

**נייר עמדה**

**השמת מבקשי מקלט בענפי  
תעסוקה רלוונטיים:  
היבטים כלכליים**

**יולי 2016**

המכון להגירה ושילוב חברתי - אנדה ברק-ביאנקו וד"ר דבורה בלום

תחשיבים כלכליים: מכון ERI - אור קרמר ועמית לוונטל

## אינדקס

	<b>1. תקציר</b>	<b>3</b>
	<b>2. מבוא</b>	<b>4</b>
	<b>3. סקירת ספרות</b>	<b>8</b>
8	3.1. השפעות על כלכלת המדינה הקולטת	
10	3.2. תכניות לפיזור אוכלוסייה של מדינות אחרות - למידה מניסיון של אחרים	
	<b>4. מודל כלכלי</b>	<b>12</b>
14	4.1. גידול בתוצר בענפי הבינוי, החקלאות והמלונאות	
15	4.2. עלייה בהכנסות ממיסים וביטוח לאומי	
16	4.3. צמצום גירעונות בבתי חולים	
	<b>5. סיכום</b>	<b>18</b>
18	5.1. תיאור הבעיה	
18	5.2. מעגלי השפעה	
19	5.3. הצעה למדיניות	
19	5.4. תיאור הפעולות	
19	5.5. תוצאות רצויות (לא כלכליות)	
20	5.6. תועלות כלכליות	
	<b>6. המלצות</b>	<b>21</b>
	<b>7. מקורות</b>	<b>22</b>
24	נספח א': ביזור מבקשי המקלט לפי יישוב, 2012	
25	נספח ב': מסקנות והמלצות צוות ה-IMF	
28	נספח ג': אופן חישוב הגידול בייצור	
30	נספח ד': אופן חישוב צמצום הגירעונות בבתי החולים	

## 1. תקציר

בנייר עמדה זה אנו מבקשות להניח את היסודות לתוכנית רב שנתית במסגרתה יועסקו מבקשי מקלט מאריתראה וסודן השוהים בישראל תחת הגנה זמנית,<sup>1</sup> במספר ענפי תעסוקה ייחודיים ומוגדרים מראש בהם חסרות ידיים עובדות. בהצעה זו אנו מתייחסות לענפי החקלאות, הבניין והמלונאות. במסגרת התכנית יוענקו למועסקים אשרות עבודה המקנות זכויות סוציאליות וביטוח בריאות וכמו כן "חסינות" מפני האפשרות להישלח למתקן חולות, כל זאת למשך כל תקופת ההעסקה. בשלב הראשון, אנו מציעות להפעיל פיילוט שיכלול 2,500 מבקשי מקלט בלבד, אשר יורחב בהדרגה, על-פי הצורך ובהתאם להצלחתו עד להעסקתם של 25,000 מבקשי מקלט בשלב השני.

מסמך זה יתמקד **בתרומה הכלכלית הישירה** הצפויה מהפעלת התוכנית המוצעת:

- הגדלת התוצר השנתי של כלל הענפים בהם יועסקו מבקשי המקלט.  
**314 מיליון ש"ח** בשנה<sup>2</sup> בשלב הפיילוט, **3.3 מיליארד ש"ח** בשנה בשלב השני.
- גידול בהכנסות המדינה מתשלומי מס הכנסה.  
**11.6 מיליון ש"ח** בשנה בשלב הפיילוט, **119.6 מיליון ש"ח** בשנה בשלב השני.
- גידול בהכנסות המוסד לביטוח הלאומי.  
**0.6 מיליון ש"ח** בשנה בשלב הפיילוט, **6.3 מיליון ש"ח** בשנה בשלב השני.
- הקטנת החובות האבודים של בתי החולים.  
כ- **1 מיליון ש"ח** בשנה בשלב הפיילוט, **10.3 מיליון ש"ח** בשנה בשלב השני.

מעבר ליתרונות הכלכליים הישירים שצוינו ואשר יפורטו בהרחבה בנייר זה, התוכנית המוצעת מאפשרת לפזר גיאוגרפית את אוכלוסיית מבקשי המקלט שכיום מתרכזת בעיקר בשכונותיה הדרומיות של העיר תל אביב-יפו ובשכונות מוחלשות בערים גדולות נוספות. לצעד שכזה השפעה משמעותית על רווחתם של התושבים הוותיקים בשכונות כמו גם השפעה כלכלית עקיפה הנגזרת מהקטנת העומס על התשתיות העירוניות ופוטנציאל לגידול בפעילות הכלכלית של הישובים הפריפריאליים כתוצאה מעלייה בביקוש לסחורות, שירותים ודיור.

<sup>1</sup> אשרה (א25) לפי חוק הכניסה לישראל

<sup>2</sup> אלא אם צוין אחרת, כל הסכומים הנקובים במסמך זה הם במחירי 2014.

## 2. מבוא

המשק הישראלי מתמודד מזה עשרות שנים עם מחסור בידיים עובדות, בעיקר בענף הבניין והחקלאות. לאחר מלחמת ששת הימים המשרות החסרות בענפים אלה אוישו על-ידי עובדים פלסטינים מיהודה ושומרון ומרצועת עזה, אולם בעקבות האינתיפאדה הראשונה והחשש מפיגועי טרור הוגבלה תנועתם של פלסטינים למדינת ישראל ונוצר מחסור חמור בעובדים. מצב זה אילץ את מקבלי החלטות למצוא פתרונות חלופיים לעובדים הפלסטינים שהפסיקו לפקוד את מקומות העבודה על רקע המצב הביטחוני, וכך ממשלת ישראל התירה את הבאתם של מהגרי עבודה לענפי החקלאות והבניין (Raijman & Kemp, 2010).

גם כיום, למרות הבאתם של מהגרי עבודה המועסקים בחקלאות ובבניין,<sup>3</sup> עדיין קיים מחסור של אלפי עובדים בענפים אלה כמו גם בענף המלונאות. תימוכין לכך ניתן למצוא באישור החריג של הממשלה מיוני 2014 להעסקת 1,500 עובדים מירדן במלונות באילת בעקבות אזהרת המלונאים מפני קריסת הענף,<sup>4</sup> או בתביעת החקלאים לפיצויים בגין "הפסדים כלכליים רבים" שנגרמו כתוצאה ממחסור של אלפי עובדים בחקלאות,<sup>5</sup> או בהיתר הממשלתי מספטמבר 2015 להבאת 20,000 פועלי בניין מסין שלא במסגרת ההסכמים הבי-לטרליים. בהקשר לכך טען שר האוצר משה כחלון שתוספת זו לענף הבניין "תביא לצמצום משך הבניה הממוצע של בניינים גבוהים, ותוריד את עלות הבנייה לקבלן בכ-50,000 שקל לדירה".<sup>6</sup> אם כן, למרות שכיום מועסקים בחקלאות ובבניין כ-30 אלף מהגרי עבודה, ענפים אלה עדיין סובלים מתת איוש בדומה לענף המלונאות, שהיה בין הראשונים לקלוט לעבודה את מבקשי המקלט שהגיעו לישראל.<sup>7</sup>

משנת 2005 ואילך החלו עשרות אלפי מבקשי מקלט לחצות רגלית ובאופן לא חוקי את הגבול המשותף עם מצרים וביקשו בישראל מקלט מתוקף החוק הבינלאומי.<sup>8</sup> לנכנסים לישראל ניתנה "הגנה קולקטיבית" ואשרת שהייה זמנית לפי סעיף 2א (5) לחוק הכניסה לישראל הניתנת למי שנמצא בישראל ללא רישיון ישיבה והוצא כנגדו צו הרחקה.<sup>9</sup> את האשרה יש לחדש מדי מספר חודשים והמחזיק בה אינו זכאי לזכויות בריאות, זכויות סוציאליות ואף לא לזכות לעבוד.<sup>10</sup> אם כן, מבקשי המקלט זוכים להגנה בפני גירוש והחזרה לארץ המוצא, אך לא מעבר לכך.<sup>11</sup> כפי שניתן לראות בתרשים 1, מספר הנכנסים הגיע לשיא בשנת 2011, עת הגיעו לישראל מעל 17 אלף מבקשי מקלט בשנה, אך ירד בצורה חדה החל ממחצית 2012 עם השלמת הגדר לאורך הגבול עם מצרים, כאשר מאז נכנסים לישראל רק עשרות בודדות של מבקשי מקלט. נכון לסוף 2015 שוהים בישראל כ-43 אלף מבקשי

<sup>3</sup> נכון לסוף שנת 2015 שוהים בישראל 77.2 אלף מהגרי עבודה כחוק. כ – 30% מועסקים בחקלאות וכ- 10% בענף הבניין (רשות האוכלוסין וההגירה, 2015)

<sup>4</sup> <http://www.themarker.com/consumer/tourism/1.2353199> וגם [http://passportnews.co.il/article\\_9423](http://passportnews.co.il/article_9423)

<sup>5</sup> <http://israel.agrisupportonline.com/news/csv/csvread.pl?show=5487&mytemplate=tp2>

<sup>6</sup> <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4702336,00.html>

<sup>7</sup> ראשוני מבקשי המקלט החלו לעבוד בענף המלונאות ב-2007, בעקבות הפנייה של גורמי צבא. ראו

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000757599>

<sup>8</sup> ישראל חתומה על האמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951 ועל הפרוטוקול שהתווסף בשנת 1967.

<sup>9</sup> יוצאים מכלל זה כ- 500 דרפורים להם ניתנה אשרת תושב זמנית וכ- 2,500 אריתראים שקיבלו אשרת עבודה.

<sup>10</sup> בתחום ההעסקה מתקיימת מדיניות "אי-אכיפה" המעוגנת בהחלטת הממשלה מס' 3936 מ-11/12/2011 ובתשובת המדינה

לבית-המשפט העליון בשבתו כב"ץ בתיק מס' 6312/10. לעניין זה ראו

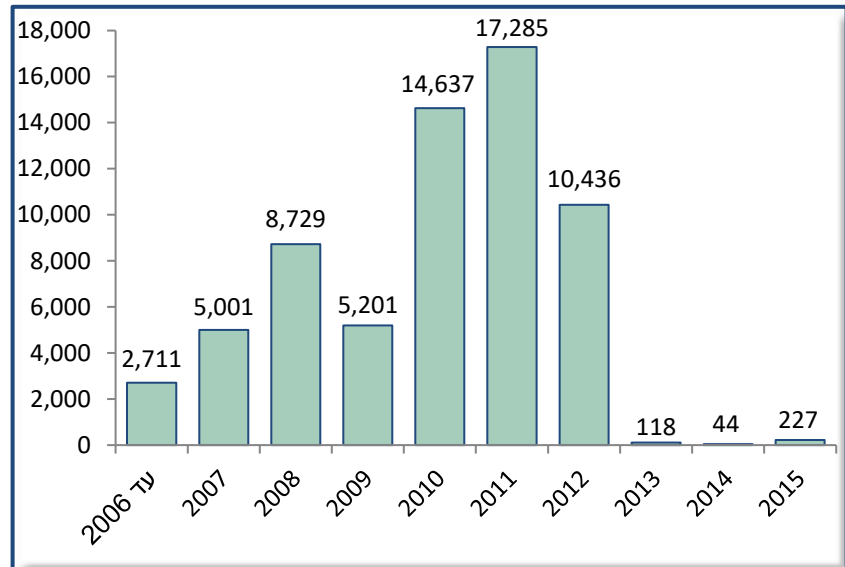
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03008.pdf>

<sup>11</sup> סעיף 33 לאמנה הבינלאומית בדבר מעמדם של הפליטים אוסר על המדינה הקולטת לגרש או להחזיר פליט/מבקש מקלט

לגבולות של מדינות בהן החיים שלו או חירותו יהיו נתונים בסכנה.

מקלט, מתוכם 92% מאריתריאה או סודן (רשות האוכלוסין וההגירה, 2016). הרוב המכריע של מבקשי המקלט הוא גברים בגירים בגילאי עבודה המסוגלים פיזית לשרוד את הדרך הקשה והמסוכנת.<sup>12</sup> הנתונים מראים שמתוך 27,626 אנשים שנכנסו לישראל בשנים 2010-2011, כ-85% היו גברים בגירים והיתר נשים בגירות וקטינים (נתן, 2011).

**תרשים 1: מספר נכנסים דרך הגבול עם מצרים, 2006-2015**



(מקור: רשות האוכלוסין וההגירה, 2015)

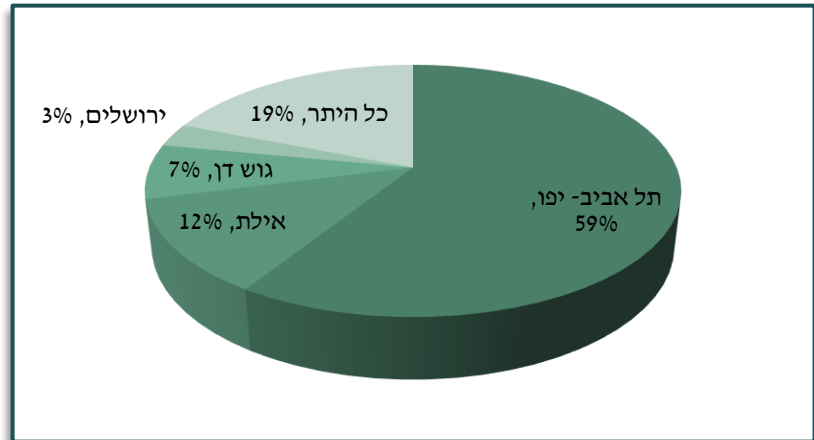
אין בנמצא סטטיסטיקה עדכנית לגבי הפיזור הגאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל. מנתונים הנכונים לשנת 2012 עולה כי למעלה ממחצית מבקשי המקלט התגוררו בתל אביב-יפו, כאשר רובם המכריע מרוכז בשכונות הדרומיות של העיר. גם יתר מבקשי המקלט מתגוררים בישובים עירוניים בהם אילת, ערד וירושלים (ראו נתונים מפורטים בנספח א'). ראש אגף זרים ברשות האוכלוסין וההגירה העיד שאכן מבקשי המקלט בישראל מתרכזים בישובים העירוניים על שום זמינות מקורות הפרנסה (נתן, 2012), הערכה הנתמכת על ידי הספרות הענפה הקיימת בתחום. אמנם במהלך השנים 2006 ו-2007 נעשו ניסיונות להפנות מבקשי מקלט שיצאו ממשמורת לישובים כפריים ולהעסיקם בעבודות החקלאות השונות, אולם ניסיונות אלו כשלו בעיקר על רקע התגמול העושה שהיה נמוך משמעותית מהאלטרנטיבות.<sup>13</sup> תרשים 2 מתאר את הפיזור הגאוגרפי באחוזים על סמך נתונים משנת 2012. על בסיס דו"ח המומחים על הגירה לשנת 2015 (Nathan, 2015) חלוקה זו נכונה גם כיום, כאשר רוב מבקשי המקלט עדיין מתגוררים באזור המרכז בכלל ובשכונותיה הדרומיות של תל אביב-יפו בפרט,

<sup>12</sup> לפי וורגפט (2015) אחת הסיבות למיעוט נשים נובעת מכך שהגברים הם שיצאו ראשונים למסע מתוך ההנחה שאחרי שיקבלו מעמד חוקי במדינה אליה יגיעו יוכלו לצרף אליהם את נשותיהם, בדומה למבקשי המקלט שהגיעו לארה"ב ולקנדה.

<sup>13</sup> מבוסס על תצהיר של גבי סיגל רוזן מהמוקד לפליטים ולמהגרים שהייתה אחראית על איתור חלופות מעצר למבקשי מקלט מאריתריאה וסודן בישובים חקלאיים ברחבי הארץ. התצהיר מצוי בידי הכותבות.

אזור שהחל להתהוות כמובלעת אתנית עוד מתחילת שנות התשעים עת הגיעו ראשוני מהגרי העבודה לישראל (שנל, 1999).

תרשים 2: פיזור גאוגרפי של מבקשי מקלט בישראל, 2012



(מקור : נתן, ג. (2012). פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, ירושלים)

ריכוז מבקשי המקלט בשטח גאוגרפי מצומצם שאינו ערוך להיקף גדול של דיירים יוצר עומס על התשתיות והשירותים הציבוריים של העיר. ב-2013 העריך מנהל אגף השכונות והרבעים בעיריית תל אביב-יפו את העלויות הנגרמות מהנטל העודף על התשתיות ביותר מ-100 מיליון שקלים בשנה הכוללים בין היתר פינוי אשפה, היטלי הטמנה, ומניעת הידרדרות של כבישים, מדרכות, ביוב ותשתיות פיזיות אחרות (הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים 2013). הצפיפות הרבה והתחרות על משאבים ציבוריים המוגבלים גם כן, יוצרים חיכוכים תמידיים בין תושביהן הוותיקים של השכונות למבקשי המקלט שהופכים מעת לעת לאירועים אלימים.<sup>14</sup> רבים מהתושבים הוותיקים מדווחים על פגיעה ברווחתם ובתחושת הביטחון האישי בעקבות ריכוז מבקשי המקלט בשכונתם.

כאמור, מבקשי המקלט מאריתראה וסודן "נהנים" מ"הגנה קבוצתית". מעמד זה מאפשר את המשך שהייה בישראל אך אינו מקנה זכויות כלשהן ובכלל זה הזכות לעבוד, למרות מדיניות "אי-אכיפה" כלפי המעסיקים המתקיימת בתחום. המצב העמום של סטטוס התעסוקה של מבקשי המקלט מהווה כר פורה להעסקה פוגענית המפרה את חוקי העבודה תוך ניצול מעמדם הרעוע ופגיעותם של מבקשי המקלט. רבים ממבקשי המקלט מועסקים באופן לא פורמלי: ללא חוזה חתום, בשעות רבות מהמותר, בשכר נמוך משכר מינימום, ללא הפרשות סוציאליות וללא ביטוח בריאות תוך פגיעה בזכויותיהם ובתשלומים להם הם זכאים על פי חוק (נתן, 2010א; נתן, 2011; ברק-ביאנקו, 2013).

אין בנמצא נתונים סטטיסטיים לגבי מיצוי זכויות העבודה של מבקשי המקלט בישראל אולם מדין וחשבון של בנק ישראל (2015) אודות העסקה של עובדים פלסטינים ללא היתר עבודה בענף הבניין, עולה כי 73% הועסקו

<sup>14</sup> לקריאה מורחבת על התחרות על משאבים ציבוריים ראו למשל: Sabar & Rotbard (2015). לקריאה מורחבת על רמת האלימות ראו דו"ח נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02625.pdf>

ללא חוזה עבודה ורק 1% מהמועסקים דיווחו על הפרשות סוציאליות. אנו מניחים שתנאי ההעסקה של מבקשי המקלט לא שונים מהותית מאלו של העובדים הפלסטינים ורבים מהם מועסקים באופן לא מוסדר, מצב המשפיע ישירות על תקבולי המדינה ועל תקבולי המוסד לביטוח לאומי. בנוסף, היעדר ביטוחי בריאות מטיל את עלות הטיפול הרפואי על בתי החולים המדווחים על גירעונות שנתיים של עשרות מיליוני שקלים (משה, 2013).

בשנת 2014 פורסם על ידי קואליציה של ארגונים בינלאומיים הפועלים לקידום זכויות העבודה של פליטים ומבקשי מקלט דו"ח העוסק בזכויות התעסוקה, הזכות להתפרנס והזכות להגנה משפטית בתחום העבודה (Asylum Access and the Refugee Work Rights Coalition, 2014). על אף שהצעה זו שלנו אינה עוסקת בפן המשפטי של התעסוקה חשוב לציין כי הזכות לעבוד היא זכות יסוד העומדת לכל אדם ומעוגנת באמנה בדבר מעמדם של פליטים מ-1951 ובאמנות בינלאומיות אחרות כגון ICESCR.<sup>15</sup> גם הוועדה לענייני הגירה שמונתה על ידי מועצת אירופה יצאה בקריאה למדינות החברות לאפשר אינטגרציה מלאה של פליטים בשוק העבודה של המדינה המארחת ובכך לממש את הזכות לעבוד (Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2012). מתוך אלה עולה שחובת המדינה לאפשר למבקש המקלט ולפליט להתקיים בכבוד ולדאוג לצרכיו ורווחתו במידה והמדינה אינה נוטלת על עצמה את האחריות למדור ומחיה.

המדינה פתחה את מתקן "חולות" שבנגב ב-2013 בעקבות תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות.<sup>16</sup> מאז תחילת 2016 נמצא מתקן זה בתפוסה מלאה ורב הזמן שוהים בו 3,360 איש, כולם גברים בגירים בגיל העבודה. שירות בתי הסוהר העריך ביוני 2014 את העלות השנתית של אחזקת כל מבקש מקלט במתקן חולות ב-25 אלף שקלים והעלות הכוללת של הפעלת המתקן היא מעל 100 מיליון ש"ח בשנה.<sup>17</sup> אין מסמך זה מניח כי מתקן "חולות" ייסגר ואין הוא מדמה שלא יהיו מבקשי מקלט שישהו בו. יחד עם זאת, אנו חושבות שהעלות הכרוכה באחזקתם של למעלה מ-3,000 מבקשי מקלט במדבר למשך 12 חודשים מהווה פרספקטיבה מתאימה לבחינת ההצעה שלנו.

לסיכום, מחד, המשק הישראלי חסר ידיים עובדות בעיקר בענפי החקלאות, הבניין והמלונאות, ענפים בהם עובדים ישראלים אינם רוצים לעבוד. אמנם עבור ענפי החקלאות והבניין הממשלה מתירה הבאת מהגרי עבודה אולם מספר העובדים המגיעים אינו עונה על הביקוש. מאידך, שוהים בישראל מעל 43 אלף מבקשי מקלט, הרוב המוחלט בגיל העבודה, אשר להערכתנו מועסקים בעיקר באופן לא פורמלי בעבודות מזדמנות או עבודות בלתי מקצועיות אחרות. הצעתנו להעסקת מבקשי מקלט בענפי החקלאות, הבניין והמלונאות נובעת מהפער בין המחסור בעובדים לבין אי מימוש ההיצע של כוח העבודה בישראל, וגם נותנת מענה לייצוג העודף של מבקשי המקלט בישובים העירוניים בכלל ובשכונות הדרומיות של תל אביב בפרט.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> ICESCR (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) - האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות היא אמנה רב-צדדית שאושרה על-ידי האספה הכללית של האו"ם ב-16 בדצמבר 1966 ומחייבת לפעול למען הענקת זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות לשטחים ללא שלטון עצמי וליחידים לרבות זכויות העבודה, זכויות בריאות, חינוך, ואת הזכות לרמת חיים נאותה. ישראל חתמה על האמנה ב-1966 ואשררה אותה ב-1991.

<sup>16</sup> לקריאת החוק ראו [https://www.nevo.co.il/law\\_word/Law15/memshala-817.pdf](https://www.nevo.co.il/law_word/Law15/memshala-817.pdf)

<sup>17</sup> ראו <http://www.haaretz.co.il/news/education/premium-1.2361467>. כל זאת בנוסף לכחצי מיליארד ש"ח עלות ההקמה של המתקן (ראו סעיף 174 בתגובת המדינה בבג"ץ 8425/13 גבריסלאסי ואחי' נ' כנסת ישראל, 11.03.2014)

<sup>18</sup> בהקשר זה נציין את הצעת החוק משנת 2015 של חה"כ מירב מיכאלי ואחרים שמטרתה שיקום שכונות דרום תל-אביב ומתן תמריצים לפיזור גאוגרפי של מבקשי המקלט. (1545/פ)

### 3. סקירת ספרות

תת פרק זה יציג (1) ספרות הדנה בהשפעות ובהשלכות ההגירה על כלכלת מדינת היעד ויסקור (2) מחקרים המתמקדים בתוכניות לפיזור אוכלוסיית פליטים ומבקשי מקלט שיושמו במדינות שונות בעולם.

#### 3.1. השפעות על כלכלת המדינה הקולטת

ההשפעות המאקרו כלכליות של ההגירה על המדינה המארחת נחקרות באינטנסיביות והשאלה האם מהגרים מהווים נטל כלכלי או תועלת עבור מדינת היעד עולה לעיתים קרובות. הספרות הענפה הקיימת בנושא נסובה סביב שלוש סוגיות עיקריות ;

הסוגיה הראשונה, בה מתמקד המחקר, בוחנת את ההשפעה של ההגירה על שוק העבודה המקומי. קרי, ההשלכות הנובעות מהצטרפות מהגרים לשוק העבודה על שכר העבודה ועל הזדמנויות התעסוקה של העובדים המקומיים. סוגיה זו היא אחת הדאגות המרכזיות בכל דיון ציבורי בנושא ההגירה. אך למרות האמונה הרווחת שמהגרים "לוקחים" את מקומות העבודה של ילידי המקום, ואף-על-פי שהשיח הפוליטי-תקשורתי לעיתים קרובות מתמקד בנזקים שכביכול גורמת ההגירה לשוק התעסוקה המקומי, אין לתפיסה זו תימוכין ברוב המחקרים האמפיריים (e.g. Dustmann et. al., 2005).

בורחס, כלכלן ההגירה המוביל בארה"ב מדמה את ההגירה כ'*grease on the wheels of the labor market*' (Borjas, 2013), ואילו Friedberg & Hunt (1995), במחקרן המצוטט בהרחבה, מוכיחות שלא קיימת ירידה בשיעור תעסוקה של העובדים המקומיים כתוצאה מהצטרפותם של עובדים מהגרים למעגל התעסוקה. באמצעות ניתוחים אמפיריים של המשק האמריקאי ושל משקים אחרים הן טוענות שירידה בשכר של העובדים המקומיים אפשרית, אך היא תהיה מזערית ותתרחש רק בענפי תעסוקה בהם המהגרים והמקומיים יתחרו על אותן משרות ורק במידה ותהיה כניסה מסיבית של מהגרים לענפים הללו. מחקר של ה OECD (2014) בקרב המדינות החברות מעלה שמהגרים אינם מתמודדים על אותם מקומות העבודה עם התושבים המקומיים אלא תופסים משרות שאין להן ביקוש ואשר אינן נחשקות על-ידי האוכלוסייה המקומית, ובכך תורמים ליציבותו וגמישותו של שוק העבודה. סקר של "המועצה לענייני פליטים של אוסטרליה" מצא כי לפליטים הנקלטים במדינה ישנו תפקיד חיובי בשוק העבודה: הם נותנים מענה למחסור בידיים עובדות בענף החקלאות, כמו גם מהווים תשובה לירידה באוכלוסייה המקומית שחווים אזורי הפריפריה באוסטרליה (Refugee Council of Australia, 2010).

הסוגיה השנייה בה מתרכזים המחקרים דנה בהשפעתה של ההגירה על הצמיחה של המשק המקומי ועל התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג). בורחס טען שהנוכחות של מהגרים (חוקיים ולא חוקיים) בשוק העבודה האמריקאי "מצמיחה" את התוצר הלאומי ב – 11% כל שנה, כלומר 1.6 טריליון דולר לשנה (Borjas, 2013). מחקר שעקב אחר ההשפעה של ההגירה על הצמיחה הכלכלית של 22 מדינות ה OECD בין השנים 1996-2006 מצא השפעה חיובית (אף כי קטנה) של ההגירה על הצמיחה במדינות אלה הנובעת מהגידול בפריון ומהעלייה במאגר ההון האנושי במדינה (Boubtane et al., 2013). בנוסף, עקב התמהיל הדמוגרפי של המהגרים ומשום שרובם בגיל



העבודה, הם משפרים את מדד התלות במדינה המארחת ואת היחס בין האוכלוסייה הפרודוקטיבית והעובדת לאוכלוסייה שהיא מחוץ למעגל העבודה (Gagnon, 2014).<sup>19</sup>

הסוגיה השלישית בה עוסקת הספרות היא ההשפעה הפיסקלית של ההגירה, או במילים אחרות האם מהגרים מעמיסים על הקופה הציבורית. מחקר שנערך בקרב מדינות ה-OECD האירופיות, כמו גם אוסטרליה, קנדה וארה"ב, מעלה שהתרומה נטו של מהגרים עובדים לקופה הציבורית היא חיובית ושסך המיסים הנגבים גבוה מעלות ההטבות שהמדינה מקנה להם (OECD, 2013). זאת ועוד, ככל שגיל המהגרים העובדים נמוך יותר, התרומה המצטברת לקופת המדינה גבוהה יותר (שם). באופן זה, העסקה פורמלית מהווה אמצעי יחיד ומשמעותי ביותר לגביית מיסים מאוכלוסיית המהגרים וכלי יעיל להעברת כספים ל"קופה הציבורית". לכן, ככל שהמועסקים המהגרים ישתלבו בשוק העבודה הראשוני במדינה המארחת וככל ששכרם יהיה גבוה יותר ותואם לכישורים ולהשכלה, הכנסות המדינה ממסים יגדלו והתרומה הפיסקלית תהיה גבוהה יותר.

מידת ההשפעה הכלכלית של ההגירה עניינה גם את Refugee Services Collaborative of Greater Cleveland (RSC), ארגון גג של עמותות הפועלות בקרב פליטים באזור העיר קליבלנד אוהיו, בארצות הברית. בעקבות הגעתם של כ- 4,500 פליטים בין השנים 2000-2012 ביקש הארגון לבדוק את התרומה של אוכלוסייה זו לכלכלה המקומית. נמצא שבשנת 2012 הפעילות הכלכלית של הפליטים שנקלטו במחוז יצרה הכנסות של כ- 48 מיליון דולר והוסיפה 650 מקומות עבודה חדשים.<sup>20</sup> עוד נמצא שההשפעה הפיסקאלית הנגזרת מגביית מיסים הייתה – 2.7 מיליון דולר בשנה. הספרות מדגישה את התרומה המשמעותית שיש לפליטים על כוח העבודה המקומי ועל הפיתוח הכלכלי בטווח הארוך, גם אם בטווח הקצר קליטתם נושאת עלויות כספיות. תפיסה זו עומדת גם בבסיס הדוח של קרן המטבע הבינלאומי המנתח את ההשלכות הכלכליות הצפויות כתוצאה מגלי ההגירה האחרונים המגיעים לאירופה (Aiyar, et al., 2016). להערכת כותבות הדו"ח, בטווח הזמן הקצר צפוי שתירשם עלייה מתונה בתוצר המבטאת את ההרחבה התקציבית (פיסקאלית) הקשורה בתמיכה במבקשי המקלט לצד העלייה בהיצע כוח העבודה עם כניסתם לשוק העבודה. ההשפעה לטווח הבינוני והארוך תלויה באופן ומידת ההשתלבות בשוק העבודה; ככול ששילובם בשוק העבודה מהיר יותר כך תרומתם הכלכלית גדולה והסיכוי שהם יתרמו לתקציב הציבורי הודות לתשלומי מיסים, גבוה יותר.<sup>21</sup> ניסיון העבר מלמד כי למרות החששות מצד עובדים מקומיים בנוגע לפגיעה בשכרם ותעסוקתם, השפעות שכאלו הן מוגבלות וזמניות, אם אכן קורות.

לסיכום, הספרות הדנה בהשפעות הכלכליות של הגירה על כלכלת המדינה המארחת טוענת להשלכות חיוביות על המדדים המאקרו כלכליים, בעיקר בטווח הבינוני והארוך. הדבר מתבטא בעלייה בתוצר המקומי, שיפור המאזן הפיסקאלי, הגמשת שוק התעסוקה ושיפור היחס בין האוכלוסייה הפרודוקטיבית לאוכלוסייה שהיא

<sup>19</sup> מדד התלות (dependency ratio) – מודד את היחס בין אלה שאינם משתתפים בכוח העבודה (הגורם התלוי) לאלה שכן משתתפים (הגורם הפרודוקטיבי).

<sup>20</sup> ההשפעה חושבה לפי שלושה מעגלים: (1) הוצאה ישירה הנובעת מצריכה של משקי בית של פליטים, עסקים בבעלות פליטים והוצאות ארגוני הפליטים (2) הוצאה עקיפה כגון משרות והוצאות בשרשרת האספקה של שלושת מחוללי ההוצאה הישירה (3) הוצאה מושרה כגון הוצאות של עובדים במעגל ההשפעה הישירה. לקריאת הדו"ח ראו

<http://www.hias.org/sites/default/files/clevelandrefugeeconomic-impact.pdf>

<sup>21</sup> אנו ממליצות למקבלי החלטות, לעשות שימוש במסמך שחיברו חברי ה-IMF על מנת ללמוד לעומק על ההשפעות האפשרויות של השתלבות מבקשי מקלט בשוק העבודה. בנספח ב' מצורף פרק המסקנות וההמלצות של כותבי המסמך כלשונו.

מחוץ לכוח העבודה. אולם תנאי מפתח ליהנות מהיתרונות הכלכליים של ההגירה הוא שילובם המהיר של המהגרים בשוק העבודה המקומי והעסקתם הפורמלית.<sup>22</sup>

### 3.2. תכניות לפיזור אוכלוסייה של מדינות אחרות - למידה מניסיון של אחרים

בסוף המאה ה-20 ובתחילת שנות האלפיים הופעלו על ידי מספר מדינות בעולם תכניות לפיזור גאוגרפי של פליטים, שנועדו להתמודד עם הפריסה המרחבית הלא שווה בין הערים הגדולות לפריפריה. חלוקת הנטל, שהיא עיקרון בסיסי בקליטת מבקשי מקלט ברמה הבינלאומית, אומצה כאבן פינה במדיניות הפנים וכמענה לריכוזים האתניים הגדולים בערים המרכזיות שעוררו אווירה ציבורית עוינת ויחס שלילי כלפי הפליטי (Andersson, 2003) זאת ועוד, המדינות שאימצו מדיניות של פיזור גאוגרפי ציפו שהדבר יאיץ את השתלבותם החברתית-כלכלית של הפליטים במדינה המארחת. כפי שנתאר בהמשך, רוב התוכניות הללו לא צלחו בעיקר בגלל אי-התאקלמות של הפליטים במקומות החדשים; התוכניות השונות דגלו בפיזור הפליטים בקבוצות קטנות בכדי להקל על האינטראקציה במקומות החדשים. בפועל הדבר הביא לבידוד כפול של הפליטים, הן מהקהילה האתנית והן מחברת הרוב בישובים החדשים. גם ארגוני הסיוע לפליטים שילמו את מחיר מדיניות הפיזור; הכורח להנגיש את השירותים לקהילות רבות ומרוחקות ללא תוספת משאבים החליש אותם והשפיע על איכות פעילותם (Griffiths et al., 2006; Zetter et al., 2005).

שבדיה הנהיגה תכנית פיזור בין השנים 1985-1994 לאור הריכוז האתני של מהגרי עבודה ופליטים בערים גדולות. בתחילה הכוונה הייתה לפזר פליטים בין 60 רשויות מקומיות שונות שנמצאו מתאימות מבחינת מצב שוק העבודה ומערכת החינוך. עם זאת, הגידול במספר מבקשי המקלט בסוף שנות ה-80 הוביל להכללת כמעט כל הרשויות המקומיות במדינה בתוכנית הפיזור, כאשר הקריטריונים של עבודה וחינוך הוחלפו בקריטריון של זמינות דיור הולם. שינוי זה הוביל לכך שפליטים רבים יושבו במקומות ללא היצע מספיק של מקומות עבודה. מחקר שהתמקד בפליטים שהגיעו למדינה בשנים 1990-1991 מצא שלישוב במקומות ללא עבודה זמינה הייתה השפעה ארוכת טווח והפליטים במסגרת התוכנית נטו לסבול מאבטלה גם עשור מאוחר יותר (Zenou et al., 2010).

דנמרק החלה להפעיל תכנית לפיזור גיאוגרפי בשנת 1986 במטרה לפזר את מעמסת הקליטה בין המחוזות השונים, לעודד את סיכויי ההשתלבות של הפליטים בחברה הדנית ולצמצם את הקסנופוביה הגואה. התוכנית כללה שיכון הפליטים בדיור ציבורי ו"סל קליטה" שהכיל לימודי שפה, אזרחות והכשרה מקצועית (Damm, 2005). בפועל, מכיוון שהפרמטר המוביל היה דיור ציבורי פנוי, הפליטים לא פוזרו באופן אחיד אלא הופנו

<sup>22</sup> בהקשר זה נציין את פועלה של ראש עיריית בוליטמור -סטפני רולינגס-בלייק - לעידוד הגעתם של פליטים לעיר. העירייה ייסדה משרד לטיפול במהגרים ובפליטים לצמצום הסחבת הביורוקרטית בעניינם ובתוך כך גם עזרה בהכשרות לתעסוקה ותמיכה פיננסית. צעדים אלה, הנובעים ממניעים כלכליים, נועדו להגדיל את מספר הפליטים הנקלטים בעיר, כמו גם לשמר את הפליטים הנמצאים ולמנוע את עזיבתם. רולינגס-בלייק הצטרפה ל-17 ראשי ערים נוספים בקריאה לנשיא ברק אובמה להגדיל משמעותית את מכסת הפליטים במדינה. לקריאה נוספת ראו <http://www.economist.com/news/united-states/21677240-hardscrabble-baltimore-finds-kindness-brings-its-own-rewards-city-wants-more>

לישובים החלשים יותר בדנמרק. כאן הם עוררו עימותים קשים על המשאבים הציבוריים ורגשות שטנה ועוינות. הפליטים עצמם חשו מבודדים ומודרים חברתית והתלוננו על הנתק מהקהילה האתנית התומכת (Wren, 2003). תוכנית הביזור הופסקה ב 1998 .

בריטניה מיישמת מאז שנות ה – 2000 מדיניות ביזור בעקבות 'חוק ההגירה והמקלט 1999'<sup>23</sup> במטרה לשחרר את הלחץ החברתי ואת ביקוש היתר לדיור בדרום מזרח אנגליה (לונדון רבתי), אזור בו רוב המהגרים ומבקשי המקלט התרכזו באופן ספונטני. במסגרת התוכנית מבקשי מקלט משוכנים בדיור ציבורי ברחבי המדינה ללא אפשרות בחירה וללא התחשבות בפרמטרים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים שלהם או של הקהילה המקומית (Stewart, 2011). בדומה לדנמרק, בפועל יעדי הביזור נבחרים לפי זמינות הדיור ולא לפי נוכחותה של קהילה אתנית במקום. הדבר הוביל לריכוזם של מבקשי המקלט בישובים מקופחים חברתית בעלי אחוזי אבטלה גבוהים בהם הם התקבלו בעוינות ועוררו תגובות גזעניות (שם). מבקשי המקלט שנותקו מהרשתות החברתיות המקוריות נשארים מבודדים במקומות הישוב החדשים.

אף אוסטרליה הנהיגה מדיניות פיזור של פליטים וישובם באזורי פריפריה בתחילת שנות האלפיים . מחקר שנעשה על תהליך היישוב במדינת ויקטוריה מדגיש את הצורך במקומות עבודה פנויים, גישה חיובית של החברה המארחת ומחויבות מצד קהילת הפליטים עצמה על מנת שתוכנית הביזור תצליח (McDonald et al., 2011).

אם כן, מהמחקרים הקיימים עולה שמרבית תוכניות הביזור לא השיגו את מטרתן ולא הצליחו בשילובם של הפליטים בישובים החדשים בעיקר בגלל: (1) היעדרה של קהילה אתנית תומכת, (2) הדרה חברתית וכלכלית מחברת הרוב ו-(3) סביבה חלשה עם מיעוט משאבים ציבוריים שהגבירה גזענות ושנאת זרים. המדיניות שאנו מציעות במסמך זה תנסה ללמוד מכישלונות התוכניות האחרות וליישם את הלקחים; (1) הביזור שייגזר ממתן אשרות העבודה הוא וולונטרי וכולל אפשרויות לתעסוקה (2) הפיזור לא יהיה של אנשים בודדים, אלא של קבוצות על מנת לאפשר הקמתה של קהילה תומכת (3) הביזור ייעשה בשיתוף פעולה עם הקהילה הקולטת. הצעתנו גובשה על סמך הספרות המדגישה את היתרונות המאקרו-כלכליים של שילוב הפליטים ומבקשי המקלט בשוק העבודה, ומתוך רצון לתת פתרון לריכוז מבקשי המקלט בדרום תל-אביב. בפרק הבא נביא את ההשלכות הכלכליות הצפויות מהשמת התוכנית המוצעת.

## 4. מודל כלכלי

לצורך חישוב ההשפעות הכלכליות הישירות אנו מתייחסות לשני שלבים: לשלב הראשון והמינימלי, שלב הפיילוט, במסגרתו יועסקו 2,500 מבקשי מקלט בגילאי עבודה, ולשלב האחרון והמקסימלי במסגרתו צפוי שיועסקו 25,000 מבקשי מקלט.

בטבלה 1 מוצגות מספר המשרות הפנויות בענפי הבניין, החקלאות והמלונאות בטווח הקצר, לפי סקרי כוח אדם של הלמ"ס (2015), הרלוונטיות לשלב הפיילוט. כפי שניתן לראות, הביקוש לעובדים לטווח הקצר בענפים הללו גדול משמעותית ממספר העובדים שצפוי שיתווסף בשלב הפיילוט. עם זאת, יש לקחת בחשבון שנתוני המשרות הפנויות כוללים את כל המשרות הפנויות בענף, ושהביקוש לעובדים בלתי מקצועיים הינו פחות מ-10% מסך הביקוש (לא כולל חקלאות). על כן, הקצנו במודל את 2,500 העובדים בין הענפים ביחס שווה. החלוקה היא שרירותית, ויתכן שבפועל יהיה צורך לשנות את הקצאת העובדים בפיילוט לפי צרכי הענפים השונים. מכיוון שההערכה שבטווח הארוך הביקוש לעובדים יהיה גבוה יותר בענפי החקלאות והבינוי לעומת ענף המלונאות, הקצנו לענפים הללו את רוב העובדים בשלב השני, כמפורט בטבלה 2.

טבלה 1: משרות פנויות בענפים בינוי, חקלאות ומלונאות, 2014

ענף	משרות פנויות (באלפים)
בינוי	6.7
חקלאות (2012 <sup>24</sup> )	5.1
תיירות ושירותי הארחה	9.7
סך משרות פנויות במשק (ללא חקלאות)	66.1
מתוכן משרות של עובדים בלתי מקצועיים	6.3

(מקור: הלמ"ס (2015), שנתון סטטיסטי לישראל, 2015; מנהל מחקר וכלכלה (2012). הביקוש לעובדים במגזר העסקי, 2012).

עם סיום שלב הפיילוט ניתן יהיה לבחון את הקף הביקוש בענפים אלה ולהקצות בהתאם את אשרות העבודה, כמו גם לבחון ענפי תעסוקה נוספים. ייתכן ובפועל יהיה צורך לשנות את הקצאת העובדים לפי צרכי המשק השונים אולם אנו מעריכות שלא יהיה צורך לצמצם את מספר האשרות הכולל המתוכנן לשלב השני.

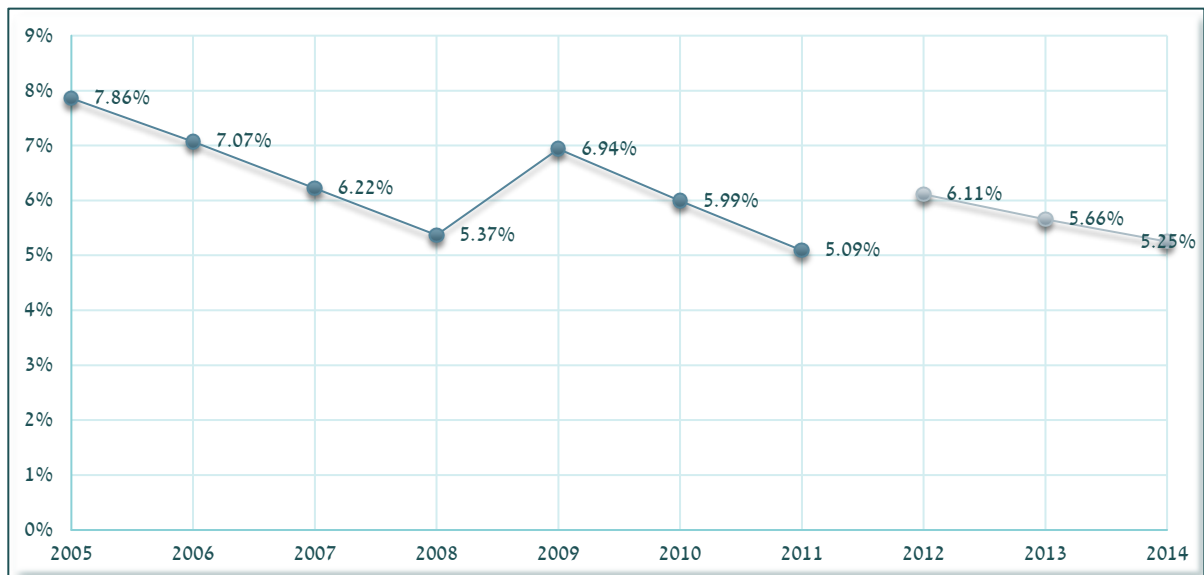
טבלה 2: השמת מבקשי מקלט - חיתוך לפי ענפי תעסוקה, שלב הפיילוט ושלב שני

ענף	מס' עובדים - שלב הפיילוט	מס' עובדים - שלב שני
בינוי	834	10,000
חקלאות	833	10,000
מלונאות	833	5,000
סה"כ	2,500	25,000

<sup>24</sup> מחושב על-פי ממוצע של נתונים רבעוניים.

הערכה זו מתבססת על שיעורי האבטלה בעשור האחרון ; למרות שנכנסו לישראל עשרות אלפי מבקשי מקלט, שיעורי האבטלה בישראל נשארו נמוכים ואף נמצאים במגמת ירידה (תרשים 3), בעוד ששיעור המועסקים והשכר הממוצע במשק עולים. סימנים אלה מצביעים על כך שהמשק הישראלי נמצא קרוב לשיעור האבטלה המינימלי האפשרי במדינות מפותחות ולמצב המכונה "תעסוקה מלאה", כלומר מצב בו כל מי שמעוניין לעבוד מצליח למצוא תעסוקה.<sup>25</sup> מכאן שיש מקום סביר ביותר להניח כי **כניסתם של מבקשי מקלט נוספים לשוק העבודה באופן פורמלי לא תגדיל את שיעור האבטלה**, בדומה לנטען בספרות הכלכלית כפי שהוצג בפרק של סקירת הספרות.

תרשים 3 : שיעור האבטלה בישראל בגילאי עבודה (25-54), 2005-2014



(מקור : הלמ"ס (2015). שנתון סטטיסטי לישראל, 2015.)

הערה : אי הרציפות בין 2011 ל-2012 נובעת משינויים בשיטות האמידה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המקשים על השוואה ישירה בין נתונים לפני 2012 ונתונים מ-2012 והלאה.

כפי שכבר תואר בפרק המבוא, בקרב אוכלוסיית מבקשי המקלט ישנו שיעור גבוה של עובדים המועסקים באופן בלתי פורמלי. העסקתם במסגרת התוכנית המוצעת תוביל להגדלת התוצר בענפים בהם יועסקו ולהגדלת תקבולי המדינה ממיסים. כמו כן העסקתם תגזור ביטוחים רפואיים מורחבים (בדומה לכיסוי הרפואי תחת חוק הבריאות הממלכתי). טבלה 3 מסכמת את התועלות הכספיות העתידיות המוערכות מביצוע שלב הפיילוט והשלב השני. הגידול בהכנסות ממיסים ומהפרשות ביטוח לאומי מסתכם ב-12.2 מיליון שקלים מסך המקורות של

<sup>25</sup> יחד עם זאת, לא בהכרח המשורה תואמת לכישורים, ניסיון והשכלה של המועסק.

תקציב המדינה בשנה עבור שלב הפיילוט וב-125.9 עבור השלב השני. הגידול בתוצר מסתכם ב-314 מיליון שקלים בשנה עבור שלב הפיילוט ובכ-3.3 מיליארד שקלים בשנה בשלב השני.

הצמצום בגירעונות בתי החולים מסתכם בכמיליון שקלים בשנה בשלב הפיילוט ובכ-10.3 מיליון שקלים בשנה בשלב השני. מכיוון ששינויים בהכנסות המדינה, שינויים בתוצר ושינויים בגירעונות בתי חולים אינם שקולים, לא מוצגת סכימה של הסכומים הללו.

**טבלה 3: סיכום התועלות הכלכליות – שלב הפיילוט ושלב שני**

התועלת הכלכלית	אופן מידול	חיסכון /גידול בהכנסות לשנה - שלב הפיילוט (מיליון ₪)	חיסכון /גידול בהכנסות לשנה - השלב השני (מיליון ₪)
גידול ממסים	חישוב המיסים ותשלומי החובה שהיו משלמים עובדים חדשים בענפים הרלוונטיים	11.6	119.6
גידול בהכנסות ביטוח לאומי		0.6	6.3
<b>סה"כ גידול בהכנסות המדינה</b>	<b>-</b>	<b>12.2</b>	<b>125.9</b>
גידול בתוצר בענפים בהם יועסקו מבקשי המקלט	חישוב התוספת לתוצר בענפים כתוצאה מגידול בכוח העבודה	314.0	3,278
צמצום בגירעונות בתי חולים	הערכת מספר הזרים הלא מבוטחים, עלות הטיפול בהם, והסכומים שייחסכו עקב השינוי	1.0	10.3

בסעיפים הבאים נציג את אופן החישוב של כל אחת מהתועלות הכלכליות שהוצגו : הגידול בתוצר, עליה בהכנסות המדינה וצמצום גירעונות בתי החולים.

**4.1. גידול בתוצר בענפי הבינוי, החקלאות והמלונאות**

טבלה 4 מפרטת את אומדן הגידול בתוצר של ענפי הבינוי, החקלאות והמלונאות בשלב הפיילוט טבלה 5 מפרטת את צפי הגידול בתוצר בשלב השני. נספח ג' מרחיב על אופן החישוב ועל ההנחות שהוא כולל. בסך הכול הגידול הפוטנציאלי בתוצר בשלושת הענפים יחד מוערך בכ-314 מיליון ש"ח בשנה בשלב הפיילוט, וב-3.3 מיליארד ש"ח בשנה בשלב השני.

טבלה 4: צפי גידול בתוצר בענפים בינוי, חקלאות ומלונאות - שלב הפיילוט<sup>26</sup>

סה"כ	מלונאות	חקלאות	בינוי	
54,621	4,821	11,846	37,955	תוצר נוכחי (במיליוני ש"ח)
224.58	30.9	39.9	153.8	מספר מועסקים נוכחיים (באלפים)
2.5	0.833	0.833	0.834	תוספת עובדים שלב הפיילוט (באלפים)
-	2.70%	2.09%	0.54%	שיעור הגידול בכוח העבודה (אחוזים)
-	0.63	0.44	0.60	אומדן גמישות העבודה לעומת התוצר
-	1.70%	0.92%	0.32%	שיעור הגידול בתוצר (אחוזים)
54,935	4,903	11,954	38,078	תוצר לאחר תוספת כוח העבודה (במיליוני ש"ח)
<b>314</b>	<b>82</b>	<b>109</b>	<b>123</b>	<b>הפרש בתוצר (במיליוני ש"ח)</b>

טבלה 5: צפי גידול בתוצר בענפים בינוי, חקלאות ומלונאות - שלב שני<sup>27</sup>

סה"כ	מלונאות	חקלאות	בינוי	
54,621	4,821	11,846	37,955	תוצר נוכחי (במיליוני ש"ח)
224.58	30.9	39.9	153.8	מספר מועסקים נוכחיים (באלפים)
25	5.0	10.0	10.0	תוספת עובדים שלב שני (באלפים)
-	16.19%	25.06%	6.50%	שיעור הגידול בכוח העבודה (אחוזים)
-	0.63	0.44	0.60	אומדן גמישות העבודה לעומת התוצר
-	10.21%	11.04%	3.90%	שיעור הגידול בתוצר (אחוזים)
57,899	5,313	13,153	39,433	תוצר לאחר תוספת כוח העבודה (במיליוני ש"ח)
<b>3,278</b>	<b>492</b>	<b>1,307</b>	<b>1,479</b>	<b>הפרש בתוצר (במיליוני ש"ח)</b>

4.2. עלייה בהכנסות ממיסים וביטוח לאומי

מכיוון שאנו מניחות כי רב המשתתפים בפיילוט לא עבדו לפני כן באופן פורמלי, העסקתם תגדיל את תשלומי המיסים (מס הכנסה) ודמי הביטוח הלאומי.<sup>28</sup> אנו מניחות כי מי שייקלט לעבודה במסגרת התכנית ישתכר שכן מינימום ויעבוד את מספר השעות הממוצע לענף.<sup>29</sup> טבלה 6 מפרטת את העלייה הצפויה בהכנסות המדינה ממיסים ותוספת ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי בשלב הפיילוט. בטבלה 7 מוצגים הנתונים הצפויים בשלב השני. סה"כ העלייה בשלב הפיילוט מוערכת בכ – 12.2 מיליון ש"ח לשנה, ובכ – 125.9 מיליון ש"ח לשנה בשלב השני.

<sup>26</sup> ראו נספח ג' לפירוט המקורות ואופן החישוב.

<sup>27</sup> ראו ה"ש 26

<sup>28</sup> כיום מועסקים זרים אינם משלמים מס בריאות.

<sup>29</sup> הנחות אלה עשויות להימצא בסתירה להנחות החישוב בחלק 4.1, מכיוון ששם על מנת לפשט את החישוב הנחנו כי כל העובדים בענף מסוים הם אחידים, בעוד פה ישנה הנחה מדויקת לגבי השכר ושעות העבודה

טבלה 6: תקבולי מס הכנסה וביטוח לאומי - שלב הפיילוט

שעות עבודה שבועיות <sup>30</sup>	שכר מינימום שנתי <sup>31</sup>	ניכוי ביטוח לאומי שנתי לעובד <sup>32</sup>	ניכוי מס הכנסה שנתי לעובד <sup>33</sup>	סה"כ תקבולי מס הכנסה (₪)	סה"כ תקבולי מס הכנסה (₪)
38.0	49,400.0	261.8	4,940.0	218,096	4,115,020
38.7	50,310.0	266.6	5,031.0	222,380	4,195,854
30.6	39,780.0	210.8	3,978.0	175,625	3,313,674
-	-	-	-	616,101	11,624,548

טבלה 7: תקבולי מס הכנסה וביטוח לאומי - שלב שני

שעות עבודה שבועיות <sup>34</sup>	שכר מינימום שנתי <sup>35</sup>	ניכוי ביטוח לאומי שנתי לעובד <sup>36</sup>	ניכוי מס הכנסה שנתי לעובד <sup>37</sup>	מספר עובדים חדשים בענף	סה"כ תקבולי מס הכנסה (₪)	סה"כ תקבולי מס הכנסה (₪)
38.0	49,400.0	261.8	4,940.0	10,000	2,618,200	49,400,000
38.7	50,310.0	266.6	5,031.0	10,000	2,666,430	50,310,000
30.6	39,780.0	210.8	3,978.0	5,000	1,054,170	19,890,000
-	-	-	-	25,000	6,338,800	119,600,000

4.3. צמצום גירעונות לבתי חולים

בהתבסס על נתונים חלקיים שנאספו על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת (משה, 2013) הערכנו את הסכומים שייחסו בגין חובות אבודים לבתי החולים כתוצאה מקליטת מבקשי המקלט בתעסוקה פורמלית הכוללת הטבות סוציאליות וביטוח. נספח ד' מרחיב על אופן החישוב ועל ההנחות שהוא כולל. טבלה 8 מציגה אומדן של שיעור הירידה במספר הזרים חסרי הביטוח הרפואי בעקבות הפעלת התכנית, ומטבלה 9 ניתן ללמוד על הסכומים השנתיים שייחסו לבתי החולים בגין חובות אבודים. האומדן מתבסס על הנתונים של המרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי (מעתה ב"ח איכילוב), ברזילי- המרכז הרפואי האוניברסיטאי באשקלון (מעתה ב"ח

<sup>30</sup> לפי הממוצע בשנת 2014 לשכירים בענף.

<sup>31</sup> לפי שכר מינימום 25 ש"ח לשעה ברוטו.

<sup>32</sup> לפי 0.04% מן השכר על חשבון המועסק ו-0.49% על חשבון המעסיק

<sup>33</sup> לפי שיעור מס שולי של 10%, ובהנחה שעובדים זרים גברים שאינם בתחום הסיעוד ממשיכים לא לקבל נקודות זיכוי.

<sup>34</sup> ראו הייש 30

<sup>35</sup> ראו הייש 31

<sup>36</sup> ראו הייש 32

<sup>37</sup> ראו הייש 33



ברזילי), וקופת חולים כללית, המפעילה בין היתר את בתי החולים סורוקה בבאר שבע ויוספטל באילת. נספח ד' מכיל מידע על המקורות ועל שיטת החישוב. כפי שמצוין בטבלה 9 ההוצאות על זרים לא מבוטחים צפויה להצטמצם בכמיליון ש"ח לאחר שלב הפיילוט, וב-10.3 מיליון ש"ח לשנה בשלב השני. בעקבות התכנית יכוסו עלויות אלה על ידי חברות הביטוח או קופות החולים<sup>38</sup> ועל-ידי ההשתתפות העצמית של העובדים מבקשי המקלט.

טבלה 8: אומדן זרים חסרי ביטוח רפואי בישראל<sup>39</sup>

227,293	סך זרים בישראל (2015)
103,426	אומדן זרים חסרי ביטוח רפואי בישראל
100,926	זרים חסרי ביטוח לאחר שלב הפיילוט
2.42%	שיעור הירידה לעומת המצב הנוכחי
78,426	זרים חסרי ביטוח לאחר השלב השני
24.17%	שיעור הירידה לעומת המצב הנוכחי

טבלה 9: חובות אבודים בגין טיפול רפואי בזרים חסרי ביטוח ואומדן חסכון – שלב פיילוט ושלב שני<sup>40</sup>

סכום שנתי שייחסך בשלב השני	סכום שנתי שייחסך בשלב הפיילוט	חובות אבודים או עלות טיפול שנתית	
5,486,772	548,677	22,699,087	בי"ח איכילוב
3,865,680	386,568	15,992,538	קופת חולים כללית
932,703	93,270	3,858,647	בי"ח ברזילי
10,285,156	1,028,516	42,550,272	סך הכל (ש"ח)

לסיכום, מתוך התחשיבים הכלכליים עולה שהתועלות הכלכליות הישירות למשק הישראלי מהפעלת התוכנית המוצעת אינן שונות מהספרות בנושא ונובעות מעלייה בתוצר, גידול בהכנסות המדינה ממיסים ומצמצום הגירעונות של בתי החולים. תועלות כלכליות עקיפות כגון גידול בפעילות הכלכלית באזורים פריפריאליים או צמצום העומס על התשתיות המוניציפאליות בדרום-תל-אביב, לא נלקחו בחשבון אך הן מעצימות את היתרונות של התוכנית המוצעת.

<sup>38</sup> תלוי בהסדר שיגובש עבור מבקשי המקלט שיצטרפו לתוכנית לגבי ביטוח הבריאות

<sup>39</sup> פירוט המקורות ואופן החישוב נמצא בנספח ד'

<sup>40</sup> ראו ה"ש 39

## 5. סיכום

נייר עמדה זה ביקש לתאר את התועלות הכלכליות הישירות ביישום מדיניות של העסקת מבקשי מקלט בענפים בהם חסרות ידיים עובדות תוך פיזור גיאוגרפי אל מחוץ למובלעת האתנית בדרום תל-אביב. מעבר להיבט הכלכלי ישנם למהלך שכזה גם היבטים חברתיים, ערכיים ומוסריים המעצימים את ההצעה. פרק זה מסכם את התוכנית המוצעת.

### תרשים 4 : תרשים זרימה לסיכום ההצעה



### 5.1. תיאור הבעיה

- מחסור בידיים עובדות בענפים ספציפיים במשק ובאזורים שונים בישראל.
- עמימות בסטטוס התעסוקה של מבקשי המקלט בישראל הגוררת העסקה לא פורמלית הפוגעת בהכנסות המדינה, הכנסות הביטוח הלאומי, עושקת את המועסקים ומושכת את שכרם של כלל מעוטי ההכנסה, גם הישראלים שבהם, כלפי מטה.
- ריכוז מבקשי המקלט באזורים מוחלשים במטרופולין העיקרי היוצר בעיות הומניטריות, חברתיות וכלכליות עבור התושבים המקומיים ומבקשי המקלט וגם מעמיסה על התשתיות העירוניות.
- חובות אבודים גבוהים של מוסדות הבריאות בגלל היעדר כיסוי ביטוחי למבקשי המקלט.

### 5.2. מעגלי השפעה

#### כלכלי

- היצע עבודה מוגבל עבור מבקשי המקלט מחוץ למטרופולין מאלץ אותם להישאר באזור תל-אביב ומעלה את התחרות בענפי עבודות הכפיים.
- מגבלות התעסוקה של מבקשי המקלט מחד והבאת מהגרי עבודה מאידך גורמות להקצאה לא יעילה של כוח העבודה במשק.

- עומס על תשתיות פיזיות עקב ריכוז גבוה של תושבים באזורים שאינם ערוכים לכך.
- היצע שירותים ציבוריים נמוך מהביקוש בדרום תל אביב (בתי ספר, גני ילדים, גני משחקים).

#### חברתי

- חיכוכים בין מבקשי המקלט לבין התושבים הישראלים בדרום תל אביב-יפו ותחרות על שטחים ציבוריים מצומצמים.
- פגיעה בתחושת הביטחון האישי של הישראלים בשל ריכוז מבקשי המקלט במובלעות האתניות.
- סטיגמטיזציה, הפללה וגילויי גזענות כלפי מבקשי המקלט.

#### 5.3. הצעה למדיניות

**תוכנית מבוקרת למתן אשרות עבודה מוסדרים למבקשי המקלט תוך התייחסות לצרכי שוק העבודה ולכורח להקל את העומס על השכונות הדרומיות של תל אביב.**

העסקת מבקשי מקלט בענפים בהם חסרות ידיים עובדות ובראשם ענפי החקלאות, הבניין והמלונאות תוך מתן אשרות עבודה לכל תקופת ההעסקה. מי שיועסק במסגרת התכנית ייהנה מזכויות סוציאליות, ביטוח בריאות כמו כן מחסינות מפני שליחה למתקן חולות. יושם דגש על התמהיל החברתי של מבקשי המקלט ביישובי היעד בכדי לאפשר רשת חברתית תומכת לאלה שיצטרפו לתוכנית.

#### 5.4. תיאור הפעולות

- מתן אשרות עבודה זמניות למבקשי המקלט לתקופה התחלתית של 3 שנים, על מנת ליצור בטחון אצל המעסיקים ברצף ההעסקה בענפים שיוגדרו, בדומה לאשרת העבודה של מהגרי העבודה.
- מתן תמריצים למעסיקים בענפים בהם חסרות ידיים עובדות להעדפת מבקשי מקלט על פני מהגרי עבודה לרבות, הפחתת עלות ההעסקה במקרה של העסקת מבקשי המקלט וביטול ההיטלים המיוחדים על העסקתם.
- הכשרה מקצועית רלוונטית למצטרפים לתוכנית והכנה למעבר (ההכשרה יכולה להוות ערך מוסף למבקשי המקלט כאשר המצב יאפשר חזרה למולדת).

#### 5.5. תוצאות רצויות (לא כלכליות)

- השתלבות מבקשי מקלט בענפים הייחודיים תוך שיתוף פעולה של כל הגורמים הרלוונטיים: משרדי ממשלה, מעסיקים, ארגוני הסיוע.
- אינטגרציה חברתית של מבקשי המקלט בישובים החדשים.
- צמצום ההעסקה הלא פורמלית של מבקשי המקלט והפחתה עד מינימום של הפרות חוקי העבודה.
- רשת ביטחון סוציאלית למבקשי המקלט שיצטרפו לתוכנית.

- פיתוח פרויקטים לטובת הרווחה של תושבי דרום תל אביב במימון התקציבים שייחסכו ברמה המוניציפלית והקצאת חלק מתקבולי המדינה העודפים מהפעלת התוכנית.
- שמירה על כוחן ולכידותן של קהילות מבקשי המקלט.

#### 5.6. תועלות כלכליות

- גידול בתוצר הלאומי הגולמי – 3,300 מיליון ₪ בשנה בשלב השני.
- גידול הכנסות המדינה ממסים – 119.6 מיליון ₪ בשנה בשלב השני.
- גידול בכנסות המוסד לביטוח לאומי – 6.3 מיליון ₪ בשנה בשלב השני.
- הקטנת הגירעונות של בתי החולים- 10.3 מיליון ₪ בשנה בשלב השני.
- ירידה בצפיפות ובעומס על התשתיות בדרום תל אביב-יפו.
- מימוש פוטנציאל התעסוקה של כוח האדם הנמצא בישראל – התייעלות שוק העבודה .
- גידול ברווחה הכלכלית של הישובים החדשים אליהם יופנו מבקשי המקלט כתוצאה מעלייה בביקוש לסחורות, שירותים ודיור.
- פוטנציאל לצמצום מספר מהגרי העבודה המובאים לישראל.

## 6. המלצות

בפרק זה אנו מבקשות להציג המלצות ראשוניות ומעשיות לביצוע התוכנית המוצעת.

### המלצות תהליך :

1. הגדרת משרד ממשלתי שיוביל את התוכנית. לאור חשיבות אופן ההשמה, פיתוח ההכשרה והכנה, מעקב ואכיפה של חוקי העבודה ותנאי עבודה הולמים המלצתנו כי משרד הכלכלה יוביל את המהלך.
2. הקמת ועדת על להיגוי אשר תכלול את כל המשרדים הרלבנטיים לנושא (הבינוי, הפנים, האוצר והמשפטים) בהובלתו של משרד הכלכלה.
3. הקמת פלטפורמה לדיונים שוטפים עם בעלי העניין השונים בהם - נציגי קהילת מבקשי המקלט, ארגוני זכויות אדם וארגוני סיוע למבקשי מקלט ומהגרי עבודה, קבלני בנייה, מלונאים, חקלאים, נציגי המשטרה, ראשי רשויות רלוונטיים וחוקרים מהאקדמיה- על מנת לבחון את מגוון ההיבטים הקשורים לנושא ולגבש הסכמות בנושאים המהותיים הכרוכים ביישום התוכנית.
4. בניית תכנית עבודה מפורטת עם יעדי ביצוע ומסגרת זמנים להשמת שלב הפיילוט וההכנות לשלב השני תוך התבססות על הדיונים של ועדת ההיגוי ולמידה מניסיון במקומות שונים בעולם.
5. הקמת צוות בין-משרדי שיכלול גם נציגים של קהילת מבקשי המקלט, ארגוני המגזר השלישי ונציגים מענפי המשק הרלוונטיים להוצאה לפועל של תכנית העבודה וההחלטות שיתקבלו.
6. גיבוש צוות הערכה ומדידה שילווה את השלב הראשון לשם בחינת הצלחתו.

### המלצות תוכן :

1. תמריצים למבקשי המקלט : אשרת שהייה ל-3 שנים ללא צורך לחדש ; אי כליאה בחולות ; ביטוח בריאות הדומה לזה של אזרחים ישראלים ; צבירת פנסיה שיוכלו לפדות עם עזיבתם את ישראל או עם הגיעם לגיל פנסיה.
2. תמריצים למעסיקים : הכשרת עובדים במידת הנדרש על חשבון המדינה ו/או ארגוני הסיוע ; הורדת המס הקיים על העסקת לא ישראלים.
3. הגברת הפיקוח על יישום המדיניות מצד המעסיקים ומבקשי המקלט תוך הפחתת שיעור העסקת מבקשי מקלט שלא כחוק בענפים המיועדים על מנת לעודד מעסיקים להעסיק מבקשי מקלט כחלק מתכנית זו.
4. איתור ופנייה ליזמים בקרב מבקשי המקלט וסיוע בפתיחת עסקים בבעלות מבקשי מקלט באזורים הגאוגרפיים בהם תפעל התכנית. יוזמות עסקיות אלו יתנו מעטפת של שירותים למבקשי המקלט ולאוכלוסיית התושבים באותם אזורים ויהוו עוגן קהילתי.
5. עידוד הרחבת פעילות ארגוני סיוע רלוונטיים באזורים הגאוגרפיים בהם תפעל התכנית. נכון להיום רובם המכריע של ארגוני הסיוע מרוכזים בתל אביב.
6. פנייה לארגונים בינלאומיים כגון ארגון ההגירה הבינלאומי IOM, אשר אתו כבר מקיימת המדינה שתוף פעולה בנושא ההסכמים הביטורליים לצורך למידה מניסיונות חוץ ואולי אף לסיוע כספי.

- Aiyar, S', Barkbu, B', Batini, N', Berger, H', Detragiache, E', Dizioli, A . . . , Topalova, P .(2016) .'*The Refugee Surge in Europe* .INTERNATIONAL MONETARY FUND.
- Andersson, R .(2003) .'*Settlement dispersal of immigrants and refugees in Europe: policy and outcomes* .Vancouver Centre of Excellence.
- Aslund, O', Asth, J & , Zenou, Y .(2010) .'How important is access to jobs? Old question—improved answer .*Journal of Economic Geography*.389-422 ,(3)10 ,
- Asylum Access and the Refugee Work Rights Coalition .(2014) .*Global Refugee Work Rights Report* .Asylum Access.
- Borjas, G .(2013) .'Immigration and the American Worker - A Review of the Academic Literature .  
26 Washington DC: Center for Immigration Studies מתוך <http://cis.org/sites/cis.org/files/borjas-economics.pdf>
- Boubtane, E', Coulibaly, D & , Rault, C .(2013) .'Immigration, growth, and unemployment: panel VAR evidence from OECD countries .*Labour*.399-420 ,(4)27 ,
- Damm, A' P .(2005) .'*The Danish Dispersal Policy on Refugee Immigrants 1986-1998: A Natural Experiment* : 47 .Department of Economics, Aarhus School of Business.
- Dustmann, C', Fabbri, F & , Preston, I .(2005) .'The impact of immigration on the British labour market .*The Economic Journal* ,(507)115 ,F324-F341.
- Friedberg, R' M & , Hunt, J .(1995) .'The impact of immigrants on host country wages, employment and growth .*The Journal of Economic Perspectives*.23-44 ,(2)9 ,
- Gagnon, J .(2014) .'Demographic Change and the Future of the Labour Force in the EU27, other OECD countries and selected large emerging economies .*Matching Economic Migration with Labour Market Needs*.37-65 עמי ,
- Griffiths, D', Sigona, N & , Zetter, R .(2006) .'Integrative paradigms, marginal reality: refugee community organisations and dispersal in Britain .*Journal of Ethnic and Migration Studies* , .881-898 ,(5)32
- McDonald, B', Gifford, S', Webster, K', Wiseman, J & , Casey, S .(2011) .'*Refugee Resettlement in Regional and Rural Victoria: Impacts and Policy Issues* .the Victorian Health Promotion Foundation (VicHealth).
- Nathan, G .(2015) .'*International Migration - Israel 2014-2015* .The OECD Expert Group on Migration - Annual Report.
- OECD .(2013) .The fiscal impact of immigration in OECD countries - ב .*International Migration Outlook 2013* .(עמי 125-189) OECD.
- Raijman, R & , Kemp, A .(2010) .'The new immigration to Israel: Becoming a de-facto immigration state in the 1990s - ב .*Immigration worldwide: Policies, practices, and trends*.(עמי 227-243)

- Sabar, G & ,Rotbard, A .(2015) .'Eritrean Asylum Seekers' Lament Ceremonies in Israel as Contested Sites of Identity Formation .*African Diaspora*.147-173 ,(2)8 ,
- Stewart, E' S .(2011) .'UK dispersal policy and onward migration: Mapping the current state of knowledge .*Journal of Refugee Studies* ,fer039.
- Wren, K .(2003) .'Refugee dispersal in Denmark: from macro-to micro-scale analysis .*International Journal of Population Geography*.57-75 ,(1)9 ,
- Zenou, Y' , Aslund, O & ,Asth, J .(2010) .'How Crucial is Distance to Jobs for Ethnic Minorities? Old Question – Improved Answer .*Journal of Economic Geography*.389-422 ,10 ,
- Zetter, R' , Griffiths, D & ,Sigona, N .(2005) .'Social capital or social exclusion? The impact of asylum-seeker dispersal on UK refugee community organizations .*Community Development Journal*.169-181 ,(2)40 ,

בנק ישראל. (2015). דין וחשבון 2014. בנק ישראל.

ברק-ביאנקו, א'. (2013). בתי אוכל של פליטים מאריתריאה וסודן בדרום-תל-אביב: יזמות אתנית בלימבו. עבודת תיזה, אוניברסיטת חיפה.

הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים (2013). התמודדות הרשויות המקומיות עם אוכלוסיית העובדים הזרים והמהגרים מאפריקה, פרוטוקול מס' 11 משיבת הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים.

המכון הלאומי לחקר הבנייה (2015). מדיניות לאומית בתחום הבינוי.

וורגפט, נ'. (2015). נשים פליטות בישראל. ב- ט' קריצמן-אמיר (עורך), לוינסקי פינת אסמרה: היבטים חברתיים ומשפטיים של מדיניות המקלט בישראל (עמ' 252-288). מכון ון ליר בירושלים/הוצאת הקיבוץ המאוחד.

למ"ס. (2016). השנתון הסטטיסטי לישראל 2015. ירושלים: הלמ"ס.

משה, נ'. (2013). שירותי בריאות לעובדים זרים ולחשרי מעמד אזרחי. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע. נתן, ג. (2010). נתונים על פשיעה של מסתננים ומבקשי מקלט וכנגד מסתננים ומבקשי מקלט. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, ירושלים.

נתן, ג. (2010א). צורכי כוח אדם בענף החקלאות. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, ירושלים.

נתן, ג. (2011). לא ישראלים בישראל (זרים, עובדים זרים, פליטים, מסתננים ומבקשי מקלט) תמונת מצב, 2010-2011. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, ירושלים.

נתן, ג. (2012). פיזורם הגיאוגרפי של מסתננים ומבקשי מקלט בישראל. הכנסת, מרכז המידע והמחקר, ירושלים.

רשות האוכלוסין וההגירה. (2015). נתוני זרים בישראל - סיכום שנת 2015. אוחר מתוך [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign\\_workers\\_stats/he/summary\\_2015\\_new.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/summary_2015_new.pdf)

רשות האוכלוסין וההגירה (2016). נתוני זרים בישראל.

שנל, י'. (1999). עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## נספח א': ביזור מבקשי המקלט לפי יישוב, 2012

טבלה 10: ביזור מבקשי המקלט לפי יישוב, 2012

מבקשי מקלט, 2012	יישוב
25,000	תל אביב-יפו
4,500-5,000	אילת
3,000	ראשון לציון
2,000	נתניה
1,600	באר שבע
1,500	אשקלון
1,400-1,500	אשדוד
1,000-1,200	ירושלים
500	ערד
300	חיפה
מאות	לוד
מאות	כפר מנדא
מאות	בני ברק
עשרות עד מאות	נצרת
עשרות	אור יהודה
עשרות	אור עקיבא
11-13	טבריה
קיימים במספר לא ידוע	בני עייש
קיימים במספר לא ידוע	מודיעין
קיימים במספר לא ידוע	מכבים-רעות
קיימים במספר לא ידוע	חדרה
קיימים במספר לא ידוע	שדרות
קיימים במספר לא ידוע	נתיבות



## נספח ב' : מסקנות והמלצות צוות ה-IMF

הכתוב בנספח זה מצוטט כלשונו מתוך המסמך של Aiyar et al (2016), עמודים 34-32. כל התייחסות בגוף הכתוב כאן ל"מסמך זה", "מחקר זה" וכדומה הינה התייחסות של הכותבים המקוריים לעצמם. המסמך המקורי בנוי מסעיפים ממוספרים והמסקנות מתחילות מסעיף 55, ושימרנו מספור זה.

**55. The first priority is to address the humanitarian emergency in conflict countries, neighboring countries, along the refugee routes, and in refugee destination countries.** In the EU, with the current system for accommodating and processing asylum seekers overwhelmed by the size of the inflow, policies must focus on strengthening receptive capacity and processing capabilities. The surge has also highlighted the inadequacy of the common EU asylum policy, and reforms to build a more harmonized and cooperative approach are necessary to achieve a workable asylum and border management system. In addition, providing financial resources to countries bordering conflict areas, where the majority of displaced people and asylum seekers are located, can contribute to slow asylum seeker flows and relieve current strains.

**56. Past international experience provides valuable lessons about what economic effects should be anticipated, and what policies enacted.** There are important caveats, however. First, this study looks at only the economic dimension of a multi-faceted issue. Second, many of the episodes studied pertain to economic migration rather than refugee flows, and the two can have different characteristics.

**57. The inflow of asylum seekers is likely to have an immediate expansionary effect on the economy.** In the short term, additional public spending will increase domestic demand and GDP. IMF staff estimate that this effect will be modest for the EU as a whole (raising the level of GDP by some 0.1 percent in 2017), but more pronounced in the main asylum seeker destination countries. GDP per capita will be lower, reflecting the weaker labor market performance of refugees and restrictions on labor market access to asylum seekers in some countries. In the long run, the economic impact will depend on the speed of integration of refugees into the labor market.

**58. Deviations from prior SGP targets to accommodate asylum seeker spending should be considered on a case-by-case basis and should be only temporary.** The SGP framework provides flexibility to accommodate exceptional spending linked to unusual events outside the government's control. Therefore, significant additional expenditures should be taken into account when assessing a country's fiscal effort toward its SGP targets, consistent with the overall fiscal consolidation progress. The EC should develop transparent criteria to identify refugee-related expenditures, recognizing that the composition of these expenditures might be quite different between transit and host countries.

**59. Rapid labor market integration of the refugees has important economic, fiscal, and social benefits.** Quick labor market integration can unlock the potential economic benefits of the refugee inflow. It would also minimize the risk of social exclusion for the newcomers and maximize their net contribution to the public finances in the longer term. The refugees' successful labor market integration could also help alleviate the fiscal effects of population aging, although the effect is likely to be small and will not be a panacea for demographic problems. At the same time, rapid integration policies, including education, housing and ALMPs, entail some upfront fiscal costs.

**60. Displacement effects on native workers—a major political concern—are likely to be short-lived and small.** In the face of an influx of refugees, concerns among native workers that they will face lower wages and higher unemployment are understandable. Yet, past experience with both economic and humanitarian immigration indicates that adverse effects on wages or employment are limited and temporary, possibly because of low substitutability between immigrants and native workers, and because investment usually increases in response to a larger workforce.

**61. A range of policies can foster the refugees' economic integration.** Rapid economic integration would allay concerns that the newcomers will cause long-term fiscal costs for host countries and help their social integration and acceptance. Although the specific design of suitable policies is ultimately country-specific, because countries differ in their institutional structure and economic situation, economic theory and the analysis of past experiences point to several areas where policy attention should be directed, including asylum regulation, labor and product markets, housing, and education.

**62. Asylum seekers should be allowed to work and receive targeted support early on.** Legal obstacles such as restrictions on asylum seekers to take up work while their case is being processed should be eased. ALMPs specifically targeted to the needs of asylum seekers should be strengthened to address language barriers and help identify and leverage existing skills. To help tailor these policies to the specific needs of asylum seekers, surveying their characteristics at the time of registration would also be useful.

**63. High entry wages and “inactivity traps” are a barrier to refugee integration.** Low education and poor linguistic skills likely limit the attractiveness of refugees on the job market, especially soon after arrival. The lack of job search skills and local informal networks constitute additional obstacles. Temporary wage subsidies for employers who hire refugees have proved to be effective in overcoming barriers to employment. Allowing for temporary, targeted exceptions to minimum or entry level wages or other labor market regulations for refugees may also be helpful where such regulations are tight. However, the benefits of avoiding prolonged exclusion from the labor market should be weighed against the risk of creating labor market dualities that may be difficult to unwind.

Incentives to find work may also need to be strengthened through tax/benefit reforms that make work pay. Easing restrictions on the geographical mobility of refugees could also allow them to go where labor market prospects are more favorable.

**64. Flexibility in product markets can also help integrate refugees.** Easing barriers to starting a new business—for example through simpler regulatory and administrative procedures for new firms, ensuring equal market and job access, access to finance, and start-up support—could help newcomers and natives alike become entrepreneurs by tapping a growing number of business opportunities. Flexibility also helps native workers adjust to immigration surges, by moving to more highly skilled jobs that are complementary to those taken up by the immigrants.

**65. Education and housing policies can support integration efforts.** School systems with well-developed preschools, less school segregation, and limited early tracking of students have been found to be more suitable to the educational success of immigrants' children. Housing policies should foster the expansion of affordable accommodation by ensuring that housing supply responds promptly to increased demand, especially in areas where it is easier for migrants to find work.

## נספח ג' : אופן חישוב הגידול בייצור

ההנחה כי כל ענף מייצר בדומה לפונקציית קוב-דגלס.

יהא  $y_0^i$  התוצר בענף  $i$  :

$$y_0^i = f(k^i, l_0^i) = k^{i\alpha} l_0^{i(1-\alpha)}$$

כאשר :

$f$  הינה פונקציית ייצור מסוג קוב-דאגלס

$k^i$  הינו ההון בענף  $i$

$l_0^i$  הינה העבודה בענף  $i$  לפני כניסת העובדים הנוספים

$\alpha$  היא גמישות התוצר לעומת ההון

$1 - \alpha$  היא גמישות התוצר לעומת העבודה

כעת מספר העובדים בענף גדל ב- $\lambda$  אחוזים, והתוצר יהיה :

$$y_1^i = f(k^i, l_1^i) = f(k^i, l_0^i(1 + \lambda)) = k^{i\alpha} (l_0^i(1 + \lambda))^{1-\alpha} = k^{i\alpha} l_0^{i(1-\alpha)} (1 + \lambda)^{1-\alpha}$$

שיעור הגידול בתוצר יהיה :

$$\frac{y_1^i}{y_0^i} - 1 = \frac{k^{i\alpha} l_0^{i(1-\alpha)} (1 + \lambda)^{1-\alpha}}{k^{i\alpha} l_0^{i(1-\alpha)}} - 1 = (1 + \lambda)^{1-\alpha} - 1$$

לדוגמה, אם  $\alpha = 0.3$  וכוח העבודה גדל ב-1%, התוצר גדל ב-0.3%. אנו מניחים כאן שמספר שעות העבודה הממוצע לעובד נשאר זה, כך שהגידול במספר העובדים שקול לגידול בתשומת העבודה. כמו כן, אנו מניחים שהפריון הממוצע לעובד נשאר זהה.

את  $\alpha$  ניתן לחשב בהתאם ליחס בין התמורה לעבודה לתמורה להון :

יהא  $w$  התמורה ליחידה אחת של עבודה (השכר) :

$$w^i = MPL = \frac{df(k^i, l^i)}{dl^i} = (1 - \alpha) k^{i\alpha} l^{i-\alpha}$$

יהא  $r$  התמורה ליחידה אחת של הון :

$$r^i = MPK = \frac{df(k^i, l^i)}{dk^i} = \alpha k^{i\alpha-1} l^{i1-\alpha}$$

התוצר מתחלק כולו בין תמורה לעבודה ותמורה להון :

$$l^i w^i + k^i r^i = (1 - \alpha) k^{i\alpha} l^{i1-\alpha} + \alpha k^{i\alpha} l^{i1-\alpha} = y^i$$

יחס התמורות נותן :

$$\frac{l^i w^i}{k^i r^i} = \frac{(1 - \alpha) k^{i\alpha} l^{i1-\alpha}}{\alpha k^{i\alpha} l^{i1-\alpha}} = \frac{(1 - \alpha)}{\alpha}$$

$$\alpha = \frac{1}{\frac{l^i w^i}{k^i r^i} + 1}$$

מקור : נתוני התעסוקה, התוצר, התמורה להון והתמורה לעבודה לקוחים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עבור חקלאות ובינוי חושבה התמורה להון לפי הפרש התוצר והתמורה לעבודה. נתוני התוצר של בינוי ושירותי הארחה הם מ-2012 ונקובים במחירי 2014 בהתאם לשינויים שחלו במדד מחירי התוצר, ואילו נתוני החקלאות הם מ-2014. נתון התעסוקה בתחום שירותי הארחה הינו של "משורות" להבדיל מן הנתונים בענפים האחרים שהינו של "עובדים".

הגמישות בה נעשה שימוש הינה ממוצע הגמישויות שנאמדו על פני מספר שנים. מכיוון ששיטת סיווג הענפים של הלשכה המרכזית השתנתה ב-2011, הנתונים משנים קודמות אינם בהכרח בני השוואה. לכן עבור בינוי ושירותי הארחה נעשה מיצוע של נתוני 2011 ו-2012 ועבור חקלאות – של נתוני 2011-2014.

יש לציין שאין כך הדבר במה שנוגע לתוצר נקי (להבדיל מגולמי), עליו קיימים נתונים בני השוואה מסוף שנות ה-90. החלטנו להשתמש בסדרת הנתונים הקצרה יותר של תוצר גולמי מכיוון שנתוני התוצר הנקי הם ככל הנראה לפי שיטת הסיווג הישנה יותר, ובין היתר ענף שירותי הארחה אינו מוצג באופן נפרד, ומאוחד עם ענף המסחר. כמו כן, ההבדלים בין תוצר גולמי לנקי (כגון פחת) משפיעים על יחס התמורות. לדוגמה, שימוש בגמישות שנגזרת מנתוני התוצר הנקי היה נותן גידול בתוצר של 358 מיליון שקלים במקום 314 בשלב הפיילוט.

## נספח ד': אופן חישוב צמצום הגירעונות בבתי החולים

כל המספרים הותאמו למחירי 2014 לפי מדד מחירי התוצר.

ההנחה כי שיעור חסרי הביטוח בקרב מטופלים בבי"ח איכילוב זהה לשיעור חסרי הביטוח בקרב האוכלוסייה, וכי שיעור זה נשאר זהה מאז 2012. לכן, אם מספר חסרי הביטוח באוכלוסייה ירד ב-10%, לדוגמה, יפחתו החובות האבודים שנגרמים על ידם ב-10%.

כמו כן, מכיוון שהנחנו קודם כי כל המצטרפים לתכנית אינם מועסקים באופן פורמלי, ההנחה שהם לא מבוטחים נגזרת מכך. לכן כל מצטרף לתכנית נחשב כמי שאינו היה מבוטח קודם הצטרפותו.

טבלה 11: מטופלים ועלויות בבי"ח איכילוב

15,579	כלל מטופלים זרים בבי"ח איכילוב (2012)
45.50%	שיעור המטופלים הזרים בבי"ח איכילוב ללא ביטוח (2012)
22,699,087	סך חובות אבודים בש"ח של בי"ח איכילוב על טיפול בזרים ללא ביטוח (2012, במחירי 2014)
227,293	סך זרים בישראל (2015) <sup>41</sup>
103,426	אומדן זרים חסרי ביטוח בישראל (2015)
100,926	זרים חסרי ביטוח לאחר שלב הפיילוט
2.42%	שיעור הירידה לעומת המצב הנוכחי
548,677	חובות אבודים שייחסכו בשנה בשלב הפיילוט (בש"ח)
78,426	זרים חסרי ביטוח לאחר השלב השני
24.17%	שיעור הירידה לעומת המצב הנוכחי
5,486,772	חובות אבודים שייחסכו בשנה בשלב השני (בש"ח)

מקור: שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי (משה, 2013)

קיימים גם נתונים על העלויות של קופת חולים כללית ושל בית החולים ברזילי, אך לא על מספרי המטופלים הזרים ושיעור חסרי הביטוח מתוכם. אנו נניח כי עלויות אלה יורדות גם הן ב-2.42% בשלב הפיילוט וב-24.17% בשלב השני.

<sup>41</sup> רשות האוכלוסין וההגירה (2016). נתוני זרים בישראל.

טבלה 12: עלויות טיפול בזרים בקופת חולים כללית (בש"ח)

ממוצע שנתי	שנים 2010-2012	
38,519,662	115,558,986	עלות טיפול בזרים
19,259,831	57,779,493	מתוכה בזרים ללא ביטוח
6,534,586	19,603,757	עלות טיפול בפלסטינים
31,985,077	95,955,230	עלות טיפול בזרים שאינם פלסטינים
15,992,538	47,977,615	מתוכה בזרים ללא ביטוח <sup>42</sup>
386,568	-	סכום שנתי שנחסך לאחר שלב הפיילוט
3,865,680	-	סכום שנתי שנחסך לאחר השלב השני

מקור : שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי (משה, 2013)

טבלה 13: עלויות טיפול בזרים בבי"ח ברזילי (בש"ח)

3,858,647	עלות טיפול שנתי של חסרי ביטוח ב-2012
93,270	סכום שנתי שנחסך לאחר שלב הפיילוט
932,703	סכום שנתי שנחסך לאחר השלב השני

מקור : שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי (משה, 2013)

<sup>42</sup> לפי משה (2013) חצי מעלויות הטיפול בזרים הן בזרים חסרי ביטוח. אנו מניחים כי שיעור זה נשאר דומה גם לאחר גריעת הפלסטינים מן החישוב.