

## תוכן עניינים

מבוא	2
1. מסגרת תיאורטית	5
רגולציה וכלי רגולציה	5
2. סקירת ספרות	9
מהגרי עבודה	10
מהגרי עבודה בישראל	11
אופן העסקת עובדים זרים בישראל	13
3. ממצאים	15
3.1 שלבי התפתחות ושינוי	15
3.2 התפתחות אסדרה וולנטרית במקביל לרגולציה הממשלתית	17
ארגוני זכויות אדם	17
רשויות מקומיות	19
דין ומסקנות	21
רשימת מקורות	24

## מבוא

על פי הספרות המחקרית בעשורים האחרונים חלו ברוב מדינות המערב תמורות כלכליות וחברתיות משמעותיות ששינו את פניה של מדינת הרווחה. בין שינויים אלה ניתן למנות אימוץ מדיניות כלכלית נאו-ליברלית, הקטנת מעורבות המדינה באספקת שירותים והיחלשות משמעותית של רשת הביטחון הסוציאלי שאפיינה את מדינת הרווחה המודרנית (כהן, מזרחי ויובל, 2010). החוקרים (שם) טוענים כי החברה הישראלית עוברת בשנים האחרונות מהפכה שקטה שהאוריינטציה שלה היא כלכלה נאו-ליברלית המקדשת את השוק החופשי וערכים אינדיבידואליסטים ומושפעת רבות מתהליכי הגלובליזציה. ואכן גיוס של מהגרי עבודה הינו אחד הביטויים המובהקים להצטרפותה המוצהרת של מדינת ישראל לכלכלת ה"זרימות" של הקפיטליזם הגלובלי, המאפשרת מעבר גבולות נוח - להון, לסחורות ולכוח עבודה - ממדינות עניות אל מדינות עשירות (קמפ וריימן, 2008).

לטענתו של רוזהק (1999) העיקרון הבסיסי המנחה את המדיניות בארץ לגבי עובדים מהגרים בעלי אשרה הוא לקיים מינימום של מעורבות ישירה של המדינה בתנאי חייהם, סירוב לחתום על הסכם עם המדינות השולחות להסדרה פורמאלית של נהלי הגיוס וההעסקה, וכן סיפוק הצרכים הבסיסיים של העובדים, דיור וביטוח בריאות נמצא על פי הרפורמה בחוק הסיעוד באחריותו הבלעדית של המעסיק. כמו כן, המדינה מסרבת לנקוט אמצעי פיקוח יעילים כדי להבטיח שהמעסיקים אמנם ימלאו את חובותיהם לפי החוק. כלומר, לטענתו של רוזנהק (1999) המגמה של המדיניות הרשמית של מדינת ישראל באשר לעובדים הזרים הינה מגמה של הדרה ואי מעורבות בחייהם של המהגרים, תוך שהם אינם מהווים חלק ממדינת הרווחה.

רוזנהק (1999) טוען כי מנגנון המדינה לא פועל באופן אחיד, וכי באשר ליחס אל העובדים הזרים מתגלות פרקטיקות של הכלה והדרה, כאשר סוכנויות אחדות מאמצות דפוסי פעולה שיש בהן הכלה חלקית. כך למשל, הוא מציין את הוויכוח על ההצעה לכלול את העובדים הזרים בתוכנית ביטוח הבריאות הממלכתית שהוצעה על ידי מספר ארגונים לא-ממשלתיים העוסקים בהגנת הזכויות של עובדים מהגרים. הוא מדגים כיצד למרות שתכנית זו זכתה לתמיכת הדרג המקצועי של משרד הבריאות, מה שמעיד על מגמה של הכלה, היא בסופו של דבר נדחתה, והסיבות לדחיית ההצעה היו בעלות אופי פוליטי רחב וקשורות לכך שלצעד של הכלה כזה, שמשתמעת ממנו הכרה מצד המדינה בזכויותיהם החברתיות של מהגרי העבודה, עלולות להיות השלכות על מעמד החוקי והפוליטי, מה שעומד בניגוד לעקרונותיה הבסיסיים של מדיניותה של המדינה-מדיניות של הדרה ואי לקיחת אחריות על תנאי חייהם של העובדים הזרים. כמו כן, לטענתו של רוזנהק (2007) אי הכלתם של העובדים הזרים במדיניות הרווחה מכוננת את מעמדם כקבוצה חברתית מוכפפת וככוח עבודה בלתי מוגן וגמיש לא רק בשל אידיאולוגיה מדירה, אלא גם בשל הכלכלה המדינית של מדינת הרווחה כסדר ריבוני וכמנגנון מרכזי לוויסות פוליטי של שוק העבודה- אשר משנה את המדיניות גם בהתאם לסדר ריבוני כלכלי זה.

מחקר זה מבקש לבחון ולחקור את שאלת המחקר הבאה: מהם השינויים שחלו ברגולציה אודות העסקת עובדים זרים בישראל?

חשיבותה של שאלה זו נעוצה בהבנת ההתפתחויות שחלו בחקיקה, באכיפה וברגולציה הנוגעת לנושא ותאפשר להבין את מצבם של העובדים הזרים בישראל, השינויים שיש לבצע והצעות למדיניות. הטענה המרכזית הינה "כי העיקרון המרכזי שמדינת ישראל מסתמכת עליו בהתמודדות עם עובדים זרים הוא היעדר התפתחות ברגולציה על ציר הזמן בכל הקשור לעובדים זרים."

## מסגרת תיאורטית

פרק זה יציג מסגרת תיאורטית לבחינת הרגולציה בנושא העובדים הזרים בישראל. הפרק יציג דיון בכלי רגולציה והתפתחותם החל מ"ציווי ושליטה" ועד לרגולציה עצמית. כלי רגולציה אלו ישמשו בהמשך לבחינת מדיניות העובדים הזרים והשינויים שחלו בה בישראל.

## רגולציה וכלי רגולציה

בהתייחס למדיניות ציבורית משמעה של הרגולציה (**Regulation**) היא פעולה של השלטון המסדירה את הפעילות שנעשית בתחומי סמכותו ומרותו. בהתבוננות הרחבה מגדירים רגולציה: "החוקים והתקנות המשליטים סדר ביחסי החליפין של סחורות ושירותים" (**Moran & Wood, 1993**). אלא שהגדרה זו אינה מבחינה בין רשות שלטונית אחת לאחרת, והיא רואה בכולן זרועות רגולטוריות. מלבד זאת, ההגדרה מתייחסת רק ליחסי חליפין בין שירותים וסחורות, ואילו השיח הרגולטורי ד'היום מתייחס גם לתקנות המשליטות סדר בין ערכים חברתיים והתנהגויות ארגוניות.

הגדרות מצמצמות ראו ברגולציה "תהליך או פעילות שבהם רשות שלטונית אקזקוטיבית (ביצועית) דורשת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות מסוימת של הפרט ו/או של מוסדות וארגונים, ועושה זאת באופן מינהלי מתמשך" הגדרה זו מתמקדת ברשות המבצעת ו/או בבאי כוחה ובאופן בו באה הפעילות לידי ביטוי ("דורשת, מונעת או אוסרת פעילות או התנהגות"), ואף בהכללתה אפשר לראות גם הסדרה של התנהגות ערכית ולא דווקא מסחרית, אך היא נעדרת ציון התכלית של הפעולה, כפי שאוזכרה בהגדרה המרחיבה לרגולציה ("השלטת סדר ביחסי החליפין" (Meier, 1991)).

יש הטוענים, על בסיס גישה פונקציונאליסטית, (ברק, 2003) כי המשותף להגדרות לרגולציה הוא בהכללתן שלושה מרכיבים בלתי נפרדים: קביעת הנורמה - היא ההחלטה הפורמאלית המגדירה סטנדרטים, המחייבת בכישורים למקצוע, הדורשת או אוסרת התנהגות; ויסות - היא התוצאה של התקינה או ההנחיה, משמע הגבלת מספר השחקנים ו/או מתחם חופש הפעולה שלהם; פיקוח - הוא האכיפה את התקנות וההנחיות. דהיינו ראשון תפקידיה של רשות רגולטורית הוא הסדרה של תחום מסוים וזאת תעשה ראשית על ידי קביעת הנורמה מחייבת ורק בשנית על ידי אכיפתה ויצירת נורמה אגב-אורחא (ברק, 1993). יש הרואים בקביעת הנורמה משום מניעה של משברים בטרם אירעו ובאכיפת נורמות משום פתרון משברים שאירעו (Meier, 1991).

צורת הרגולציה הממשלתית המקובלת, מבוססת על גישת ה"ציווי ושליטה" (**Command and Control**), אשר אפיינה את מדינת הרווחה של המאה ה-20. גישת ה"ציווי והשליטה" רואה במדינה שחקן מפתח במארג היחסים החברתי, שחקן אשר תפקידו להבטיח את אינטרס הציבור לנוכח פעולותיו של השוק, ולפקח על אופן חלוקת המשאבים החברתיים. אופיו של השלטון, בהתאם לתפיסה זו, הינו ריכוזי והיררכי מאד, והחוקים והתקנות המנוסחים על ידי מוסדות הממשל, מפרטים הן את הביצועים הנדרשים מארגוני השוק ואת הסנקציות אשר ינקטו במקרה של העדר ציות (**Parker, 2002**). טיובנר (**Teubner, 1983**) רואה בשימוש הנרחב בחוקים ותקנות המנוסחים מתוך גישת ה"ציווי ושליטה", אשר נעשה על ידי מדינת הרווחה, כגורם לשינוי המתואר. לטענתו,