

פרק א': מבוא

פרק א'

מבוא

פרק א'

מבוא*

1.1 ניידותם הגלובלית של עובדים בעולם המשתנה

בעשורים האחרונים הפכה ניידותם הגלובלית של עובדים לאחד המרכיבים המרכזיים של הכלכלה העולמית. מדינות, חברות וארגונים בין־לאומיים רואים כיום בתנועת עובדים בין מדינות מרכיב חיוני בהתפתחות הכלכלית, בהעברת ידע וטכנולוגיה, בהתמודדות עם מחסור בכוח אדם ובהגברת התחרותיות של המשק.

במקביל, סוגיית ההגירה, על היבטיה השונים, הפכה לאחת הסוגיות המרכזיות העומדות על סדר היום הציבורי, הכלכלי והמשפטי במדינות רבות. השיח סביב הגירה אינו מתמקד עוד רק בשאלות הומניטריות או ביטחוניות, אלא גם בהשלכותיה על שוק העבודה, על הצמיחה הכלכלית, על הדמוגרפיה, על מערכות הרווחה, ועל יחסי החוץ של המדינות.

מגפת הקורונה הביאה בשנים 2020–2021 להאטה משמעותית בתנועת העובדים הבין־לאומית. הגבלות הכניסה למדינות, סגירת גבולות והשעיית הליכי מתן אשרות עבודה עצרו זמנית את תהליכי הניוד הגלובליים. עם הסרת מרבית המגבלות חזר התחום לצמוח במהירות, ובמדינות רבות אף בעוצמה גדולה יותר מבעבר, בין היתר בשל המחסור הגובר בכוח אדם בכלל, ובכוח אדם מיומן בפרט, בשל התחרות העולמית על עובדים מקצועיים.

* פרק זה נכתב על ידי עו"ד צבי קן־תור.

במקביל, אירועים גיאופוליטיים, סכסוכים אזוריים ומשברים כלכליים חיזקו את מעמדה של מדיניות ההגירה כאחד מכלי המדיניות המרכזיים של מדינות מודרניות. יותר ויותר מדינות מתאימות את דיני ההגירה שלהן לצורכי המשק, מפתחות מסלולי כניסה חדשים לעובדים מיומנים זרים, ולמומחים, ומגבירות את הפיקוח ואת האכיפה על העסקת עובדים זרים.

גם בישראל עבר התחום שינויים משמעותיים בשנים האחרונות. המציאות הביטחונית, ובעיקר מלחמת "חרבות ברזל", השפיעה באופן עמוק על שוק העבודה ועל מדיניות העסקת העובדים הזרים. ענפים מרכזיים במשק, ובהם הבנייה, החקלאות, הסיעוד, המסחר, השירותים למיניהם, והתעשייה, נדרשו להתמודד עם מחסור חריף בכוח אדם, והמדינה נדרשה לגבש פתרונות רגולטוריים חדשים, להרחיב את שיתופי הפעולה עם מדינות מוצא נוספות ולעדכן את מנגנוני ההעסקה והפיקוח.

התפתחויות אלה ממחישות כי ניידותם הגלובלית של עובדים זרים אינה עוד סוגיה מקצועית מצומצמת, אלא תחום בעל השלכות כלכליות, חברתיות, משפטיות ופוליטיות רחבות. את עתיד התחום ניתן לתמצת במילה אחת – **"יותר"**. בחרנו לצרף פירוט תמציתי של העניין:

✳ **יותר מדינות** – בעתיד יותר מדינות ישתתפו בהליך של ניידות גלובלית באופן משמעותי יותר;

✳ **יותר חברות** – בכל מדינה יותר חברות יעסיקו עובדים זרים, או ישלחו עובדים למדינות זרות;

✳ **יותר סוגי אשרות** – ביותר מדינות יהיו סוגי אשרות עבודה רבים יותר, אשר יהיו מותאמות יותר לקטגוריות מוגדרות, כמו: אשרות למומחים, אשרות לעובדים מיומנים, אשרות לעובדים בחקלאות, בניין או סיעוד, אשרות לתקופה קצרה, אשרות ליזמים, וכדומה;

✳ **יותר חקיקה** – תהיה מעורבת בניידות הגלובלית של העובדים, והיא גם תהיה מפורטת יותר ותכלול תקנות, נהלים, יותר אמנות בינלאומיות, יותר הסכמים בילטרליים, וכדומה;

- ※ **יותר אכיפה** – רשויות ההגירה במדינות השונות יקימו, או ירחיבו, את יחידות הביקורת והאכיפה או את משטרת הזרים. משטרות אלו יתמחו ויתמקדו בתחומים של עובדים זרים, עובדים חוקיים ובלתי חוקיים, ומסתננים;
- ※ **יותר ענישה** – השילוב של התגברות המודעות לסוגיית העובדים הזרים, עם התגברות החקיקה והאכיפה יביאו לעלייה ברמת הענישה. הדבר יתבטא גם במעבר חלקי והדרגתי מקנסות וסנקציות אזהרות, להרשעות בפלילים של כל המעורבים, בעיקר ביחס לתשלום דמי תיווך וביחס להפרות החוק על ידי העובדים, המנהלים, והמעסיקים;
- ※ **יותר ציות** – רמת הציות לדיני הכניסה של עובדים זרים למדינות השונות צפויה להשתפר, ולא להתדרדר. כלומר, יותר חברות ישקיעו בשיפור המודעות של הסגל המקצועי שלהם לסוגיה, דבר אשר יביא לשיפור מהותי ברמת הציות לחוק של החברות;
- ※ **יותר חשוב בכלכלה העולמית** – אומדן ההיקף הכספי הכולל של תופעת ניידות עובדים זרים עומד כיום על כשלושה מיליארד דולר ליום (!) עד שנת 2030 אומדן זה צפוי לגדול באופן משמעותי, כבר כיום יש מדינות מוצא של עובדים אשר כלכלתן תלויה באופן משמעותי בהעברות כספים של אזרחיהם שעובדים במדינות זרות;
- ※ **יותר שוויון בהזדמנויות הכלכליות** – העברת טכנולוגיות ידע ויכולות ממדינה למדינה, דרך מומחים או עובדים זרים מעלה את רמת החיים במדינות המוצא, יוצרת במהירות מקומות עבודה יציבים ומשתלמים, ומגבירה את השוויון בהזדמנויות הכלכליות בין המדינות;
- ※ **יותר דמוקרטיה** – העובדים הזרים ממדינות מתפתחות נחשפים למשטרים דמוקרטיים שבהם חופש אזרחי רב יותר, ומביאים עמם ערכים דמוקרטיים למדינתם. הידע הנוסף מגביר את הדמוקרטיה במדינות הללו ומייצבה.

1.2 המחסור בכוח אדם מיומן

אחת המגמות הבולטות שהתעצמו בשנים האחרונות היא המחסור העולמי בכוח אדם מיומן. מגמה זו, אשר הייתה קיימת כבר בעבר, הפכה כיום לאחד הכוחות המרכזיים המעצבים את מדיניות ההגירה של מדינות רבות.

במדינות מפותחות רבות, הזדקנות האוכלוסייה, הירידה בשיעורי הילודה המקומית, והמחסור בכוח אדם מקצועי הובילו להרחבת מסלולי ההגירה לעובדים זרים מיומנים ולפיתוח מנגנונים חדשים לגיוס עובדים ומומחים ממדינות אחרות. במקביל, מדינות המוצא ממשיכות להשקיע בהכשרת עובדים ובפיתוח מערכות ממשלתיות המסדירות את יציאת העובדים ואת ההגנה על זכויותיהם.

גם בישראל המחסור בכוח אדם, מקצועי ולא מקצועי, הפך בשנים האחרונות לסוגיה לאומית. מגפת הקורונה, ולאחר מכן המלחמה, המחישו את תלותם של ענפים שלמים במשק בעובדים זרים. ענפי הבנייה, החקלאות, הסיעוד, התעשייה והשירותים, נדרשו להתמודד עם מחסור חריף בכוח אדם, אשר חייב את המדינה לגבש פתרונות רגולטוריים חדשים ולהרחיב את שיתופי הפעולה עם מדינות מוצא נוספות.

בד בבד עם התרחבות התחום, גדל גם הצורך באנשי מקצוע המתמחים בדיני הגירה, באשרות עבודה, ברגולציה, במיסוי בין-לאומי, בדיני עבודה ובניהול רילוקיישן. תחום שהיה בעבר נישא מקצועית מצומצמת הפך כיום למקצוע רב-תחומי המשלב ידע משפטי, כלכלי, ניהולי ובין-לאומי.

מגמה זו צפויה להימשך גם בשנים הקרובות. ככל שהעולם יהפוך מקושר יותר וככל שהתחרות על כוח אדם איכותי תגבר, וכן ככל שהגירת העבודה תהפוך למרכיב מרכזי יותר בכלכלה העולמית ובמדיניותן של מדינות רבות, כך יגדל גם הצורך באנשי מקצוע בעלי מומחיות בתחום ההגירה וניוד העובדים.

התפתחותו המואצת של תחום ניידותם הגלובלית של עובדים, לצד ההתרחבות המתמדת של דיני ההגירה והרגולציה החלה על העסקת עובדים זרים, הביאה לגידול משמעותי בביקוש לאנשי מקצוע בעלי מומחיות ייעודית בתחום.

כיום נדרש ידע רב־תחומי המשלב דיני הגירה, דיני עבודה, מיסוי בין־לאומי, רגולציה, משאבי אנוש וניהול רילוקיישן, והכשרתם של אנשי מקצוע בתחומים אלה הפכה לחלק בלתי נפרד מהתפתחות הענף.

יש כבר ניצנים של תוכניות לימודים אקדמאיות בתחום, של פלטפורמות טכנולוגיות לגיוס עובדים שמבטלות את הצורך בגורמי תיווך, ושל אמצעים למדידת ההשפעה והיישום של המדיניות.

דברים אלה הופכים את תחום לימודי ניוד גלובלי של עובדים, לתחום אשר כדאי להתמקצע בו.

✳ **התקדמות מהירה** – עקב המחסור בכוח אדם מיומן אפשר להתקדם בתחום זה מהר יחסית;

✳ **קריירה ארוכה** – בשונה מהתחומים הטכנולוגיים העובדים בתחום זה לא צפויים להיפלט מהתחום בגיל מוקדם יחסית;

✳ **שינויי קריירה** – אפשר לעבור בין תחומים שונים כמו מעבודה כרגולטור לעבודה עבור חברה שהיא צרכן שירותים, או לעבודה עבור ספק שירותים, וכדומה. זאת בתוך מינוף של כל הידע והניסיון שנצברו;

✳ **גמישות תעסוקתית** – בתחום קיימות משרות חלקיות, אפשרויות לעבודה כפריילנסר, יכולת לעבודה מרחוק, וכדומה;

✳ **יזמות** – אפשר, בקלות יחסית ובהשקעה יחסית קטנה, להקים עסק עצמאי בתחום;

✳ **גלובליות** – בחלק מהותי ממנו התחום הוא גלובלי. לכן הוא מאפשר הצבה במדינות שונות מטעם מעסיק, או מעבר באופן עצמאי.

1.3 ההבחנה בין הגירה לבין ניידות גלובלית של עובדים

קיימים כמה אלמנטים אשר משמשים להבחנה בין הגירה של פליטים או מסתננים, לבין ניידות גלובלית של עובדים. להלן פירוט האלמנטים המרכזיים אשר משמשים לצורך הבחנה זו:

1.3.1 חוקיות

המשתנה הבסיסי ביותר הוא חוקיות המעבר ממדינת המוצא למדינת היעד. בעוד ביחס למבקשי מקלט, מסתננים ולחלק מן הפליטים, עקב אילוצים שונים, המעבר נעשה באופן בלתי חוקי או שלא בהתאם לדיני הכניסה של מדינת היעד, הרי שבמקרה של ניידות גלובלית של עובדים נעשה המעבר באופן חוקי ומסודר.

במקרה של ניידות גלובלית של עובדים המעסיק מטפל בקליטתם במדינת היעד מבחינת מגורים, דואג להם לביטוח רפואי ולמזון, ומטפל בעניינים נוספים ככל שהם נדרשים. במקרה של פליטים ומסתננים הדברים הללו נעשים, במידה מועטה, על ידי ארגוני סיוע, מתנדבים או על ידי ארגונים בין-לאומיים ייעודיים, כמו סוכנויות פליטים, או באופן מוגבל על ידי גורמי מדינה במדינת היעד.

1.3.2 נכס או נטל

משתנה נוסף הוא היות העובד או הפליט נכס או נטל על החברה ועל הרשויות במדינת היעד. בעוד העובד המנויד מגיע למדינת היעד כשהוא מוזמן ורצוי, כדי לבצע עבודה שנדרשת לאותה מדינה, הרי שמבקשי המקלט, פליטים או מסתננים צפויים להגיע ללא הזמנה מוקדמת וללא מסגרת תעסוקתית מוסדרת. במקרים רבים הם חסרים, בתחילת דרכם, תמיכה, ביטוח רפואי, מגורים או מקורות פרנסה, ולכן הם צפויים להיתפס, לפחות בעיני חלק מן הציבור והרשויות, כנטל על מערכות הרווחה והשירותים הציבוריים.

1.3.3 תקופה והסכמה

במהותה ניידות גלובלית של עובדים מוגבלת בזמן. כלומר, זוהי העברה זמנית, בדרך כלל של עד חמש שנים, אשר מיועדת לאפשר לעובד הזר לבצע משימה מוגדרת במדינת היעד.

לעומת זאת, משך שהייתם של פליטים, מבקשי מקלט ומסתננים אינו ידוע מראש, והוא עשוי להיות זמני או ממושך, בהתאם לנסיבות האישיות, למצב במדינת המוצא ולהסדרים המשפטיים החלים במדינת היעד. במקרים בהם השהייה אינה מבוססת על הסכמה מוקדמת של המדינה לקליטתם.

1.3.4 בדיקות רקע, הסמכות, עבר פלילי ומסמכים

ניידות גלובלית של עובדים נעשית כאשר ביחס לכל עובד אפשר לעשות, מראש, עוד בהיותו במדינת המוצא, בדיקות רקע, בדיקות הסמכות מקצועיות, בדיקות קיום עבר פלילי או היעדרו, ובדיקות מסמכים. אשר למבקשי מקלט, לפליטים ולמסתננים בדיקות אלו אינן תמיד אפשריות במלואן, בין היתר בשל היעדר מסמכים, קריסת מוסדות במדינת המוצא, או קושי בקבלת מידע אמין. עובדה זו צפויה להגביר את החשש מצד רשויות מדינת היעד, ואת הצורך בבדיקות משלימות לאחר הכניסה למדינה.

1.3.5 מניעים למעבר

המניע העיקרי והמשותף לכל העובדים המנוידים כחוק הוא המניע התעסוקתי כספי. המניעים של פליטים, מבקשי מקלט ומסתננים מורכבים יותר, ועשויים לכלול רדיפה, מלחמה, אלימות, מצוקה הומניטרית או שיקולים כלכליים. גם כאשר קיים אלמנט של שיפור תעסוקה עצם הנכונות לקחת את הסיכון ולעבור למדינת היעד ללא עבודה מובטחת, באופן בלתי חוקי, בדרך כלל עם כישורי עבודה נמוכים, יוצר אצל תושבי מדינת היעד את התחושה כי נוסף על כך קיימת כוונה ותקווה להשתקע במדינת היעד. דבר זה מעמיד את כל המעבר באור שונה מאוד מזה של ניווד גלובלי של עובדים זרים.

1.3.6 משפחה ותרבות

כמעט כל מקרה של הצטרפות בני משפחה לרילוקיישן, נעשה באופן חוקי וזמני. ואילו ברוב המקרים של מקרי ההגירה הבלתי סדירה, בקשות המקלט וההסתננות הצטרפות בני המשפחה נעשית מתוך הפרה מתמשכת של החוק. נוסף על כך, בשל זמניות הרילוקיישן הקהילה המקומית לא מצפה מהעובדים המגויסים להשתלב תרבותית. לעומת זאת, כאשר קיים צפי שהפליטים והמסתננים יהפכו לתושבי קבע, הקהילה המקומית חרדה ממקרה של חוסר רצון להיטמעות, אשר יתבסס על שוני תרבותי, ויוביל לשינוי צביון החברה במדינת היעד ושינוי תרבותה.

פרק א': מבוא