

## הגירת עובדים לישראל: מקורות ותוצאות

משה סמיונוב, תמר לרנטל

מבוא

הגירתם של עובדים מארצות שמעבר לים לישראל החלה בעצם עם פרוץ האנתפאדה הראשונה, בשנת 1987, והיא הולכת ומתרחבת בשנים האחרונות ונעשית בעיה חברתית ממשית. אז, בשנת 1987, הוטל סגר על השטחים ונאסרה כניסתם של עובדים פלשתינאים. לפיכך נוצר צורך למלא את מקומם בעיקר בתחומים בנייה, חקלאות ושירותי ניקיון. בענפים אלו שיעור העובדים מהשטחים היה גבוה ביותר. בהיעדר עובדים ישראלים לתעסוקות אלו וכתחליף יעיל זומין החלו המעסיקים ללחוץ על הממשלה להתיר גיוס של עובדים אזרחי מדינות אחרות. במשך השנים, ובעיקר מ־1993, זרמו לתוך שוק העבודה בישראל מהגרי עבודה רבים: מתאילנד לחקלאות, מרומניה, מסין ומתורכיה לבניין, מהפיליפינים לסיעוד ומאפריקה ומאמריקה הלטינית לניקיון ולשירותים.

אף שאין נתונים מדויקים על מספרם של מהגרי העבודה, ההערכות כיום הן כי בין 200 אלף ל־300 אלף בני ארצות מוצא שונות חיים ועובדים בישראל; מקצתם בעלי היתרי שהייה ועבודה ונתונים לאחרייתו ולמרותו של המעסיק ומקצתם שוהים בישראל ללא היתר. בשל כך נוצרו בשולי הערים הגדולות של ישראל, ובעיקר בשכונותיה הדרומיות של תל אביב, קהילות חדשות של מהגרי עבודה לא יהודים. נוכחות הזרים שינתה מטבע הדברים את ההרכב הדמוגרפי ואת המרקם האתני והחברתי של מדינת ישראל.

לפיכך מטרתו הכוללת של המאמר היא לבחון את ההקשרים השונים שהגירת העובדים לישראל מתרחשת בהם ולהבין את יחסה של החברה הסובבת לנוכחותם של הזרים. המאמר יעסוק אפוא במודלים התאורטיים המסבירים תהליכי הגירת עובדים ויבחן אותם בחברה הישראלית. בהמשך הדברים יוצגו נתונים וממצאים על עמדות הציבור כלפי עובדים זרים וזכויותיהם ועל השפעתן של עמדות אלו על החברה ויסוכמו המשמעויות הסוציולוגיות של ממצאים אלו.

## הגירת עובדים בין-לאומית ותוצאותיה – הסברים תאורטיים

הגירת עובדים איננה תופעה ייחודית לישראל, אלא היא חלק מתופעה גלובלית של הגירת עובדים בין-לאומית אשר הולכת ומתרחבת בעת האחרונה.

כאמור, הגירת העובדים איננה תופעה חדשה, אלא מוכרת מקדמת דנא. מאז שחר האנושות בני אדם נעים במרחב בחיפוש אחר הזדמנויות כלכליות טובות יותר. אפשר לראות בהגירת העובדים התנהגות רציונלית של פרטים אשר שואפים לשפר את מצבם הכלכלי.

הגירת העובדים מתנהלת לפי עקרונות של היצע וביקוש בשוקי העבודה המקומיים בכל רחבי העולם. בשל כך כיוון הזרימה אי-סימטרי – בעיקר ממדינות עניות אל מדינות מפותחות ועשירות. עם זאת, אי-אפשר להבין את גלי הגירת העובדים האחרונים רק במונחים כלכליים פשוטים המסבירים אי-שוויון ופערים בין מדינות עשירות לעניות (ראו לדוגמה: Castles & Kosack 1985; Massey et al. 1998; Miller 1993; Stark 1984; Krane 1979). אלא גם בקיומה של מערכת קשרי גומלין מורכבת בין מבנים פוליטיים, חברתיים וטכנולוגיים של שוקי עבודה במדינות העשירות והעניות.

המדינות המתועשות, אשר היו בהן תהליכים של צמיחה כלכלית והתפתחות טכנולוגית, מאופיינות בשווקים יציבים, ברמת השכלה גבוהה, בשכר גבוה ובמדיניות רווחה מפותחת. בשל שיעורי ילודה נמוכים מיצו מדינות אלו את מקורות כוח העבודה המקומי שלהן לתעסוקות, בעיקר למשלחי יד בעלי סטטוס נמוך ותגמולים כלכליים אשר אינם דורשים מיומנות מקצועית גבוהה. האוכלוסייה המקומית אינה מעוניינת להשתלב בתעסוקות מסוג זה, ולפיכך היצע כוח העבודה עבורן מצומצם.

לעומת זאת, את המדינות העניות מאפיינות הזדמנויות מוגבלות לניצות כלכלית ותעסוקתית. הכלכלה במדינות אלו אינה יציבה, מבנה האי-שוויון קיצוני, רמות השכר נמוכות ביותר, מערכת הרווחה אינה מפותחת ושיעורי הילודה גבוהים מאוד. שיעורי הילודה הגבוהים גורמים לגידול מהיר של האוכלוסייה, והכלכלה המקומית, אשר מתפתחת באטיות יחסית, אינה מסוגלת להתמודד עם הביקוש הגדול של דורשי עבודה לתעסוקה. במדינות הללו עודף כוח עבודה שאינו מצליח להשתלב בשוק העבודה המקומי, ולכן שיעורי האבטלה והתנת-תעסוקה בהן גבוהים ביותר.

המחסור בעובדים זולים במדינות המתועשות יוצר ביקוש, וזה פוגש את עודף היצע כוח העבודה במדינות העניות. באמצעות חברות כוח אדם מתבצע גיוסם של עובדים המוכנים לעזוב את ארצותיהם ולהגר על מנת למצוא עבודה. עובדים זרים אלו מגויסים באמצעות חווי עבודה לפרקי זמן מוגבלים כדי למלא את התפקידים הנדרשים בשוקי העבודה של המדינות המתועשות.

מחקרים שהתמקדו בתופעת מהגרי העבודה מצביעים בכיור על שהעובדים הזרים (אם הם בעלי היתרי עבודה או לא) נוטים להתרכז בעיסוקים שבשולי הכלכלה המקומית של המדינה המארחת. הם מגויסים בעיקר לתעסוקות שאינן דורשות מיומנויות גבוהות, בשירותים האישיים ובענפים שרמת הרווחיות בהם נמוכה. גם בענפים אלו נוטים מהגרי העבודה

להשתלב בעיקר בתפקידים שרמת התגמולים של שכר ושל סטטוס בהם נמוכה ביותר. תפקידים אלו מכונים בספרות '3-D Jobs' (Dirty, Dangerous, Demanding). ראוי להדגיש שגם בתפקידים אלו הכנסותיהם של הזרים נמוכות מאוד מאלו של עובדים מקומיים בעלי הון אנושי דומה. עם זאת, שכרם של הזרים גבוה מאוד לעומת סיכויי ההשתכרות שלהם בארץ מוצאם. (King 1997; Semyonov 1986; Jasso & Rosenzweig 1990; Go 1998; Semoyonov & Gorodzeisky 2004).

ההסברים המבניים להגירת עובדים מתמקדים כאמור ביחסים א־סימטריים שבין מדינות עשירות ומתועשות ובין מדינות עניות. בד בבד עם ההסברים האלה תאוריות מיקרו־כלכליות גורסות שמן הראוי להבין את הגירת העובדים כתגובה רציונלית של פרטים לפערים בהזדמנויות כלכליות (Stark 1984; Massey et al. 1998).

על פי הגישה המיקרו־כלכלית, הגירת העובדים היא תגובה למצב של הבדלי שכר בין שוקי עבודה ושל התפלגות לא שוויונית של תגמולי שכר לעומת גורמי הייצור. במילים אחרות, הגירת העובדים מתרחשת ממקומות אשר גורמי הייצור בהם מוגבלים, השכר נמוך והיצע כוח עבודה גדול אל מקומות שגורמי הייצור בהם מפותחים, השכר גבוה וקיים בהם ביקוש גבוה לכוח עבודה. ההסברים המיקרו־כלכליים הללו עולים בקנה אחד עם התאוריות המבניות אשר גורסות כי כיוון זרימת כוח העבודה הוא ממדינות הפריפריה העניות אל מדינות המרכז המתועשות והמפותחות. יש לציין שההחלטה על הגירת עובדים היא חלק מתהליך קבלת החלטות של משק הבית ושל המשפחה המורחבת ולא של פרטים.

לאחרונה גורסים חוקרים כי יש לראות בהגירת העובדים אסטרטגיית הישרדות של משקי בית (Stark 1984; Massey et al. 1998). לפי גישה זו, משקי בית פועלים בהיגיון ומחלקים את העבודה בתוך היחידה המשפחתית כדי להגדיל את הפוטנציאל הכולל שלהם להכנסות. ההחלטה לשלוח בני משפחה לארץ אחרת נעשית מתוך התייחסות לפוטנציאל ההשתכרות של כל אחד מהפרטים במשק הבית. בעלי פוטנציאל השתכרות גבוה יותר נוסעים, והאחרים נדרשים למלא את מקומם בארץ המוצא. בכך נהנה משק הבית משיפור בהכנסותיו ומעלייה ברמת החיים שלו ומצטמצמת התלות בשוק המקומי הלא יציב.

לפיכך אפשר לאבחן מגוון של אסטרטגיות הגירה במדינות שונות. ברפובליקה הדומיניקנית לדוגמה האסטרטגיה הנפוצה היא לשלוח את בן המשפחה בעל כושר ההשתכרות הגבוה ביותר (האב או הבן הבכור) לארצות הברית, ויתר בני המשפחה עובדים בשוק המקומי (Pessar 1982) בפיליפינים לעומת זאת השתנתה האסטרטגיה במשך השנים; בעבר נשלחו בעיקר הגברים הצעירים אל מעבר לים, ואילו כיום נשלחות יותר ויותר נשים (Go 1998; Semyonov & Gorodzeisky 2004). בשל כך מרבית מהגרי העבודה רואים בשעות בארץ היעד עניין זמני בלבד. הם אינם מעוניינים בדרך כלל להיות בה תושבי קבע. כוונתם להרוויח כסף על מנת לסייע ליתר בני המשפחה אשר נותרו בארץ המוצא ולשפר את מצבם. אף שאין כוונתם של מהגרי העבודה להשתקע במדינות המארחות, הגירת העובדים יוצרת קהילות אתניות חדשות בכל המקומות שהם מצויים בהם. הקהילות החדשות מתמקמות מטבע הדברים בשולי החברה ומקיימות מסגרת חיים נפרדת מהקולקטיב המקומי. נוכחותם

של קהילות מהגרי העבודה אינה משנה את המרקם האתני והחברתי של המדינה המארחת בלבד, אלא יוצרת לעתים קרובות גם קונפליקטים עם האוכלוסייה המקומית. מחקרים שנערכו לאחרונה מלמדים כי ברוב המדינות המערביות שמצויים בהן מהגרי עבודה קיימת שנאת זרים. מחקרים שנערכו במדינות מערב אירופה, בארצות הברית ובאוסטרליה מצביעים בבירור על עלייה בעמדות השליליות כלפי מיעוטים אתניים ומהגרים (בעיקר מהגרים המגיעים מאפריקה, מאסיה ומאמריקה הלטינית), ועל תמיכה בולטת של האזרחים בהדרתם של הזרים מזכויות חברתיות, כלכליות ופוליטיות (ראו כדוגמה: Pettigrew 1998; Fetzer 2000).

ספרות המחקר בתחום מעלה שני הסברים משלימים לשנאת הזרים ולתמיכה בשלילת זכויותיהם. ההסבר הראשון מתייחס להרגשת האיום מתחרות על משאבים סוציו-כלכליים. הרגשה זו בולטת בעיקר בקרב קבוצות אוכלוסייה חלשות מן הבחינה הכלכלית שמתחרות עם הזרים באותה זירה. ההסבר השני מתמקד בפערים התרבותיים, האידאולוגיים, הדתיים והלאומניים שבין קבוצת הרוב למהגרי העבודה.

פערים אלו מייצרים עמדות שליליות, ואלה מאפיינות בעיקר קבוצות שמרניות מן הבחינה הפוליטית. למעמדן הכלכלי אין קשר הכרחי לעמדתן. תפיסות אלו מקורן בחשש מאבדן ההומוגניות האתנו-לאומית של המדינה. לפיכך אפשר לטעון כי הגירת עובדים בין-לאומית לא זו בלבד שמרחיבה את מבנה האי-שוויון הכלכלי אלא שהיא אוצרת בתוכה פוטנציאל לאנטגוניזם אתני ולמתחים בין האוכלוסייה המקומית למהגרים.

## הגירת עובדים לישראל – רקע

הגירת עובדים לישראל היא תופעה חדשה יחסית; את ניצניה אפשר למצוא בשלהי 1967. עם סיום מלחמת ששת הימים יצאה מדינת ישראל ממיתון כלכלי כבד ונכנסה לתהליך של צמיחה, וזה הוליד ביקוש רב לכוח עבודה בעיקר בבניין, בחקלאות ובתעשייה. לעומת זאת, בשטחים שנכבשו היה היצע גדול של דורשי עבודה במצוקה כלכלית. בשל כך התפתחה בהדרגה יוממות של עובדים מהשטחים אל שוק העבודה הישראלי. בהקשר זה מן הראוי לציין שבחודשים הראשונים שלאחר המלחמה נאסרה תעסוקה של פלשתינאים מהשטחים בישראל. ואולם עוד ביולי 1968 החליטה הממשלה לאשר כניסה מבוקרת של ערביי השטחים לצורך עבודה.

הגידול שחל בהשתתפותם של ערביי השטחים בשוק העבודה הישראלי היה מהיר במיוחד במחצית הראשונה של שנות השבעים. בשנים הראשונות שלאחר מלחמת ששת הימים הועסקו בישראל פלשתינאים מעטים בלבד מהגדה ומרצועת עזה. לפי ההערכות הרשמיות, עד שנת 1969 הועסקו בישראל פחות מעשרת אלפים עובדים ערבים מן השטחים, ואולם אומדנים של שירות התעסוקה מלמדים שעוד ב-1970 גדל מספרם לעשרים אלף עובדים ובשנת 1973 הגיע מספרם לכשישים אלף איש.

מגמת העלייה נמשכה גם בשנות השמונים; ב־1982 הועסקו בישראל בערך 75 אלף פלשתינאים, ובסוף שנות השמונים ובתחילת שנות התשעים הועסקו בישראל 115 אלף עובדים. עובדים אלו היו באותה עת כעשרה אחוזים מכוח העבודה בישראל.

כמו שאפשר לראות מהנתונים, בסוף שנות השמונים היו הפלשתינאים לחלק בלתי נפרד מכוח העבודה הישראלי. מצד אחד יצרה השתלבותם תלות של המשק הישראלי בכוח העבודה הזמין והזול, בעיקר בענפים בנייה וחקלאות, אך מצד אחר נוצרה תלות גבוהה עוד יותר של הפלשתינאים בכלכלת ישראל (פישלזון 1994; זוסמן 1994; קונדור 1996; Bartram 1987; Semyonov & Lewin Epstein 1998).

כמו מהגרי עבודה וקבוצות עובדים זרים במדינות מתועשות, העובדים הפלשתינאים בישראל הועסקו בעיקר בתעסוקות בעלות סטטוס ושכר נמוכים בענפי כלכלה מעטים ובמשלחי יד שמאופיינים בתנאי עבודה ירודים. לפיכך אפשר לראות בערביי השטחים אשר הגיעו לעבוד במדינת ישראל את הקבוצה הראשונה של מהגרי עבודה שנקלטה בשוק העבודה בישראל.

עם פרוץ האנתיפאדה הראשונה בשנת 1987 ועם התגברות פיגועי הטרור גבר החשש לביטחונם של אזרחי ישראל. לכן הוחל במדיניות של הטלת סגר על השטחים הכבושים ונוצר מחסור של ממש בעובדים באותם ענפים שהועסקו בהם העובדים הפלשתינאים. כפועל יוצא מכך גבר לחץ המעסיקים על הממשלה לייבא כוח עבודה זול כתחליף לפלשתינאים.

ייבוא עובדים מארצות שמעבר לים נתפס באותה עת כפתרון זמני בלבד למחסור שנוצר. ואולם בפועל חל במשך השנים גידול של ממש במספרם של העובדים הזרים, ואלו היו לחלק בלתי נפרד משוק העבודה בישראל.

הנתונים הבאים ממחישים את הדינמיקה שאפיינה את התופעה: בשנת 1993 ניתנו כעשרת אלפים היתרים בלבד, אך בתוך שנתיים עלה מספר ההיתרים לשבעים אלף, ועוד בשנת 1996 הגיע מספר ההיתרים לייבוא עובדים למאה אלף (שנל 1999; Bartram; Rosenhek 2000; 1998).

הגידול המהיר במתן היתרים לייבוא עובדים זרים נגזר מהלחץ שהפעילו באותן שנים ארגוני חקלאים וקבלני בניין על הממשלה. הדפוס הקבוע היה כלהלן: לאחר כל פיגוע וסגר הפעילו המעסיקים לחץ על הממשלה, ובעקבותיו היו ניתנים כעשרים אלף היתרים נוספים (קונדור, 1996; Bartram, 1998).

יש לציין כי בד בבד עם העלייה במספר העובדים שהגיעו לישראל עם היתרי עבודה חלה גם עלייה דרמטית במספר העובדים אשר הגיעו לישראל עצמאית, ללא רישיונות עבודה. בשנת 1996 העריך משרד הפנים כי מאה אלף מהגרים לצורכי עבודה שוהים בישראל ללא אשרה. בשנת 2000 הגיע אומדן מספרם של כלל מהגרי העבודה בישראל ל־240 אלף, מהם כארבעים אחוזים בלבד בעלי היתרי עבודה (הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעיתונות מתאריך 30.10.2001).

יש להדגיש שאין מידע מדויק על מספרם של 'העובדים הזרים ללא היתר'. מגוון ההערכות

נע בין שבעים אלף (אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) ל-120 אלף (אומדן משרד הפנים), וביניהן הערכת משרד העבודה והרווחה כי בישראל יש בערך 95 אלף עובדים ללא היתר. לפי אומדנים אלו, כלל העובדים הזרים (בהיתר ושלא בהיתר) הם בערך 13% מכוה העבודה בישראל (פישר, 1999).

בתוך עשור אחד בלבד הצטרפה מדינת ישראל ל'מועדון המכובד' של המדינות אשר מייבאות כוח עבודה זול ממדינות שמעבר לים (קמפ ורייכמן 2000) העובדים הזרים ממלאים במידה רבה את החלל שהותירו העובדים הפלשתינאים, והם משמשים מאגר של כוח עבודה זול, בעיקר לתעסוקות שאין הישראלים מעוניינים בהן.

אומדן שכרם של העובדים גם הוא שנוי במחלוקת. על פי דוח של בנק ישראל, שכרם של העובדים הזרים החוקיים נמוך בשלושים או בארבעים אחוזים משכרו של עובד ישראלי, ואולם למעשה הפער בשכר גדול עוד יותר בהתחשב בכך שיום העבודה של העובד הזר נמשך לרוב מספר רב יותר של שעות לעומת מספר שעות העבודה של עובד הישראלי. נתונים על אודות ניצולם של מעסיקים את העובדים הזרים עולה בין היתר מסקר של הרשות לתכנון כוח אדם. על פי נתוני דוח זה, כשבעים אחוזים מהעובדים הזרים השתכרו פחות משכר מינימום וארבעים אחוזים מהם לא קיבלו את שכרם במועד. בשל מעמדם הנחות והפגיע אין לעובדים הזרים לעתים קרובות אפשרות לממש זכויות אשר מגיעות להם.

אמנם שירותי חינוך, בריאות וביטחון סוציאלי מוגבלים ניתנים לזרים, ואולם רובם אינם ביזמת המדינה. לא גובשה כל מדיניות ממשלתית לטיפול ברווחתם ובזכויותיהם של העובדים, הן כלפי בעלי ההיתרים ועל אחת כמה וכמה כלפי חסרי האשרות. את עיקר האחריות לסיפוק צורכיהם של העובדים הטילה המדינה על המעסיקים (קמפ ורייכמן 2000; ינאי ובורובסקי 1998; Rosenhek 2000). נראה שהממשלה ראתה בייבוא העובדים צעד בעל משמעות כלכלית לטווח הקצר בלבד, ואולם לא מצאה לנכון להבטיח את תנאי חייהם ואת זכויותיהם של העובדים. הממשלה לא השכילה להבין שמדובר בתופעה חברתית דינמית לטווח הארוך, וכי לא ניתן ליהנות מן היתרונות שבייבוא של העובדים בלי לשלם את המחיר הכרוך בנוכחותם תוך כדי הגנה על זכויותיהם כעובדים וכבני אדם. חולשתם של העובדים הזרים, הן החוקיים והן הלא חוקיים, היא אפוא פועל יוצא ממדיניות (או מהיעדר מדיניות) ההגירה של ישראל.

מחקרים אשר בדקו את נגישותם של העובדים הזרים למערכות רווחה בישראל מלמדים על נחיתותה היחסית של קבוצה זו בתחומים, כגון בריאות, ביטוח לאומי, חינוך, רווחה והגנה משטרתית. נראה כי נוצר חשש שהגדרת זכויותיהם של העובדים הזרים בתחום הרווחה עלולה לקבע את מעמדם במדינת ישראל. חשש זה יצר במידה רבה התעלמות גורפת מקיומם, ואל החלל שנוצר נשאבו ארגונים חוץ-ממשלתיים ורשויות מקומיות כדי לתת מענה לצורכיהם של מהגרי העבודה (ינאי ובורובסקי, 1998; קמפ ורייכמן, 2000; נתנון ואחדות, 1999).

קהילות מהגרי העבודה בישראל נעשו במידה רבה עובדה קיימת. כאמור, נוכחותם בולטת בעיקר בערים הגדולות, בייחוד במרחב העירוני של תל אביב-יפו. בתל אביב אפשר

לראות את התמסדותן של קהילות אתניות חדשות של תושבים חסרי מעמד קבע וזכויות אזרחיות. כמו ההתנסות של מדינות מערב אירופה, נוכחותם של מהגרי עבודה ושל הקהילות האתניות החדשות מציבה אתגרים לפני החברה הוותיקה בישראל. החברה נאלצת להתמודד עם שאלות בסיסיות בנוגע לזכויותיהן ולמעמדהן של הקבוצות הללו, ואולם שאלות אלו בעייתיות כאן במיוחד, שכן ישראל היא חברת 'הגירה' אשר מעודדת באמצעות חוק השבות וחוק האזרחות את עלייתם של יהודים בלבד. היא מטילה הגבלות חמורות על הגירת לא יהודים. כמו ברוב מדינות המערב, מהגרי העבודה נתפסים בישראל כעובדים זמניים ולא כאזרחים פוטנציאליים, ומשום כך הם זרים מבחינה חברתית, תרבותית ופוליטית. יתרה מכך, מדיניות ההדרה שישראל נוקטת בה כ'מדינת לאום' כלפי 'לא אזרחים' באה לידי ביטוי בחוסר נכונותה של המדינה להכיר בהם כתושבי קבע.

מעמדם הייחודי של מהגרי העבודה בחברה הישראלית העלה לדיון ציבורי נרחב את סוגיית הזכויות האזרחיות שיש להעניק להם. במרכז דיון זה עומדת שאלת זכותם של 'לא יהודים' להיות אזרחים או תושבי קבע של מדינת ישראל ושאלת הזכויות הפוליטיות, הכלכליות והחברתיות שהם זכאים להן. מחקרים שבחנו את עמדות הציבור הרחב כלפי מתן זכויות למהגרי העבודה מלמדים על התמסדותן של עמדות שליליות כלפי קבוצות מהגרי העבודה (Semyonov, Reijman & Yom-Tov 2002; Pedazur & Yishai 1999; Rajzman & Semyonov 2004).

יתרה מכך, אפשר לראות כי במשך השנים חלה הרעה ביחסו של הציבור בישראל לתופעה. שני סקרים שנערכו – בשנת 1995 וב-1997 – מלמדים בבירור על ירידה בנכונות הישראלים להעניק רישיונות עבודה לזרים (בר-צורי 1999).

התאוריות בספרות המחקר מסבירות עמדות שליליות ועוינות כלפי קבוצות של זרים כתוצר של הרגשות איום ותחרות. לטענת חוקרים, המוטיבציה והנכונות לאפליית זרים על ידי בני קבוצות הרוב המקומית גוברת עם העלייה בתפיסה של פוטנציאל האיום בזירה הכלכלית והחברתית. ככל שקבוצת הזרים גדלה ומתחזקת, כן בני קבוצת הרוב רואים בה גורם מאיים על מעמדם ועל זכויותיהם, וככל שהרגשת האיום גבוהה יותר, כן בני קבוצת הרוב נוטים לבטא עמדות עוינות יותר כלפי הזרים ולתמוך בהגבלת זכויותיהם, כלומר בעקבות האיום בני קבוצת הרוב נוקטים פרקטיקות של אפליה לרעה ושל הדרה לשם מניעה של נגישות לזכויות חברתיות וכלכליות.

לצורך הדיון בחברה הישראלית נתייחס לשני סוגי איום אשר מעוררים אנטגוניזם כלפי מהגרי עבודה זרים: הראשון הוא ברמת היחיד ומקורו בתחרות ישירה בין פרטים על משאבים כלכליים וחברתיים מוגבלים. החשש מפני אבדן מקורות תעסוקה והכנסה והחשש מפני היותם של הזרים נטל על מערכות הרווחה של החברה מייצר רגשות עוינים כלפי הזרים; השני לעומת זאת אינו קשור לתחרות בין פרטים על משאבים, אלא נגזר מתפיסות של איום על הזהות הלאומית של הקולקטיב. בהקשר זה העמדות השליליות נובעות מחשש לפגיעה בהומוגניות התרבותית-חברתית-לאומית. במילים אחרות, הרגשות אלו אינן נובעות משיקולים רציונליים, אלא משיקולים אמוציונליים. במקרה הישראלי מהגרי העבודה מאיימים

בעיקר על הזהות היהודית של המדינה (Semyonov, Reijman & Yom-Tov 2002; Raijman & Semyonov 2004). כדי לבחון את שני סוגי האיום נעשתה הבחנה בין תפיסות של יהודים ושל ערבים. ספרות המחקר עד כה מצביעה על קיומם של הבדלים שמקורם בהבדלים בכלכלה (Raijman & Semyonov 2004).

### עמדות כלפי עובדים זרים בישראל

מחקרים אשר בחנו את תפיסות האיום ואת העמדות שמבטאת האוכלוסייה המקומית כלפי זרים במדינות שונות מלמדים כי בישראל לעומת מדינות אירופיות הרגשת האיום רבה יותר והעמדות כלפי הענקה של זכויות שליליות יותר (Raijman, Semyonov & Schmidt 2003). כדי להדגים את העמדות הרווחות בקרב הציבור בישראל נציג להלן נתונים מסקר 'עמדות הציבור כלפי עובדים זרים' שערכו מכון ב. י. ולוסיל כהן בשנת 1999. סקר זה נערך על פי מדגם מייצג של אוכלוסיית ישראל הבוגרת - בני 25-65. הנתונים נאספו מ-1,100 נחקרים (800 יהודים ו-300 ערבים) באמצעות ראיונות פנים אל פנים בבית הנחקר.

### תפיסת האיום והזכאות לזכויות

לוח 1 שלהלן מציג את התפלגות האוכלוסייה (באחוזים) אשר הרגישה כי אוכלוסיית הזרים מאיימת על שכרה ופוגעת בו, באפשרויות התעסוקה שלה, בזכויות הסוציאליות שלה, ברמת החינוך של ילדיה, בשירותי הבריאות, באיכות החיים בשכונת המגורים וברוב היהודי של המדינה.

רמת האיום דורגה בסולם בין 1 ל-7. ציון '7' פירושו 'איום גבוה מאוד'. בלוח 1 שלפנינו מוצגים רק הנחקרים אשר דירגו את הרגשת האיום שלהם בדרגה 6-7 (קרי הרגשת איום גבוהה עד גבוהה ביותר). הנתונים בלוח מבחינים בין הרגשות האיום בעיני האוכלוסייה המקומית היהודית לזו של הערבים.



הגירת עובדים לישראל: מקורות ותוצאות

לוח 1: התפלגות הרגשות איום של האוכלוסייה הבוגרת בישראל מפני העובדים הזרים

הרגשת האיום	ערבים	יהודים	סך הכול
באיזו מידה העובדים הזרים פוגעים באפשרויות התעסוקה שלך?	55.7%	29.6%	34.8%
באיזו מידה העובדים הזרים יכולים לפגוע ברמת השכר שלך?	53.5%	31.1%	35.6%
באיזו מידה העובדים הזרים יכולים לפגוע בתנאים הסוציאליים שלך?	25.2%	23.5%	23.8%
באיזו מידה העובדים הזרים יכולים לפגוע ברמת החינוך של ילדיך?	16%	24.6%	22.8%
באיזו מידה העובדים הזרים יכולים לפגוע ברמת שירותי הבריאות שאתה זכאי לה?	14.6%	16%	15.7%
באיזו מידה העובדים הזרים יכולים לפגוע בסיכוי שלך לדירור הולם?	26.4%	18.8%	20.2%
באיזו מידה העובדים הזרים מאיימים על תנאי הדירור של אזור מגוריך?	17.3%	30.7%	28%

מן הממצאים אפשר לראות כי הרגשת האיום מפני העובדים הזרים גבוהה למדי; יותר משליש האוכלוסייה מדווחים על הרגשת איום גבוהה עד גבוהה ביותר בורה הכלכלית. ואולם יש לציין בהקשר זה את ההבדל הבולט שבין ערבים ליהודים. כשליש האוכלוסייה היהודית לעומת יותר ממחצית האוכלוסייה הערבית חוששים שמא תפגע נוכחות הזרים באפשרויות התעסוקה וברמת השכר שלהם. הבדלים בולטים גם אשר לכניסת זרים לאזור המגורים ובשל כך פגיעה באיכות החיים בשכונה. בערך 30.7% מן היהודים הביעו חשש כזה לעומת 17.3% בלבד בקרב הערבים. ייתכן כי הבדל זה נובע מעצם הדבר שמהגרי העבודה אינם נוטים להתגורר ביישובים הערביים או שהשכונות שערבים מתגוררים בהן בערים המעורבות בלאו הכי חלשות יחסית ונוכחותם של זרים אינה יכולה לפגוע בהן פגיעה של ממש. זאת ועוד, גם החשש מפני פגיעה ברמת החינוך גבוה יותר בקרב יהודים לעומת ערבים (25% יהודים לעומת 16% ערבים). עוד נמצא כי כרבע מכלל האוכלוסייה – יהודים או ערבים – הביעו חשש גבוה מפני הפגיעה בזכויות סוציאליות. יש לציין כי האיום מפני פגיעה בשירותי הבריאות נמוך יחסית ודומה בקרב כלל האוכלוסייה (בערך 15%).

הסקר בחן בחינה ספציפית את עמדות הציבור כלפי הנכונות למתן זכויות כלכלית, חברתיות ופוליטיות למהגרי העבודה. לוח 2 שלהלן מציג את ההתפלגות (באחוזים) של העמדות בהקשר הכלכלי. העמדות הללו, כמו היתר, דורגו בסולם בין 1 ל-7. ציון '7' פירושו 'הסכמה מוחלטת עם העמדה'.

לוח 2: עמדות הציבור הישראלי כלפי אפליה לרעה של העובדים הזרים מן הבחינה כלכלית

סך הכול	יהודים	ערבים	אחוז המסכימים כי:
85%	90%	65.2%	יש לתת עדיפות בתעסוקה לאזרחי ישראל
40.1%	41.7%	33.8%	יש להתיר העסקת עובדים זרים במקצועות מסוימים בלבד, כגון בניין, חקלאות וניקיון
56.4%	53.3%	68.5%	במצב של אבטלה במשק יש לשלוח את העובדים הזרים הגרים בישראל חזרה למולדתם
49.1%	43.8%	70.1%	העובדים הזרים לוקחים מקומות עבודה מהישראלים
54.1%	53%	58.2%	לאזרחי ישראל מגיע שכר גבוה יותר מזה של העובדים הזרים

המצאים מלמדים על שיעור גבוה מקרב האוכלוסייה התומך בהדרתם של עובדים זרים מזכויות כלכליות, אם כי גם כאן יש לציין את ההבדלים שבין היהודים לערבים. אפשר לראות כי תשעים אחוזים מקרב היהודים ובערך 65% מהערבים תומכים במתן עדיפות בתעסוקה לאזרחי ישראל ולא לזרים.

מלבד זאת, בערך ארבעים אחוזים מהנחקרים מסכימים שיש להתיר העסקת עובדים במקצועות מסוימים בלבד, כגון בניין, חקלאות וניקיון. בולטת ביותר התמיכה בהחזרתם של הזרים למולדתם במצב של שיעורי אבטלה גבוהים בשוק (68.5% ערבים ו-53.3% יהודים). כשבעים אחוזים מקרב הערבים לעומת 43.8% מקרב היהודים מאמינים כי הזרים העובדים פוגעים באפשרויות התעסוקה שלהם עצמם ויותר ממחצית הנחקרים (58% בקרב הערבים ו-53% מקרב היהודים) חושבים כי לאזרחי ישראל מגיע שכר גבוה מזה של העובדים הזרים.

הגירת עובדים לישראל: מקורות ותוצאות

עמדות כלפי זכויות לזרים בהקשר החברתי מוצגות בלוח 3 שלהלן. הנתונים בלוח זה מתייחסים לאחוז המתנגדים להענקת זכויות חברתיות לזרים.

לוח 3: עמדות הציבור הישראלי כלפי מתן זכויות סוציו-אקונומיות לעובדים זרים

סך הכול	יהודים	ערבים	אחוז הנחקרים שאינם מסכימים כי:
43.3%	42.6%	46.2%	על המדינה לדאוג לשירותי רווחה וסעד לעובדים הזרים
45.2%	43.7%	50.9%	המדינה צריכה לדאוג לשירותי חינוך לעובדים הזרים
30.2%	26.5%	45%	המדינה צריכה לדאוג לשירותי בריאות לעובדים הזרים
44.4%	45.1%	44.2%	המדינה צריכה לדאוג שהעובדים הזרים יזכו לדיור הולם
14.7%	8.3%	40.6%	יש לכפות על המעסיקים לדאוג לביטוח תאונות עבודה עבור עובדיהם הזרים
21.5%	15.5%	45.8%	יש להגן על שכר מינימום של העובדים הזרים

מן הממצאים אפשר ללמוד כי יותר מארבעים אחוזים מהנחקרים חושבים כי לא מתפקידה של המדינה לדאוג לשירותי רווחה, סעד, חינוך ודיור לעובדים הזרים, אם כי 26.5% בלבד מהיהודים לעומת 45% מהערבים חשבו שהמדינה אינה מחויבת לדאוג לבריאותם. גם אשר לזכויות אלו קיימים כמובן הבדלים בין יהודים לערבים (45% לעומת 26.5% בהתאמה). עוד בולט לדוגמה הממצא כי כשמונה אחוזים בלבד מקרב היהודים לעומת כארבעים אחוזים מקרב הערבים מתנגדים לכפות על המעסיקים את הדאגה לביטוחם של הזרים מפני תאונות עבודה, ו-15.5% בלבד מקרב היהודים לעומת 46% מקרב הערבים המתנגדים להגנה על שכר מינימום לעובדים.

מן הנתונים הללו אפשר ללמוד כי בהקשר החברתי העמדות שמבטאים יהודים כלפי הזרים ליברליות יותר מאלו של הערבים. אחוז גבוה יותר של יהודים מביע עמדות שתומכות בהגנה על זכויותיהם החברתיות כלכליות של מהגרי העבודה, אם כי חייבים להדגיש ששיעור לא מבוטל מקרב כלל האוכלוסייה פוסל מתן זכויות כלשהן לזרים.

לוח 4 בוחן עמדות אשר להענקה של זכויות פוליטיות למהגרי העבודה. לוח זה מציג את אחוז המדרגים את הסכמתם (דרגה 6-7) עם העמדה המוצגת.

לוח 4: עמדות הציבור הישראלי כלפי מתן זכויות פוליטיות לעובדים הזרים

סך הכול	יהודים	ערבים	אחוז המסכימים כי:
67.8%	71.3%	53.9%	יש לאסור כליל כל פעילות פוליטית על ידי העובדים הזרים הגרים בישראל
42.9%	44%	38.2%	יש לאסור התאגדות מקצועית לעובדים הזרים הגרים בישראל
61.6%	81.2%	48.1%	מכל העובדים הזרים החיים בישראל - ללא הבדל ארץ מוצאם - יש למנוע זכות בחירה לרשויות המקומיות

הממצאים בלוח זה מצביעים על שיעור גבוה מאוד של תמיכה בקרב האוכלוסייה היהודית בהדרה של הזרים לעומת רמת התמיכה בקרב הערבים. כצפוי, נראה כי החשש מפני פגיעה בדמותה היהודית של החברה בישראל גבוה בקרב היהודים יותר מאשר בקרב הערבים. מן הממצאים המוצגים בלוח אפשר לראות כי יותר משבעים אחוזים מהיהודים חושבים כי יש לאסור כליל על הזרים כל פעילות פוליטית לעומת אחוז נמוך יותר, אם כי גבוה יחסית (בערך 54%) מקרב הערבים. כשמונים אחוזים מקרב היהודים אינם מסכימים למתן זכות בחירה לרשויות המקומיות לזרים לעומת כחמישים אחוזים בלבד מקרב הערבים. יש לציין כי ההתנגדות להתאגדות מקצועית של העובדים הזרים נמוכה יותר, אם כי גם היא גבוהה יחסית. בערך 44% מהיהודים ו-38% מהערבים אינם מעוניינים בהתאגדות מקצועית של העובדים הזרים בישראל.

## סיכום

אפשר לסכם ולומר כי בעשור האחרון נוצרו תנאים אשר הביאו לזרימה גוברת והולכת של מהגרי עבודה למדינת ישראל. המצב הגאו־פוליטי של המדינה והאנתפאדה גרמו לצמצום של ממש במספרם של הפלשתינאים שיכלו להגיע מהשטחים לעבודה בישראל. החלל שנוצר עקב היעדרותם של העובדים מהשטחים, בעיקר בענפי הבנייה, החקלאות והשירותים, יצר ביקוש לעובדים חלופיים. פלחי שוק אלו, שהעובדים מהשטחים נטו להתגודד בהם, מאופיינים במידה רבה בשכר נמוך ובתנאי עבודה ירודים. לפיכך ענפים אלו אינם אטרקטיביים עבור אזרחים ישראלים; בדרך כלל אפילו אזרחים אלה מחוסרי עבודה, הם אינם מוכנים להשתלב

בהם. המחסור בעובדים מקומיים לתעסוקות הללו, בד בבד עם קיומו של כוח עבודה זמין במדינות עניות שהזדמנויות התעסוקה בהן מוגבלות, פתח את תהליך הייבוא של העובדים הנדרשים מחוץ-לארץ.

יש לציין כי ייבוא העובדים נעשה בהסכמתה ובעידודה של המדינה. הגירת העובדים נתפסה באותה עת על ידי כל הנוגעים בדבר – המדינה, המעסיקים, וגם העובדים – כזמנית בלבד, עד יעבור זעם. ואולם עם חלוף השנים ומשום שלא השתנה המצב הלכה התופעה והתמסדה; מספרם של הזרים אשר הגיעו לישראל עם אשרות שהייה ועבודה הלך וגדל, ועוד רבים אחרים הגיעו בלי אשרות כלל.

התמסדות התופעה הביאה להיווצרותה של תשתית קיום קבועה עבור העובדים הזרים חסרי האזרחות. בהדרגה הלכו והתפתחו בערים המרכזיות (בעיקר בתל אביב) קהילות מאורגנות מחוץ למסד הפורמלי ובשולי החברה הישראלית. יתרה מכך, בשל הזרות ובשל היעדר זכויות אזרחיות בסיסיות קהילות אלה נעשות קבוצה חלשה וחסרת הגנה, וזו חשופה מטבע הדברים לפגיעה ולניצול מצד הסביבה שהיא חיה בתוכה.

השפעתם של הזרים על החברה הישראלית באה לידי ביטוי במגוון של הקשרים כלכליים וחברתיים. מהגרי העבודה מתחרים בעיקר עם בני הקבוצות החלשות. המעסיקים מעדיפים את הזרים מעובדים מקומיים מתוך תפיסה כלכלית רציונלית שלפיה מוטב להעסיק עובדים המוכנים לעבוד תמורת שכר נמוך יחסית ותנאי עבודה קשים. העובדים אינם מתקוממים נגד תנאי הניצול בעיקר בשל חוסר היכולת להתארגן, שכן הם חסרי מעמד חוקי. התחרות בין קבוצות העובדים מפצלת את שוק העבודה, ובו בזמן מייצרת קנאה, כעס ואנטגוניזם בעיקר מצד הקבוצות החלשות, אשר מרגישות פגיעות מנוכחותה של קבוצה מתחרה. כמוכן, ככל שגדל מספרם של הזרים, כן החשש הולך וגובר, והממצאים שהוצגו במאמר מלמדים על כך בבירור. עמדות שליליות כאלו כלפי זרים מוכרות היטב גם במקומות אחרים עם הגידול בזרם הגירת העובדים מהמדינות העניות אל המדינות המפותחות. ואולם בישראל מקבלת ההתנגדות לזרים גם צביון ייחודי אשר נובע לא מהתחרות הכלכלית בלבד, אלא במידה רבה גם מהחשש מפני איום על דמותה היהודית של החברה הישראלית.

בשל כך אפשר לטעון כי נוכחותם של מהגרי העבודה בישראל לא זו בלבד שמרחיבה את האי-שוויון ומשנה את המרקם האתני של החברה הישראלית, אלא גם משפיעה על מערכת הערכים שלנו. מחקרים מלמדים כי עמדות שליליות כלפי זרים, אשר מושרשות כנראה בתוך מערכת הערכים החברתית, מתחזקות במידה רבה בהשפעת הרגשות האיום ומקבלות לגיטימציה עם גידולה של אוכלוסיית מהגרי העבודה.

המחקרים אשר הוצגו לעיל מאששים את הטענה שהרגשת האיום מתערבת במידה רבה בקשר בין רקע סוציו-אקונומי ובין עמדות שליליות ונטייה לתמוך בהדרתם של הזרים. הנתונים שהוצגו בעבודה זו מלמדים בבירור שאהזו ניכר מהציבור הישראלי מחזיק בעמדות מפלות כלפי אוכלוסיית הזרים ומסכים לשלילה של זכויות אדם בסיסיות מהחלשים ביותר אשר חיים בקרבנו. אף שקיים בישראל ביקוש וצורך ממשי בעובדים לתפקידים אשר ישראלים אינם מוכנים למלא, העובדים הזרים נתפסים כגוזלים את פרנסתם של הישראלים, ולפיכך אפלייתם לרעה מותרת ולגיטימי הוא הרצון לגרשם.

ביבליוגרפיה

- בר־צורי, רוני, 1999. 'דו"ח הרשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה. זוסמן, צבי, 1994. 'עובדים מהאוטונומיה בישראל: מדיניות ודרכי אכיפה', המפעל, עמ' 7-4.
- ינאי, אורי ואלן בורובסקי, 1998. 'עובדים זרים בישראל זכויות ונגישות למערכת רווחה', בטחון סוציאלי, 53, עמ' 59-78.
- נתנזון, רובי ולאח אחדות, 1999. הפועלים החדשים – עובדים ממדינות זרות בישראל, הקיבוץ המאוחד, תל אביב.
- פישלזון, גדעון, 1994. 'כלכלת השטחים: הווה ועתיד', כלכלה ועבודה, 9, עמ' 193-199.
- פישר, חנה, 1996. העסקת עובדים זרים: הקף, מעמד משפטי ומדיניות ציבורית, הרשות לתכנון כלכלי משרד ראש הממשלה, ירושלים.
- קונדור, יעקב, 1996. האם ישראל זקוקה לעובדים זרים?, המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ירושלים.
- קמפ, אדריאנה ורבקה רייכמן, 2000. 'הפוליטיקה החדשה של הגירת עבודה בישראל', סוציולוגיה ישראלית, ג (1), עמ' 79-110.
- שנל יצחק, 1999. עובדים זרים בדרום תל-אביב יפו, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

- Bartram, David V., 1998. 'Foreign workers in Israel: History and theory', *International Migration Review*, 32, pp. 303-325.
- Castles, Stephen & Godula Kosack, 1985. *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, London.
- Castles, Stephen & Mark J. Miller, 1993. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Guilford Press, New York, NY.
- Fetzer, Joel S., 2000. *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France, and Germany*, Cambridge University Press, New York, NY.
- Go, Stella P., 1998. 'Towards the 21 Century: Whither Philippine Labor Migration', in: Benjamin V. Carino (ed.), *Filippino Workers on the Move: Trends, Dilemmas and Policy Options*, PMRN, pp. 9-44.
- Jasso, Guillermina & Mark R. Rosenzweig, 1990. *The new Chosen People: Immigrants in United States*, Russel Sage Foundation, New York, NY.
- King, Russel, 1997. 'Restructuring and Socio-Capital Mobility in Europe: The Role of International Migrants', in: Hans H. Blotvogel & Anthony J. Fielding (eds.), *People, Jobs and Mobility in the New Europe*, Wiley, New York, NY, pp. 91-121.
- Krane, Ronald E., 1979. *International Labor Migration in Europe*, Praeger Publishers, New York, NY.

- Massey, Douglas S. et al., 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the end of Millenium*, Oxford University Press, New York, NY.
- Pedazur, Ami & Yael Yishai, 1999. 'Hatred by Hated people: Xenophobia in Israel', *Studies in Conflict and Terrorism*, 22, pp. 101-117
- Pessar, Patricia R., 1982. 'The Role of Household in International Migration and Case of U.S. Bound Migration from Dominican Republic', *International Migration Review*, 16, pp. 342-364.
- Pettigrew, Thomas F., 1998. 'Reactions toward the new minorities of Western Europe', *Annual Review of Sociology*, vol. 24, pp. 77-103.
- Raijman, Rivka, Moshe Semyonov & Peter Schmidt, 2003. 'Do Foreigners Deserve Rights? Determinants of Public Views Towards Foreigners in Germany and Israel', *European Sociological Review*, 19, 2 (In Press).
- Raijman, Rivka, Moshe Semyonov, 2004. 'Perceived Threat and Exclusionary Attitudes Towards Foreign Workers in Israel', *Ethnic and Racial Studies* (forthcoming).
- Rosenhek, Zeev, 2000. 'Migration regimes, intra-state conflicts and the politics of inclusion and exclusion: Migrant workers and the Israeli welfare state', *Social Problems*, 47, pp. 49-67.
- Semyonov, Moshe, 1986. 'The Socioeconomic Status of Noncitizen Arab Workers in the Israeli Labor Market: Costs and Benefits', *Social Science Quarterly*, 67, pp. 411-418.
- Semyonov, Moshe & Noah Lewin-Epstein, 1987. *Hewers of Wood and Drawers of Water: Non-citizen Arabs in the Israeli Labor Market*, ILR Press, New York, NY.
- Semyonov, Moshe, Rivka Raijman & Anat Yom-Tov, 2002. 'Labor market competition, perceived threat, and endorsement of economic discrimination against foreign workers in Israel', *Social Problems*, 49 (3), pp. 416-431.
- Semyonov, Moshe & Anastasia Gorodzeisky, 2004. 'Occupational destinations and Economic Mobility of Filipino Overseas Workers', *International Migration Review* (In press).
- Stark, Oded, 1984. 'Rural-to-Urban Migration in LDCs: "A Relative Deprivation Approach"', *Economic Development and Cultural Change*, 32.