



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## הטיפול בקושי של מטופלים במצב סיעודי קשה להעסיק עובד זר

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: ד"ר גלעד נתן**

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

י"ז באדר א' תשע"א

21 בפברואר 2011

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

## מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יעקב כץ, יושב-ראש הוועדה לבעיית העובדים הזרים (להלן: הוועדה), ונבחנת בו סוגיית המעבר בין מעסיקים בענף הסיעוד. מטופלים שמצבם הסיעודי קשה מתקשים להעסיק עובדים זרים לאורך זמן, בשל אופי העבודה אצלם. במסמך נבחנת הבעיה ומוצגות הדרכים האפשריות להתמודדות עמה.

מעסיקים המתקשים להעסיק עובדי סיעוד זרים לאורך זמן:

א. נכים קשים.

ב. חולים מורכבים וטרמינליים.

ג. זקנים שגילם מעל 90.

ד. ילדים בעלי צרכים מיוחדים.

## 1. רקע

### 1.1 מעבר עובדים זרים בין מעסיקים בענף הסיעוד

אחת הבעיות שעלו שוב ושוב בדיוני הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים בנוגע להעסקת עובדים זרים בסיעוד היא עובדים שעוזבים את המעביד שעל סמך ההיתר שבידו נכנסו לארץ. למשל, יש עובדים שמחליפים מעסיק שהעבודה אצלו קשה, כגון טיפול בילד או בנכה, במעסיק שהעבודה אצלו קלה יותר, או עוברים לעבוד אצל מי שמאפשר להם לעבוד בעבודה נוספת.

בישראל היה נהוג להעסיק עובדים זרים בהסדר שכונה "הסדר הכבילה", בשל כבילתו של העובד הזר למעסיק שבגיניו הגיע לארץ, שכן שהייתו החוקית של העובד בארץ היתה מותנית בעבודה אצל אותו מעסיק. בפסק-דין שניתן ב-30 במרס 2006 חויבה המדינה לבטל הסדר העסקה זה בענף הסיעוד: "המסקנה אליה הגעתי בדבר היעדר המידתיות בה מתאפיין הסדר הכבילה למעסיק, יפה גם ביחס לכל ענפי העבודה עליהם חל הסדר זה, הם ענף החקלאות, ענף התעשייה וכן ענף הסיעוד. אינני סבור כי דינו של ענף הסיעוד שונה מדינם של יתר ענפי העבודה בהם מועסקים עובדים זרים"<sup>1</sup>. בעקבות זאת התחייבה הממשלה להכין מודל אחר להעסקת עובדים זרים בישראל.

ביטול שיטת הכבילה נועד למנוע ממעסיקים לנצל את עובדיהם ולהעסיקם בתנאי כפייה, אולם הוא גם יצר מצב שעובדים שנכנסים לישראל על בסיס היתר העסקה שניתן למעביד יכולים לעזוב את המעסיק

---

<sup>1</sup> דברי השופט אדמונד לוי בפסק-הדין בבג"ץ 4542/02, באתר האינטרנט של "קו לעובד", [http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news55\\_file.DOC](http://www.kavlaoved.org.il/UserFiles/news55_file.DOC), תאריך כניסה: 21 בפברואר 2011.



מכל סיבה שהיא.<sup>2</sup> גם המעסיק יכול להפסיק את עבודתו של עובד זר מכל סיבה שהיא ולהחליפו בעובד זר אחר.<sup>3</sup>

#### להלן הסדרי ההעסקה בענף הסיעוד שנקבעו ברפורמה בשיטת ההעסקה בענף:<sup>4</sup>

א. כל עובד זר וכל מעסיק סיעודי חייב להיות רשום בלשכה פרטית בעלת רשיון והיתר חדש לתיווך בין-ארצי בענף הסיעוד. רישום עובד בלשכה פרטית אינו כובל את המעסיק או את העובד ללשכה, ושניהם רשאים לעזוב את הלשכה ולעבור ללשכה פרטית אחרת ללא הגבלה.

ב. לצורך הרישום האמור על העובד ועל המעסיק ליצור קשר עם אחת הלשכות הפרטיות המורשות ולחתום על טופס בקשה להירשם בלשכה. מייד לאחר החתימה על הטופס על הלשכה למסור לעובד ולמעסיק מכתב השמה בעברית ובשפה שהעובד הזר מבין המאשר כי העובד והמעסיק נרשמו בלשכה.

ג. ללא השלמת הרישום בלשכה לא תתאפשר הארכת היתר למעסיק והארכת אשרה לעובד הזר שעובד אצלו.

ד. לשכה פרטית אינה רשאית לגבות תשלום כלשהו מהמעסיק או מהעובד הזר בגין עצם הרישום. הלשכה רשאית לגבות עד 70 ש"ח לחודש מהמעסיק בעבור שירותים שהיא חייבת לתת, כגון ביקורים רבעוניים בבית המטופל, סיוע בפתרון בעיות בהעסקה וסיוע בהסדרת ביטוחים ובהארכת תוקף היתרים ואשרות. כמו כן, הלשכה רשאית לגבות עד 2,000 ש"ח **מהמעסיק** בעבור **השמה** של עובד זר חדש בעבודה אצלו או בעבור **תיווך** בהשמה.

ה. הלשכה הפרטית תעביר לרשות ההגירה במשרד הפנים את פרטי העובדים הזרים והמעסיקים שנרשמו אצלה. הרשות תבדוק את הפרטים ותודיע ללשכה, בדרך כלל בתוך שבעה ימים, אם היא מאשרת את ההעסקה או אינה מאשרת. הלשכה תעביר את תשובת הרשות לעובד ולמעסיק. אם הרשות לא אישרה את ההעסקה, יהא על המעסיק ועל העובד להפסיק את ההעסקה ולפעול לפי הרשום בהודעת הרשות.

ו. פיטר המעסיק את עובדו הזר, או עזב העובד הזר את המעסיק – על המעסיק לדווח על כך ללשכה. קלט המעסיק עובד חדש – עליו לקבל מכתב השמה חדש מהלשכה. הלשכה תדווח על השינויים לרשות ההגירה.

יש לציין כי כיום עובדי סיעוד זרים מקבלים מידע על המעביד שהם אמורים לעבוד אצלו בריאיון שנערך להם בארץ המוצא. עובד זר מיודע מראש בדבר דרישות התפקיד והתנאים המיוחדים של בעל ההיתר

---

<sup>2</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עובדי סיעוד זרים לנכים קשים, כתיבה: גלעד נתן, 13 בדצמבר 2007, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01942.pdf>, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2011.

<sup>3</sup> להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העסקת עובדים זרים בענף הסיעוד באמצעות תאגידי, כתיבה: גלעד נתן, 14 בנובמבר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02558.pdf>, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2011.

<sup>4</sup> אתר רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול, <http://www.rama.gov.il/PublicationAndTender/Publications/Pages/ShitatHaasakaChadasha.aspx>, תאריך כניסה: 27 באפריל 2010. להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הרפורמה בענף הסיעוד, כתיבה: גלעד נתן, 27 באפריל 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02558.pdf>, תאריך כניסה: 28 בפברואר 2011.



שאצלו הוא אמור לעבוד (עבודה עם זקן, נכה או ילד, עבודה שדורשת ידע רפואי בסיסי או יכולת לשאת משקל מסוים וכן הלאה).<sup>5</sup>

## 1.2 משך העסקתו כחוק של עובד סיעודי זר

עובד סיעודי זר יכול להיות מועסק בישראל כחוק במשך 63 חודשים. אפשר להאריך או לקצר את תקופת השהייה החוקית.

**הארכת משך השהייה:** לפי סעיף 3א(א)-(ב) בחוק הכניסה לישראל, עובד זר שעבד שנה לפחות אצל מעסיק סיעודי ובעת תחילת עבודתו אצל אותו מעסיק היה מועסק בישראל 50 חודשים או פחות, רשאי להמשיך לעבוד אצל אותו מעסיק עד לפטירת המעסיק אף יותר מ-63 חודשים. השר יכול לתת ארכה אם ניתנת חוות דעת של גורם מקצועי שאינו קשור בחברת תיווך עובדים זרים שלפיה הפסקת ההעסקה של העובד הסיעודי הזר המסוים תפגע במטופל פגיעה קשה.

הארכת השהייה נועדה לאפשר למעסיקים שמרוצים מעובדיהם הזרים להמשיך ולהעסיקם מתוך הכרה בחשיבותם של יחסים תקינים בין מטפל למטופל בענף הסיעוד. כמו כן, הארכה זו מאפשרת לעובד זר שבינו ובין מעבידו יש יחסי עבודה תקינים להישאר במדינת ישראל, אם רצונו בכך, מעבר לתקופת ההעסקה המקובלת אצל עובדים זרים.

עם זאת, הארכת תקופת השהייה החוקית יצרה גם בעיות. יש תופעה של עובדים זרים אשר מועסקים תקופה ממושכת אצל מעסיק סיעודי מבוגר (בן 85 או יותר) ומנסים למצוא לקראת תום התקופה מעסיק חדש כדי שיוכלו להישאר בישראל יותר מ-63 חודשים. לוועדה הגיעו פניות של מעסיקים אשר עובדיהם עזבו אותם והם מתקשים למצוא עובד זר אחר בשל גילם המתקדם.

### קיצור תקופת השהייה כחוק:

- כיום רשות האוכלוסין וההגירה אינה מסדירה מחדש את מעמדו של עובד זר שמעמדו לא היה מוסדר 90 יום או יותר. לפיכך, עובד זר ששהה בישראל בלא מעמד מוסדר יותר מ-90 יום לא יוכל להסדיר את מעמדו אלא אם כן ייערך מבצע "הלבנה" של רשות האוכלוסין וההגירה.
- כיום רשות האוכלוסין וההגירה אינה מאפשרת לעובד ששוהה בישראל 51 חודשים או יותר להתחיל לעבוד בקביעות אצל מעסיק סיעודי. חשוב לציין כי יש עדויות על עובדים זרים שהועסקו אצל מעסיק 45-48 חודשים וחיפשו בסופם מעביד אחר, מחשש שהעסקתם אצל המעביד הנוכחי תופסק בשל איסור זה. כאמור, תופעה זו פוגעת בעיקר בזקנים בגיל מתקדם.

<sup>5</sup> רחל שני, המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ, 20 בפברואר 2011.



### 1.3 בעיות נוספות שנוצרו בעקבות הרפורמה בשיטת העסקה

נוסף על הבעיה של מעסיקים סיעודיים בגיל מתקדם, יש בעיה של השמת עובדי סיעוד אצל מעסיקים שמצבם הסיעודי קשה, כגון זקנים במצב סיעודי קשה, בעלי נכות קשה וילדים בעלי צרכים מיוחדים. אלה מתקשים למצוא עובדים זרים שמוכנים לעבוד עמם, כל שכן לאורך זמן.

הטיפול בבעיית המעסיקים שמתקשים למצוא עובדים או להעסיקם לאורך זמן אינו נושא פרי, לטענת גורמים המייצגים מעסיקים אלו. לוועדה הגיעו פניות של מעסיקים סיעודיים שמצבם קשה ושל בני משפחותיהם שתיארו את הקושי להעסיק עובד סיעודי אצל מי שהעבודה אצלו קשה.

בעיה נוספת היא השמתם של עובדים ששוהים בישראל 51 חודשים או יותר. כדי להימנע מהארכת העסקתם של עובדים אלו ללא הגבלה, רשות האוכלוסין וההגירה נמנעת מאישור השמתם של עובדים אלו בעבודה אף שאפשר על-פי חוק להאריך את משך עבודתם בישראל עד 63 חודשים.

## 2. הצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק הכניסה לישראל

ממשלת ישראל מקדמת חקיקה ממשלתית כדי לפתור כמה בעיות בתחום העסקת העובדים הזרים. במסגרת זו הוצעו בשנת 2010 כמה שינויי חקיקה כדי להתמודד עם הקושי של מעסיקים מסוימים בענף הסיעוד להבטיח לעצמם העסקה רצופה של עובד סיעודי זר.

בהחלטת הממשלה מס' 1274 שהתקבלה בישיבות הממשלה ב-17 וב-24 בינואר 2010 הסמיכה הממשלה את שר הפנים, באמצעות תיקון חוק הכניסה לישראל:<sup>6</sup>

- לקבוע כי לא ייתן אשרה ורשיון ישיבה לעובד זר אלא אם כן נקבע ברשיון הישיבה תחום עיסוקו של העובד הזר.
- לקבוע כי יבטל את רשיון הישיבה של עובד זר אשר לא הועסק בתחום העיסוק שנקבע לו יותר מ-90 יום, אלא אם כן התקיימו טעמים מיוחדים.
- הוא רשאי, לאחר ששמע את שר הרווחה והשירותים החברתיים, לקבוע בתקנות כללים לבקרה על מספר המעברים בין מעסיקים אשר יותרו לעובד סיעודי זר, בהתחשב בהתנהלות העובד מעת הגעתו לישראל, כדי למנוע ניצול לרעה של אפשרות העבודה בישראל. כמו כן הוא רשאי לקבוע בתקנות כי ברשיון הישיבה של העובד הזר ייקבע האזור שבו יחויב העובד הזר לעבוד בענפי העיסוק שבהם עוסקים העובדים הזרים בישראל – כולם או מקצתם. קביעת אזור תיעשה כך שלא ייפגע ניווד עובדים בענפים שבהם הוחלט על ניווד. מובהר כי בקביעת ההגבלות בסעיף זה יובאו בחשבון הקווים המנחים שנקבעו בבג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל.

<sup>6</sup> להרחבה על החלטת הממשלה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מדיניות הממשלה בנושא עובדים זרים – החלטת הממשלה 1274 מינואר 2010, כתיבה: גלעד נתן, 26 בינואר 2010, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02450.pdf>, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2011.



על בסיס החלטה זו הגישה הממשלה בחוק ההסדרים לשנים 2011-2012 הצעה לתיקון חוק הכניסה לישראל (סעיף 8 – תעסוקה). החלטה זו פוצלה מהחוק והוחלט שהיא תידון בוועדת הפנים והגנת הסביבה. **עד 21 בפברואר 2011 לא נקבע מועד לדיון בתיקון חוק הכניסה לישראל בוועדה זו.**

**מהות השינוי:** קביעת הגבלה על מספר המעברים, על שינוי אזור העבודה ועל אופי העבודה וסוג העבודה בענף הסיעוד. נוסף על כך, הגבלת פרק הזמן שבו עובד יכול לשהות בישראל ללא עבודה.

**הערות:** הסדרת ההגבלה הגיאוגרפית וההגבלה המקצועית מחייבת להגביר את הפיקוח על הכשרת העובדים עוד בטרם החלו בעבודתם, כדי להבטיח שהכשרתו ויכולותיו של העובד הזר יתאימו לצורכי בעל ההיתר, למשל נכות קשה.

כדי שההגבלה הגיאוגרפית וההגבלה המקצועית לא יפגעו בעובדים ובמעסיקים יש להקים מאגרי עובדים זרים אזוריים על בסיס מקצוע, שיאפשרו לעובד לעבור בין מעסיקים לפי ההגבלות החדשות. כמו כן יש לדאוג למנגנון שיוכל להעביר עובד בין מעסיקים מסוגים שונים ואף אזורים שונים לפי הצרכים של בעלי היתר להעסקת עובד סיעוד זר.

הגבלת מספר המעברים של עובד זר בין מעסיקים מעלה כמה שאלות. שלא כמו המעבר בין אזורים ובין תחומי עיסוק, מעברים בין מעסיקים אינם תלויים רק ברצונו של העובד הזר. מה דינו של עובד שמעסיקו נפטר? מה דינו של עובד שהותר לו לעזוב מעסיק שניצל אותו, פגע בתנאי שכרו והעסקתו או העסיק אותו בתנאי עבדות וכפייה? מה דינו של עובד שמעסיקו ביקש להחליפו בשל אי-התאמה?

### **3. פתרונות אפשריים לבעיית ההעסקה הישירה של עובדים זרים אצל מטופלים במצב סיעודי קשה**

לקראת הדיון בוועדה ביקשה הוועדה מגורמים המייצגים משרדי ממשלה ורשויות, עובדים זרים ובעלי היתר להעסקת עובד סיעודי להציג בפניה את הצעותיהם לפתרון בעיית ההעסקה של עובדי סיעוד זרים אצל מטופלים במצבים סיעודיים קשים. להלן העמדות והפתרונות שהוגשו לוועדה עד סיום כתיבת מסמך זה. יש לציין כי הוועדה פנתה אל גורמים נוספים אולם תשובתם עדיין לא התקבלה.

#### **3.1 המשרד לאזרחים ותיקים<sup>7</sup>**

לדברי גבי' זהרה כהן, מנהלת תחום בריאות, סיעוד ורווחה במשרד לאזרחים ותיקים, המשרד ממליץ להתמודד עם הבעיה באמצעות הגבלה של מספר המעברים של עובד זר בין מעסיקים (ובתוך כך הגדרת סייגים להגבלה המספרית). נוסף על כך המשרד ממליץ שכל מעבר בין מעסיקים יהיה מותנה בחוות דעת של עובד סוציאלי בלשכת הרווחה המקומית במקום מגוריו של בעל ההיתר.

#### **3.2 רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים**

לפי הוראות חוק הכניסה לישראל, עובדים זרים מגיעים לישראל לעבודה זמנית לתקופה שאינה עולה על 63 חודשים, ונוהלי הרשויות בנוגע לאותם עובדים נקבעו בהתחשב בזמניות שהותם בישראל. עם זאת, חוק הכניסה לישראל מאפשר היום להאריך את אשרת השהייה של עובד זר מעל 63 חודשים בנסיבות

<sup>7</sup> זהרה כהן, רכזת תחום בריאות, סיעוד ורווחה במשרד לאזרחים ותיקים, שיחת טלפון, 21 בפברואר 2011.



האלה :

א. כאשר מדובר בעובד מומחה התורם תרומה מיוחדת לחברה או לכלכלה, באישור שר הפנים, בהסכמת שר התמ"ת ולאחר התייעצות עם שר האוצר.

ב. בענף הסייעוד, כאשר העובד הועסק אצל אותו מטופל סיעודי 12 חודשים לפחות, והמטופל מציג חוות דעת של עובד סוציאלי שלפיה ניתוק מהעובד הזר יפגע בו פגיעה חמורה.

לפי נוסח החוק ופסיקת בית-המשפט העליון, כיום אי-אפשר להתיר העסקה של עובד סיעודי זר יותר מ-63 חודשים אלא במקרים החריגים הללו. עם זאת, לאחרונה אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק פרטית (ראה סעיף 3.8) המבקשת לאפשר חריגה מהגבלה זו גם כאשר העובד הזר לא היה מועסק אצל המטופל הסייעודי 12 חודשים במקרים הומניטריים חריגים, על-פי המלצת ועדה בראשות שופט או מי שכשיר להתמנות לשופט. הצעת החוק מאפשרת לקבוע מכסה מרבית של חריגים בחקיקת משנה. שר הפנים והממשלה תומכים בהצעת החוק, בתנאי שהנוסח יתואם עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, כדי לאפשר הארכה של שהות עובד זר בישראל לצורך טיפול במעסיק סיעודי במספר מוגבל של מקרים חריגים שבהם לא נמצאה פתרון הומני אחר לטיפול במטופל הסייעודי.

### 3.3 עמותת "קו לעובד"<sup>8</sup>

בנייר העמדה שהוגש לוועדה לקראת דיון זה עמותת "קו לעובד" מציעה שתי אפשרויות עיקריות לטיפול בבעלי היתר שאפשר להגדירם כמטופלים במצב סיעודי קשה :

**העלאת שכרם של עובדי סיעוד המטופלים במי שמצבם קשה:** כיום עובד זר המועסק אצל מטופל סיעודי משתכר 3,200-3,600 ש"ח בחודש – שכר המינימום לאחר הניכויים המותרים בעבור לינה, כלכלה וביטוח רפואי. עובדים המטופלים במטופל סיעודי הזקוק לסיוע וליווי בשעות היום בלבד, שכרם זהה לזה של אלו שמטופלים במטופל סיעודי מורכב או אצל נכה מונשם הזקוקים לסיוע 24 שעות ביממה.

לפי "קו לעובד" יש מטופלים המתגוררים עם בן זוג או בן משפחה הזקוק גם הוא לטיפול סיעודי, ולעתים יש לו היתר להעסקת עובד זר נוסף והם בוחרים שלא לנצל אותו. כך עובד הסייעודי הזר נאלץ לעבוד בשביל שני מעסיקים.

יצוין כי אגף השיקום במשרד הביטחון קבע שעובדים המועסקים אצל מי שסובלים מנכות קשה יקבלו **תוספת של כ-1,000 ש"ח בחודש לשכרם.**

**חלוקת יום העבודה למשמרות:** בחוזר משרד הבריאות מס' 48/2008, העוסק בטיפול בחולים הזקוקים להנשמה ממושכת, נקבע היקף הצוות הרפואי הדרוש לטיפול ב-12 מטופלים מונשמים: 2 רופאים מומחים; 1.5 פיזיותרפיסט מוסמך; 1.5 מרפא בעיסוק; 1 עובד סוציאלי; 1 אחות אחראית; 1 סגנית אחות אחראית; 10 אחיות מוסמכות; 6 עובדי כוח עזר. כלומר, נקבע שדרוש צוות רפואי של 24 עובדים מנוסים ובעלי ידע רפואי לטיפול ב-12 חולים.

בדרך כלל למהגרי עבודה אין כל רקע או ניסיון בטיפול סיעודי, ודאי שאין להם הכשרה מתאימה לטיפול בנכים מונשמים, במטופלים המוזננים על-ידי זונדה או במטופלים סיעודיים מורכבים. אף על פי כן הם

<sup>8</sup> עידית ליבוביץ', רכזת תחום סיעוד ב"קו לעובד", "העסקת מהגרי עבודה בטיפול סיעודי עבור נכים קשים וסיעודיים מורכבים", מכתב, 26 בפברואר 2011.



אמורים לתפוס לבדם את מקומם של צוותים אלו. יש לקבוע כי הטיפול במטופלים אלו יעשה על-ידי שני מטפלים לפחות, במשמרות, כדי שיקבלו מנוחה וסיוע בשעות עבודתם הארוכות.

אשר לאפשרות להאריך את השהייה בישראל, גבי עידית ליבוביץ' מעמותת "קו לעובד" מציינת כי מהגרי העבודה המועסקים כיום בישראל עד 63 חודשים הם משוללי זכויות כגון הזכות למערכת יחסים זוגית, הזכות להקים משפחה והזכות לכיסוי ביטוח בריאות ממלכתי. אם נבחנת האפשרות לאפשר לעובדים זרים לשהות בישראל כדין יותר מ-63 חודשים, על מדינת ישראל לתת להם מעמד תושב, אשר יגן על זכויותיהם הבסיסיות, עם תום 63 החודשים הראשונים לעבודתם בישראל.

#### 3.4 עמותת "מזור" (נכים לטובת נכים)<sup>9</sup>

בנייר עמדה שהגישה הגב' שמחה בניטה, יושבת-ראש עמותת "מזור", לחבר הכנסת יעקב כ"ץ, מוצע כי רשות ההגירה תקיים מבצע "הלבנה" לעובדים זרים ששוהים בישראל 51 חודשים או יותר ולאחר מות מעבידם או מעברו לבית-אבות נותרו בישראל כעובדים לא חוקיים. לטענת גב' בניטה, אם יוכלו עובדים אלו לקבל אשרה ולעבוד כחוק אצל נכה סיעודי עוד 51 חודשים לפחות, יימצא מענה לבעיית הטיפול בחולים סיעודיים קשים.

#### 3.5 עמותת "קו למעסיק"<sup>10</sup>

עמותת "קו למעסיק" מציעה לבנות קריטריונים לתגמול על טיפול בחולה מורכב, בחולה טרמינלי, בקשיש שגילו מעל 90, בנכה או במשפחה צעירה:

א. לאפשר למטפלים אשר טיפלו בנכים קשים ובמשפחות שהטיפול בהן קשה להאריך את שהותם ב-51 חודשים (מותנה בקבלת חוות דעת מהמטופל האחרון ומעובד סוציאלי על התאמתם ועל רמת השחיקה שלהם).

ב. לתגמל כל עובד שממלא את מקומו של עובד בחופשה או בחופשת מחלה בהארכת השהות שלו בארץ – על כל חודש החלפה שהות נוספת של חודשיים.

ג. לבנות מערכת שכר הדרגתית המותאמת לוותק ולקושי הטיפול.

ד. לבנות קריטריונים שיאפשרו למטפלים במשפחות, בחולים קשים או במצבים רגשיים קשים מסגרות עבודה שיסייעו בצמצום השחיקה, כמו לינה מחוץ לבית ועבודה במשמרות.

#### 3.6 ארגון עובדות הסיעוד ("כוח לעובדים")<sup>11</sup>

איגוד עובדות הסיעוד מודע לקושי של נכים וקשישים סיעודיים להחזיק עובד סיעוד לאורך זמן, משום שעבודה קשה יותר אינה מזכה, על-פי רוב, בתגמול גדול יותר. להערכת האיגוד, הפתרון הראוי, אשר ייטיב עם הן עם המטופל והן עם המטפל, הוא מתן תגמול ראוי על עבודת טיפול קשה יותר. האיגוד מציע נקיטת כמה צעדים, הן בנוגע לעובדים והן בנוגע לבעלי היתר להעסקת עובד סיעוד זר:

<sup>9</sup> שמחה בניטה, יושבת-ראש עמותת "מזור", מכתב לחבר הכנסת יעקב כ"ץ, 9 בינואר 2011.

<sup>10</sup> עמותת "קו למעסיק", "מעבר בין מעסיקים בענף הסיעוד", נייר עמדה לקראת דיון בוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים, 14 בפברואר 2011.

<sup>11</sup> עמדת איגוד מטפלות הסיעוד ("כוח לעובדים"), מכתב, 26 בפברואר 2011.





א. הגדלת התגמול למטפלים בחולים סיעודיים מורכבים: לפי הצעת האיגוד יש להעלות את סכום קצבאות הביטוח הלאומי לנכים ולקשישים סיעודיים מורכבים, כדי שתנאי העבודה של המטפל ישקפו כראוי את מורכבות הטיפול.

ב. מתן היתר העסקה כפול לכל המטופלים הסיעודיים המורכבים. כדי להבטיח שהמטפלים של מטופלים סיעודיים מורכבים יצליחו להתמיד בעבודתם מחד גיסא, והמטופלים יזכו לטיפול ראוי ועקבי מאידך גיסא, יש לתת למטופלים במצב סיעודי מורכב היתר העסקה כפול לצורך העסקת שני עובדים במשמרות. הביטוח הלאומי צריך לוודא שהמעסיקים אכן מנצלים את ההיתר הכפול והעובדים אכן מועסקים במשמרות.

ג. דירוג שכר עולה לעובדי סיעוד כדי לעודד עובדים להתמיד בעבודתם אצל מטופלים סיעודיים מורכבים. הארגון ממליץ להעלות את שכר העובדים בכל שנת עבודה.

ד. האיגוד מתנגד לצעדים שיש בהם משום כבילת העובד הסיעודי הזר למעסיק. הארכת הוויזה למטפלים אשר יועסקו אצל חולים סיעודיים מורכבים תהיה ראויה, לדעתם, רק בתנאים האלה:

1. הידוק הפיקוח על עובדי הסיעוד בסוף תקופת שהייתם אצל המעסיק החוקי האחרון.

2. הארכת פרק הזמן המוקצב לחיפוש עבודה של עובד אשר הועסק אצל מטופל סיעודי קשה לחצי שנה.

### 3.7 ארגון אהב"ה (ארגון הנכים המיוחד)<sup>12</sup>

1. הסברה מצד השגרירויות הישראליות בחו"ל לפני מתן אשרת העבודה בישראל בדבר הזכויות והחובות של המטפל הזר בישראל.

2. חיוב תאגידי כוח אדם לפעול על-פי נוהל ברור הקובע שעליהם לתת את כל המידע הנדרש למטפל הזר על מקום העבודה המיועד לו בישראל כדי למנוע פער בין הרצוי למצוי.

3. אכיפת הנוהל הקובע שאסור למטפל זר לעזוב מטופל מורכב בשלושת החודשים הראשונים לכל הפחות, ואף רצוי להעלות את פרק הזמן לשנה אחת. לטענת ארגון אהב"ה משרד הפנים אינו אוכף נוהל זה.

4. אכיפת הנוהל הקובע שמטפל שמסרב לשלוש עבודות שמציע לו תאגיד כוח אדם הופך למיועד לגירוש, אחרי בדיקה ושימוע ביחידת האכיפה של משרד הפנים. לטענת ארגון אהב"ה משרד הפנים אינו אוכף גם נוהל זה.

5. הארכת אשרת העבודה לפנים משורת הדין של מטפל זר שעבד 51 חודשים ומיועד לגירוש לצורך עבודה אצל מטופל סיעודי מורכב לפי הקריטריונים של משרד הפנים, או אצל מטופל שמתגורר בפריפריה והחליף מטפלים רבים.

<sup>12</sup> ארגון אהב"ה, "סיכום בעיות העובדים הזרים והמעסיקים בתחום הסיעוד בישראל", נייר עמדה, 27 בפברואר 2011.



6. בחינת תלונות שהוגשו למשרד הפנים מצד מעסיקים כנגד מטפלים זרים כדי לקבוע אם לאפשר למטפל בעייתי להמשיך לעבוד בישראל ואם הוא כשיר להמשיך לעבוד בישראל.
7. חתימת הסכם בין המטפל הזר ובין משרד הפנים מייד עם הגעת המטפל הזר ארצה או בעודו בארץ מוצאו. בהסכם זה יפורטו זכויותיו וחובותיו של המטפל הזר בישראל, לרבות הסנקציות שיופעלו עליו בעת הצורך. ההסכם יגביר את תחושת האחריות של העובד הזר למעסיק ואת הציות לחוקי העבודה.
8. הגבלת המטפל הזר לעבודה באזור מסוים כפי שייקבע לפרק זמן של שנה לכל הפחות. הגבלה זו תמנע מהמטפל הזר לנטוש את העבודה ובעיקר – לעבור לעבוד בערים הגדולות, ותמנע זליגה של מטפלים זרים מהפריפריה למרכז.
9. מתן תמריצים למטפלים שבחרים לעבוד בפריפריה או אצל מטופלים בעלי צרכים מיוחדים (כגון מונשמים, חולי CP ומטופלים צעירים שמתגוררים עם בני משפחתם): הסעות מרוכזות לכנסייה ביום המנוחה ביום ראשון; מתן גמלת הסיעוד ישירות למטופל הסיעודי או למטפל הזר בפריפריה והעלאת שכרו של המטפל הזר בהתאמה; פעילות חברתית – הפעלת אולפן ללימוד השפה העברית בפריפריה כדי להקל את התאקלמות של המטפלים הזרים במקום עבודתם (בטבעון, למשל, מופעל אולפן ללימוד עברית לעובדים הזרים בהצלחה רבה במימון של העירייה).
10. הסעות מרוכזות מהפריפריה למרכזי הערים כדי להקל על המטפלים הזרים את החזרה לביתם בעיר הגדולה, שבו הם שוהים ביום המנוחה השבועי שלהם.
11. סיוע במציאת דיור בפריפריה ליום המנוחה השבועי למטפלים הזרים העובדים בפריפריה.
12. שיוך לתאגיד – המטפל הזר יוכל לקבל עבודה רק מהתאגיד שהביא אותו ארצה. כאשר המטפל ישתייך לתאגיד יהיה קל יותר לתאגיד לשבצו בעבודות בפריפריה ובטיפול במטופלים בעלי צרכים מיוחדים. היום מטפל זר שנוטש את המעסיק פונה אל תאגיד מתחרה ומקבל עבודה. בדרך כלל הוא אפילו לא מידע את התאגיד שהוא מתכנן לנטוש את העבודה, ומכין לעצמו מקום עבודה חדש באמצעות תאגיד אחר.
13. קליטת עובדי סיעוד מנפאל, שכן רוב אזרחיה משתייכים לדת ההינדית או הבודהיסטית, ויום המנוחה השבועי שלהם הוא שבת. כמו כן, בדתות אלו אין חובת תפילה ביום ראשון או בכל יום אחר ואין להן מקדשים בישראל (יש לציין כי בשל בעיות של גביית דמי תיווך וריבוי מקרים של חשד לסחר בתנאי עבדות, ניצול וכפייה, וכן חוסר התאמה של העובדים לעבודה בישראל, הופסקה הכנסת עובדים זרים מנפאל).

### 3.8 הצעת חוק פרטית לתיקון חוק הכניסה לישראל (פ/18/2941)<sup>13</sup>

הצעת חוק של חבר הכנסת דוד אזולאי וקבוצת חברי הכנסת מבקשת לתקן את חוק הכניסה לישראל כדי לאפשר לשר הפנים, באמצעות ועדה שימנה, להאריך את תקופת שהייתו החוקית של עובד סיעוד זר

<sup>13</sup> אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2941.rtf>, תאריך כניסה: 21 בפברואר 2011.



מטעמים הומניטריים נוסף על אלו המנויים כיום בחוק הכניסה לישראל בסעיף 3(א)-(ב). הצעה זו קיבלה תמיכה ממשלתית ופטור מחובת הנחה.

בסיכום דיון בוועדה בנושא כישלון הרפורמה בענף הסיעוד ב-10 בינואר 2011 אמר יושב-ראש הוועדה יעקב כץ:<sup>14</sup>

הגישה של מדינת ישראל צריכה להשתנות מקצה אל קצה. במקום לראות איך שומרים על הכסף של המדינה ואחר כך מוציאים במקום אחר, ובמקום להתחיל לייבא לפה אנשים ואחר כך להתמודד אתם, למרות שזה אולי התפקיד שלכם, מדינת ישראל צריכה לאפשר לנכה או לזקן להעסיק עובדים ישראלים ברווחה, שלא יעמדו פה ויבכו ויתלוננו על המעסיק. הוא לא מסוגל להיזי את עצמו והוא צריך להיות מעסיק בדברים שרק בעלי עסקים גדולים הוכשרו לכך. צריך שהמעסיק יקבל מספיק כסף כדי שהוא יוכל להעסיק ישראלים בכבוד. זה יגביר את העבודה בארץ.

#### 4. סיכום ונקודות לדיון

- יש שלוש גישות עיקריות לטיפול בבעיה שנוצרה:
  - א. מתן תמריצים לעובדי סיעוד זרים שיעבדו אצל בעל היתר המוגדר "סיעודי קשה". תמריצים אלו עשויים להיות כספיים, כגון העלאת הקצבה הניתנת ל"סיעודיים קשים", או אחרים, דוגמת הארכת תקופת השהייה של עובד סיעוד זר או "הלבנת" עובד שמועמד להרחקה בתמורה להתחייבות לעבוד אצל מעסיק סיעודי קשה.
  - ב. הטלת הגבלות על בעלי אשרת עבודה בסיעוד במעבר בין קטגוריות העסקה בענף הסיעוד ובין אזורים גיאוגרפיים, או הגבלת מספר המעסיקים שעובד סיעודי יכול להחליף.
  - ג. טיפול בחולים סיעודיים קשים שזקוקים לטיפול במשך 24 שעות ביממה באמצעות עובדים ישראלים, ובתוך כך התאמת הקצבאות הניתנות להם כדי שיוכלו להעסיק עובדים ישראלים במשמרות.
- מהעמדות שהציגו הגורמים הנוגעים בדבר עולה כי בעוד המדינה מעדיפה גישה של הטלת הגבלות, כפי שמעידות החלטות הממשלה והחקיקה הממשלתית, ארגוני מעסיקים וארגונים המייצגים את העובדים הזרים בענף תומכים במתן תמריצים לעובדים.
- גישת התמריצים שונה מגישת ההגבלות, שכן גישת ההגבלות גורמת להפיכה של עובדים זרים בענף ללא חוקיים. עובדים זרים רבים שמאבדים את מעמדם אינם מעוניינים לעזוב את ישראל, ולכן הם מתחילים לעבוד שלא כחוק בענף הסיעוד ובענפים אחרים. עם זאת, תמריצים שניתנו בעבר יצרו בעיות חדשות, למשל האפשרות לעבוד אצל מעסיק סיעודי עד פטירתו תקופה ארוכה מ-63 חודשים הביאה במקרים מסוימים לכך שעובדים זרים עזבו מעביד לאחר 45 חודשים כדי למצוא מעביד שלהערכתם יש סיכוי שיחיה תקופה ארוכה יותר.

<sup>14</sup> אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/zarim/2011-01-10.rtf>, תאריך כניסה: 22 בפברואר 2011.



- כבר כיום מדינת ישראל סופגת ביקורת מגורמים בין-לאומיים על כך שעובדים זרים שוהים בישראל חמש שנים ללא זכויות יסוד כגון הזכות למשפחה או ביטוח בריאות ציבורי. הרחבת מספר המצבים החריגים המאפשרים לעובדים זרים לשהות בארץ יותר מחמש שנים תקשה על מדינת ישראל להסביר מדוע היא רואה באוכלוסייה זו אוכלוסייה זמנית של עובדים זרים ולא מהגרי עבודה.
- השכר שעובדים זרים בסיעוד מקבלים אינו תלוי בחומרת מצבו של מעסיקם ובקשיי העבודה אצלו. בתנאים אלו, ודאי שעובדי סיעוד יעדיפו עבודה קלה ונוחה על עבודה קשה.
- יש לתת את הדעת על הצורך בבחינה של העסקת העובדים הזרים בסיעוד, ובעיקר של שני נושאים:
  - א. הקריטריונים לזכאות לעובד זר, ובכלל זה היקף הזכאות – מכמה שעות בשבוע ועד 24 שעות ביממה.
  - ב. העסקת עובדים ישראלים במקום זרים בענף על השלכותיה הכלכליות, ובכלל זה בחינת צרכים ועלויות.

