



המרכז למדיניות הגירה ישראלית
ISRAELI IMMIGRATION POLICY CENTER

מתווה להתמודדות עם סוגיית המסתננים

יוני 2018

**"בעולם אנחנו עדים לתופעות של
טרנדינג בהגירה של פליטים, בהגירת
מהגרי עבודה, כאשר מקום שנמצא טוב
ושקל להיכנס אליו, שנוח להגר אליו,
שיש בו איזה שהן אטרקציות, הופך
מהר מאוד למקום עבור אותן
אוכלוסיות והנהירה אליו היא גדולה."**

נציבות האו"ם לפליטים בישראל, 2007.¹

מחקר: יונתן יעקובוביץ'

עריכה והגהה: ענת ברמן

לפרטים נוספים: contact.eitan@gmail.com

תמונת שער: עוז גורן

המרכז למדיניות הגירה ישראלית (איתן- מדיניות הגירה ישראלית ע"ר) הוא ארגון לא ממשלתי שהוקם בשנת 2012 במטרה לקדם מדיניות הגירה שתשרת את האינטרסים האסטרטגיים של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. המרכז מקדם מחקר, חקיקה ולובינג, פעילות משפטית והסברה בארץ ובחו"ל בסוגיות הקשורות להגירה והסתננות לא חוקית לישראל. המרכז משמש גם כמוקד מידע, סיוע וייעוץ לתושבי שכונות שהושפעו לרעה מהסתננות לישראל, בדגש על דרום תל אביב.

¹ הגברת שרון הראל, בדיון משותף של הוועדה לזכויות הילד והוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים, הכנסת ה-17. (2007, 19 ביוני), פרוטוקול 33

תוכן העניינים

עמ' 2	הקדמה + הנחות מוצא מרכזיות
עמ' 3	מסתננים בישראל – גודל אוכלוסייה
עמ' 6	מאפיינים דמוגרפיים מיוחדים
עמ' 9	עלות כלכלית
עמ' 11	מתווה האו"ם
עמ' 11	יצירת תקדים חמור
עמ' 12	חידוש ההסתננות
עמ' 16	חוסר היתכנות פוליטית
עמ' 16	קצב יציאה נמוך מהמצב הנתון
עמ' 18	המשך המרוץ המשפטי
עמ' 19	מתווה אנשי העסקים
עמ' 19	הגדלת התל"ג
עמ' 20	גידול בהכנסות המדינה
עמ' 21	שירותי בריאות
עמ' 22	עלויות לא מחושבות
עמ' 24	אובדן הכנסות ממסים בגין הענקת תושבות
עמ' 24	פיזור
עמ' 26	מתווה המרכז למדיניות הגירה: חוק הפיקדון
עמ' 27	אופק הרחקה או יציאה
עמ' 30	מנגנון כלכלי לעידוד יציאת מסתננים
עמ' 31	היסטוריית חקיקה
עמ' 32	יתרונות החוק
עמ' 35	קידום הרחקה למדינות המקור ומדינות שלישיות
עמ' 36	סיכום עלויות כלכליות – השוואה

הקדמה

לאור עצירת המתווה להרחקת מסתננים בכפייה למדינות שלישיות נדרש מתווה חלופי שמטרתו הוצאתם של עשרות אלפי המסתננים מישראל השוהים בה ללא עילה חוקית. המתווה המוצג לפניכם מציע כלים אופרטיביים להשגת יעדים אלה, מתוך ראייה רחבה של כלל האתגרים האסטרטגיים איתם מתמודדת מדינת ישראל, מתוך הכרה במחויבויותיה של ישראל על פי אמנת האו"ם לפליטים, בהגבלות שעולות מפסיקות בג"ץ בסוגיה זו ותוך התחשבות בתחזיות כלכליות.

הנחות מוצא מרכזיות:

1. מרבית המסתננים אינם פליטים על פי אמנת האו"ם לפליטים, ובתנאים המתאימים יכולים לשוב למדינות המוצא.
2. אפשרות היציאה העצמאית למדינות שלישיות עדיין קיימת, ובכל מקרה ניתן למצוא הסדרים עם מדינות אחרות.
3. מדיניות הממשלה הביאה ליציאה משמעותית של מסתננים מישראל, רובם למדינות מוצאם. הקטנת התמריצים להמשך שהייה בישראל תביא לעזיבה, ומנגד - הגדלת התמריצים להמשך שהייה בישראל תביא להשתקעות ואף לחידוש זרם ההסתננות.
4. גדר הגבול עם סיני לא יכולה לעצור לחלוטין הסתננות יבשתית, ואין לה כל תרומה למניעת הסתננות דרך הים, המאפיינת את מרבית ההסתננות הלא חוקית בעולם.
5. קליטת מסתננים תגרו, מטבע הדברים, איחוד משפחות. המאפיינים הדמוגרפיים של אוכלוסיית המסתננים המורכבת בעיקר מגברים בגילאי 25-34 מהווים פוטנציאל גידול אוכלוסייה משמעותי מאוד בתוך זמן קצר.
6. במרביתן המוחלט של מדינות המערב מהגרים נוטים להתרכז בשכונות מצוקה ולכן פיזור יעיל הוא לא אפשרות ריאלית.
7. אוכלוסיית המסתננים ברובה חסרת השכלה וכישורים מקצועיים ולכן תשתייך לעשירוני ההכנסה הנמוכים של החברה הישראלית. קליטת המסתננים תעלה לקופת המדינה במשאבים רבים במשך שנים רבות.
8. כל החלטה בסוגיית המסתננים תהווה תקדים בעל השפעות רחב גם על שאר אוכלוסיית המהגרים הלא חוקיים בישראל, המונה כ-100,000 איש לפחות.
9. קליטת המסתננים לא תביא להקלה בלחץ הפוליטי והחיצוני על ישראל מצד גורמים רדיקליים, אלא תהווה נקודת מוצא לדרישות נוספות כגון איחוד משפחות, זכויות סוציאליות ועם הזמן גם זכויות פוליטיות.

10. הצמיחה הכלכלית המרשימה של ישראל הפכו אותה ליעד מושך להגירה לא חוקית מסוגים רבים, כולל הסתננות. אין מתווה קסם להתמודדות עם התופעה, ועל מקבלי ההחלטות להבין כי יש צורך במדיניות מתמשכת וארוכת טווח. כל ניסיון לעשות קיצורי דרך, סופו להיכשל ואף להחמיר את המצב.

מסתננים בישראל – גודל האוכלוסייה

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לינואר 2018, בישראל שוהים 36,630 מסתננים. 72% מהם נתיני אריתריאה, ו-20% אזרחי סודן.² האומדן של רשות האוכלוסין וההגירה אינו כולל ילדים שנולדו בישראל, מסתננים שלא תועדו בעת ההסתננות לישראל ולאחריה, וקשרי משפחה בין מסתננים לבין שוהים בלתי חוקיים שנכנסו לישראל כתיירים או כעובדים זרים ולא יצאו ממנה לאחר תום תוקף האשרה.

לוח 3 מסתננים ששוהים כעת* בישראל לפי ארצות מוצא נבחרות, 2018

ס"ח	שאר מדינות העולם	שאר מדינות אפריקה	סודן	אריתריאה	מספר מוחלט
36,630*	459	2,609	7,481	26,081	מספר מוחלט
100	1	7	20	72	אחוז

* נכון ל-31.3.2018. הנתון אינו כולל לידות בישראל.

ילדים שנולדו בישראל:

לפי דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המבוסס על נתוני טיפת חלב בעיר תל אביב, בתחילת שנת 2016 טופלו בתחנות טיפת חלב 3,343 ילדי מסתננים בגילאים 0-6.³ בהתחשב בכך שלפי אותם נתונים חל גידול של מאות ילדים בשנה, ובהתבסס על כך שלפי אותו מחקר מרבית המסתננים בישראל אינם חיים בדרום תל אביב, ניתן להסיק כי נכון להיום שוהים בישראל 6,000-8,000 ילדי מסתננים שנולדו בישראל. על פי הערכות ארגוני נשים, ובתוכם "שדולת הנשים בישראל" ו"המרכז לנשים אריתראיות", נכון ליולי 2017 מספר הילדים עמד על 8,000.⁴

² רשות האוכלוסין וההגירה, (2018). נתוני זרים בישראל - רבעון ראשון 2018, עמוד 7.
https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/foreigners_in_Israel_data_2017.pdf

³ מרכז המידע והמחקר של הכנסת, (2016). שהיית מסתננים בשכונות דרום תל אביב, עמ' 7.
<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03790.pdf>

⁴ בג"ץ 2293-17 צגיי גרסגהר ואח' נ' הכנסת ואח', בקשה להצטרף כידיות בית המשפט, סעיף 30 בנימוקי הבקשה.
<https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/07/bagatz2293-17-asylum-seekers-wages-organizations-0717.pdf>

מסתננים שלא תועדו:

במהלך השנים קבעו נציגי המדינה בהזדמנויות שונות, כי המספר הרשמי של המסתננים המופיעים בנתוני רשות האוכלוסין וההגירה אינו כולל מסתננים שלא תועדו בעת כניסתם לישראל. מסתננים אלה שוהים במרכזי הערים ובעיקר בפזורה בנגב ובכפרים ערביים, ללא תיעוד. ההערכות לגבי שיעורם נעות בין אחוזים בודדים מתוך מספר המסתננים הרשמי, לבין עשרות אלפי מסתננים נוספים שוהים בישראל ללא תיעוד.⁵

על אף שמדובר בהערכות ואין מספרים רשמיים, ניתן למצוא תיעוד מוגבל לקיומם של מסתננים לא רשומים בקובץ נתוני זרים של רשות האוכלוסין וההגירה, שבו מופיע מספר המסתננים שאותרו "בארץ" (בניגוד לגבול) בכל שנה:

לוח 2 כניסות מסתננים לפי מועד איתור ומקום איתור*

סה"כ מסתננים שנכנסו לישראל	2018				2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	עד 2006					
	אותרו בתוך הארץ	אותרו בגבול (סהרונים)			מקום איתור	מקום איתור	מקום איתור	מקום איתור	מקום איתור												
		מרץ	פברואר	ינואר	בארץ	בגבול	בארץ	בגבול	בארץ								בגבול				
					בארץ	בגבול	בארץ	בגבול	בארץ								בגבול				
					בארץ	בגבול	בארץ	בגבול	בארץ								בגבול				
64,842	8	0	0	0	75	0	33	18	12	220	23	21	79	43	10,441	17,276	14,624	5,197	8,837	5,173	2,762

*קובץ מסתננים הוא דינאמי ועשוי להתעדכן באופן רטרואקטיבי ביחס לחודשים קודמים ולשנים קודמות.

לא מדובר אמנם במספרים גדולים של מסתננים שאותרו בתוך ישראל ולא תועדו, ובכל זאת - קרוב ל-250 מסתננים לא מתועדים נתפסו בישראל למרות שלא התקיימו מבצעי אכיפה משמעותיים במהלך השנים, בוודאי שלא מחוץ לתל אביב. לפיכך ניתן להעריך כי קיימת אוכלוסייה לא מבוטלת של מסתננים שאיננה נכללת במספרים הרשמיים. הערכה זו משותפת גם לרשות האוכלוסין וההגירה, שכן המתווה המקורי שנועד לחתימה מול האו"ם כלל תחשיב של 39,000 מסתננים, מספר גבוה מהמספר הרשמי, לא כולל ילדים.

⁵ מרכז המחקר המכללה לביטחון לאומי, אונ' חיפה (2009). פליטים או מהגרי עבודה מאפריקה. עמוד 28 <http://www.news1.co.il/uploadFiles/280834376811982.pdf>

קשרי נישואין:

על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בישראל נמצאים עשרות אלפי שוהים בלתי חוקיים שאשרתם פגה, ובתוכם גם אלפי אזרחי אתיופיה שהגיעו לישראל כתיירים או כעובדים זרים ולא יצאו ממנה. במהלך השנים אירעו מקרים של נישואין או היטמעות במסגרת קשרי משפחה בין אותם תיירים לבין אוכלוסיית המסתננים. גם לגבי תופעה זו קיימות הערכות בלבד ואין מספרים מדויקים. דוגמה אחת למקרה מסוג זה ניתן למצוא בעתירה מנהלית שהוגשה לבית המשפט המחוזי בתל אביב, העוסקת במהגר לא חוקי מאתיופיה שהתחתן עם אזרחית אתיופיה שהסתננה לישראל.⁶

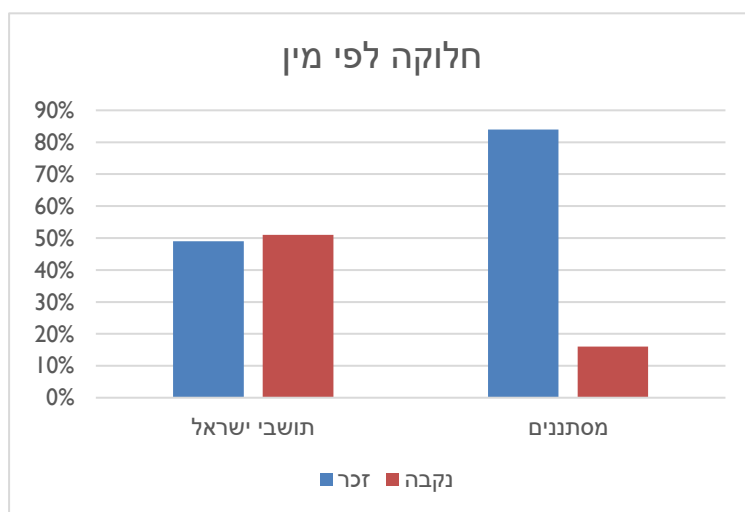
לסיכום ניתן לקבוע, תוך זהירות מרבית, כי אוכלוסיית המסתננים גדולה באופן משמעותי מהאומדן הרשמי בשיעור לא מבוטל, ויש להתחשב בכך בכל נקיטת מדיניות בעניין זה.

⁶ עתמ (ת"א) 34020-10-10. פלוני ואח' נ' משרד הפנים (7.2.2011)
https://www.nevo.co.il/psika_html/minhali/MM-10-10-34020-206.htm

מאפיינים דמוגרפיים מיוחדים

פילוח דמוגרפי לפי מין

אחד המאפיינים המשמעותיים ביותר של אוכלוסיית המסתננים בישראל הינו חלוקה מגדרית חריגה – כלומר ייצוג יתר של גברים לעומת נשים. לפי נתוני הלמ"ס, לא פחות מ-84% מהמסתננים בישראל הם גברים:



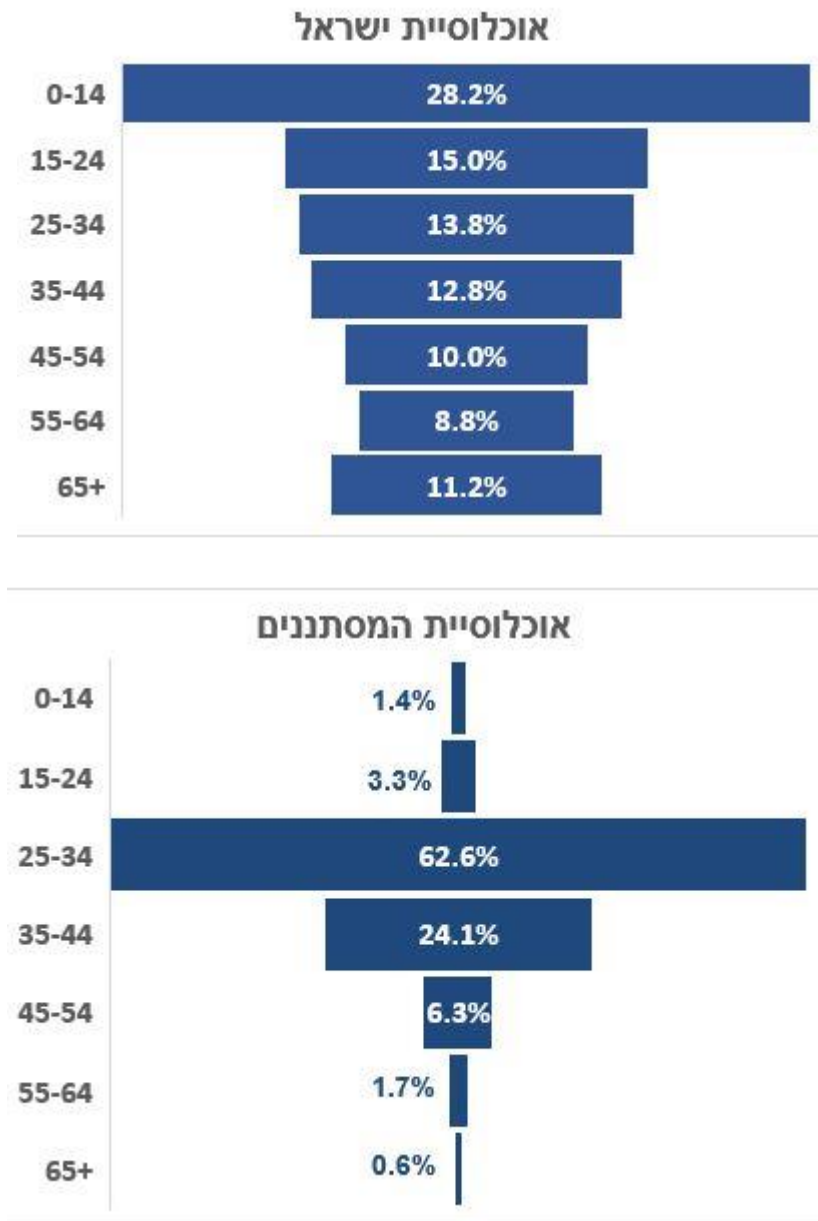
איחוד משפחות

המשמעות של חלוקה כזו היא שאוכלוסיית המסתננים בישראל מורכבת ברובה מגברים שנמצאים בה ללא משפחתם, ובעיקר - ללא בנות זוג. לרבים מהמסתננים יש אישה וילדים במדינות המוצא או במדינות ששימשו תחנות ביניים בדרך לישראל. מתן מעמד לגבר תגורר באופן טבעי גם מתן מעמד לבנות הזוג והילדים. מעבר לכך, גם מסתננים שהגיעו לישראל רווקים ולא השאירו בנות זוג מאחור, ירצו מטבע הדברים להקים משפחות. בשל האנומליה המגדרית, לרוב הם יבקשו להקים משפחות עם בנות זוג הנמצאות במדינות המוצא. כבר היום, בפסק דין בערר שהוגש לבית הדין לעררים בתל אביב,⁷ נקבע כי מסתנן מדרפור שקיבל מעמד תושבות ארעית מטעמים הומניטאריים יכול להעניק מעמד דומה לבת זוגו, מסתננת מאתיופיה הנמצאת בישראל. זאת בניגוד לנוהל של משרד הפנים, הקובע כי הזכות לאיחוד משפחות שמורה אך ורק לזכאי מעמד פליטות ולא לזכאים למעמד הומניטארי. לפיכך, הענקת תושבות ארעית תפתח באופן מידי פתח לאיחוד משפחות בהיקפים גדולים, וניתן לשער כי האוכלוסייה תכפיל את עצמה ואף יותר מכך בתוך שנים מועטות בלבד.

⁷ ערר (ת"א) 2006-15 חאדר ואח' נ' משרד הפנים (16.02.2016)
<https://drive.google.com/file/d/1H9TeelG1szRCEZ2qMzgZ9uQFuUSQ2-al/view?usp=sharing>

פילוח דמוגרפי לפי גיל

האנומליה הדמוגרפית של אוכלוסיית המסתננים בישראל באה לידי ביטוי גם בחלוקה לפי גיל (כולל נשים): שיעור גבוה מאוד של גילאים צעירים, בדגש על גילאי 24-35.⁸ זהו מאפיין מובהק של מהגרי עבודה, בניגוד לאוכלוסייה בעלת פילוח דמוגרפי מאוזן יותר כמו האוכלוסייה הישראלית:⁹



⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017). הודעה לתקשורת: עובדים מחו"ל שנכנסו לישראל, שנת 2016, עמ' 6. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2017n/20_17_217b.pdf

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת מין וגיל 2016. http://www.cbs.gov.il/shnaton68/st02_03.pdf

בעוד שבקרב אוכלוסיית ישראל שיעור האזרחים בגילאי 25-34 עומד על פחות מ-14% מהאוכלוסייה הכללית, בקרב המסתננים קטגוריית גיל זו מהווה למעלה מ-62% מאוכלוסיית המסתננים: פי כארבעה וחצי. גם שיעורם היחסי של המסתננים בני 35-44 גדול כמעט פי 2 משיעור גילאים אלה באוכלוסייה הכללית. ניתן אם כן לראות שאוכלוסיית המסתננים מורכבת ברובה מצעירים בגילאי פריז, ולנתון זה משמעות מרחיקת לכת - קצב הריבוי הטבעי של אוכלוסיית המסתננים, אם יתאפשר איחוד משפחות, יהיה גבוה בהרבה מזה של האוכלוסייה הכללית, גם מבלי להתחשב בשיעורי הילודה שככל הנראה גבוהים משל נשים ישראליות, לפחות במדינות המוצא.

נתון משמעותי נוסף הוא העובדה שהמסתננים מהווים כיום לא פחות מ-3.3% מאוכלוסיית הגברים בגילאים 25-34 בישראל:

בשל המאפיינים הדמוגרפיים הייחודיים שתוארו לעיל, שיעורם היחסי של הגברים המסתננים הצעירים בקרב אוכלוסיית הגברים בישראל, הינו בעל חשיבות גדולה יותר מאשר שיעורם של המסתננים בקרב כלל האוכלוסייה. ארגוני הסיוע למסתננים נוהגים לעשות שימוש בנתון זה: פחות מ-0.5% מסתננים מתוך כלל אוכלוסיית ישראל, בניסיון ליצור רושם מוטעה ותוך התעלמות מהמאפיינים הדמוגרפיים המשמעותיים. ניתן להניח, במידה רבה של ודאות, כי מתן מעמד תושבות יביא לנישואין והקמת משפחות בישראל, ולכך שהמסתננים יהוו אחוז לא מבוטל מהאוכלוסייה הכללית בתוך זמן לא רב. גם אם כשליש מאוכלוסיית המסתננים תצא מישראל כפי על פי מתווה האו"ם, בכל זאת עשוי להיווצר מיעוט אתני חדש בישראל שיהווה יותר מ-2% מהאוכלוסייה הכללית. אוכלוסייה זו תהיה מיושבת בשכונות עוני במרכזי הערים הגדולות במדינה, ועשויה להיות עוינת בחלקה.

קבלת מעמד קבע ואזרחות

כאשר שוקלים מתן מעמד תושבות ארעית למסתננים, יש להביא בחשבון שלאחר זמן מה תעלה הדרישה למתן מעמד קבע למסתננים בישראל. הדרישה למתן אזרחות לאחר תקופה מסוימת מופיעה במפורש במסמך היסוד של "הפורום לזכויות פליטים"¹⁰, המאגד את רוב ארגוני הסיוע למסתננים בישראל, לרבות המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח, א.ס.ף ועוד. יתירה מכך, תהליך זה למעשה כבר מתבצע באמצעות בתי המשפט.

¹⁰ הפורום לזכויות פליטים, (2008). עקרונות להגנה על מבקשי מקלט ופליטים, עיקרון מס' 11. <https://www.acri.org.il/pdf/Principles.pdf>

דוגמה לכך ניתן למצוא בפסק דין בערר שהוגש לבית הדין לעררים בירושלים,¹¹ בו נפסק שאזרחית זרה תקבל תושבות קבע המקנה גם מסלול להתאזרחות לאחר תקופה מסוימת בישראל במעמד תושבות ארעית, על אף שאין לכך כל בסיס בחוק. לפיכך, הנחת המוצא הבסיסית היא שכל עיכוב ועצירה של המאמצים להרחקת המסתננים ומתן מעמד ארעי לתקופה בלתי מוגבלת, יביאו להשתקעות קבע של המסתננים בישראל ולבסוף גם לאזרחות.

עלות כלכלית

אוכלוסיית המסתננים בישראל, כפי שהצגנו לעיל, מורכבת ברובה מגברים צעירים ללא ילדים, עם גישה חלקית להטבות הביטוח הלאומי וזכאות לתשלומי העברה מינימאליים. בנוסף, הם מהווים כוח עבודה זול שמשלם מס הכנסה על 100% מהשכר, מכיוון שאינם זכאים לנקודות זכות בגין תושבות.

מנגד, הם משלמים מסים עקיפים נמוכים יותר מאזרחים ישראלים, מכיוון שחלק ניכר ממשכורתם מועבר למדינות המוצא והם צורכים פחות בשוק המקומי. כמו כן, הם דוחקים משוק העבודה אזרחים ישראלים מאוכלוסיות חלשות, ועלויות האכיפה ומערכת המשפט (פלילי, הומניטארי ועל רקע מעמד בישראל) מתקציב המדינה על המסתננים גבוהות באופן משמעותי משיעורם היחסי באוכלוסייה. למרות זאת, יש לשער כי נכון להיום, בהרכב הדמוגרפי הקיים וללא גישה למערכת הרווחה, המסתננים תורמים לכלכלה הישראלית יותר ממה שהם עולים לה בהוצאות ציבוריות.

יחד עם זאת, המצב שונה באופן מהותי בכל הנוגע למשפחות עם ילדים. כבר היום, מרכז המחקר והמידע של הכנסת מדווח כי ילדי המסתננים דורשים השקעה הגדולה פי יותר משניים בחינוך מיוחד ביחס לאוכלוסייה הישראלית.¹² בנוסף, נדרש סיוע מיוחד של העיריות ותורמים לבתי ספר בהם לומדים ילדי הזרים, מכיוון שההורים לא משלמים את תשלומי ההורים. גם ארגוני הסיוע למסתננים מדווחים על בעיות קשות של הזנחה בקרב אוכלוסייה זו. ארגון א.ס.ף ("ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל") מדווח בדוח ממרץ 2016 על נשים חד הוריות רבות בקרב קהילת המסתננות בישראל שנזנחו על ידי בני זוגן באופן

¹¹ ע' (י-ם) 14-1577 מקרסקי נ' משרד הפנים, 14.02.2016, <https://www.nevo.co.il/psika.html/knisa/14-1577.pdf#xml=http://www.nevo.co.il/Handlers/Highlighter/PdfHighlighter.ashx?index=1&type=Main>
¹² מרכז המידע והמחקר של הכנסת, (2014). שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים חסרי המעמד האזרחי. עמ' 10 <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03357.pdf>

פתאומי, לעתים תוך ריקון חשבון הבנק המשותף.¹³

ככלל, במידה שיתאפשר למסתננים לקבל מעמד בישראל, איחוד משפחות וגישה למערכת הרווחה, ניתן להעריך כי לאור המאפיינים הכלכליים ורמת ההשכלה של אוכלוסיית המסתננים, קבוצה זו תישאר חלשה ותימצא בעשירונים הנמוכים ביותר של החברה במשך שנים רבות. בנוסף, היתרונות הכלכליים שקיימים נכון להיום ייעלמו, שכן המסתננים יפתחו באופן טבעי דפוסי העסקה דומים לאלו של אזרחים ישראלים.

על מנת לקבל תחזית סבירה של עלויות קליטת המסתננים, בהתחשב בכל הקשיים וההסתייגויות, ניתן להיעזר בדוח שנכתב על ידי המחלקה למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בנוגע לעלויות קליטתם בישראל של עולים ממדינות לא מפותחות, בדגש על אתיופיה. כאן המקום לציין באופן המפורש ביותר כי לדידנו אין מקום לשיקולים כלכליים בכל הנוגע לקליטת אוכלוסייה של זכאי חוק השבות, מכוח עקרונות היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל סמך יסודות הרעיון הציוני. עם זאת, מדובר במחקר רלוונטי בכל הנוגע למדדים הכלכליים של קליטת הגירה ממדינות לא מפותחות ושל אוכלוסייה בעלת הכשרה נמוכה ונעדרת השכלה גבוהה.

על פי המחקר, המציג את עלויות תשלומי ההעברה וההוצאות הציבוריות כגון רווחה, בריאות ורפואה לקופה הציבורית לאחר שקלול תשלומי החובה, מס הכנסה, בריאות וביטוח לאומי ומסים עקיפים, עולה כי גם לאחר 13 שנה מאז ההגעה לישראל, **מדובר בעלות של 9,184 ₪ בשנה לאדם, במחירי 2003.**¹⁴ יש לציין כי זוהי עלות ממוצעת תוך שקלול מאפייני אוכלוסייה רלוונטיים לעולים, שלא דווקא רלוונטיים לאוכלוסיית המסתננים. עם זאת, בהתחשב בכך שקליטת המסתננים תביא לנישואין, הקמת משפחות וגם התבגרות האוכלוסייה, זהו כלי טוב להערכה כלכלית שכזו, שבוודאי לא נופלת מחישובים גסים שנעשו במחקרים אחרים.

אם נניח שישראל תאלץ לקלוט על פי מתווה האו"ם לפחות 16,250 מסתננים ועוד 8,000 ילדים, ונכון להיום וכפי שנראה להלן, המספרים בפועל יהיו גדולים יותר באופן משמעותי, אזי **מדובר בעלות שנתית של קרוב לרבע מיליארד ₪ בשנה במונחי 2003, על חשבון תקציב המדינה, במשך שנים רבות.** זאת ללא השקעה בעלויות קליטה ראשוניות

¹³ א.ס.ף ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל (2016). נטושות – מבקשות מקלט חד הוריות בישראל. http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%A0%D7%98%D7%95%D7%A9%D7%95%D7%AA%20-%D7%93%D7%95%D7%97%D7%90%D7%A1%D7%A3%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%90%D7%9E%D7%94%D7%95%D7%AA%20%D7%97%D7%93-%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%95%D7%AA_0.pdf

¹⁴ בלשה שגיא, (2005). התפתחות ההשפעה הפיסקאלית של עולי אתיופיה על ציר הזמן. עמ' 27. בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים. http://public-policy.huji.ac.il/upload/Orange%20Serie/Sagi_Balsha_Orange.pdf

יקרות יותר וללא עלויות נלוות נוספות. על כך יש להוסיף כי מטבע הדברים קשיי הקליטה של המסתננים יהיו חמורים בהרבה, שכן הם לא חולקים אתוס משותף עם כלל האוכלוסייה, ובניגוד לעולים שקיבלו סל קליטה נדיב, מדינת ישראל נקטה בצעדים רבים על מנת להקשות עליהם ולהביא ליציאתם. בנוסף, הליך איחוד המשפחות והגידול המהיר הצפוי באוכלוסייה יכול להכפיל ואף לשלש את הסכומים הללו בתוך זמן קצר. דוגמה לכך ניתן לראות בשוויץ, שם למעלה מ-80% מהאריתראים חיים על חשבון מערכת הרווחה, ויש לשער כי מתן תושבות וגישה לתשלומי העברה כגון הבטחת הכנסה של ביטוח לאומי יביאו לדפוסי תעסוקה דומים.¹⁵

מתווה האו"ם

ב-2 באפריל הוכרז על אימוץ מתווה האו"ם, הכולל הענקת אשרות עבודה ב/1 ל-32,500 מסתננים, כאשר מחצית מהם ייושבו מחדש במדינות מערביות בסיוע נציבות האו"ם לפליטים והמחצית השנייה יזכו למעמד תושבות ארעית בישראל. לאחר פחות מיממה הכריז ראש הממשלה על ביטול המתווה.

למתווה היו מספר כשלים משמעותיים:

1. יצירת תקדים חמור

כפי שפירטנו לעיל, ל-16,250 מסתננים שייקלטו בישראל, מספר גבוה כשלעצמו, משמעויות כלכליות, חברתיות ואף דמוגרפיות מרחיקות לכת. חמור מכך, מתווה האו"ם מתייחס רק ל-32,500 מסתננים, כאשר מספר המסתננים בישראל לפי הנתון הרשמי הינו 36,630, דהיינו, נותרו אלפי מסתננים שלא כלולים במתווה. על אף ש-8,000 ילדי מסתננים לא כלולים באומדן הרשמי, נציבות האו"ם לפליטים קבעה שאם ילדים אלה יצאו למדינות אחרות, הם ייכללו במכסה המוגדרת ליישוב מחדש. מכאן שהאוכלוסייה שתישאר בישראל בפועל היא כ-30,000 בני אדם - אוכלוסייה בגודל של שתי העיירות שדרות וירוחם ביחד.

אמנם המדינה לא מתחייבת לקלוט גם את אלה שאינם כלולים במתווה ויישארו בישראל, אך אימוץ מתווה גורף משמעותו עצירת כל המהלכים הפוליטיים ומאמצי האכיפה בפועל על כלל האוכלוסייה. בנוסף, מסתננים שלא כלולים במתווה יפנימו את המסר כי עם מעט

¹⁵ Semere Asmelash, 04/01/2018., *Switzerland: Fraudulent family reunion from Eritrea – Community Aurburg in existential distress*. <http://dehai.org/dehai/dehai-news/248557>

סבלנות, קבלת מעמד בישראל או במדינה מערבית אחרת היא רק עניין של זמן, וכל הליך היציאה מרצון ייעצר לחלוטין ובסופו של דבר הם ישתקעו בישראל.

יתר על כן, מדינת ישראל מתקשה להתמודד עם סוגיית ההגירה הבלתי חוקית לישראל כבר היום, כאשר כל התקפלות והחרגה מהמדיניות הרשמית משמשת מקפצה לדרישות הבאות. דוגמה לכך היא קליטת ילדי העובדים הזרים: מה שהחל כהחלטה חד פעמית¹⁶ על מנת להתמודד עם מספר חד פעמי ומצומצם של ילדי עובדים זרים, גרר שתי החלטות ממשלה נוספות.¹⁷ לאחר מכן התקבלה החלטה של שר הפנים גדעון סער להעניק מעמד לקבוצה נוספת שלא עזבה את ישראל על אף שלא עמדה בקריטריונים של החלטת הממשלה.¹⁸ כיום, גם לאחר כל ההחלטות החד פעמיות הללו שוהים בישראל לפי נתוני טיפת חלב למעלה מאלף ילדי זרים שאינם מסתננים.¹⁹

גם ניסיונות עבר לקבוע מכסות או להתפשר בדיעבד תוך קביעת קריטריונים חמורים לעתיד לא צלחו במגוון רחב של סוגיות, כגון שחרור מחבלים עבור חטופים, העלאת קרובי הפלשמורה, בניית התנחלויות ועוד. מכאן שהסכמה לקלוט מספר גבוה כל כך של מסתננים לא תגרום לסוגיה להיעלם ולא תקל על מאמצי האכיפה – ההפך הוא הנכון – קליטתם תהיה צעד ראשון בדרך לדרישות רבות יותר, כגון איחוד משפחות, זכויות פוליטיות ועוד, כאשר אין לכך כל הצדקה חוקית, ומרבית האוכלוסייה איננה בעלת עילה למקלט הומניטארי.

2. חידוש ההסתננות

הכשל החמור ביותר במתווה האו"ם הוא האיום בחידוש זרם ההסתננות לישראל. המתווה מבטיח כי מסתננים שנכנסו לישראל בניגוד לחוק, ממניעים כלכליים ולאחר מעבר דרך מספר מדינות בדרך, יזכו בפועל לקבל תעודת זהות ישראלית או אפשרות לקבל מעמד חוקי במדינה אירופאית או צפון אמריקאית מפותחת. זוהי משאת נפשם של מיליוני מהגרים פוטנציאליים הנמצאים בנקודות היציאה לאירופה בצפון אפריקה, ואף כאלה השוקלים אם לצאת למסע ממדינת מוצאם. בניגוד לטענה הרווחת, אף על פי שהגדר בגבול מצרים חשובה

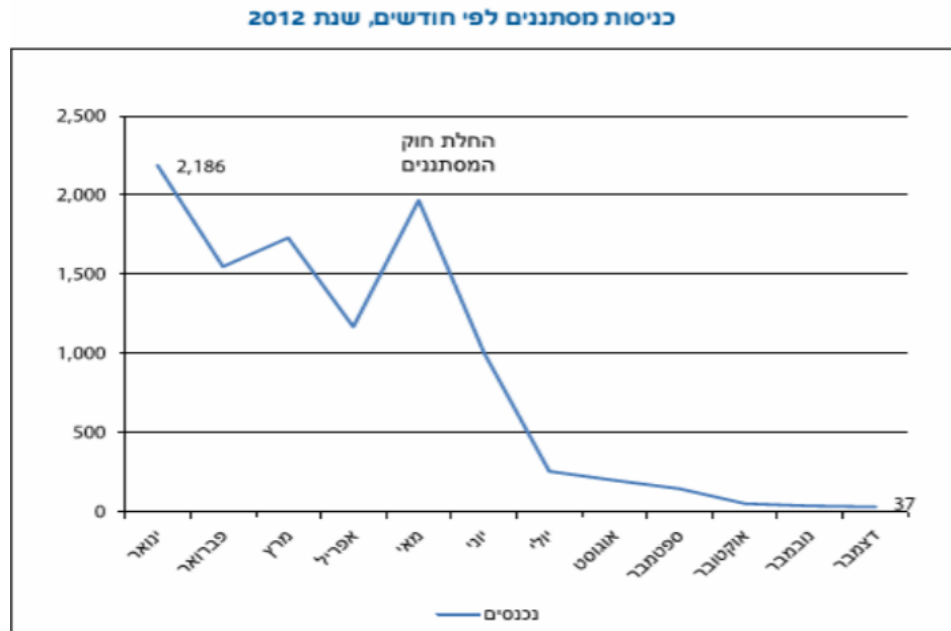
¹⁶ החלטת ממשלה מס' 3807: הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל (2005) https://www.gov.il/he/Departments/policies/2005_des3807

¹⁷ החלטת ממשלה מס' 156: הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל – תיקון החלטה (2006) https://www.gov.il/he/departments/policies/2006_des156 והחלטת ממשלה מס' 2183: החלטת ממשלה מס' 156: הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים בלתי חוקיים, הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל (2010) https://www.gov.il/he/Departments/policies/2010_des2183

¹⁸ הארץ Online, (2014, 11 בפברואר). שר הפנים העניק תושבות קבע ל-221 ילדי זרים.

¹⁹ מרכז המידע והמחקר של הכנסת (2016). שהיית מסתננים בשכונות דרום תל אביב, עמ' 7. <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03790.pdf>

- היא מקשה על הסתננות לישראל ויש לה אף יתרונות ביטחוניים, אין בה כדי להסביר את עצירת זרם ההסתננות לישראל. את הירידה החדה בזרם ההסתננות בשנת 2012 יש לייחס בראש ובראשונה לחוק למניעת הסתננות, כפי שניתן לראות בבירור בגרף הבא:²⁰



החוק למניעת הסתננות יושם חודשים לפני סיום בניית המקטע העיקרי של הגדר בסוף שנת 2012,²¹ ושנה וחצי לפני סיום המקטע הסופי באזור אילת בסוף שנת 2013.²² יש לציין כי אזור אילת שימש אחד מנתיבי ההסתננות העיקריים לישראל וכשליש מאוכלוסיית המסתננים נכנסה דרך אזור זה.

בנוסף, לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מאז השלמת בניית כל חלקי הגדר, הסתננו לישראל 302 מסתננים חדשים. לפיכך, אין ספק שלגדר יש חלק בעצירת זרם ההסתננות לישראל, אך יחד עם זאת, אם ישראל תהפוך ליעד אטרקטיבי להגירה, אלפים נוספים יוכלו להסתנן אליה חרף הגדר, כפי שעשו זאת 302 אחרים.²³

²⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, נתוני זרים בישראל, אוקטובר 2013. עמ' 4.

²¹ וואלה חדשות, (31 בדצמבר, 2012). פרסום ראשון: הושלמה בניית הגדר בגבול עם מצרים.

<https://news.walla.co.il/item/2602184>

²² חדשות 2, (4 בדצמבר, 2013). לאחר שלוש וחצי שנים: הושלמה גדר הגבול בין ישראל לסיני.

<https://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-ebb313933e9b241004.htm>

²³ רשות האוכלוסין וההגירה, (ינואר 2018). נתוני זרים בישראל, עמ' 5

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/foreigners_in_Israel_data_2017.pdf

מבט עולמי

השוואה בינלאומית מעלה בברור כי אין אף לא דוגמה אחת בעולם לגדר גבול יעילה שסוגרת באופן הרמטי את האפשרות להסתננות. המקרים הדומים ביותר לישראל הן המובלעות הספרדיות מלייה וסואטה בצפון מרוקו. לכל אחת מהמובלעות האלה גבול קצר בן פחות מ-20 ק"מ, שלאורכו מוצבת מערכת של 3 גדרות, האחרונה בגובה 6 מטרים, ובכל זאת אלפי מהגרים מצליחים לטפס מעליה בכל שנה אל מול עיניהם המשתאות של כוחות הביטחון הספרדיים.²⁴ לעומת זאת, הגדר בגבול עם מצרים היא באורך למעלה מ-200 ק"מ,



עם נוכחות
דלילה יחסית של
כוחות ביטחון.

צילום: ²⁵

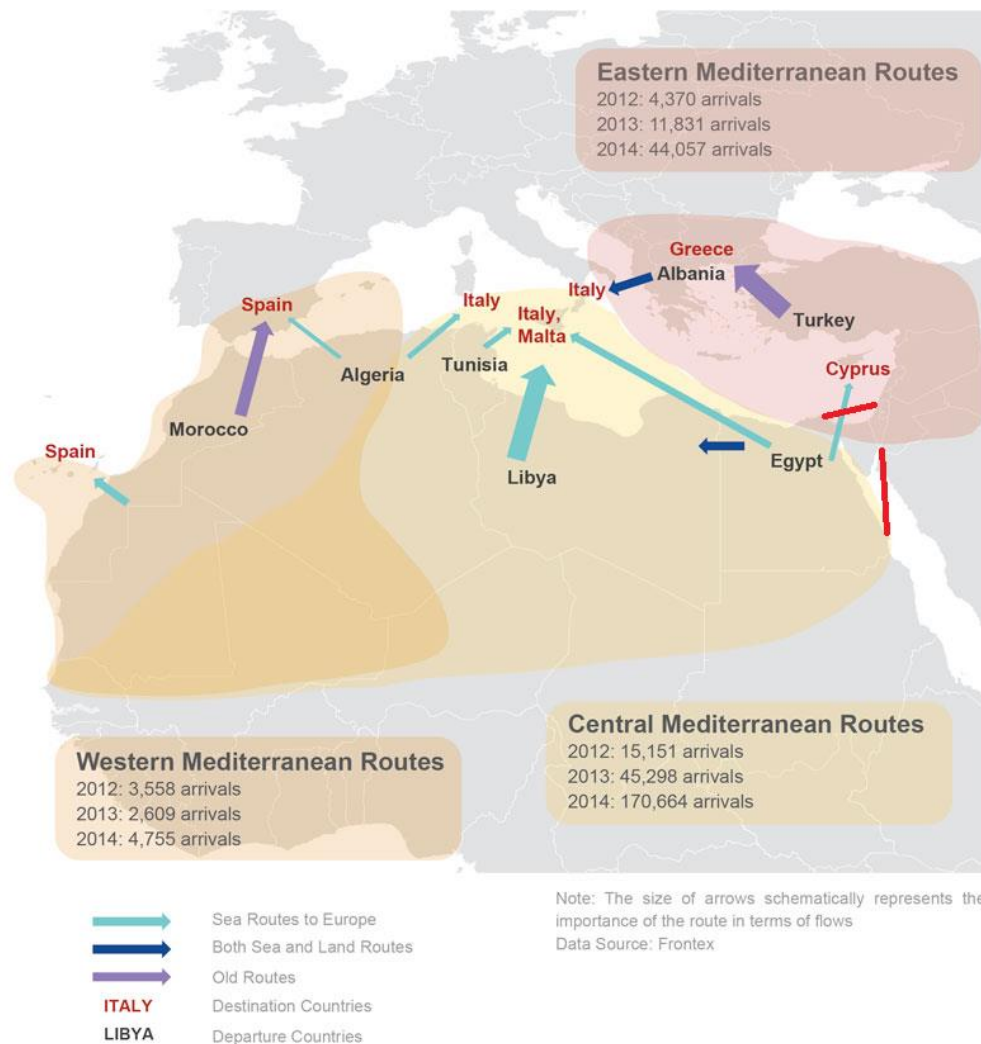
הסתננות ימית

חלק ניכר מההסתננות הבלתי חוקית בעולם מתבצעת דרך הים. אוסטרליה מהווה מוקד משיכה למהגרים שיוצאים בסירות מאינדונזיה, ומהגרים ממרכז ומדרום אמריקה וקובה נכנסים באופן בלתי חוקי דרך הים לארצות הברית. נתיבי ההגירה הרלוונטיים ביותר לענייננו הם נתיבי ההגירה הים-תיכוניים מאפריקה למדינות האיחוד האירופי. כפי שניתן לראות בתרשים של ארגון ה-IOM, מרבית ההסתננות למדינות האיחוד האירופי מתבצעת היום דרך מספר נתיבים מצפון אפריקה, כאשר קהיר וסואץ הקרובות לישראל מהוות נקודות יציאה מרכזיות לאירופה, ואף לקפריסין הקרובה. בנוסף, מסתננים פוטנציאליים השוהים בסיני, ואפילו בפורט סעיד, יכולים לנסות להסתנן לישראל דרך ים סוף באמצעות סירות.²⁶

²⁴ להרחבה: Euronews (2013). יו טיוב: <https://www.youtube.com/watch?v=ZHj58hYdhMg>

²⁵ מתוך: <https://www.youtube.com/watch?v=uQllUY88qc>

²⁶ International Organization for Migration, *Eastern Mediterranean Routs*. <https://www.iom-nederland.nl/images/Nieuws/2015/Juni/Migration%20Trends.jpg>



Taken from 'Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots' by Altai Consulting/IOM

כידוע, הגבול הימי של ישראל ארוך מאוד ופרוץ לחלוטין. יתרה מכך, קרבתו של הגבול הישראלי לנקודת המוצא בצפון אפריקה מאפשרת למהגרים לשוט עד אליו בבטחה, לאורך החוף ובמרחק כמה מאות מטרים ממנו במים רדודים, במקום להסתכן בחציית מים עמוקים בים התיכון בניסיון להגיע לאירופה. בעבר כבר נעשו פעולות הסתננות לישראל דרך הים על ידי מבריחי סמים ומבריחי נשים בדואים.²⁷ כפי שלמדנו מההסתננות דרך סיני, לנתיבי ההברחה דרוש זמן להתפתח, אך מרגע שאלו מתבססים, כמעט בלתי אפשרי לחסום אותם. בדיוק כפי שהיה בסיני, כוחות חיל הים ימצאו עצמם מול שוקת שבורה, מכיוון שאין כל רצון או יכולת להפעיל כוח צבאי נגד מסתננים לא חמושים, וכל אשר ייוותר להם לעשות הוא לגרור את הסירות לחוף הים, בדרך לדרום תל אביב.

²⁷ כרמון, בתיה (2017). כולם מנסים להגיע לישראל ואני בתווך 1986-2004, עמ' 6.
<http://carmonia.net/files/batya-book.pdf>

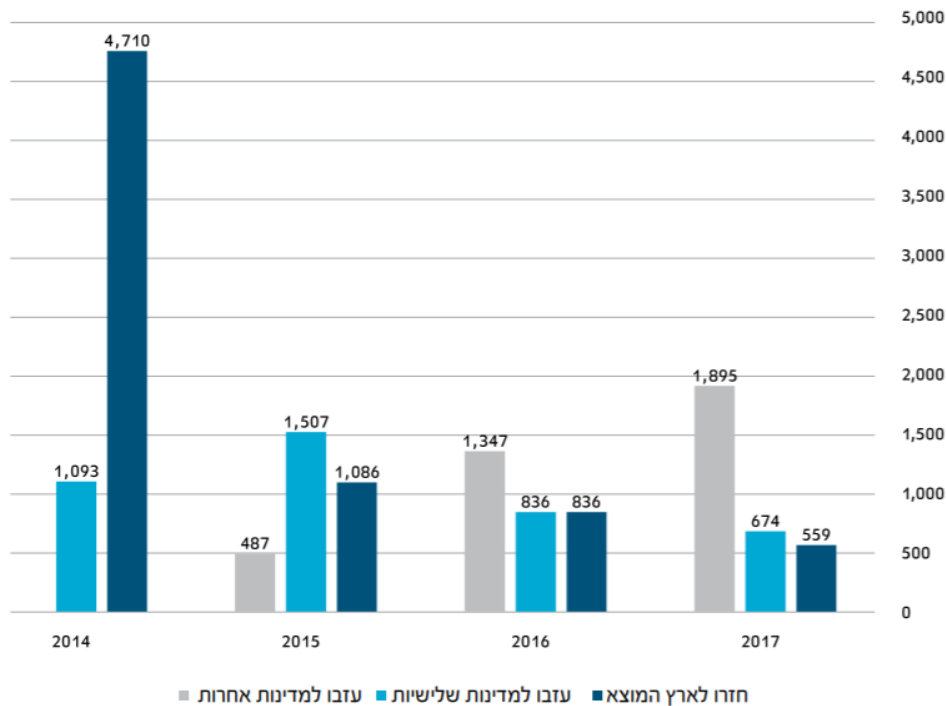
3. חוסר היתכנות פוליטית

מתווה האו"ם אמור להתפרס על פני תקופה של חמש שנים, תקופה הנחשבת לנצח במונחים פוליטיים. בזמן זה, המצב הפוליטי בישראל עלול להשתנות והעיכוב ביציאה עשוי להביא להשתקעות של האוכלוסייה. המצב הפוליטי עשוי להשתנות גם בקרב המדינות שאמורות לקלוט את המסתננים, שכבר היום מקשיחות את מדיניות הקליטה שלהן ועלולות להחליט שהן אינן מוכנות לקלוט יותר מסתננים, בוודאי שלא ממדינה מפותחת כמו ישראל. לבסוף, גם עמדת נציבות האו"ם לפליטים עלולה להשתנות וכלל לא ברור מה מידת היכולת של הנציבות לספק את הסחורה ולקיים את ההסכם.

4. קצב יציאה נמוך מהמצב הנתון

סיבה מרכזית שבגינה אין לקבל את התכנית שהתווה האו"ם נובעת מכך שלפי מתווה זה, מספר המסתננים שהאו"ם מתחייב ליישב מחדש על פני חמש שנים קטן יותר מקצב היציאה של מסתננים מישראל במצב הנתון, עוד לפני החלת חוק הפיקדון. זאת בעוד שישראל מתחייבת לקלוט ולהעניק מעמד למספר גדול של מסתננים. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנים 2014-17 יצאו מישראל בממוצע בכל שנה 3,757 מסתננים, רובם למדינות המוצא, אם כי בשנים האחרונות חלה עלייה באחוז היוצאים למדינות אחרות. ניתן לראות זאת בגרף הבא:

תרשים 2 עוזבים מאריתריאה וסודן בתכנית "יציאה מרצון", לפי יעד עדיבה ושנת יציאה

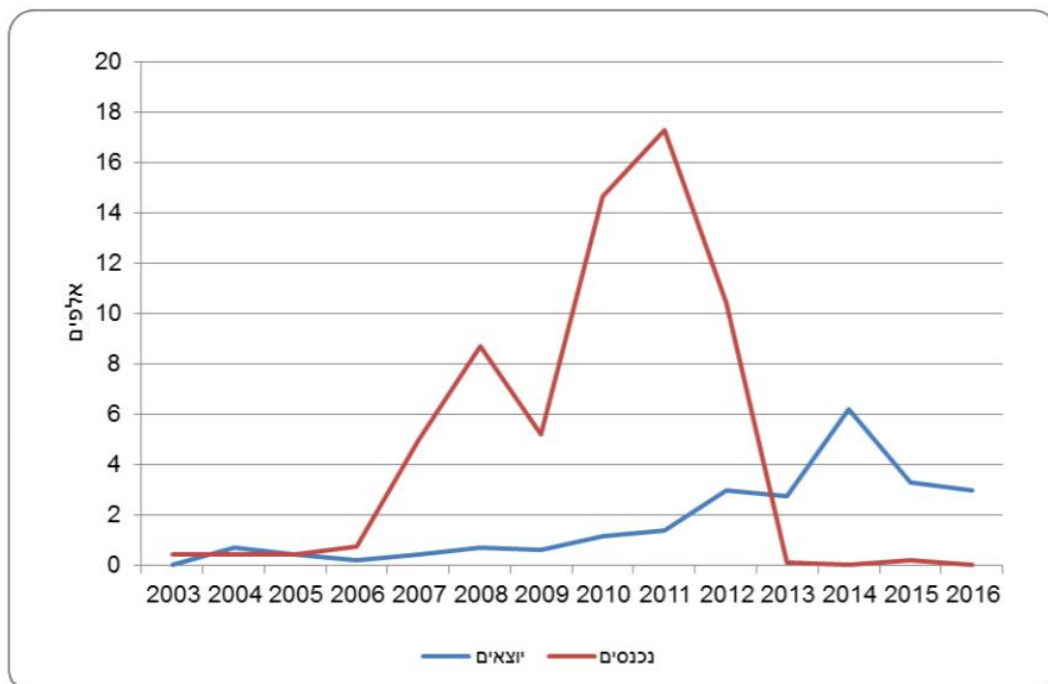


משמעות הדבר היא שעם ממוצע קצב יציאה דומה, בחמש שנים צפויים לצאת מישראל קרוב ל-19,000 מסתננים, כלומר כ-3,000 מסתננים יותר ממה שמציע האו"ם.

מספר היוצאים הגדול ביותר היה בשנת 2014, בעיקר בחודשים הראשונים של השנה לאחר שתיקון מספר 4 לחוק למניעת הסתננות נכנס לתוקף. גם לאחר ביטול החוק בסוף אותה שנה וקיצור משמעותי של תקופת השהייה המקסימלית במתקן השהייה שהפחיתה את התמריץ לעזוב את ישראל, היציאה המשיכה, כפי שניתן לראות בגרף של הלמ"ס:²⁸

²⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2017). הודעה לתקשורת: עובדים מחו"ל שנכנסו לישראל, שנת 2016, עמ' 6. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2017n/20_17_217b.pdf

תרשים 2 - מסתננים נכנסים ויוצאים בשנים 2016-2003



יציאה זו נמשכה אף לפני אכיפת "חוק הפיקדון" במאי 2017. אין לנו נתונים מדויקים על מספר המסתננים ששהו במצטבר במתקני שהייה, אך מכיוון שלמתקן חולות הייתה קיבולת של 3,000 מקומות בלבד, ורוב הזמן הוא לא אויש באופן מקסימלי, נגזר מכך שמעולם לא הופעלה נגד מרבית המסתננים כל סנקציה על ההסתננות לישראל ועל השהייה הלא חוקית בה. כך מהגרי עבודה מובהקים לכל הדעות, כגון תומכי משטר אריתריאים, מהגרי עבודה סודנים ואתיופים המתחזים לאריתריאים, ממשיכים לשהות בישראל ולעבוד ב"שיטת מצליח". לפיכך, אין מנוס מהמסקנה כי ברגע שיופעלו סנקציות משמעותיות ויובהר למסתננים כי אין להם אופק השתקעות בישראל, פוטנציאל היציאה מישראל יהיה גבוה אפילו יותר.

5. המשך המרוץ המשפטי

מנסחי מתווה האו"ם טוענים כי היתרון הגדול במתווה הוא ההסכמה שהושגה עם נציבות האו"ם לפליטים על עצירת הליך בדיקת בקשות המקלט והעתירות הנלוות, בתיאום עם משרד הפנים. מדובר בזריית חול בעיני הציבור, מכיוון שלהסכמה שכזו אין כל תוקף משפטי, היא איננה מחייבת את בתי המשפט ובוודאי שלא את אלפי המסתננים שאינם כלולים במתווה, אשר באמצעות עשרות עורכי דין פרטיים וארגוני הסיוע ידרשו גם הם להיכלל בו. לפיכך, להסכם זה עם האו"ם אין כל משמעות בכל הנוגע לצמצום מלחמת ההתשה שמנהלים המסתננים בבתי המשפט.

מתווה אנשי העסקים

מספר אנשי עסקים פרסמו במאי השנה מתווה משלהם, שמוצג על ידי ארגוני סיוע למסתננים כמתווה נלווה או משלים למתווה האו"ם.²⁹ המתווה מציע מתן אשרות עבודה, ביטוח רפואי ממלכתי ורווחה לכל המסתננים לחמש שנים, יחד עם הכשרות ותמריצים להעסקתם בתחומים בהם יש לכאורה מחסור בכוח אדם, כגון חקלאות, מלונאות ובניין, וגם בתחומים בהם אין מחסור, כגון מסעדנות.

המחקר של המרכז האקדמי רופין: מתווה אנשי העסקים מתבסס על מחקר של המרכז האקדמי רופין,³⁰ המציג שלל יתרונות כלכליים שיתלוו למתווה, כגון הגדלת הכנסות המדינה ממסים והקטנת החובות האבודים בהיקף של למעלה מ-160 מיליון ₪ בשנה. בנוסף, המחקר מציג נתון פנטסטי של הגדלת התל"ג בלמעלה מ-3 מיליארד ₪ בשנה, כמו גם הקטנת המחסור בכוח אדם. כל אחת מהטענות הללו יסודה בטעות או בהטעיה מכוונת, כפי שנראה להלן.

1. הגדלת התל"ג

היתרון הכלכלי המשמעותי ביותר העולה במתווה אנשי העסקים, וכך הוא מוצג גם באמצעי התקשורת, הינו תרומה לכאורה של למעלה מ-3 מיליארד ₪ למשק כתוצאה מקליטת 25,000 מסתננים לעבודה בתחומי החקלאות, הבניין והשירותים. קביעה זו מופרכת מיסודה, שכן המסתננים עובדים כבר היום בתעסוקה כמעט מלאה. למעט מקרים יוצאי דופן של אנשים מוגבלים פיזית או נפשית שאינם יכולים לעבוד, המסתננים הם ברובם צעירים בגילאי עבודה שהמדינה מאפשרת להם לעבוד ואין להם רשת ביטחון סוציאלית.

²⁹ מכתב אנשי העסקים – המתווה הכלכלי לסוגיית הפליטים. [/http://drom-tlv-plan.mdigital.co.il](http://drom-tlv-plan.mdigital.co.il).
³⁰ א. ברק-ביאנקו, ד. בלום, ואח'. נייר עמדה - השמת מבקשי מקלט בענפי תעסוקה רלוונטיים: היבטים כלכליים. המרכז האקדמי רופין ומכון ERI. <https://www.ruppin.ac.il/%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8/%D7%94%D7%9E%D7%9B%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%94%D7%92%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%95%D7%A9%D7%99%D7%9C%D7%95%D7%91-%D7%97%D7%91%D7%A8%D7%AA%D7%99/Documents/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8%20%D7%A2%D7%9E%D7%93%D7%94%20-%D7%AA%D7%95%D7%A2%D7%9C%D7%95%D7%AA%20%D7%9B%D7%9C%D7%9B%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%AA%20%D7%91%D7%94%D7%A9%D7%9E%D7%AA%20%D7%9E%D7%91%D7%A7%D7%A9%D7%99%20%D7%9E%D7%A7%D7%9C%D7%98%20%D7%91%D7%A2%D7%A0%D7%A4%D7%99%D7%9D%20%D7%A8%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%99%D7%9D.pdf>

לפי איגוד המסעדות, רק בתחום המסעדות מועסקים 20,000 מסתננים נכון לשנת 2017.³¹ לפיכך, כלל לא מדובר על הגדלת מלאי העובדים במשק, אלא על העברת עובדים מעבודות לא מקצועיות בתחום אחד לעבודות לא מקצועיות בתחום אחר.

דהיינו, גם אם ניקח בחשבון עלייה בתפוקת העובדים כתוצאה מההכשרה שתוענק להם, הכשרה שטיבה לא מפורט או מידת הצורך בה בעבודות אלו, יש לגרוע מהעלייה בתל"ג את ההפסד בתפוקה שייוצר מהחסרת העובדים בתחומי העיסוק שלהם היום, שבהם הם כבר צברו ידע מקצועי מסוים. על אף שלא ניתן לחשב גרעון זה במדויק, כפי שחישוב הגידול בתל"ג שמופיע בדוח של מכללת רופין איננו מדויק בלשון המעטה, מתווה אנשי העסקים מציע לא יותר מאשר להעביר 25,000 עובדים מתחום עיסוק א' לתחום עיסוק ב', ללא כל תועלת מוכחת. מכאן ניתן להניח כי הגידול בתל"ג יעמוד על אפס, או על גידול שולי בלבד. יתירה מכך, לאור העובדה שהמסתננים עובדים לפי כוחות השוק במשך מספר שנים בעבודות מסוימות, סביר יותר שהעברתם לעבודות אחרות בהן אין להם הכשרה עלולה דווקא להוריד את התפוקה. על מנת להבין נקודה זו אין כל צורך בידע רב בכלכלה, ולכן קשה להבין מדוע בחרו כותבי המתווה להסתמך על נתון חסר ערך כל כך, המטעה את הציבור.

2. גידול בהכנסות ממיסים, ביטוח לאומי וביטוח בריאות

נקודת המוצא של מנסחי המתווה היא כי המסתננים עובדים כיום בתחומים לא מוסדרים ולכן אינם משלמים מיסים, ומכאן הם מסיקים שהשמתם בעבודות כמו חקלאות בשכר מינימום (לפי התחשיב שלהם), תגדיל את הכנסות המדינה ממיסים ותשלומי חובה. על אף שההנחה כי חלק מהמסתננים עובדים "בשחור" היא נכונה, ככל הנראה מרבית המסתננים מקבלים מהמעסיק תלוש שכר כחוק, בעיקר בתחומי הניקיון, המסעדות והמלונאות. בכל מקרה, המחקר של מכללת רופין לא מציג כל נתון המוכיח אחרת, וגם לא פילוח של המועסקים כחוק או שלא כחוק.

המדינה התחייבה לבג"ץ שלא לאכוף את איסור ההעסקה, והמסתננים זכאים לכל ההגנות של חוקי העבודה, כך שגם אם ישנם מסתננים שעובדים באופן לא מוסדר, ניתן להניח שהם עושים זאת מכיוון שאופן תעסוקה זה משתלם יותר בעבורם. לפיכך הסדרת מעמדם של המסתננים, והענקת אשרות עבודה חוקיות לעבודה בשכר-מינימום בחקלאות או במלונאות, לא מהווים בעבורם כל תמריץ לעבוד באופן חוקי, על כל המשמע מכך, לרבות תשלום

³¹ בג"ץ 2293-17 צגיי גרסגהר ואח' נגד הכנסת ואח', בקשת איגוד המסעדות בישראל להצטרף לעתירה נגד חוק הפיקדון. עמ' 2 סעיף 5 - <https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/07/bagatz2293-17-asylum-seekers-wages-restaurants-0717.pdf>

מיסים. מכאן שלא רק שהנחת המוצא של כותבי המחקר מוטעית, אלא שיש להניח כי הגידול בהכנסה ממיסים כתוצאה ממעבר רצוני של מסתננים לעבודות מסוג זה יהיה זניח, אם לא אפסי.

בנוסף לכך, קשה להבין מאין הופיעו 134 מיליון ₪ נוספים במתווה אנשי העסקים, אשר מציג תוספת של 269.5 מיליון ₪ בהכנסה ממיסים על סמך המחקר של מכללת רופין,³² בעוד המחקר המקורי של רופין מציג תוספת של 125.9 מיליון ₪ בלבד.³³ הפער הבלתי מוסבר הזה יוצר את הרושם שכותבי המתווה ביצעו מחקר רשלני ושטחי.

3. שירותי בריאות

לפי המחקר של המרכז האקדמי רופין, החלת ביטוח בריאות על המסתננים תפחית ב-10.3 מיליון ₪ בשנה את היקף החובות האבודים של בתי החולים בשל טיפול במסתננים לא מבוטחים, וכך מוצגים הדברים גם בתקציר מתווה אנשי העסקים. עיון מעמיק יותר במתווה עצמו מעלה כי החיסכון המדובר אמור להתקבל באמצעות מימון ביטוח בריאות ממלכתי מסובסד על כלל המסתננים, בעלות של למעלה מ-100 מיליון ₪ בשנה לתקציב משרד הבריאות.³⁴ כלומר, בפועל כלל לא מדובר בחיסכון בעלויות אלא בהגדלה אדירה של ההוצאות הממשלתיות על בריאות למסתננים, אך עובדה זו הושמטה מתקציר המחקר.

יש לציין כי לאחר סינון הכפילויות והסתירות בין חלקי השונים של המסמך, עולה כי המתווה מבקש לאמץ את נתוני ארגון "רופאים לזכויות אדם", שמעריכים כי היקף הוצאות המדינה על מסתננים בתחום הבריאות עומד נכון להיום על כ-75 מיליון ₪ בשנה, כולל כל החובות האבודים של בתי החולים. זאת אומרת שהחלת ביטוח בריאות ממלכתי על המסתננים תהיה כרוכה בתוספת של 25 מיליון ₪.³⁵

אנו מאמינים כי ביטוח בריאות הוא זכות חשובה שלא ראוי לבחון רק מנקודת מבט כלכלית, וניתן להבין את הקריאה להחיל ביטוח בריאות גם על המסתננים. אך יחד עם זאת, הצגתה של הצעת אנשי העסקים כחיסכון למשלם המיסים, כאשר בפועל המתווה דורש השקעה תקציבית נוספת של לפחות 25 מיליון ₪ בשנה, זו הטעה של הקוראים ויש בכך גם כדי ללמוד על רמת המתווה כולו.

³² מכתב אנשי העסקים, המתווה הכלכלי לסוגיית הפליטים. עמ' 5 [/http://drom-tlv-plan.mdigital.co.il](http://drom-tlv-plan.mdigital.co.il)
³³ א. ברקוביץ, ד. בלום, ואח' נייר עמדה - השמת מבקשי מקלט בענפי תעסוקה רלוונטיים: היבטים כלכליים.

המרכז האקדמי רופין ומכון ERI. עמודים 15-16

³⁴ מכתב אנשי העסקים, המתווה הכלכלי לסוגיית הפליטים. עמ' 36

³⁵ שם, עמוד 37

עלויות לא מחושבות

עד כאן הוכחנו שאין בסיס לאף אחת מהתועלות הכלכליות לכאורה שהציגו אנשי העסקים במתווה שלהם, אך לא די בכך. מתווה אנשי העסקים מציין כבדרך אגב, או שלא מזכיר בכלל, את ההפסדים המשמעותיים הצפויים למדינה כתוצאה מאימוץ המתווה.

הורדת היטל ההעסקה:

אחד התמריצים הכלכליים העיקריים שמציג מתווה אנשי העסקים הוא ביטול ההיטל שמוטל על מעסיקי מסתננים בתחומים נדרשים, היטל שמחויבים בו גם מעסיקי עובדים זרים. בכך בעצם מציע המתווה להעדיף העסקת מסתננים בלתי חוקיים על פני עובדים זרים חוקיים. מכיוון שכבר היום מעסיקים בתחומי החקלאות והסיעוד פטורים לחלוטין מההיטל, אנו למדים כי הפטור מהיטל נכשל בתמרוץ מסתננים לעבוד בחקלאות, ועל כן למעשה מדובר כאן בסך הכול בדרישה לבטל את ההיטל על העסקת מסתננים בעבודות שהם עובדים בהן כבר היום, בעיקר בענף המסעדנות.

בכל מקרה, מכיוון שההיטל נע בין 15% בתחום הבנייה, ל-20% בשאר התחומים, אזי מדובר בהפסד עצום לקופת המדינה. נחשב את גובה ההיטל עבור כלל העובדים לפי הכנסה של שכר מינימום (כפי שמחושב במחקר של מכללת רופין):

הערכה	מספר מסתננים	היטל שנתי לעובד בבניין: 15% (על בסיס שכר מינימום 2018)	סך אובדן הכנסה שנתית	היטל שנתי לעובד במסעדנות: 20% (על בסיס שכר מינימום 2018)	סך אובדן הכנסה שנתית
ע"פ מחקר רופין	25,000	9,540 ₪	238.5 מיליון ₪	12,720 ₪	318 מיליון ₪
כלל המסתננים	36,000	9,540 ₪	343.44 מיליון ₪	12,720 ₪	457.92 מיליון ₪

יש לציין כי מדובר בהערכות המבוססות על שכר מינימום (5,300 ₪ בחודש), כאשר בפועל ההכנסות של המסתננים במקרים רבים גבוהות יותר, כפי שניתן ללמוד מנתונים שהציגה המדינה לבג"ץ,³⁶ ומכאן שגם אובדן הכנסות המדינה מההיטל יהיה גבוה יותר.

סך עלות שנתית מתווה אנשי העסקים³⁷

תוספת לתל"ג	0-שולי
תוספת הכנסות ממסים ותשלומי חובה	0-שולי
רווחה	36,855,000 ₪
בריאות לאחר קיזח חובות אבודים והוצאות קיימות	25,000,000 ₪
חבילה עירונית	60,110,505 ₪
הכשרה תעסוקתית	25,248,000 ₪
פטור מהיטל (מינימום)	238,500,000 ₪
סה"כ	385,713,505

כפי שניתן לראות בטבלה, עלות אימוץ מתווה אנשי העסקים עומד על כ-386 מיליון ₪ בשנה, ללא כל תועלת מוכחת ותוך יצירת תמריץ חיובי להשתקעות בישראל ופגיעה במדיניות המאקרו של המדינה בכל הנוגע להתמודדות עם הסתננות בלתי חוקית.

³⁶ בג"ץ 2293-17 צגיי גרסגהר ואח' נגד הכנסת ואח'. עמ' 25-26
³⁷ עלויות רווחה, חבילה עירונית והכשרה תעסוקתית לקוחות ישירות ממתווה אנשים העסקים, עמוד 40.
<https://drive.google.com/open?id=1sPNkdxUrUZGJlKpCqgMqDhZrCbYtFslA>

מספר מסתננים שמיועדים לקבל תושבות ארעית	שווי 2.25 נקודות זכות בגין תושבות ישראלית ³⁸	עלות שנתית לקופה הציבורית
16,250	5,832	94,770,000 ש"ח

פיזור

איתן – מדיניות הגירה ישראלית ע"ר 580561587

שלא ברור אילו הכשרות נדרשות לעבודה במסעדות, חקלאות או מלונאות. בכל הנוגע למעסיקים עצמם - המתווה מציע להעניק פטור למעסיקים, על אף שכפי שכבר ציינו, מעסיקים פטורים כבר היום מההיטל בתחום הסיעוד, ובתחום החשוב יותר לעניין הפיזור - חקלאות. אנשי העסקים מוסיפים כבדרך אגב כי קיים היום מחסור של 5,000 עובדים במסעדות, זאת על אף שאין אף חסם רגולטורי על העסקת מסתננים בתחום זה, וכפי שאיגוד המסעדות מציין במסמך, כ-10,000 מסתננים מועסקים בתחום זה כבר היום. (אם כי בבג"ץ שהוגש נגד חוק הפיקדון ב-2017, ציין אותו איגוד מסעדות כי המספר כפול מכך ועומד על 20,000 איש⁴⁰).

כאן עולה שוב הכשל המרכזי של מתווה אנשי העסקים: למעט בתחום הבניין, שם נדרשים הכשרה וידע, אין כיום כל חסם חוקי או רגולטורי להעסקת מסתננים במסעדות, שירותים, ניקיון או מלונאות, והם אכן עובדים בתחומים אלה בתעסוקה מלאה או כמעט מלאה. בנוגע לחקלאות, גם מנסחי המתווה ציינו כי ניסיונות השמה בחקלאות לא צלחו בעבר בגלל תנאי ההעסקה הקשים. לאור העובדה כי כבר היום מעסיקים בתחום החקלאות לא מחויבים בתשלום ההיטל, המתווה לא מציע פתרון כלשהו שיתמרץ מסתננים לעבור לעבוד בתחום זה, בוודאי לא באופן וולנטרי. **למעשה, נראה כי מדובר בלא יותר מאשר ניסיון של לובי עסקי להכשיר את העובדים הלא חוקיים שלו ולהוריד את נטל ההיטל, על חשבון מעסיקים של עובדים זרים חוקיים. בפועל, בסופו של דבר תמונת המצב התעסוקתית בישראל תישאר זהה.**

לבסוף, על אף שמתווה אנשי העסקים משרטט טבלה יפה של פיזור האוכלוסייה לערים מרכזיות כך שערים חזקות לא יקלטו יותר מ-1% מאוכלוסייתן, אין כל מנגנון שיבטיח כי פיזור כזה אכן יתבצע בפועל. יתרה מכך, גם אם תל אביב לדוגמה תקלוט רק כ-4,400 מסתננים כפי שמציע המתווה, לא תהיה זו העיר תל אביב שתקלוט את האוכלוסייה - שכונות דרום תל אביב הן שיישאו בכל הנטל, ולא שכונות צהלה או רמת אביב, והמסתננים ימשיכו להוות אחוז ניכר מאוכלוסיית השכונות החלשות. כך גם בערים אחרות כגון נתניה - אוכלוסיית המסתננים מתרכזת באזור השוק החלש ביותר, תוך יצירת נטל על האוכלוסייה המקומית שמתקוממת נגד התופעה.

ברור לכל כי פיזור אמתי איננו אפשרי - מהגרים בכל העולם מתרכזים תמיד בשיכוני מהגרים הקרובים לאזורי התעסוקה. מתווה אנשי העסקים לא מציע כל הסדר ריאלי למנוע זאת, ובמקרה האופטימאלי ביותר, במקום ריכז בדרום תל אביב בלבד, המתווה ייצר מספר

⁴⁰ ראה הפנייה מס' 30

מצומצם נוסף של ריכוזי מהגרים באזורים חלשים אחרים על חשבון אוכלוסייה חלשה, עם כל הקשיים החברתיים והכלכליים הכרוכים בכך.

מתווה המרכז למדיניות הגירה: חוק הפיקדון

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, משנת 2014 עזבו את ישראל ישירות למדינות מוצאם למעלה מ-7,000 מסתננים,⁴¹ בעיקר בעקבות זימוני שהייה למתקן חולות בהתאם לחוק למניעת הסתננות בגלגוליו השונים. נתונים אלה מוכיחים שכאשר שוללים את התמריץ הכלכלי להמשך שהייה בישראל, אלפי מסתננים בוחרים לחזור למדינות מוצאם, בניגוד לנרטיב שמקדמים ארגוני סיוע למסתננים, לפיו המסתננים אינם יכולים לשוב למולדתם.

כיום, לאחר החלטת הממשלה לסגור את מתקן חולות, אין למדינת ישראל כל חסם נורמטיבי נגד הסתננות מחודשת, למעט תקופת שהייה מקסימלית של שלושה חודשים במתקן שהייה סגור על פי החוק למניעת הסתננות. כמו כן, עם קריסת מתווה ההרחקה בכפייה למדינה שלישית, אין בידי המדינה כלי שיתמרץ את המסתננים לעזוב את ישראל, על אף שפוטנציאל היציאה גדול ומרבית המסתננים יכולים לשוב לארצם.

חלוקת המסתננים לפי מדינות מוצא:

מסתננים בישראל לפי מדינות מוצא, נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לינואר 2018:⁴²

26,081	אריתריאה
7,481	סודן
2,609	שאר מדינות אפריקה
459	שאר מדינות העולם
8,000	ילדים שנולדו בישראל (הערכה)
44,630	סך הכול

*הנתונים לא כוללים מסתננים שאינם רשומים ועוד. ראה הרחבה בפרק הראשון.

⁴¹ ראה גרף בעמוד 17

⁴² רשות האוכלוסין וההגירה. נתוני זרים בישראל - רבעון ראשון 2018, עמוד 7.

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/foreigners_in_Israel_data_2017.pdf

אופק הרחקה או יציאה

האוכלוסיות שיכולות לחזור למדינות מוצאן:

אריתריאה

לפי כל הדוחות הבינלאומיים בנושא זה, נשים נשואות ונשים שיש להן ילדים משוחררות בפועל משירות לאומי באריתריאה. אף אחד מהמקורות הידועים לנו לא מצביע על סכנה שנשקפת לנשים נשואות שהוחזרו לאריתריאה. כמו כן, גם על פי הארגון Human Rights Watch כל הגברים מעל לגיל 50 וכל הנשים מעל גיל 47 משוחררים משירות לאומי ולא נשקפת להם סכנה.⁴³ על פי מקורות אחרים, ביניהם דוח מחקר של משרד הפנים הבריטי, גיל השחרור נשים משירות נע בין 25 ל-30.⁴⁴ לפי דוח של ה-European Asylum Support Office, מכון מחקר של האיחוד האירופי, כל מי שייגש לשגרירות אריתריאה (למעט מתנגדי משטר), ישלם מס של 2% על הכנסתו ויחתום על מסמך המסדיר את מעמדו, יוכל לחזור לאריתריאה ללא חשש.⁴⁵

בישראל פועלת קבוצה גדולה של תומכי משטר אקטיביים המשתתפים באירועים שמארגנת בעבורם שגרירות אריתריאה בישראל. לפי ארגוני אופחיציה אריתראים, קבוצה זו מונה 3,000-4,000 מסתננים.⁴⁶ בנוסף להם, בישראל קיימת גם תופעה נרחבת רחבת היקף של אזרחי אתיופיה דוברי תיגרינית מאזור הגבול עם אריתריאה, המתחזים לאריתראים על מנת ליהנות ממדיניות אי ההרחקה הנהוגה כיום, שמלכתחילה אינה נתונה להם. נוהג זה נפוץ גם במדינות מערביות אחרות בהן אריתראים זוכים להגנה. עדות לתופעה זו ניתן למצוא למשל בהחלטה של בית הדין למשמורת בתיק 3433341 קאצ'סאי נ' משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה (13.03.2017):

Human Rights Watch (2009). *Service for Life, State repression and Indefinite Conscription in Eritrea*. P. 43
⁴⁷ <http://www.refworld.org/docid/49e6dcc60.html>

The Home Office of the United Kingdom (2016). *Report of a Home Office Fact Finding Mission*,⁴⁴
Eritrea: illegal exit and national service. p.73

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/565637/Report-of-UK-FFM-to-Eritrea-7-20-February-2016.pdf

Landinfo (2016). *Report: National Service*. p.18 http://www.landinfo.no/asset/3382/1/3382_1.pdf

European Asylum Support Office (2016). *Country of Origin Information Report*, p. 29⁴⁵

https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/COI-%20Eritrea-Dec2016_LR.pdf
⁴⁶ ע"פ מסמך שהתקבל מארגון United Eritreans for Justice, שיעור תומכי המשטר האקטיביים בישראל מוערך בכ-ב-3,000-4,000 איש.

"המוחזק מודה כי בתחילה נחזה להיות נתין אריתריאי, זאת כי ידע שאם יודה
בנתינותו האמתית (האתיופית), לא יזכה לאותה העזרה לה זוכים הנתינים
האריתריאים".⁴⁷

סודן

מרבית המסתננים מסודן הם מהגרי עבודה לכל הדעות, אך למדינות ישראל אין יכולת
מעשית להרחיקם בכפייה מכיוון שאין לה יחסים דיפלומטיים וקשרי תעופה עם סודן. למרות
זאת, חזרה באמצעות מעבר דרך מדינות שלישיות אפשרית, ולמרות שלמעלה מ- 6,000
סודנים כבר חזרו ישירות לסודן, לא ניתן לכפות עליהם לעשות זאת. בשנתיים האחרונות
פורסמו מספר רב של מחקרים, המרכזי שבהם מציג ממצאי משלחת של ממשלות דנמרק
ובריטניה, לפיהם גם יוצאי אזורי הסכסוך דרפור, קרדופאן והרי הנובה, יכולים לחזור
לחרטום בירת סודן ללא חשש.⁴⁸

⁴⁷ בג"ץ 2293-17, צגיי גרסגהר ואח' נ' כנסת ישראל ואח' 15.11.2017. סעיף
158.7 <https://drive.google.com/open?id=1B-NrnbvAUAmra4e1A6yAHLZxyyAYJo20>
⁴⁸ Denmark (DIS) and UK (Home Office), (2016). *Sudan: Situation of Persons from Darfur, Southern
Kordofan and Blue Nile in Khartoum*
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/566267/Sudan_project.pdf

פילוח אופק ההרחקה של אוכלוסיית המסתננים:

אריתריאה	
מספר (הערכה)	ניתן להרחיק בכפייה:
3,500-4,000	נשים נשואות+נשים עם ילדים: ⁴⁹
900	מסתננים שעזבו מעל לגיל גיוס: ⁵⁰
7,000	ילדים: ⁵¹
3,000-4,000	תומכי משטר אקטיביים: ⁵²
2,000-6,000	אתיופים מתחזים: ⁵³
16,400-21,900	סך הכול:
יכולים לחזור עצמאית:	
5,100-15,100	מי שישלם את המס ויסדיר מעמדו בשגרירות אריתריאה: ⁵⁴
27,000-31,500	סה"כ רשומים כאריתריאים שיכולים לחזור למדינתם (כולל ילדים):
1,500-6,000	מתנגדי משטר ומקרים הומניטאריים: ⁵⁵
סודן	
יכולים לחזור עצמאית לאחר מעבר דרך מדינה שלישית:	
6,000-6,500 (הערכה)	כל מי שאיננו מתנגד משטר בולט, כולל יוצאי דרפור, הרי הנובה ודרום קרדופאן ומקרים הומניטאריים. ⁵⁶
0-3,000	מדינות נוספות
33,000-41,000	סה"כ מסתננים ברי הרחקה או חזרה עצמאית (כולל ילדים)

⁴⁹ נטושות – מבקשות מקלט חד הוריות בישראל. א.ס.ף, מרץ 2016 עמ' 5
<http://assaf.org.il/he/sites/default/files/%D7%A0%D7%98%D7%95%D7%A9%D7%95%D7%AA%20-%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%90.%D7%A1.%D7%A3%20%D7%A2%D7%9C%20%D7%90%D7%9E%D7%94%D7%95%D7%AA%20%D7%97%D7%93-%D7%94%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%95%D7%AA%20.pdf>
⁵⁰ לפי נתוני הלמ"ס, ישנם למעלה מ- 900 מסתננים מעל גיל 55 נכון לשנת 2016.
http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2017n/20_17_217b.pdf עמוד 6
⁵¹ ראה הפנייה מס' 4
⁵² ראה הפנייה מס' 45
⁵³ הערכה מתוך שיחות עם נציגים מהקהילה האריתראית
⁵⁴ כל מי שאינם מתנגדי משטר ולא משתייכים לאחת מהקבוצות המפורטות למעלה, שניתן להחזיר לאריתריאה בכפייה
⁵⁵ ע"פ מסמך שהתקבל מארגון United Eritreans for Justice שיעור מתנגדי המשטר האריתראים בישראל מוערך בכ- 5,000 איש.
⁵⁶ גם חלק גדול מהפעילים הסודנים נגד המשטר יכולים לחזור. רק פעילים פוליטיים מתנגדי משטר בעלי פרופיל ציבורי גבוה אינם יכולים לחזור לסודן. על כך ניתן לקרוא בפסק דין של בית הדין העליון לעררים בבריטניה.
[2016] UKUT 00188 IM and AI (Risks – membership of Beja Tribe, Beja Congress and JEM) Sudan CG, (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 21 June 2016, available at: http://www.refworld.org/cases,GBR_UTIAC,576925314.html

* מכיוון שהמידע הקיים בנושא זה הוא מועט, חלק מהנתונים מבוססים על הערכות.

מכל האמור לעיל ניתן לראות כי חוץ מ-3,000-11,000 מסתננים, לפי ההערכה המקסימלית, מרביתם המכריע של המסתננים יכולים לחזור ישירות לארצם ללא חשש. למעט מקרים הומניטאריים ומקרים בריאותיים קשים, גם לאלפים הבוודים שלא יכולים לשוב לארצות מוצאם ניתן למצוא הסדרים עם מדינות שלישיות בטוחות שיקלטו אותם. עם זאת, ממיפוי האוכלוסיות שיכולות לשוב לארצן הנ"ל, עולה כי מדובר במספרים נמוכים ויש בכך כדי להקל על המשא ומתן עם אותן מדינות.

מנגנון כלכלי לעידוד יציאת מסתננים

רציונל החוק

נתונים של בנק ישראל, מחקרים בין-לאומיים, דיווחים של מסתננים השוהים בישראל וארגוני סיוע למסתננים, מעלים כולם כי בדומה לעובדים זרים חוקיים, המסתננים שולחים סכומי כסף לא מבוטלים למשפחותיהם במדינות המוצא, וכן חוסכים לעצמם סכומי כסף מהשכר שהם מרוויחים בישראל. מחקרים מראים כי לממשלת אריתריאה אינטרס מובהק בהמשך שהותם של המסתננים מחוץ למדינה, מכיוון שהיא גובה מס של 2% על הכנסות המסתננים בשגרירויות אריתריאה ברחבי העולם ובעיקר בגלל שכספי המהגרים שנשלחים למשפחותיהם (Remittances) מהווים מעל לשליש מהתל"ג של המדינה.⁵⁷ יש לציין כי בישראל מתגוררת אחת מהקהילות האריתראיות הגדולות בעולם המערבי.⁵⁸

חוק הפיקדון נועד לאפשר למסתננים קיום אנושי בסיסי, תוך שלילה זמנית של עודפי הכסף אשר נשלח למדינות המוצא, מתוך הנחת המוצא שכספים אלה מניעים את תופעת ההגירה ומתמרצים את המשך השהייה בישראל.

לחוק הפיקדון 3 יעדים כלכליים מרכזיים:

1. הקטנת תמריץ המשך השהייה בישראל באמצעות עצירת זרם הכספים שנשלחים למדינות המוצא.
2. יצירת תמריץ משמעותי חיובי לעזוב את ישראל באמצעות צבירת סכומי כסף משמעותיים בקרן הפיקדון.

⁵⁷ International Crisis Group (2014). *Eritrea: Ending the Exodus?* p.9 <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/eritrea-ending-the-exodus.pdf>
⁵⁸ סוכנות הפליטים של האו"ם, סטטיסטיקות אוכלוסייה http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

3. יצירת תמריץ כלכלי משמעותי לשינוי המדיניות האריתראית בדבר אי ההחזרה הכפויה של אזרחיה. אם כ-20 אלף מסתננים אריתראים יפקידו בקרן לפחות 1,000 ש"ח בחודש, הקרן תצבור מעל 430 מיליון ש"ח בשנה, כולל מרכיב המעסיק. לפי הבנק העולמי התמ"ג של אריתריאה עומד על פחות מ-10 מיליארד ש"ח בשנה (2.6 מיליארד דולר), לכן סכום זה עשוי להוות אינטרס כלכלי משמעותי בעבור ממשלת אריתריאה.⁵⁹

היסטוריית חקיקה

חוק הפיקדון שיזם המרכז למדיניות הגירה ישראלית עבר בקריאה שלישית בדצמבר 2014 במסגרת "החוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014".⁶⁰ החוק קבע כי מעסיקים של מסתננים יחויבו להפקיד 20% משכר המסתנן ("מרכיב המסתנן"), ובנוסף לכך יפקידו שווה ערך ל-16% משכרו של המסתנן על חשבון המעסיק ("מרכיב המעסיק") לחשבון בנק או קרן ייעודית.

עוד נקבע בחוק כי הוא יחול בתוך שישה חודשים מיום הכרזת שר האוצר על הקמת הקרן, שתהיה בתוך שישה חודשים לכל היותר מיום כניסת החוק לתוקף, למעט במקרה שבו שר האוצר יוציא צו דחייה בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת הפנים של הכנסת.

על אף האמור בחוק, הקמת הקרן התעכבה ובמשך שנתיים לא נעשה דבר על מנת לאכוף אותו, אף ללא צו של שר האוצר. בינואר 2017 העבירה הכנסת תיקון לחוק הקובע כי ניתן להפחית ממרכיב המסתנן ולהורידו ל-16.5% ואת מרכיב המעסיק ל-12.5%, וכי החוק ייכנס לתוקף ללא דחיות בתוך שלושה חודשים.⁶¹

⁵⁹ הבנק העולמי <https://data.worldbank.org/country/eritrea>

⁶⁰ חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה, התשע"ה-2014) http://fs.knesset.gov.il/19/law/19_lsr_306608.pdf

⁶¹ חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה) (תיקון) התשע"ז-2017 http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_366894.pdf

יתרונות החוק

נטרול "קשיים חוקתיים"

1. בשלושה פסקי דין הטיל בג"ץ הגבלות על תקופות השהייה המרביות במשמורת או במתקני שהייה פתוחים. עם זאת, גם בבג"ץ אדם נגד הכנסת וגם בבג"ץ 11437/05 קו לעובד נגד משרד הפנים קבעו השופטות ארבל ופרוקצ'יה בהתאמה כי ניתן לקבוע חובות דיווח וערבויות כספיות שיבטיחו יציאת מהגרים ומסתננים לא חוקיים.⁶²

2. בפסק הדין בפרשת צגטה, השופטת נאור קבעה כי ההסכמים עם המדינה השלישית עומדים בכל דרישות החוק הישראלי והבינלאומי וכי ניתן להרחיק לאותה מדינה בכפייה, או לאפשר יציאה עצמאית, אך לא ניתן לכפות הסכמה על ידי כליאה לא מוגבלת בזמן.⁶³ פסק דין זה משנה את המאזן החוקתי, כאשר לא מדובר במשמורת או בכפייה כלשהי, אלא בהסדר כלכלי מוגבל גרידא. מכאן שעל אף שמרבית המסתננים יכולים לחזור לארצם, גם הפגיעה המוגבלת והמידתית במיעוט שלא יכול לחזור לארצו מתבטלת לאור אפשרות היציאה העצמאית למדינות שלישיות. אופק היציאה למדינה שלישית מאפשר לכל המסתננים באופן גורף לפדות את כספם בכל זמן נתון, גם מבלי להבחין בין נסיבותיהם האישיות של המסתננים ומדינות מוצאם.

יתרונות כלכליים

1. חוק הפיקדון מהווה כלי יעיל ביותר להוצאת המסתננים, כמעט ללא עלות כלשהי למדינה למעט הקמה ראשונית של מנגנון שיתוף המידע.
2. בטווח הבינוני-ארוך, היתרון הכלכלי הראשון במעלה הוא קידום יציאתם של המסתננים מישראל ובכך הימנעות מעול כבד ומתמשך על תקציב המדינה במשך שנים רבות.
3. הפיקדון יכול לשמש תחליף למענק יציאה ובכך לחסוך למדינה מאות מיליוני שקלים.
4. בהשוואה להפעלת מתקן שהייה או מעצר, מדובר בעלויות שוליות בלבד.

⁶² בג"ץ 7146/12 אדם נגד הכנסת, סעיף 104

<http://elyon1.court.gov.il/files/12/460/071/B24/12071460.B24.htm>

בג"ץ 5/11437 קו לעובד ואח' נגד משרד הפנים ואח'. עמ' 177 (ז)

http://elyon1.court.gov.il/heb/elyon/PADI%20Splits/SD3/SD3_4_11437-05.pdf

⁶³ עע"מ 8101/15 צגטה ואח' נגד שר הפנים ואח'

<http://elyon1.court.gov.il/files/15/010/081/c29/15081010.c29.htm>

עצירת המרוץ המשפטי

לאמנת האו"ם לפליטים אין מעמד מחייב בישראל שכן היא לא מהווה חלק מספר החוקים של מדינת ישראל. למרות זאת, המדינה קיבלה על עצמה עמידה בנורמות של האמנה עליה היא חתומה והיא מיישמת התחייבות זו באמצעות נוהל פנימי של רשות האוכלוסין בשם "נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל".⁶⁴ על פי סעיף 7(ו) לנוהל, פליט שיוכר על ידי שר הפנים יזכה למעמד "תושב ארעי" (אשרת א/5). תושבות ארעית הינה מעמד זמני המעניק את כל הזכויות הסוציאליות של אזרח ישראלי לרבות גישה מלאה לביטוח לאומי, אך ללא הזכות להצביע לכנסת. על פי החוק למניעת הסתננות, מי שמקבל מעמד תושב איננו במעמד מסתנן ולכן לא מחויב בחוק הפיקדון.

בניגוד לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה, אמנת האו"ם לפליטים כלל לא מחייבת הענקת סל סוציאלי רחב דוגמת מעמד תושבות ארעית לזרים שהסתננו בניגוד לחוק לשטחה של מדינה ריבונית, גם אם מדובר בפליטים, והיא מדגישה זאת באופן מפורש. למרבית ההטבות כמו הזכות לעבוד ורשת הגנה סוציאלית, זכאים רק פליטים ששוהים במדינה כחוק, ולמעשה מי ששוהה במדינה בניגוד לחוק זכאי לרשימה בסיסית ביותר. זכויות אלה כוללות הגנה מפני הרחקה לשטח בו נשקפת להם סכנה, איסור אפליה על רקע גזע, דת או לאום, זכויות חחיות שלא נופלות מאלו של זרים אחרים, גישה לערכאות, חינוך יסודי, חופש דת ומסמכים מזהים.⁶⁵ כבר היום, גם ללא מעמד תושבות, המסתננים זוכים לסל הטבות רחב בהרבה מזו שמחייבת אמנת האו"ם לפליטים. מכיוון שאין כל ספק שהמסתננים נכנסו בניגוד לחוק ובג"ץ קבע בפסק דין צגטה כי הם שוהים בישראל "שלא כדין", אין כל מניעה לשנות את הנוהל כך שגם פליט מוכר יזכה לאשרה זמנית או לאשרת עבודה (ב1) בלבד.⁶⁶ דהיינו, אין כל מניעה לכך שגם פליט מוכר יחויב להפקיד אחז משכרו במסגרת חוק הפיקדון.

חשוב להדגיש כי גם אם היה מקום לבדוק את הבקשות ולעשות הבחנה בין העומדים בתנאי האמנה לאלו שלא, כעת הליך זה הפך לבלתי אפשרי כמעט. מכיוון שהדבר לא נעשה מיד לאחר הכניסה לישראל, וממילא זהו תהליך קשה מאוד ומוגבל באפקטיביות שלו מלכתחילה, כמעט ולא ניתן יהיה לבצע את בחינת הבקשות לאחר שנים רבות של שהיית המסתננים בישראל. הליך זה כולל ראיון מעמיק ותו לא, והוא מאבד מערכו לאחר תקופת

⁶⁴ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל.

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling_political_asylum_seekers_in_israel/he/5.2.0012_0.pdf

⁶⁵ אמנת האו"ם בדבר מעמדם של פליטים, סעיף 31

<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה, סעיף 1 (א)

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling_political_asylum_seekers_in_israel/he/5.2.0012_0.pdf

⁶⁶ ע"מ 8101/15 צגטה ואח' נגד שר הפנים ואח'

<http://elyon1.court.gov.il/files/15/010/081/c29/15081010.c29.htm>

שהייה ממושכת במדינה נוכח עדכון הדדי של המהגרים והדרכה צמודה של עורכי דין וארגוני סיוע.

מתוך הכרה בקושי לעמוד על חקר האמת בראיון שכזה לאחר זמן, קבעה רשות האוכלוסין וההגירה נוהל המגביל את משך הזמן שבו ניתן להגיש את הבקשה לשנה אחת בלבד, בדומה למדינות נוספות כגון שווייץ וארצות הברית ובהתאם לעקרונות אמנת האו"ם לפליטים. אף על פי כן, בית הדין לעררים פסל את החלת הנוהל על אוכלוסיית המסתננים בדיעבד, ומכאן שהקושי גדול עוד יותר.⁶⁷

יתר על כן, בהתחשב בכך שבית המשפט העליון קבע כי ההסכמים עם המדינות השלישיות עומדים בכל הדרישות של החוק הישראלי והבין-לאומי וכי ניתן להעביר למדינות שליטות בטוחות גם ללא בדיקת בקשות המקלט, קל וחומר שאין כאן קושי חוקתי, שכן למסתנן שמורה האפשרות לפדות את כספי הפיקדון בכל זמן נתון על ידי יציאה למדינה שלישית.

במקום להתמודד עם אלפי בקשות מקלט ועם מחלוקות משפטיות על הגדרת "מיהו פליט", ניתן בקלות ובאופן שהולם לחלוטין את האמנה, לשנות את סל הזכויות להן זכאי פליט. שינוי זה נמצא בסמכות משרד הפנים ללא צורך בחקיקה והוא עומד בדרישות החוק הישראלי והחוק הבין-לאומי. אפשרות זו הועלתה אף באופן מפורש על ידי בית הדין לעררים כאשר הדיין אלעד אזר הציע למשרד הפנים לשנות את הנוהל ולהעניק למסתננים מאריתריאה אשרת ב/1 בלבד.⁶⁸

לאחר נטרול התמריץ להגשת מרבית בקשות מקלט, ניתן יהיה לשים דגש רב יותר על המנגנון של הוועדה לעניינים הומניטאריים במשרד הפנים, שתקבע מי יהיה זכאי להישאר בישראל על סמך קריטריונים אובייקטיביים שניתן יהיה לבחון בקלות יחסית, כגון מצב בריאותי, נפשי או משפחתי בישראל. כמו כן, שר הפנים רשאי יהיה לקבוע מכסה הומניטארית, לפנים משורת הדין, בלי צורך לבדוק בקשות הנוגעות לקורות חייו של המסתנן במדינת מוצאו. שינוי זה יאפשר להחיל את חוק הפיקדון על כל האוכלוסייה ללא חריגים, למעט על בסיס מבחן הכנסה או קושי בריאותי ונפשי, עד לקבלת המעמד. על אף שהזכות להגיש בקשת מקלט תישאר פתוחה לכל החפץ בכך, הכרה במעמד פליטות תזכה בזכויות שמחויבות באמנה ובראשן הגנה מפני הרחקה למדינת המוצא ותו לא. חובת הפיקדון תישאר על כנה, ולכן התמריץ להגשת בקשות מקלט יפחת באופן דרסטי.

⁶⁷ בית הדין לעררים (תל אביב), ערר 1279-16 <https://drive.google.com/file/d/1IWZ7z-24CDdTTKti89S4EnqOeGC6v0TG/view>

⁶⁸ ערר (י-ם) 1010-14 מסגנה אברהם נ' משרד הפנים (4.9.2016) סעיפים 162-165 <https://drive.google.com/open?id=1gImXZZaQ5HUIEis4OUDiXq317JxaD9g3>

קידום הרחקה למדינות המקור ומדינות שלישיות

אריתריאה: בשנים האחרונות חלו התפתחויות רבות במחקר של מדינות מערביות על מצב זכויות האדם באריתריאה. על אף שישראל מאכלסת את אחת הקהילות האריתראיות הגדולות בעולם המערבי, מדינת ישראל מהווה שחקן פסיבי לחלוטין בתחום הזה. על משרדי החוץ, הפנים והמשפטים לפעול על מנת לייצר גוף ידע מחקרי עדכני על המצב באריתריאה. כמו כן, יש לשתף פעולה עם מדינות אירופאיות אחרות בקידום משא ומתן לשינוי המדיניות הקיימת של ממשלת אריתריאה.

סודן: לפי כל הדוחות הקיימים בנושא זה, מרביתם המוחלט של המסתננים מסודן, למעט מתנגדי משטר בולטים, יכולים לשוב לארצם. מכיוון שלשראל אין יחסים דיפלומטיים עם סודן, יש למצוא מדינות מתפתחות או מערביות שישמשו נקודת מעבר בלבד ובעת הצורך גם להנפקת מסמכי נסיעה, בעבור השבים מישראל לסודן.

מדינות שלישיות: על מדינת ישראל להמשיך ולחפש מדינות יעד בטוחות להרחקת מסתננים אליהן, על מנת לייצר מעטפת משפטית ונורמטיבית שתאפשר ליישם כלים אפקטיביים להתמודדות עם הסתננות לא חוקית, מבלי שהיוצאים מן הכלל שאינם יכולים לחזור למדינותיהם, ישפיעו על הכלל.

הכשרות

במקום להשקיע תקציבי עתק בהכשרת מסתננים לעבודות בישראל ולהשתקעותם ארוכת הטווח על כל המשתמע מכך, כפי שמציע מתווה אנשי העסקים (25 מיליון ₪ בשנה), יש להשקיע סכומים אלה בהכשרת מסתננים לעבודות במדינות שלישיות.

סיכום עלויות כלכליות – השוואה

עלות	
מתווה האו"ם + אנשי העסקים:	
עלות שנתית מידית: 385,713,505 ₪	מתווה אנשי העסקים
עלות כוללת - 5 שנים: מעל 1.9 מיליארד ש"ח	
עלות שנתית: 94,770,000 ₪	אובדן הכנסות ממיסים בגין הענקת מעמד תושבות ארעית ונקודות זכות במס הכנסה, על פי מתווה האו"ם (לאחר הענקת מעמד לכולם)
מתווה המרכז למדיניות הגירה ישראלית:	
עלות הנפקת דרכונים ביומטריים: כ-2 מיליון ₪ ⁶⁹	סך הכול
הקמת מתקן שהייה ומתן מענקי יציאה:	
עלות שנתית הפעלת מתקן חולות ⁷⁰	כ-223 מיליון ₪
מענק יציאה:	126 מיליון ₪
סך הכול ל-5 שנים:	1.24 מיליארד ש"ח
הערכת אנשי עסקים ⁷¹	כמיליארד ₪

יעילות בהרחקת מסתננים במצב אופטימלי	
מתווה האו"ם + אנשי העסקים:	
מספר יוצאים אופטימלי:	יתרונות וחסרונות
16,250	יתרון:
	כשליש מהמסתננים יצאו מישראל במסגרת המתווה.
	חסרון:

⁶⁹ דה מרקר (18 במרץ, 2018). למה המדינה משלמת על תעודת זהות פי 6.5 מאשר על רישיון הנהיגה החדש? <https://www.themarker.com/technation/1.5911646>

⁷⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, (מאי 2017). אומדן ראשוני של הוצאות ציבוריות על שהיית מסתננים בישראל – מעודכן. עמ' 6 <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m04007.pdf>

⁷¹ מכתב אנשי העסקים – המתווה הכלכלי לסוגיית הפליטים. עמ' 5 <http://drom-tlv-plan.mdigital.co.il>

השארית רוב המסתננים. תמריץ לחידוש ההסתננות.	
מתווה המרכז למדיניות הגירה ישראלית:	
<u>יתרון:</u> ניתן ליישם על כלל האוכלוסייה באופן מדי, לרבות נשים. <u>חסרון:</u> לא תיתכן אכיפה מלאה.	33,000-41,000
הקמת מתקן שהייה ומתן מענקי יציאה:	
<u>יתרון:</u> מירב אפקטיביות, אכיפה מרבית. <u>חסרון:</u> קשה ליישם על אוכלוסיות רבות כגון משפחות עם ילדים. לא ניתן להחיל על כל האוכלוסייה במקביל, ניתן להחיל רק בשלבים.	33,000-41,000