים ללא היתר והפכו את מחיר הבלתי חוקיות לכבד מנשוא (וורגפוט, 2006; צבר, 2008; Willen, 2007).

כך הפכה המסגרת הארגונית החדשה הזו לא רק לאמצעי לאכיפת הריבונות המדינתית

אלא גם לאמצעי לתיוג ציבור העובדים הזרים כמקור לבעיות שמאיימות על החברה הישראלית. מאמצי הסברה רבים מוקדו במשפחות של מהגרים וילדיהם, ונוכחותם בישראל הוצגה כאיום החברתי הטמון באוכלוסיית הזרים המשתקעת בישראל. עד להקמת משטרת ההגירה נמנעה המשטרה מלגרש נשים וילדים, ותחת זאת נהגה לגרש גברים בהנחה שקרוביהם יעזבו בעקבותיהם. מיד עם הקמתה, יצאה משטרת ההגירה בהכרזה שלפיה יגורשו גם משפחות של מהגרים ללא אשרות לילדיהן. ההצהרות אמנם לא מומשו בפועל, אבל די היה בהן כדי להשיג אפקט הרתעתי: כ־1,000 משפחות, בעיקר ממדינות אפריקה, עזבו במסגרת מבצע "עזיבה מרצון" שארגנה משטרת ההגירה (קמפ ורייכמן, 2008, עמ' 135). בתום שנתיים להקמתה, סיכמה המשטרה את פעילותה כהצלחה מבחינת היעדים שהוגדרו לה (שם).

השקת פעילותה של רשות האוכלוסין וההגירה החדשה בפברואר 2009 הפכה אף היא אמצעי לקידום התפיסה המבנה את הזרים כמקור לתחלואי החברה. הייתה זו הפעם השנייה בעשור שבה שינוי ארגוני יצר הזדמנות להצגת "בעיית העובדים הזרים" בפני הציבור ולהצדקת דרכי הטיפול הראויות בה. סמכויות הגוף החדש, הפועל במשרד הפנים, נרחבות בהרבה מאלה של משטרת ההגירה והן כוללות ניהול עניינים הקשורים למעמד האוכלוסייה הזרה (כניסה, שהייה ויציאה מן הארץ) וכן סמכויות שעד אז היו בידי משרד התמ"ת, כגון אכיפת נוהלי עבודה והטלת סנקציות על מעסיקים מפירי חוק (להעברת סמכויות ממשרד התמ"ת למשרד הפנים, ראו הכנסת, התש"ע, 2010, 17 במרץ). עם זאת, מיד עם הקמתה הודיע ראש רשות ההגירה החדשה בריאיון לעיתונות על תחילת מבצע גירוש רחב היקף של עובדים זרים ללא אשרות שהייה.<sup>17</sup> הוא גם הדגיש כי הפעם, לא תימנע יחידת האכיפה של הרשות, "עוז", מלעצור ולגרש עובדים זרים שהם הורים לילדים החיים בישראל (ראו וורגפוט, 2009). את ההיגיון שבסיס ההחלטה הסביר גם ציקי סלע, ראש יחידת האכיפה "עוז", בכתבה נרחבת שפורסמה סמוך לפרישתו, וכותרתה: "מתי נעצור, כשהיו פה 1,000,000 ילדי מהגרים?" (בטיטו, 2009):

עם כל הקושי האדיר הבעיה היא לא 1,200 ילדים. המדינה הגדירה דרך לפני שנתיים ואמרה באופן הכי ברור מי יוכל להישאר כאן ומי לא [...] אבל כל הסיפור של אלימות ברחובות, מקרי רצח, בעיות במערכת החינוך — הכול בא מאותו מקום של אי כיבוד החוק ואי כיבוד הריבון... הדיון הוא לא על 1,200 ילדים, אלא על 50 ילדים חדשים שמסתננים בכל יום. האם אותם ארגוני זכויות אדם... מוכנים באותה נשימה להתחייב על כך שאלו יהיו 1,200 הילדים האחרונים?

במהלך 2010 קיימה רשות ההגירה מסע הסברה ציבורי. כותרתו הייתה: "אל תפגעו בפרנסה שלנו... כי בכל פעם שאתם מעדיפים להעסיק עובד זר באופן לא חוקי, אתם גוזלים

17 לאחר תחקיר של "מוקד סיוע לעובדים זרים", התברר כי 65% מהעצורים ביום הראשון של מבצע הגירוש, ב־1 ליולי 2009, הם מבקשי מקלט שיש לשחררם (ראו גם ויילר-פולק, 2009, 20 ביולי). בחודש אוקטובר 2009 פורסמו נתונים של יחידת עוז, ולפיהם גורשו מישראל 699 עובדים זרים ו־2,433 נוספים עזבו במסגרת מבצע "עזיבה מרצון" (ויילר-פולק, 2009, 19 באוקטובר).

מישראל עוד מקום עבודה". לתשדירים ולמודעות בעיתונות וכן לראיונות התכופים של העומדים בראשה הוסיפה הרשות שני רכיבים חדשים. הראשון הוא העברת המסר המפורש שלפיו עובדים זרים לוקחים את מקומות העבודה מאזרחים ישראלים מכלל שכבות האוכלוסייה. השני קשור לעובדה כי מאז אמצע שנות האלפיים, ומאז שנת 2007 ביתר שאת, נסמך על שולחן הרשויות גם הטיפול באוכלוסייה של רבבות מחפשי מקלט ופליטים שנכנסים לישראל דרך גבול מצרים, אשר מציבים סוג חדש של אתגר — ניווט בין קיום מחויבויות הומניטריות שעליהן חתומה ישראל ובין הצורך לשמור על ריבונותה — אתגר שבנוגע אליו הממשלה טרם גיבשה מדיניות ברורה (נתן, 2010). הללו מכונים בפי הרשויות "מסתננים כלכליים", כינוי המאפשר לטשטש את ההבדלים בינם ובין עובדים זרים שאינם נאלצים להגר אלא "בוחרים" לעשות כך.

מכל חזיתות הפעילות שפתחה מנהלת האוכלוסין וההגירה, זו הנוגעת להחלטה לגרש ילדים היא שעוררה התנגדות חברתית עזה והתגייסות ציבורית נרחבת. גם בעבר, הצהרות משטרת ההגירה בדבר גירוש ילדים הפכו מוקד למאבק של ארגוני זכויות לא ממשלתיים ושל התקשורת, מאבק אשר הוביל בשנת 2005 להחלטת ממשלה להסדיר באופן חד-פעמי את מעמדם של 562 משפחות, והן קיבלו מעמד חוקי בישראל (Kemp, 2007). אלא שהפעם מעגלי המחאה והאקטיביזם בעניין העובדים הזרים הם רחבים בהרבה ואינם עוסקים רק בגירוש הילדים. חשוב מכך, אלה הפכו את "בעיית העובדים הזרים" מסוגיה שנדונה בעיקר בין "בעלי עניין" לבין עצמם מאחורי הקלעים (Guiraudon, 1997) — בוועדות פרלמנטריות ובוועדות בין-משרדיות, בהסדרים עם קבוצות אינטרס כגון מעסיקים וארגוני זכויות — לסוגיה ציבורית המעוררת מחלוקת בתוך החברה עצמה.

## חלק ג

### התוצאות החברתיות של רפורמות מדיניות והבניות פוליטיות

הדינמיקה הפוליטית שליוותה את התכניות לגיוס מהגרי עבודה בשנות ה-50, בשלבי עיצובן וראשית יישומן, הייתה לרוב פוליטיקת לקוחות. מודל המדיניות שנתעצב במרבית המדינות שיוזמו תכניות אלה היה חלוקתי ונענה ללחצים של קבוצות מאורגנות קטנות יחסית אך בעלות כוח פוליטי, לרוב של מעסיקים ותעשיינים. עם זאת, משהפכו המהגרים הארעיים לנוכחות קבועה במדינות ה"מארחות", ובמיוחד בתקופות של משבר כלכלי או מיתון, מודל הלקוחות שחיבר בין הממשלה והעיליתות הפוליטיות ובין קבוצות האינטרס נעשה בעייתי. לזירה הפוליטית הצטרפו שחקנים חדשים — בתי משפט, בירוקרטיות ממשלתיות בתחום הרווחה, מהגרים והמסנגרים עליהם, ארגוני זכויות, ומפלגות פוליטיות (Freeman, 2006, p. 237).

הדינמיקה שתוארה לעיל הפכה זה מכבר לנרטיב קנוני על תהפוכות בפוליטיקה ובמדיניות ההגירה בהקשר המערב אירופי. הוא מלמד שמיסוד תופעת הגירת העבודה הביא להצטרפות שחקנים חדשים לזירת המדיניות ועמם כללי משחק חדשים בפוליטיקה של הגירת עבודה.

שחקנים כגון ארגוני זכויות (קמפ ורייכמן, 2001; Mundlak, 2007), התארגנויות של מהגרים (רוזנהק וכהן, 2001; Kemp, Rajman, Resnik, & Schammah-Gesser, 2000), בירוקרטיה ממשלתית (פלר, 2004), מוסדות רווחה עירוניים (Kemp & Rajman, 2004) ובתי משפט משתתפים זה מכבר במרחב הפוליטי של הגירת עבודה בישראל (סיטבון, 2004). אולם נראה כי רק לאחרונה הוא נפתח גם להשתתפות הציבור ולמאבקים שמפליגים אותו.

אופיין של המחאה וההתארגנויות שנרקמו בשנים האחרונות סביב סוגיית הזרים ראוי למחקר נפרד. כך גם השאלה, אם הן מעידות על סוג של אקטיביזם חולף הממוקד סביב קמפיין נקודתי או בסיס לפוליטיקה של עימות (contentious politics) נמשכת ומגובשת סביב נושא עקרוני. בהקשר הנוכחי, ראוי להתעכב על שלושה ממאפייני המחאה: היקפה ונשאה החברתיים, סוג המחלוקת שהיא מעוררת והעיתוי להתרחשותה.

אשר למאפיין הראשון — היקף המחאה ונשאה החברתיים — איומי רשות האוכלוסין וההגירה לגרש ילדים, בקיץ 2009, היו אמנם אות הפתיחה להתגייסות ארגוני הזכויות הוותיקים בתחום, אך הפעם גם שחקנים חדשים הפכו לבעלי עניין באשר לעתידם של ילדים אלה ולעתידה של מדיניות ההגירה הישראלית. השחקן הבולט הוא "ילדים ישראלים" — התארגנות בלתי פורמלית של פעילים ומתנדבים, בהם עובדים זרים ואזרחים ישראלים מרקעים מגוונים, לרבות כאלה שאינם משייכים את עצמם לארגון כלשהו (פעילי ארגון "ילדים ישראלים", ראיונות אישיים, 7, 9, 13 בדצמבר, 2009). נוסף על שימוש באמצעי התקשורת המסורתיים, ניכר השימוש של הפעילים החדשים ברשת: באתרי אינטרנט, ברשתות חברתיות (לדוגמה, עמוד הפייסבוק ואתר האינטרנט של הארגון "ילדים ישראלים", 2010א, 13 בספטמבר ו־2010ב, 13 בספטמבר, בהתאמה) ובבלוגוספירה (לדוגמה הבלוג רשימות מהחצר האחורית, ראו כהן, 2009, 30 ביוני). אלה אפשרו להתארגנות להיות "קלת רגליים" — להגיע לקהלים חדשים, להפיץ מידע על אירועי מחאה תוך כדי גיוס מידי לפעולה — ולספק במה להבעת דעה. כך למשל, לקראת מועד החלטת הממשלה על גורל ילדי הזרים בספטמבר 2010, הצליח הארגון לגייס 1,600 מכתבים שנשלחו לראש הממשלה נתניהו כדי למנוע את הגירוש (ראו דיווח, ילדים ישראלים, 2010ב, 13 בספטמבר). הפעילים ארגנו מספר חסר תקדים של אירועי מחאה, שישה אירועי מחאה גדולים בתקופה שבין יולי לנובמבר 2009, מועד שבו ראש הממשלה הורה על הקמת ועדה שתכריע בעניין עתיד הילדים, ושיאם היה אירוע של כ־1,000 בני אדם ב־18 ביולי 2009 ובעצרת מחאה שהשתתפו בה כ־8,000 איש ב־25 במאי 2010. כמו כן, במסגרת הפעילות גויסו אנשי ציבור אשר הביעו סולידריות עם המאבק: פוליטיקאים מ"ימין" ומ"שמאל", אנשי אקדמיה, אמנים ואנשי תקשורת.<sup>18</sup>

המאפיין השני נוגע לאופיים של המאבקים המתעוררים סביב סוגיית הזרים ומשלבים ממדים של זהות וחלוקה חסרי תקדים בהקשר הישראלי. המאבק נגד גירוש ילדי הזרים נשא

18 דוגמה להפיכת סוגיית הילדים לנושא "חס" היא קיום מבחן במה מיוחד לקהילות המהגרים הצעירים בתכנית הטלוויזיה עתירת הצפייה "כוכב נולד" ב־28 בינואר 2010.

פרי. ההתמקדות בילדים, בייחוד כאשר זו מלווה בשיח המדגיח את "ישראליותם" — כמי שגדלו והתחנכו בישראל, וכמי שהסדרת מעמדם תחזק את "ייחודה של מדינת ישראל כמדינה אנושית ומוסרית" (ילדים ישראלים ומכללת סמינר הקיבוצים, 2009, 18 ביולי) — מאבק זה הצליח להביא להחלטת ממשלה על מתן מעמד חוקי למספר לא מבוטל של ילדים ומשפחותיהם. בדומה להחלטה משנת 2005, גם הפעם מדובר בהסדר חד-פעמי המותיר מאות ילדים מחוץ להסדר ומסרב להכריע בסוגיה העקרונית של עיצוב מדיניות הגירה מסודרת (ממשלת ישראל, 2010, 1 באוגוסט, החלטה 2183).

אלא שהפעם, בניגוד לעבר, ההתארגנות הציבורית סביב סוגיית הזרים לא התמצתה בנושא הילדים על היבטיו ההומניטריים. קולות חדשים צצו גם מן העבר השני נגד נוכחותם של זרים ולא במעט מתוך ביקורת נגד ארגונים המסנגרים על זכויות הזרים, אשר פעילותם נתפסת כחותרת תחת יהדותה של המדינה וכמי שבאה על חשבון זכויות האזרחים (Shapiro, 2012). נדמה כי הזרו המידי למחאה נגד זרים נעוץ בנוכחות מוגברת של מבקשי מקלט ופליטים באזורים שהם הפריפריה החברתית והגאוגרפית של ישראל ובמדיניות ההפקרה הממשלתית ביחס לתופעה. כך, למשל, בשל מגבלות נוהל "חדרה-גדרה"<sup>19</sup>, נוצרו התארגנויות בעיר אילת והוקם מטה מאבק במועצת העיר במאי 2010 (עיריית אילת, 2010). בערד הפך נושא מבקשי המקלט לאחת הסוגיות החשובות בבחירות האחרונות לראשות העיר כאשר ראש העיר הנבחרת הכריזה כי אחת ממטרותיה העיקריות היא "לפנות את העיר ערד מפליטים" (קוריאל, 2009; ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים, 2009, 21 ביולי).

קולות נגד נוכחות הזרים ונגד הפגיעה שהם מחוללים בזכויותיהם ובאיכות החיים של התושבים המקומיים החלו מאז להישמע גם בשכונות הדרומיות של העיר תל אביב. אלה הפכו אמנם מאמצע שנות ה-90 למקום מושבם של זרים ומוקד החיים החברתיים של קהילותיהם מבלי שהדבר יעורר מחאה או התנגדות ניכרת. אולם מאז הצטרפותם של רבבות מחפשי מקלט, המוגדרים לסירוגין על-ידי פוליטיקאים וכותבים בתקשורת (צורקוב, 2012, עמ' 4) כ"מסתנני עבודה" ו"עובדים זרים", קצרה ידם של קולות הנגד מלהבחין בין זרים שגויסו לעבוד לאלה שהגיעו זה מכבר בגפם ולאלה שנאלצו לברוח ולחפש מקלט. נראה כי בהתייחסות זו אליהם כאל "מהגרי עבודה" יש לא רק כדי לגמד את ערכה של התביעה ההומניטרית למקלט, אלא גם כדי לעשות דה-לגיטימציה לעצם נוכחותם בישראל. התארגנויות נגד נוכחות זרים בדרום תל אביב החלו לבצבץ בשנת 2009, כאשר קבוצות אנשים המכנות את עצמן "ועד תושבי השכונות הדרומיות של תל אביב" ו"מטה המאבק להעברת העובדים הלא חוקיים לצפון העיר", אשר בין מארגניהן פעילי שכונות ופעילי ימין המגיעים מחוצה להן, הפגינו נגד נוכחותם של מבקשי מקלט בשכונות (ראו טוקר, 2009; כהן, 2009; מאבק להעברת עובדים זרים לצפון תל אביב, 2009, 19 באוקטובר; ניב, 2009).

19 הנוהל קבע מגבלות על חופש התנועה של מבקשי מקלט ופליטים ממדינות אפריקה. הוא בוטל על-ידי שר הפנים ב-31 ביולי, 2009.

לאחר מכן, בחודש יולי 2010, קבוצה של 25 רבנים פרסמה הצהרה הקוראת לאסור השכרת דירות למסתננים ולעובדים זרים לא חוקיים בעיר תל אביב בשל ה"איסורים ההלכתיים" וה"סכנות" הנשקפות מנוכחותם. מארגני ההצהרה הסתמכו על נתוני המשטרה שכ-40% ממקרי הפשיעה במרחב יפתח מבוצעים על ידי מסתננים (ראו זיתון, 2010).

צעדי מחאה נגד זרים לא נותרו בגדר תקריות נקודתיות. ארגוני הסיוע למהגרים פרסמו נתונים המשקפים החרפה בהתנגדות הציבור הישראלי לנוכחות מבקשי מקלט בקרבם, התנגדות הבאה לידי ביטוי בהתארגנויות ובגילויי שנאה שהתרחבו למקומות שונים בארץ (צורקוב, 2012). כך, מאז 2009, רבנים פרסמו קריאות פומביות נוספות שלא להשכיר דירות לזרים, וקראו לנשים להימנע מלהגיע לאזור התחנה המרכזית בשעות החשיכה. ראשי ועד השכונה בשכונת קריית שלום בתל אביב גם הם הבהירו לתושבים כי אין להשכיר דירות לזרים. בשדרות, מעסיקים אף חתמו על התחייבות שלא להעסיק זרים. ההתנגדות לנוכחות זרים מלווה גם באלימות מאורגנת המתמקדת בעיקר במחפשי מקלט מאפריקה. כך לפי נתוני ארגוני הסיוע, באילת החל לפעול על-ידי פעילי ימין ארגון "משמר שכונות" אשר תוקף מבקשי מקלט. גם ההפגנות נגד זרים הפכו לתכופות יותר והתפשטו למקומות שונים בארץ כאשדוד או שדרות. ב-27 לאפריל הושלכו חמישה בקבוקי תבערה על דירות של מבקשי מקלט בשכונת שפירא בתל אביב, אירוע שהיווה פתיחה לשורת מעשי אלימות במבקשי מקלט, ששיאם בהפגנה של כאלף איש בשכונת התקווה. חברת הכנסת מירי רגב (ליכוד) הכריזה באותה הפגנה כי "הסודנים הם סרטן בגוף שלנו" ובעקבות זאת פנו עשרות מפגינים לתקוף באלימות מבקשי מקלט בשכונה ובעלי חזות דומה להם שנקרו בדרכם.

אלו הן רק מקצת הדוגמאות להתפשטות ההתנגדות — מאורגנת ובלתי מאורגנת — לנוכחות זרים. לא ניתן להתעלם מהתרחבות ההתנגדות ומכך שהיא מקדמת שיח הרואה בזרים נוכחות בלתי רצויה המאיימת הן על חלוקת המשאבים החברתיים-כלכליים והן על קביעת זהותה של החברה והמדינה.

המאפיין השלישי של המחאה החברתית נוגע לעיתויה. מחקרים על עמדות הציבור בישראל כלפי עובדים זרים הצביעו זה מכבר על מרחק חברתי גדול של כלל התושבים מעובדים זרים, על חששות גדולים מפני תחרות על משאבים, ועל נכונות נמוכה יחסית להעניק להם זכויות שוות (Semyonov, Raijman, & Yom-Tov, 2002). מחקרים גם מראים, כי עמדות הציבור מושפעות מרמת ההשכלה וההכנסה של הנחקרים ומטיב הקשר או ההתנסות שהיו להם עם עובדים זרים (Raijman & Semyonov, 2004). אלא שעד לאחרונה, עמדות שליליות כלפי זרים לא תורגמו לפעולה קולקטיבית ולהתארגנות חברתית (Rosenhek, 2007). באופן דומה, התגייסות בעד זרים, כגון זו שראינו במקרה של הסדרת מעמד הילדים בשנים 2009–2010, שונה הן בהיקפה והן במשתתפיה מזו שהתקיימה בעבר בידי מספר מוגבל של ארגוני זכויות לא ממשלתיים.

פתיחת המרחב הציבורי לשחקנים חדשים והפיכת סוגיית הזרים ל"בעיה חברתית" אינן מתרחשות מאליהן (Statham & Geddes, 2006). כפי שהראינו, לתיוכם של מנגנוני מדיניות ותהליכי הבניה מוסדיים יש תפקיד חשוב לא רק בארגון שדה הכוח הפוליטי לעיצוב המדיניות

(מי יכול להשתתף בעיצוב מדיניות ובאילו תנאים), אלא גם בארגון שדה המשמעויות האפשריות של התופעה. הגיוס של קולות מחאה נגד זרים בשם מאבקים חלוקתיים — חומריים וסמליים — מראה כי ליזמי הרפורמה ולכלים המוסדיים והארגוניים שבהם נעזרו, תפקיד לא פחות חשוב בהרחבת קבוצות "בעלי העניין" המשתתפים במאבק סביב סוגיית הזרים ובכינון ציבור הרואה עצמו כמי שעשוי להשפיע על "בעיית הזרים" או להיות מושפע ממה שהיא הפכה להיות.

### סיכום ומסקנות

האם רפורמות בתחום הגירת עבודה מצליחות? האם הן משיגות את מטרתיהן? שאלה זו עומדת בבסיס ספרות ענפה העוסקת במשמעותה של מדיניות ממשלתית באשר לתופעה אשר נדמה כי הכוחות המניעים אותה קוראים תיגר ליכולותיה הריבוניות של המדינה, בין משום שהם גדולים או משום שהם חזקים ממנה. עקב כך מסיקה הספרות כי פערי מדיניות בין תפוקות לתשומות הם אנדמיים לתחום, ואי לכך יש בהם כדי להצביע על חדלונה של מסגרת המדיניות הממשלתית בענייני הגירה ואף על חוסר הרלוונטיות הגוברת שלה כיחידת ניתוח.

במאמר הנוכחי ניסינו להצביע על קשר מורכב יותר בין תשומות לתפוקות מדיניות, ככל שזה נוגע למידת ההצלחה של רפורמות. על סמך ניתוח נאו-מוסדי של מדיניות השמים הסגורים, ביקשנו להסיט את מוקד הדיון משאלת האפקטיביות של המדיניות לשאלת משמעותה החברתית והפוליטית כתהליך מוסדי המתווך בין גורמים מבניים כלליים של תופעת ההגירה ובין צורות ההבניה הייחודיות שלה. תיווך זה נשען על פועלם של יזמי מדיניות השואבים את סמכותם ממיקומם הפוליטי והמקצועי, על מנגנונים ודפוסי מדיניות שהם בוחרים להפעיל כדי לקדם את סדר יומם ולנטרל התנגדות ועל פרדיגמות מדיניות שדרכן הם מבנים הן את אבחוני ה"בעיה" והן את פתרונה האפשרי. תיווך מוסדי המדגיש את הדרך שבה מקודמת רפורמה ולא את יעדיה המוצהרים, הוא מרכזי בהבנת משמעותה של מדיניות השמים הסגורים ואת הקשר בינה ובין תהליכים חברתיים שהתרחשו בעשור האחרון בשדה הגירת העבודה.

כפי שראינו, מדיניות השמים הסגורים לא עמדה במרבית יעדיה המוצהרים: היא לא צמצמה את מספר העובדים הזרים בישראל אלא ארגנה אותם מחדש בין ענפים תעסוקתיים שונים; היא העניקה למעצבי מדיניות כלים לניהול אסטרטגי של מדיניות ויצרה אמצעי אסדרה (רגולציה) חדשים על מעסיקים, אך לא תיקנה באופן משמעותי את נקודות התורפה של מערך הגיוס וההעסקה של זרים. האם בכל זאת היא שינתה במשהו את שדה הגירת העבודה?

טענתנו העיקרית היא כי בהבנייתה את תופעת העובדים הזרים כבעיה חברתית המעמיקה את בעיית העוני והאבטלה בישראל, ואת העובדים הזרים כמי שדוחקים ומחליפים את

העובדים הישראליים העניים, מדיניות השמים הסגורים קידמה בפועל רפורמה מבנית מקיפה בהרבה המכוונת להוציא אזרחים משכבות חברתיות-כלכליות חלשות מאבטלה לעבודה. יתרה מזו, הבניית סוגיית העובדים הזרים כבעיה שפתרונה ייטיב עם השכבות המוחלשות מקרב האזרחים, תרמה להופעתם של בעלי עניין חדשים מקרב הציבור ולפתיחת המרחב הציבורי למאבקים בעלי אופי חלוקתי וזהותי סביב סוגיית הזרים. טענה זו תומכת במחקרים המראים, כי השדה המוסדי של מדיניות הגירת עבודה מעוצב באופן פעיל על-ידי יזמי מדיניות ממשלתיים וכי לאלה חשיבות רבה הן בעיצוב המרחב לפעולה הקולקטיבית והן בעיצוב סוג התביעות של הציבור המאורגן הפעיל בו (Statham & Geddes, 2006). לסיכום, הרפורמה באה לפתור את בעיות התעסוקה של ישראל, אך יצרה את בעיית העובדים הזרים. בעשותה כך, הפוליטיקה של הרפורמה תרמה באופן אקטיבי ליצירת תוצאות חברתיות שלכאורה היא באה לפתור או למנוע. המחקר הבין-לאומי מראה כי הדינמיקה של מאבקים מאורגנים "מלמטה" סביב סוגיית הזרים שונה משמעותית מן הפוליטיקה שמנוהלת על-ידי קבוצות אינטרס (כגון קבוצות מעסיקים וארגוני זכויות) והיא קריטית להתעצמות הפרופיל הפוליטי של התופעה (Freeman, 2006). במובן הזה, הרפורמה שינתה לבלי הכר את שדה הגירת העבודה בישראל.

## מקורות

- אופיר, י', הולמן, ב', דסקל, ח', הירשפלד, א', דרור, נ' וסולומון, ח' (2000). עובדים זרים בענף הסייעוד. ירושלים: משרד העבודה והרווחה, רשות תכנון כוח אדם. אוהור מתוך [http://www.moital.gov.il/cms/Tamat/Rsrc/koach/tichnun\\_koach\\_adam/tichnun\\_Tujzrupirsumim/Pirs\\_maamarim\xsiud.pdf](http://www.moital.gov.il/cms/Tamat/Rsrc/koach/tichnun_koach_adam/tichnun_Tujzrupirsumim/Pirs_maamarim\xsiud.pdf)
- אמיר, ש' וגוטליב, ד' (2005). כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל. ירושלים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מנהל תכנון, מחקר וכלכלה. אוהור מתוך <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/046863F8-7A02-4F1A-8172-E496672C9257/0/knisatarim.pdf>
- אנדורן, י' (2004). דוח הצוות הבין-משרדי בנושא תכנון שיטת העסקת עובדים זרים בישראל ותנאים למתן רישיונות להעסקת עובדים זרים. אוהור מתוך <http://www.moit.gov.il/NR/rdonlyres/08BCE686-C3B2-474C-B92C-2DAF35A4FD41/0/20047211.pdf>
- אקשטיין, צ' (2007). דוח הוועדה הבין-משרדית למדיניות הגירה. ירושלים: מדינת ישראל. בטיטו, מ' (2009, 30 באוקטובר). מתי נעצור, כשיהיו פה 1,000,000 ילדי מהגרים? ידיעות אחרונות, מוסף 7 ימים, עמ' 32.
- בית הדין הגבוה לצדק (2006, 30 במרץ). בג"ץ 4542/02. אוהור מתוך <http://elyon1.court.gov.il/files/02/420/045/o28/02045420.o28.HTM>
- בית הדין הגבוה לצדק (2009, 29 בנובמבר). בג"ץ 1678/07. אוהור מתוך <http://elyon2.court.gov.il/files/07/780/016/P13/07016780.P13.htm>

- בית המשפט המחוזי בירושלים (2007, 23 בדצמבר) [בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים]. עתירה מספר 696/07, התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין והתאחדות הקבלנים והבוונים בישראל נגד הממונה על יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת ואחרים. אוחזר מתוך <http://elyon2.court.gov.il>
- בנק ישראל (2008). דוח שנתי 2007. אוחזר מתוך <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/doch07/heb/p5.pdf>
- בר צורי, ר' (2005, יוני). עובדים סינים המועסקים בישראל ללא היתר. משרד התמ"ת, מינהל תכנון, מחקר וכלכלה. אוחזר מתוך <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/AA7184E8-48EE-49D9-9689-8705BA96C30D/0/X6538.pdf>
- בר צורי, ר' (2009). עובדים זרים ללא אשרות שגורשו מישראל ב-2008. משרד התמ"ת, מחלקת המחקר. אוחזר ב-2009, 1 באוקטובר, מתוך <http://www.tamas.gov.il/NR/rdonlyres/9DEDF646-1ABD-40C2-A80E17C1C542EB91/0/9079.pdf>
- גורן, י' (2011, 17 במאי). מדינת ישראל מעגנת בחוק עבדות מודרנית. מעריב. אוחזר מתוך <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/241/390.html?hp=1&cat=402&loc=102>
- גילת, מ' וגרייבסקי, מ' (2000, 8 בדצמבר). שוחד, מרמה ואיומים. ידיעות אחרונות, מוסף סוף השבוע, עמ' 4-7.
- דומיניסיני, א' (2005, ינואר). דוח הוועדה לבדיקת מצוקת כוח אדם בענף הבנייה והתשתיות. מוגש למ"מ ראש הממשלה ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה. ירושלים: שירות התעסוקה הישראלי. הלה, א' (2003, יולי). הטיפול בקשישים בישראל: דיון בסוגיית עובדי הסיעוד הזרים ומטפלות הבית הישראליות על רקע מיפוי הצרכים וסקירת הפתרונות הקיימים (מסמך רקע). ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע.
- וורגפסט, נ' (2006). "תפתחו משטרה!": מהגרי עבודה בישראל. תל אביב: עם עובד.
- וורגפסט, נ' (2009, 19 ביוני). רשות האוכלוסין החדשה של משרד הפנים מתחילה לעבוד. הארץ. אוחזר מתוך <http://192.118.73.5/hasite/spages/1093960.html?more=1>
- ויילר-פולק, ד' (2009, 20 ביולי). רוב עצורי רשות ההגירה — פליטים מדיניים. אוחזר מתוך <http://news.walla.co.il/?w=/1522816>
- ויילר-פולק, ד' (2009, 19 באוקטובר). דוח יחידת עוז: 700 עובדים זרים נעצרו, 2,400 עזבו מרצון. הארץ. אוחזר מתוך <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1122064.html>
- ויילר-פולק, ד' (2010, 25 בינואר). רה"מ הכריז על מדיניות הגירה חדשה. הארץ, חלק א, עמ' 1. ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים (2002, 1 בינואר). היחס לאלפי עובדים סינים המובאים לעבודה בישראל (פרוטוקול 88). אוחזר מתוך [http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx)
- ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים (2008, 16 בדצמבר). בחינת הרפורמה בסיעוד (פרוטוקול 65). אוחזר מתוך [http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx)
- ועדת הכנסת לבעיית העובדים הזרים (2009, 21 ביולי). תחילת פעולתה של משטרת ההגירה החדשה (פרוטוקול 8). אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/zarim/2009-07-21.html>
- זוסמן, נ' ורומנוב, ד' (2003). עובדים זרים בענף הבניין: המצב הנוכחי והשלכות למדיניות (נייר עבודה מספר 2003/06). ירושלים: בנק ישראל.
- זיתון, י' (2010). עצומת הרבנים בתל אביב — לא לתת דירות למסתננים. אוחזר ב-2010, 8 באוגוסט, מתוך <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3916918,00.html>

- זרחה, צ', סולומון, ע' ודטל, ל' (2010, 30 באפריל). טוב או רע למובטלים: מכבים את "אורות לתעסוקה". **הארץ**, דה מרקר. אוחזר מתוך <http://www.themarker.com/career/1.565737>
- טביביאן-מזרחי, מ' (2004). הסדר הכבילה והחלופות שלו. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר ב-2010, 30 באפריל, מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00850.doc>
- טוקר, ב' (2009, 9 ביולי). הסודנים מסכנים את ערד. אוחזר מתוך <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/191664>
- ילדים ישראלים (2010, 13 בספטמבר א). (דף בפייסבוק). אוחזר מתוך [http://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=196081472946&id=139798801913](http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=196081472946&id=139798801913)
- ילדים ישראלים (2010, 13 בספטמבר ב). (אתר אינטרנט). אוחזר מתוך <http://www.israeli-children.org.il>
- ילדים ישראלים ומכללת סמינר הקיבוצים (2009, 28 ביולי). אין ילד לא חוקי (מודעה). **הארץ**, עמ' 1. כהן, ע' (2010, 4 במאי). משרד הפנים אישר את כניסתם לישראל של 3,703 עובדים זרים נוספים לעבודה בחקלאות. **הארץ**, דה מרקר, עמ' 8.
- כהן, ע' (2010, 7 ביוני). המשנה לנגיד: העסקת זרים בסיעוד — רק להשגחה של 24 שעות ביממה. **הארץ**, דה מרקר, עמ' 14.
- כהן, ר' (2009, 30 ביוני). רשימות מהחצר האחורית (בלוג). אוחזר מתוך <http://nimby.co.il>
- כורזים, מ', גורן, ט' ונירן, ר' (2002). מטפלות בית בזקנים: מאפיינים, תפיסת תפקיד ודפוסי עבודה והעסקה. ירושלים: ג'וינט—מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.
- הכנסת (התש"ע, 2010, 17 במרץ). הצעת חוק עובדים זרים (תיקון מס' 13). אוחזר מתוך [www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/5A9F932B-0757.../426.pdf](http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/5A9F932B-0757.../426.pdf)
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008). בסוף 2007 בישראל: 110,000 עובדים זרים שנכנסו עם אשרות ו-90,000 שנכנסו כתיירים (הודעה לעיתונות). אוחזר מתוך <http://www.cbs.gov.il/reader>
- מאבק להעברת עובדים זרים לצפון תל אביב (2009, 19 באוקטובר). מעריב. אוחזר מתוך <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/955/713.html>
- מאירי, א', רפפורט, מ' ופטרסבורג, ע' (2001, 7 בדצמבר). יש לכם מובטלים משלכם, בשביל מה אתם צריכים אותנו? ידיעות אחרונות, מוסף סוף השבוע, עמ' 18–22.
- מבקר המדינה (1998). דו"ח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים לשנת 1997. עמ' 275. אוחזר מתוך <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=162&id=57&contentid=2221&parentcid=2213&bctype=1&sw=1280&hw=730>
- מבקר המדינה (2002). דו"ח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים לשנת 2001. עמ' 649. אוחזר מתוך <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=376&id=57&contentid=&parentcid=undefined&sw=1280&hw=730>
- מבקר המדינה (2010). דו"ח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים לשנת 2008. אוחזר מתוך <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=568&id=57&contentid=parentciid=undefined&sw=1280&hw=730>
- המוסד לביטוח לאומי (2005). סקירה שנתית 2004. אוחזר מתוך [http://www.btl.gov.il/Publications/Skira\\_shnatit](http://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit)
- המוסד לביטוח לאומי (2008). מידע על גמלת סיעוד. אוחזר מתוך <http://www.btl.gov.il>

- המוסד לביטוח לאומי ומאירס-ג'וינט מכון ברוקדייל (2010). הערכה של התכנית אורות לתעסוקה. אוחזר מתוך [http://brookdaleheb.jdc.org.il/\\_Uploads/PublicationsFiles/Lights-to-Employment-FLOW-REP-HEB-2010\(1\).pdf](http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/Lights-to-Employment-FLOW-REP-HEB-2010(1).pdf)
- מוקד סיוע לעובדים זרים (2007א). הגירשת וגם ירשת? מדינת ישראל והסחר בבני אדם: בין מאבק כלכלי לגזל שיטתי. תל אביב: המחבר.
- מוקד סיוע לעובדים זרים (2007ב). עתמ 2385/07: הסון גשר כח אדם בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ואח' מחוזי תל-אביב-יפו. אוחזר מתוך <http://inanagroza.blogspot.co.il/2009/04/238507.html>
- מוקד סיוע לעובדים זרים (2009). זכויות עובדים זרים במעצר. אוחזר מתוך <http://www.hotline.org.il/hebrew/rights&info/detainees.htm>
- מירובסקי, א' (2010, 21 ביוני). קבלנים לבג"ץ: הורה לממשלה לבטל את הקיצוץ במכסת העובדים הזרים. הארץ, דה מרקר, עמ' 15.
- ממשלת ישראל (2002, 30 ביולי). החלטת ממשלה מספר 2327: "רפורמה בשוק העבודה — הקמת משטרת ההגירה". אוחזר ב-2010, אוקטובר, מתוך <http://www.pm.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions>
- ממשלת ישראל (2005, 31 ביולי). החלטת ממשלה מספר 4024: "היתרים להעסקת עובדים זרים". אוחזר מתוך <http://www.pm.gov.il/Secretary/GovDecisions/2005/Pages/des4024.aspx>
- ממשלת ישראל (2007, 1 באפריל). החלטת ממשלה מספר 1537: המלצות הוועדה לעידוד הייצוא החקלאי — העסקת עובדים זרים. אוחזר מתוך <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des1537.aspx>
- ממשלת ישראל (2008, 13 באפריל). החלטת ממשלה מספר 3436: היתרים להעסקת עובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון. אוחזר מתוך <http://www.pm.gov.il/pmo/DecisionSearchResults>
- ממשלת ישראל (2010, 1 באוגוסט). החלטת ממשלה מספר 2183: הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כחוק, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל. אוחזר מתוך <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/Spokesman/2010/08/spokeshohim010810.htm>
- מסיל"ה (2007). תיאור מאפייני מהגרי העבודה והתערבויות מסיל"ה (דוח מסיל"ה 2007). אוחזר מתוך [http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/\\_MultimediaServer/documents/12517269.pdf](http://www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/_MultimediaServer/documents/12517269.pdf)
- משרד האוצר (2002, 30 ביולי). מדיניות כלכלית לשנת 2003: הרכב התקציב ושינויים מבניים, החלטות ממשלה. אוחזר ב-2010, 1 באוקטובר, מתוך [www.mof.gov.il/dover](http://www.mof.gov.il/dover)
- משרד ראש הממשלה (ללא תאריך). המועצה הלאומית לכלכלה. אוחזר מתוך <http://www.pmo.gov.il/BRANCHESANDUNITS/ECO/Pages/eco.aspx>
- משרד התמ"ת (2009). עדכון תשלומים לשנת 2009. אוחזר מתוך <http://www.moital.gov.il/NR/exeres/BD78A51F-86A8-409D-BCBC-5162997D7886.htm>
- משרד התמ"ת (2009, 17 במאי). נתונים בנושא עובדים זרים בישראל 2008. אוחזר מתוך <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/8F0D792B-DD12-42D1-BD48-CEE22DA501F6.htm?WBCMODE=pr>
- משרד התמ"ת (ללא תאריך). ממונה על זכויות עובדים זרים — רקע והיסטוריה. אוחזר מתוך <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/328471A5-AD87-487F-9E79-E0C56EF15F56.htm>
- ניב, ש' (2009, 18 באוקטובר). הדמגוגיה סביב גירוש הזרים. גלובס. אוחזר מתוך <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000507209>
- נתן, ג' (2007). בעיות בשיטת ההעסקה החדשה בענף הבניין. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01898.doc>

נתן, ג' (2008). טיפול משרד החוץ בנושאי הגירת עבודה. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. [http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/MMM\\_Results.asp?CatId=9](http://www.knesset.gov.il/mmm/heb/MMM_Results.asp?CatId=9)  
 נתן, ג' (2008). בחינת שיטת ההעסקה החדשה בסיעוד. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02167.doc>  
 נתן, ג' (2009). עובדים זרים בישראל: נושאים מרכזיים. ירושלים: מרכז המידע והמחקר של הכנסת. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m02210>  
 נתן, ג' (2009). טיפול משרד החוץ בנושאים הקשורים לעובדים זרים. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02209.pdf>  
 נתן, ג' (2010). הטיפול במסתננים מגבול מצרים. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02524.pdf>  
 נתן, ג' (2011). הטיפול בגביית דמי תיווך מעובדים זרים שלא כחוק (גרסה מתוקנת). ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02782.pdf>  
 נתן, ג' וצוובר, ש' (2009). נתונים על עובדים זרים ותהליך "הלבנת" עובדים זרים. ירושלים: הכנסת, מרכז מחקר ומידע. אוחזר מתוך [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01412.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01412.pdf)  
 סוציו, א' ודנה, ש' (2008). דוח לשיבת עובדים זרים: ליקויים באכיפת משרד התמ"ת. קו לעובד. אוחזר מתוך [http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1940\\_file.doc](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news1940_file.doc)  
 סיטבון, ע' (2004). יהודיותה של ישראל כצרפתיותה של צרפת? משטרי האזרחות בישראל ובצרפת בראי זכויותיהם של מהגרי העבודה. עבודת מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.  
 סיני, ר' (2001, 2 בדצמבר). התקדמות בחקירה של מתן אשרות לא חוקי לעובדים זרים. הארץ, חלק א, עמ' 13.  
 עיריית אילת (2010, 4 במאי). העיר אילת נערכת להפגנת ענק בירושלים כנגד אולת היד בטיפול בתופעת המסתננים מאפריקה (הודעה לעיתונות). אילת: המחבר.  
 פילוט, א' (2010, 24 בינואר). נתניהו: "מחויבים לעניי עירנו". גלובס. אוחזר מתוך <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?QUID=1055,U1264413560596&did=1000533217>  
 פלר, ע' (2004). המיניסטריון: הפרת זכויות אדם בידי מינהל האוכלוסין. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח, מרכז המידע.  
 צבר, ג' (2008). לא באנו להישאר. אוניברסיטת תל אביב, הוצאה לאור.  
 צורקוב, א' (2012). "סרטן בגוף שלנו": על הסתה גזעית נגד מבקשי מקלט מאפריקה, אפליה ופשעי שנאה נגדם. מוקד סיוע לעובדים זרים. אוחזר מתוך <http://www.hotline.org.il/hebrew/pdf/IncitementAndHateCrimesReport.pdf>  
 קו לעובד (2007). זכויות עובדים זרים בחקלאות. אוחזר מתוך [http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/rights23\\_file\\_he.rtf](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/rights23_file_he.rtf)  
 קוריאלי, א' (2009, 14 באפריל). ראש העיר החדשה בערד: לפנות מפה את הפליטים. אוחזר מתוך <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3876197,00.html>  
 קמפ, א' ורייכמן, ר' (2001). "זרים במדינה יהודית": הפוליטיקה החדשה של הגירת עבודה בישראל. סוציולוגיה ישראלית, ג(1), 79-110.  
 קמפ, א' ורייכמן, ר' (2008). עובדים זרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.  
 רוזנהק, ז' וכהן, א' (2001). דפוסי הכלה של "עובדים זרים" ומשטר ההגירה בישראל: ניתוח השוואתי. סוציולוגיה ישראלית ג(1), 53-78.  
 רכלבסקי, י' (2002). דוח הוועדה הבין-משרדית בנושא עובדים זרים והקמת רשות הגירה. ירושלים: משרד העבודה והרווחה.

רצון, מ' (2010). יומי מדיניות, הבניות פוליטיות וחלון הזדמנויות: הפוליטיקה של הרפורמה השנייה במערכת הפנסיה בישראל. סוציולוגיה ישראלית י"א(2), 463–484.

רשות האוכלוסין וההגירה (2010). חוזר מנהל אגף מת"ש מס' 23/10 — נוהל ביצוע שיחלופים בענף החקלאות לשנת 2010. אוחזר מתוך <http://www.piba.gov.il/FormsAndRegulations/Notice/Pages/2310.aspx>

- Andreas, P. (2000). *Border games: Policing the U.S.–Mexico divide*. New York, NY: Cornell University Press.
- Balch, A. (2009). Labour and epistemic communities: The case of 'managed migration' in the UK. *British Journal of Politics and International Relations* 11(4), 613–633.
- Berman, J. (2007). *Freedom Inc. – Binding migrant workers to manpower corporations in Israel*. Kav La'Oved and Hotline for Migrant Workers. Retrieved from [http://www.kavlaoved.org.il/userFiles/news1075\\_file.pdf](http://www.kavlaoved.org.il/userFiles/news1075_file.pdf)
- Bräutigam, D. (1996). State capacity and effective governance. In B. Ndulu & N. van de Walle (Eds.), *Agenda for Africa's economic renewal* (pp. 81–108). Washington DC: Overseas Development Council.
- Cornelius, W. A., Martin, L. P., & Hollifield, F. J. (1992). Introduction: The ambivalent quest for immigration control. In W. A. Cornelius, L. P. Martin., F. J. Hollifield (Eds.), *Controlling immigration: A global perspective* (pp. 3–42). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cornelius, W., & Rosenblum, M. (2005). Immigration and politics. *Annual Review of Political Science*, 8, 99–119.
- Devitt, C. (2010). The migrant worker factor in labour market policy reform. *European Journal of Industrial Relations*, 16(3), 259–275.
- Freeman, G. (2006). National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies. *West European Politics*, 29(2), 227–247.
- Geddes, B. (1995). The politics of economic liberalization. *Latin American Research Review*, 30(2), 195–214.
- Gottlieb, D. (2002). *The effect of migrant workers on employment, real wages and inequality: The case of Israel*. Jerusalem, Israel: Bank of Israel. Retrieved from <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/neumim/neum121e.pdf>
- Guiraudon, V. (1997). *Policy change behind gilded doors: Explaining the evolution of aliens' rights in contemporary Western Europe*. PhD thesis, Harvard University, Cambridge, MA.
- Haas, P. (1992). Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Kemp, A. (2004). Labor migration and racialisation: Labor market mechanisms and labor migration control policies in Israel. *Social Identities*, 10(2), 267–292.
- Kemp, A. (2007). Managing migration, reprioritizing national citizenship: Undocumented migrant workers children and policy reforms in Israel. *Theoretical Inquiries in Law*, 8(2), 663–691.

- Kemp, A. (2010). *Reforming policies on foreign workers in Israel* (OECD social, employment and migration working papers no. 103). Paris, France: Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. Retrieved from [http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en\\_2649\\_33729\\_2380420\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_33729_2380420_1_1_1_1,00.html)
- Kemp, A., & Raijman, R. (2004). Tel-Aviv is not foreign to you: Urban incorporation policy on labor migrants in Israel. *International Migration Review*, 38, 26–52.
- Kemp, A., Raijman, R., Resnik, J., & Schammah-Gesser, S. (2000). Contesting the limits of political participation: Latinos and black African migrant workers in Israel. *Ethnic and Racial Studies*, 23(1), 94–119.
- Lahav, G., & Guiraudon, V. (2006). Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes. *West European Politics*, 29(2), 201–223.
- Massey, D. (1998). March of folly: U.S. immigration policy after NAFTA. *American Prospect*, 37, 22–33.
- Mitchell, T. (1991). The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85(1), 77–96.
- Mosley, P. (1992). Policy-making without facts: A note on the assessment of structural adjustment policies in Nigeria, 1985–1990. *African Affairs*, 91(363), 227–240.
- Mundlak, G. (2007). Litigating citizenship beyond the Law of Return. In S. S. Willen (Ed.), *Transnational migration to Israel in global comparative context* (pp. 51–72). Lanham, MD: Lexington Books.
- OECD (2010). Better Managing Labour Migration. *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel* (pp. 209–250). Retrieved from [http://www.hakoled.org.il/webfiles/fck/OECD\\_Reviews\\_of\\_Labour\\_Market\\_and\\_Social\\_Policies.pdf](http://www.hakoled.org.il/webfiles/fck/OECD_Reviews_of_Labour_Market_and_Social_Policies.pdf)
- OECD (2011). International migration to Israel and its impact. *International Migration Outlook*, pp. 205–258.
- PIBA (Population, Immigration and Border Authority) (2011, October 11). *Thailand – Israel Cooperation on the placement of workers (TIC)* [brochure for private recruiting agencies].
- Raijman, R., & Semyonov, M. (2004). Perceived threat and exclusionary attitudes towards foreign workers in Israel. *Ethnic and Racial Studies*, 27(5), 780–799.
- Rosenhek, Z. (2007). Conclusion: Challenging exclusionary migration regimes: Labor migration in Israel in comparative perspective. In S. S. Willen (Ed.), *Transnational migration to Israel in global comparative context* (pp. 217–232). Lanham, MD: Lexington Books.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization* (The 1995 Columbia University Schoff Memorial Lectures). New York, NY: Columbia University Press.
- Semyonov, M., Raijman, R., & Yom-Tov, A. (2002). Labor market competition, perceived threat, and endorsement of economic discrimination against foreign workers in Israel. *Social Problems*, 49, 416–431.
- Shapiro, M. (2012, June). The development of a privileged underclass, migrant workers and undocumented people in South Tel Aviv. Paper presented at the 28<sup>th</sup> annual meeting of the Association for Israel Studies, University of Haifa, Israel.

- Statham, P., & Geddes, A. (2006). Elites and organized publics: Who drives British immigration politics and in which direction? *Western European Politics*, 29(2), 245–266.
- U.S. Department of State (2002). *Victims of trafficking and violence protection 2000: Trafficking in persons report*. Retrieved from <http://www.state.gov/documents/organization/10815.pdf>
- U.S. 106<sup>th</sup> Congress (2000, October 28). *Public law 106–386: Victims of trafficking and violence protection act of 2000 (TVPA)*. Retrieved from <http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>
- U.S. 110<sup>th</sup> Congress (2003, December 19). *Public law 108–193: Trafficking victims protection reauthorizati act of 2003 (TVPRA)*. Retrieved from <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ193/pdf/PLAW-108publ193.pdf>
- Willen, S. S. (2007). *Transnational migration to Israel in global comparative context*. Lanham, MD: Lexington Books.