



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

בחינת מדיניות העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל

מתן גדליהו

עריכה: נועה לזימי

מרץ 2019

אדר ב' תשע"ט



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות.

המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

בית החברה האזרחית, יפו 224, מיקוד : 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

info@izs.org.il; <https://izs.org.il/he>

תוכן עניינים

4.....	תקציר
7.....	מבוא
7.....	מגמות בכניסת עובדים פלסטינים לישראל
10.....	חשיבות התעסוקה הפלסטינית בישראל למשק הישראלי והפלסטיני
14.....	הסדרת תנאי העסקתם של פלסטינים בישראל
18....	פרק א' – הליקויים במדיניות העסקת עובדים פלסטינים בישראל
20.....	תהליך הוצאת היתר העסקה לפלסטיני המבקש לעבוד בישראל
24.....	הפגיעה בתנאים הסוציאליים של העובדים הפלסטינים
26.....	ביקורת מבקר המדינה על אגף מת"ש ותהליך הנפקת ההיתרים
33.....	פרק ב' – הרפורמה בהעסקת עובדים פלסטינים בישראל
33.....	הצורך ברפורמה
35.....	תהליך אימוץ הרפורמה
36.....	עיקרי הרפורמה
42.....	פרק ג' – ניתוח יעילותה של הרפורמה
52.....	סיכום
55.....	ביבליוגרפיה
55.....	דו"חות, פרוטוקולים ומסמכים
58.....	כתבות עיתונות
60.....	אתרי אינטרנט

תקציר

נייר זה סקר את מדיניותה של ישראל בנושא העסקת עובדים פלסטינים בשטחה. ראשית, הוצגו התמורות שחלו במדיניות זו מתחילת השליטה הישראלית באיו"ש ועד ימנו אנו ונידונה החשיבות של העסקת עובדים פלסטינים למשק הישראלי והפלסטיני.

בהמשך, המחקר התמקד בבחינת שיטת הקצאת היתרי ההעסקה למעסיקים הישראלים וכן במתן זכויות סוציאליות לעובדים הפלסטינים – שני היבטים של המדיניות בהם התגלו ליקויים לאורך השנים.

בחינה מדוקדקת של דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2014 לצד סקירה של דוחות של ארגונים שונים בנושא כמו גם פרסומים בתקשורת, מעלה את הכשלים הבאים:

- **העדר מדיניות סדורה ואחידה להקצאת היתרים למעסיקים הישראלים.** שיטת חלוקת ההיתרים הנהוגה כיום הנציחה אי שוויון בין מעסיקים ולקתה בחוסר יעילות.

• **היעדר פיקוח על מתן זכויות סוציאליות לעובדים**

פלסטינים, זכויות כמו: הפרשות לפנסיה, ימי חופשה, ביטוח לאומי, ימי חג, שכר מינימום ועוד.

• **קיומו של הסדר כובל הגורם לכך שעובד פלסטיני מוכרח**

לעבוד אצל מעסיק ישראלי ספציפי ללא יכולת לעבור למעסיק אחר. אותו הסדר כובל גרם לצמיחת תופעת "המתווכים" הפלסטינים המקבלים תשלומי שוחד מהפועלים תמורת מציאת מעסיק ישראלי עבורם.

לבסוף, מחקר זה מנתח את הרפורמה של משרד האוצר בנושא אשר אושרה לקראת סוף שנת 2018. המחקר מציג את הדרך בה גובשה הרפורמה ומנתח את מידת יעילותה במתן פתרונות לליקויים שהוצגו לעיל.

נמצא כי הרפורמה פותרת את מרבית הבעיות שנגרמו מהמדיניות

שהייתה נהוגה עד כה, על ידי ההוראות הבאות:

• **ביטול ההסדר הכובל את העובד הפלסטיני למעסיק**

הישראלי

• **נקיטת צעדים להבטחת מתן תנאים סוציאליים לעובדים**

כחוק

על מנת להגביר את יעילותה של הרפורמה, המלצנו על שורה של צעדים משלימים:

• **הדרכה שוטפת לעובדים הפלסטינים בנוגע לזכויותיהם**

הסוציאליות. מהוראות הרפורמה משתמע כי הדרכה זו תתקיים רק בעת קבלת ההיתר, אך כידוע תנאים סוציאליים עשויים להשתנות והעובדים הפלסטינים עשויים שלא להיות מעודכנים בשינוי.

• **הטלת עיצומים כספיים על קבלנים אשר נמצא לגביהם כי**

עשו שימוש בשירותיהם של מתווכים. כך תיעקר תופעה פסולה זו מהשורש.

• **לבסוף, אנו קוראים להאיץ את הקמת מערך התשלומים**

והסליקה מול הרשות הפלסטינית בכדי למנוע תשלום במזומן לפועלים.

אנו מאמינים כי יישום הרפורמה וההמלצות הנלוות ישפר באופן משמעותי את מדיניות ההעסקה הנהוגה כיום. דבר זה יטיב הן עם הפועל הפלסטיני הבודד והן עם ענף הבנייה כולו.

מבוא

מדי יום, עשרות אלפי פלסטינים נכנסים לישראל לצורכי עבודה. רובם המכריע מועסק בענף הבנייה הישראלי, היתר עובדים בחקלאות, בתעשייה ובשירותים¹. ככלל, מדינת ישראל דוגלת בשיתוף פעולה כלכלי מסוג זה ומעודדת את כניסת העובדים הפלסטינים בהתאם לשיקולים כלכליים וביטחוניים. ברם, בחינת יישום המדיניות בשטח מעלה קשיים לא מבוטלים. בנייר זה נבקש לעמוד על מאפייניה של מדיניות העסקת פלסטינים בישראל: היקף כניסת העובדים, מגמות בהקצאת המכסות לאורך השנים ובעיקר – הליקויים הקיימים במנגנון חלוקת היתרי העבודה הקיים וכן דרכים לייעולו.

מגמות בכניסת עובדים פלסטינים לישראל

כניסת עובדים פלסטינים לעבודה במשק הישראלי החלה זמן קצר לאחר מלחמת ששת הימים². בתקופה זו הכניסה לעבודה בישראל נעשתה במתכונת גבול חופשי וללא היתרי עבודה³. כפי שניתן

¹ התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה, בנק ישראל, מרץ 2015. זמין ב: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/030315-PalestinianEmployment.aspx>

² אפרים לביא, הפלסטינים בגדה המערבית, דפוסי התארגנות פוליטית תחת כיבוש ובשלטון עצמי, אוניברסיטת ת"א – ביה"ס להיסטוריה, מרץ 2009, עמ' 247-251. זמין ב:

<https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=40785989-1058-4120-7932-97c3bb680fc4>
³ אריה ארנון, תהליך השלום והמשק הפלסטיני: נחוצה יותר הדדיות ב"הסכם פריז", עמ' 2. זמין ב: http://www.bgu.ac.il/~arnona/newspapers/Yed_08_Per_Agr.pdf

לראות בתרשים 1, משנת 1970, היקף התעסוקה בישראל הלך והתרחב עד האינתיפאדה הראשונה (1987) והגיע ל-108,900 נפש. בעקבותיה נרשמה לראשונה התמתנות בגידול כמות העובדים עד כדי ירידה בהיקף העבודה. לאחר האינתיפאדה הראשונה המשיך הגידול בכמות העובדים, עד שהגיע לשיא בשנת 1992, בשנה זו עבדו בישראל 115,600 פלסטינים. החל משנת 1992 שונתה מדיניות ההעסקה של פלסטינים בישראל. מדינת ישראל החלה להנפיק היתרי העבודה והתנתה בהם את התעסוקה בישראל.

לפי נתוני הלמ"ס המוצגים בתרשים מס' 1, בין השנים 1996-1999 חלה עלייה ניכרת בכמות העובדים הפלסטינים במשק הישראלי. ישראל העניקה היתרי עבודה רבים על מנת לתת מענה לביקוש לעובדים בענפי הבנייה והתשתיות. את מגמה זו בלמה, בצורה קיצונית, האינתיפאדה השנייה. בעקבות האינתיפאדה השנייה (2000) כמות העובדים הפלסטינים בישראל הגיע לשפל קיצוני של 30,300 עובדים בלבד. בתקופה של שלוש שנים סך הכול, משנת 1999 ועד שנת 2002, הצטמצמה התעסוקה הפלסטינית בישראל

ב-73.2%. עוד נציין, כי בשנות האינתיפאדה שיעור האבטלה של גברים פלסטינים חסרי השכלה גבוהה זינק מ-5% ל-30%⁴.

לאחר האינתיפאדה השנייה, ב-15 השנים האחרונות, וככל הנראה בעקבות הרגיעה היחסית, נראה גידול משמעותי בהיקף תעסוקת פלסטינים בישראל עד שבשנת 2017 הוא הגיע לכדי 114,700 נפש. גידול משמעותי זה נבע מגידול במספר היתרי העבודה שהנפיקה מדינת ישראל. ב-2017 מספר היתרי העבודה שהונפקו עמד על 85,000, נוסף ל-32,340 רישיונות עבודה ביישובים ישראלים בתחומי איו"ש⁵. סה"כ מכסת ההיתרים והרישיונות עמדה יחד באותה השנה על 117,340. כאמור, בשנה זו הועסקו בישראל 114,700 פלסטינים, כלומר ניצול כמעט מלא של ההיתרים.

יצוין כי בשנים שלאחר הסכם אוסלו, חלק ניכר מן הפועלים הפלסטינים שעבדו בישראל, עשו זאת באופן בלתי חוקי, אך מגמה זו הצטמצמה משמעותית במהלך השנים הבאות.

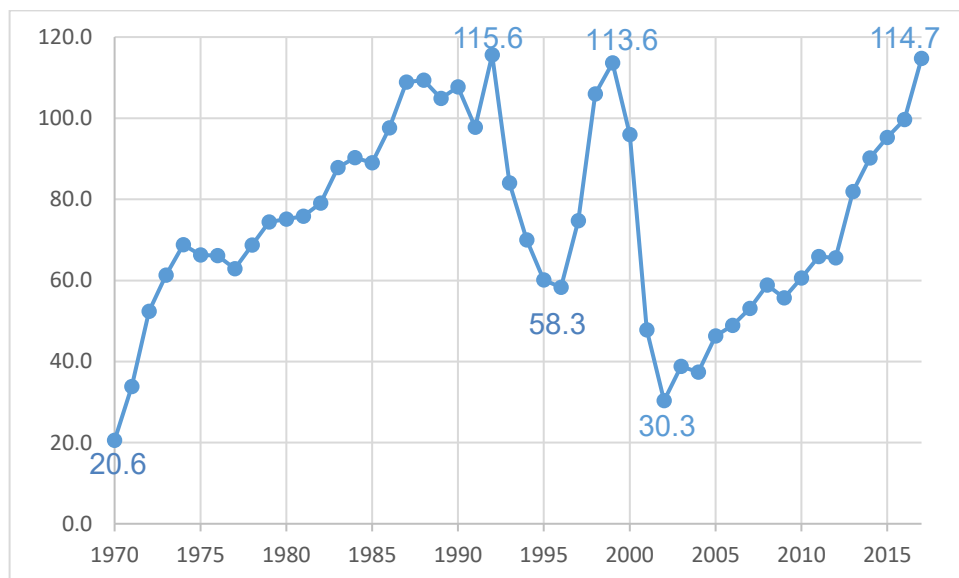
⁴ חגי אטקס, *ההשפעה של התעסוקה בישראל על כוח העבודה הפלסטיני*, בנק ישראל – חטיבת המחקר, נובמבר 2011, עמ' 4-5. זמין ב:

<https://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201111h.pdf>

⁵ תגובתו הרשמית של המנהל האזרחי איו"ש, מתאריך 13 ביוני 2018, לבקשת המכון לאסטרטגיה ציונית לפי חוק חופש המידע, עמ' 1.

תרשים 1. מספר מועסקים פלסטינים במשק הישראלי -1970

2017 (באלפים)⁶



חשיבות התעסוקה הפלסטינית בישראל למשק הישראלי

והפלסטיני

היקף תעסוקת הפלסטינים בישראל⁷ ב-2017 עמד על 7.5% מכוח העבודה הפלסטיני⁸. עובדים אלו, לפי הלמ"ס הפלסטיני, משתכרים למעלה מפי שניים מהשכר המשולם במשק הפלסטיני עבור תעסוקה בעבודות דומות. פער זה הולך וגדל עם השנים כפי שמוצג בתרשים 2. המשק הפלסטיני סובל מקשיים כלכליים הנובעים הן מאי-וודאות גיאופוליטית שמרחיקה השקעות בהון,

⁶ סך כל המועסקים בשירותים הציבוריים ובמגזר העסקי, 2018. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עיבודי בנק ישראל.

⁷ מפקד אוכלוסין 2017, הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.

⁸ כוח העבודה מוגדר כבני גיל העבודה 18-59 שנים, נשים וגברים.

והן מכלכלה ריכוזית המאופיינת במגזר ציבורי מנופח ובלתי יעיל ובמדיניות המעודדת את קיומם של מונופולים¹⁰⁹. אחד מהתסמינים של כשלים אלו בכלכלה הפלסטינית הוא אחוז אבטלה גבוה אשר עמד על 13.2% ב-2017¹¹. אלמלא התעסוקה בישראל, רבות המשפחות הפלסטיניות שהיו נשורות ללא פרנסה ואף מגיעות לרמת עוני קשה¹². שכר המינימום, לפי החוק הישראלי, המשולם לעובדים הפלסטינים במשק הישראלי, הוא בגדר אוויר לנשימה עבור פלסטינים חסרי השכלה שכלל הנראה היו מתקשים להשתכר בכבוד במשק הפלסטיני.

תרשים 2. שכר יומי בשקלים לעובד פלסטיני לפי מגזר - 2000

2015¹³

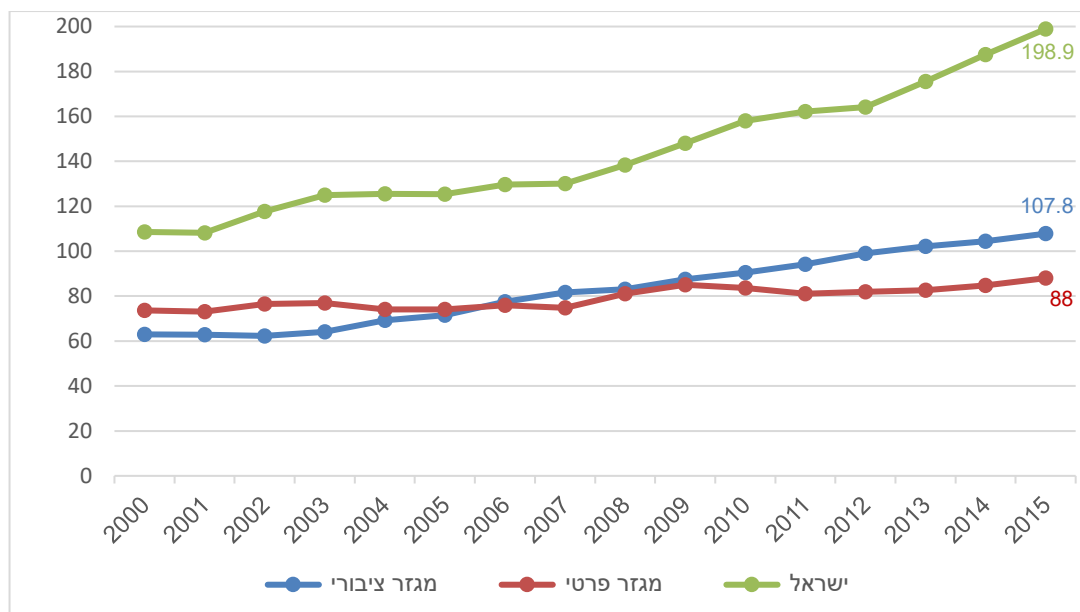
⁹ טלי רגב, מהו המתווה הכלכלי המיטבי בין ישראל לרשות הפלסטינית?, המרכז הבין-תחומי הרצליה – בי"ס לכלכלה, יוני 2014, עמ' 7-8. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=4d1fcfde-f2a2-4b36-5554-3e63740ef681>

¹⁰ אפרים לביא, "פרוטוקול פריז": ההסכם הכלכלי הישראלי-פלסטיני ומשמעותיו הכלכליות, אוניברסיטת ת"א – המרכז ללימודי המזרח התיכון, ינואר 2013, עמ' 4.

¹¹ מפקד אוכלוסין 2017, הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=4b48a530-210d-4fd3-ceaf-c75189128ceb>

¹² אריה ארנון וסאעב במיה, היבטים כלכליים של הסכם הקבע בין שתי מדינות – ישראל ופלסטין, קבוצת AIX, נובמבר 2007, עמ' 215-217. זמין ב:

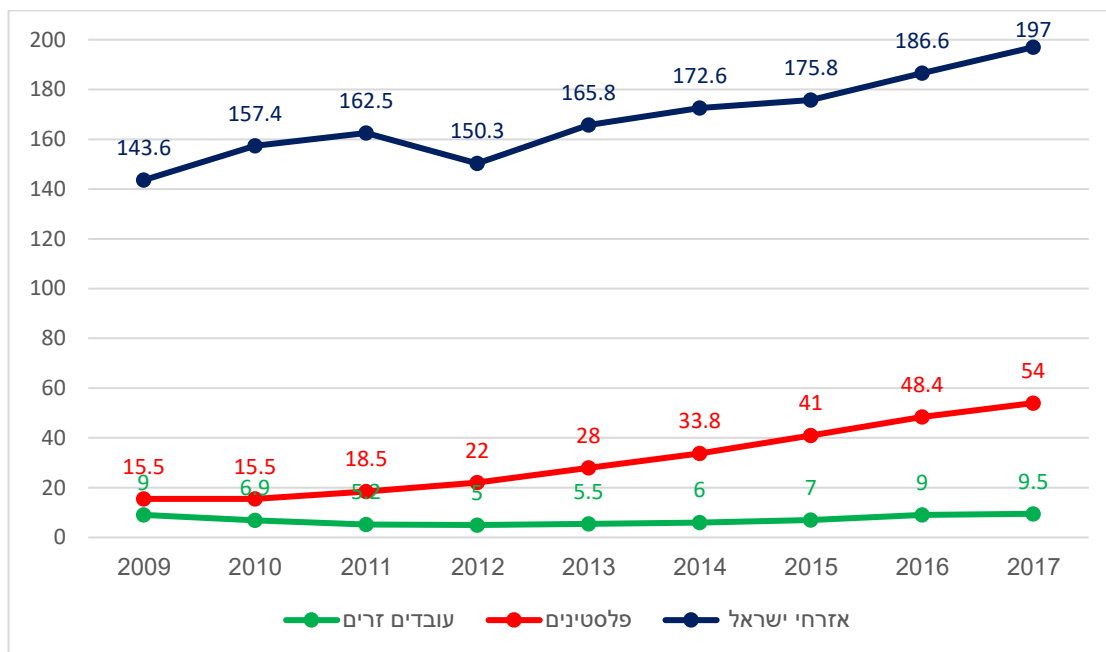
¹³ שכר ותעסוקה, הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, 2015. זמין ב: http://www.pcbs.gov.ps/site/lang_en/763/default.aspx



מנתונים אלו אפשר להבין עד כמה התעסוקה בישראל חשובה למשק הפלסטיני ובמיוחד לבעלי מיומנויות העבודה הנמוכות. יחד עם זאת, תעסוקת הפלסטינים חשובה גם לענף הבנייה הישראלי. ענף הבנייה דורש כוח עבודה זול שקשה למצוא בישראל, ועדות לכך נמצאת בחלקם ההולך וגדל של העובדים הפלסטינים מכלל העובדים בענף הבנייה בישראל. בשנת 2015 הועסקו 41,000 פלסטינים תושבי איו"ש בענף הבנייה בישראל, והם היוו כ-18% מכלל העובדים בענף; ב-2017 הועסקו 54,000 עובדים פלסטינים והם היוו כ-21% מכלל העובדים בענף. נתונים אלו מתייחסים הן לעובדים בתוך הקו הירוק והן לאלו שעובדים מעבר לו. את הגידול העקבי בשיעור הפלסטינים מאיו"ש המועסקים בענף הבנייה בישראל ניתן לראות בתרשים הבא.

תרשים 3. מספר עובדים בענפי הבנייה לפי מוצא בין השנים

2009-2017 (באלפים)¹⁴



עבודה זו תעסוק בניתוח של מדיניות התעסוקה הפלסטינית בישראל בדגש על הקצאת היתרי העבודה ומתן זכויות סוציאליות כחוק. נבקש לבחון את המצב הקיים ולהציע פתרונות שישפרו את תהליך העסקת הפלסטינים בישראל ויובילו להבטחת התנאים הסוציאליים המגיעים לעובדים כחוק. הטיפול בליקויים במדיניות ההעסקה הקיימת, בין היתר, על ידי ייעול הקצאת ההיתרים, לא רק שישפר את רווחתם של העובדים הפלסטינים אלא אף ייטיב עם המעסיקים הישראליים. אנו מניחים כי שיפור

¹⁴ סקירת התפתחויות לשנת 2017 ותחזית לסוף שנת 2018, התאחדות בוני הארץ, 2017, עמ' 4. זמין ב: <https://goo.gl/WHgrFH>

רמת החיים של העובד הפלסטיני עשוי לשרת את האינטרס הישראלי בהיבט הביטחוני. הנחה זו אינה מוחלטת, וניסיון העבר לימד אותנו, למרבה הצער, כי מבין העוסקים בטרור נמנים גם פלסטינים מרקע סוציו-אקונומי ממוצע ולמעלה מכך. עם זאת, אנו סבורים כי רווחה כלכלית עשויה, בין שאר גורמים, לתרום לרגיעה.

הסדרת תנאי העסקתם של פלסטינים בישראל

החלטת ממשלה משנת 1970 הסדירה לראשונה את תשלום השכר והפרשת התשלומים הסוציאליים לעובדים הפלסטינים¹⁵. נקבע כי עובד פלסטיני מאיו"ש בעובדו בישראל, יקבל שכר ברוטו ושכר נטו השווה לשכרו של כל עובד אחר בישראל בעל נתונים אישיים ומקצועיים זהים. עוד נקבע כי עובד פלסטיני זכאי לתנאים סוציאליים שלהם זכאי כל עובד. לאחרונה אף פורסם נוהל מטעם רשות האוכלוסין וההגירה המסדיר את תשלומי הגמלאות לעובדים פלסטינים בישראל¹⁶. אגף מדור התשלומים (מת"ש) שברשות האוכלוסין במשרד הפנים מופקד על אכיפת תנאי

¹⁵ החלטת ועדת השרים לענייני בטחון מספר ב/1 מיום 8.10.1970.

¹⁶ נוהל גמלאות עובדים פלסטינים המועסקים כדין בישראל, רשות האוכלוסין וההגירה – מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, מרץ 2018. זמין ב: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/palastinian_workers_monies_procedure/he/9.0.0005.pdf

העסקה של הפלסטינים ועל תהליך הוצאת היתר העבודה. בשנת 2014, בדוח מבקר המדינה¹⁷, נמתחה ביקורת קשה על אגף מת"ש בעניין זה. בין היתר נטען כי עד שנת 2011 חילק אגף מת"ש היתרים לעבודת פלסטינים בענף הבנייה בישראל, ללא כללים אחידים, פומביים ושוויוניים וללא תבחינים מקצועיים. עוד נטען, כי בעקבות הליקויים של אגף מת"ש נפגעו זכויות סוציאליות המגיעות לעובדים הפלסטינים כמו: פנסיה, ביטוח בריאות, שכר מינימום ועוד. בפרק א' של עבודה זו נעסוק בהרחבה בליקויים בתהליך הוצאת ההיתר, בחלוקת ההקצאות למעסיקים הישראלים ובסוגיית מתן הזכויות הסוציאליות לעובדים.

במרוצת השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה שתכליתן שיפור תנאי העסקת פלסטינים בישראל. כך למשל, בשנת 2016 התקבלה החלטה מס' 1236¹⁸. בהחלטה זו ניתנה הוראה להקים צוות בין-משרדי בראשות הממונה על התקציבים ובהשתתפות ראש מטה הדיור והמנהלים הכלליים של משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים, רשות האוכלוסין וההגירה ונציג בנק ישראל,

¹⁷ העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל, מבקר המדינה דוח שנתי 65א, 2014, עמ' 486.

¹⁸ החלטת ממשלה מס' 1236: חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל, משרד ראש הממשלה, מרץ 2016. זמין ב: https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec1236

לצורך הסדרת המדיניות בנושא תעסוקת עובדים פלסטיניים בענף הבנייה והצגת רפורמה בתהליך העסקתם.

בסוף שנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה נוספת: החלטה מס' 2147¹⁹, בה הוחלט לאמץ את הצעת הצוות הבין-משרדי לגבי ענף הבנייה. עיקרי ההצעה שאושרה הם: ראשית, הקמת מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל. אותם עובדים פלסטיניים שיעברו את המיון ויקבלו אישור עבודה, יוכלו לעבוד אצל כל קבלן ישראלי רשום; שנית, הסדרת המעבר של עובדים פלסטיניים בין מעסיקים בעלי היתרים בענף התעשייה והשירותים בהתאם לרצונם ובאופן המעוגן בנהלים. נוסף לכך, ההחלטה הורתה לצוות הבין-משרדי לבחון דרכים להסדרה של תשלומי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים.

בשנת 2018 דווח²⁰ כי משרד האוצר אישר למנהל האזרחי תקציב ותקנים להפעלת הרפורמה שהתקבלה בהחלטה 2174, והצפי ליישומה הלכה למעשה הוא באמצע 2019. עוד צוין באותו דיווח

¹⁹ החלטת ממשלה מס' 2174: הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים, משרד ראש הממשלה, דצמבר 2016. זמין ב: <https://goo.gl/Ww7zhk>

²⁰ אמיתי גזית, הרפורמה להעסקת פלסטינים בישראל עוברת את הקו הירוק, כלכליסט, אוקטובר 2018. זמין ב: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3747607,00.html>

כי טרם הוקם מנגנון העברת כספים שיבטיח, נוסף להיבטים ביטחוניים וכלכליים, את הזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים.

בפרק א' של עבודה זו נציג את הליקויים בתהליך הוצאת ההיתר כפי שהוצגו בדוח מבקר המדינה וכפי שפורסמו בכלי התקשורת ובדוחות של עמותות שונות. בפרק ב' נציג את הרפורמה המוצעת, נעמוד על שלבי גיבושה ונסקור את צעדי המדיניות שאושרו במסגרתה. בפרק ג' נבחן את הרפורמה ואת מידת יעילותה. נציג את הליקויים שהיא פותרת באופן מלא, באופן חלקי או לאו; לליקויים להם לשיטתנו אין הרפורמה נותנת מענה מספק, נציע צעדים משלימים שעשויים לתת מענה טוב יותר.

פרק א' – הליקויים במדיניות העסקת עובדים

פלסטינים בישראל

פרק זה יבחן היבטים שונים במדיניות העסקת עובדים פלסטינים בישראל, בדגש על תהליך הנפקת ההיתרים. נציג בהרחבה את הביקורת של מבקר המדינה בנושא, המציג את הפגיעה בזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטיניים בישראל. פגיעה זו נובעת מליקויים שונים במדיניות העסקת העובדים הפלסטיניים ומחדלון אכיפת זכויותיהם. טרם נעמיק בנושא זה, נעמוד על תפקידם וייעודם של הגופים הנוגעים בדבר:

אגף מדורי התשלומים (מת"ש)

אגף זה נמצא בכפיפות למנהל שירות למעסיקים ולעובדים זרים ברשות האוכלוסין וההגירה. האגף אחראי על הסדרת העסקתם בישראל של עובדים פלסטינים ועובדים זרים. האגף מורכב ממטה ועשרה מדורים בפריסה ארצית. המדורים נותנים שירות לציבור המעסיקים בישראל, בדגש על מתן שירות מרחוק²¹.

מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש)

²¹ המידע לקוח מתוך אתר רשות האוכלוסין וההגירה. זמין ב: https://www.gov.il/he/departments/units/employers_and_foreign_workers

מתפ"ש אחראית למימוש המדיניות האזרחית ולתיאום הביטחוני של ממשלת ישראל בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה. גוף זה עובד בתיאום ובשיתוף גורמי מערכת הביטחון ומשרדי הממשלה בתחומים השונים. היחידה כפופה לשר הביטחון, והאלוף העומד בראשה חבר במטה הכללי של צה"ל. היחידה אמונה על תיאום וקישור עם הרשות הפלסטינית ועובדת מול האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון וברצועת עזה, ומשכך מהווה מוקד ידע לאומי לזירה הפלסטינית במגוון נושאים הקשורים בסוגיות כלכליות, אזרחיות והומניטריות²².

אגף החשב הכללי (אגף החשכ"ל)

אגף החשב הכללי במשרד האוצר הינו מנהל קופת הממשלה ואחראי על נכסי המדינה. האגף אחראי בין היתר על ביצוע תקציב המדינה, על ניהול וביצוע כלל הפעולות הכספיות של הממשלה, ניהול שוטף של נכסי המדינה, מימון הגירעון וניהול החוב הממשלתי. בנוסף, אחראי החשכ"ל על החובות האקטואריים של מדינת ישראל לעובדים הפלסטיניים ולרשות הפלסטינית בגין תשלומי השכר²³.

²² המידע לקוח מתוך אתר היחידה לתיאום פעולות הממשלה בשטחים. זמין ב:

<http://www.cogat.mod.gov.il/he/about/Pages/default.aspx>

²³ המידע לקוח מתוך אתר משרד האוצר. זמין ב: <https://mof.gov.il/AG/About>

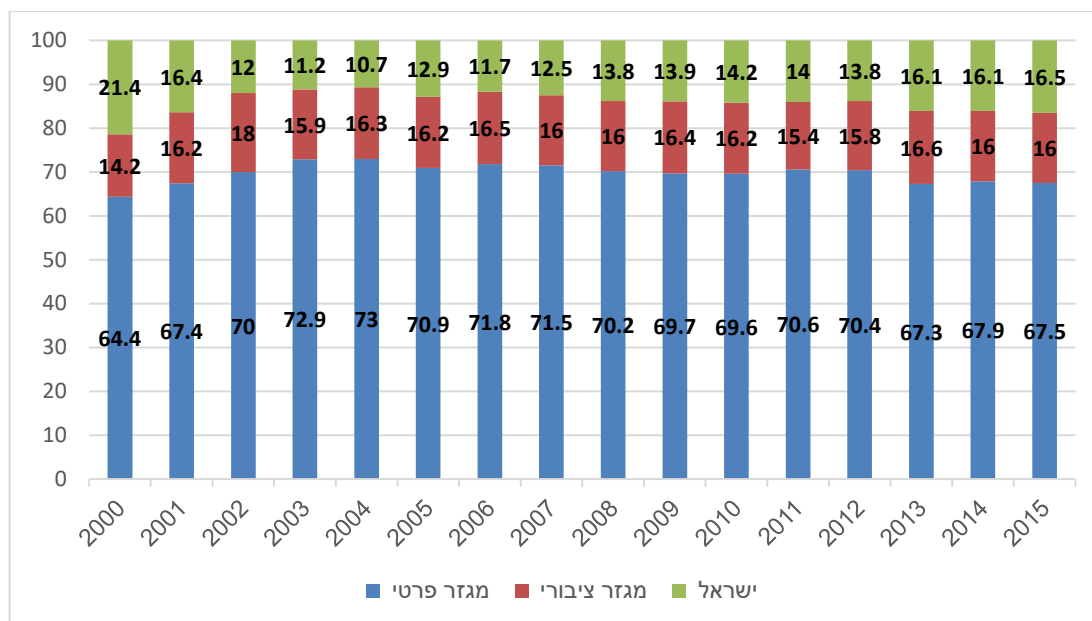
תהליך הוצאת היתר העסקה לפלסטיני המבקש לעבוד בישראל

על פי נתוני אגף מת"ש, באוקטובר 2013 היו 2,889 מעסיקים בענף הבניין בעלי אישור להעסקת פועלים פלסטינים והם החזיקו ב-26,764 היתרי העסקה. היקף העסקת הפועלים נאמד במיליארדי שקלים בשנה. בתרשים 4 מוצג אחוז המועסקים בישראל מתוך כלל העובדים הפלסטיניים באיו"ש בין השנים 2000-2015. ניתן להבחין בכך, שלהוציא תקופות של עימותים ביטחוניים כדוגמת האינתיפאדה השנייה, אחוז המועסקים הפלסטינים בישראל נמצא במגמת עלייה כללית, דבר המעיד על החשיבות של ההליך התקין בהעסקתם לכלכלת ישראל ואולי עוד יותר, לכלכלה הפלסטינית.

תרשים 4. אחוז המועסקים בישראל מתוך כלל המועסקים

הפלסטינים בין השנים 2000-2015²⁴

²⁴ שוק העבודה, הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.



מספר העובדים הפלסטינים בישראל נקבע על פי מכסות העסקה שקובעת ממשלת ישראל לכל ענף בנפרד, זאת רק במספר מועט של ענפים, בהם יש מחסור בעובדים ישראלים: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים. המכסות נקבעות בהחלטת ממשלה, על פי ההמלצות של רשויות ממשלתיות ומשרד הביטחון. מנגד, לא חלות מכסות או הגבלה על ההעסקה של פלסטינים ביישובים הישראליים באיו"ש, אלו מקבלים רישיונות שלא נכללים במכסות המדוברות²⁵. בשנת 2006, עת השתלטות ארגון הטרור חמאס על רצועת עזה, הופסק תהליך הנפקת היתרי עבודה לתושבי רצועת עזה, וכיום, ההיתרים ניתנים אך ורק לפלסטינים תושבי איו"ש. הנפקת היתרי עבודה לפועלים פלסטינים מתבצעת באחריות אגף

²⁵ קפ"ק מרחב התפר, המנהל האזרחי באיו"ש, פברואר 2017. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=47154b81-2b11-40aa-4c61-acdc1f5e370f>

מת"ש במנהל האוכלוסין וההגירה שבמשרד הפנים. היתר העבודה ניתן שמית לעובד ומאפשר לו לעבוד בישראל אצל מעסיק ספציפי בלבד, ששמו מופיע בהיתר. היתר עבודה רגיל ניתן למשך שישה חודשים ואילו היתרי עבודה עונתיים הם לתקופה של שלושה חודשים²⁶. תהליך קבלת ההיתר מתקיים בשני צירים, האחד בודק את המעסיק והשני את העובד²⁷.

מעסיק ישראלי המעוניין להעסיק עובד פלסטיני, מגיש בקשה לאגף מת"ש על שם העובד הפלסטיני שברצונו להעסיק²⁸. אגף מת"ש בודק את מידת ההתאמה של המעסיק לדרישות קבלת היתר העסקה ואת המכסות הפנויות שקיימות עבור הענף בו הוא פועל. במקביל, מת"ש מעביר את שם העובד המבוקש למתפ"ש ומבקש אישור ביטחוני להעסקתו בישראל. לעובד הפלסטיני שעל שמו הוגשה הבקשה חייב להיות אישור מטעם המתפ"ש בכדי שיוכל לעבוד בצורה חוקית בישראל. הקריטריונים לקבלת היתר

²⁶ תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל, מאקרו – המרכז לכלכלה מדינית, פברואר 2017, עמ' 21. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=5f453784-3b93-423c-ff97-6ecec6cc400b4>

²⁷ נוהל כניסת האוכלוסייה הפלסטינית לישראל, תיאום פעולות הממשלה בשטחים, אפריל 2015. עמ' 8. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=71edf2b3-9fe9-4d32-771b-b2e67e28b309>

²⁸ בקשה לקבלת רישיונות להעסקת עובדים פלשתינאים, רשות האוכלוסין וההגירה. זמין ב: https://www.gov.il/he/service/apply_for_employment_permits_for_palestinian_workers

הם על פי רוב ביטחוניים²⁹. כך למשל, עבור רוב ענפי התעסוקה, על העובד להיות מעל גיל 26, נשוי, עם ילדים, וכמובן ללא עבר ביטחוני. יש לציין כי מעסיק המבקש להעסיק עובדים זרים או פלסטיניים, יקבל היתר רק לאחר שמיצה כל אפשרות אחרת להשמת ישראלים במשרות הרלוונטיות. לאחר בדיקת העובד והמעסיק ועמידה בתנאים, העובד יקבל היתר עבודה בישראל אצל המעסיק הספציפי עמו התקיימה ההתקשרות.

כפי שניתן לראות, בתהליך הוצאת ההיתר במתכונתו כיום, היוזמה נמצאת אצל המעסיק הישראלי לעומת העובד הפלסטיני שהוא פסיבי בתהליך. המעסיק מקבל היתר להעסיק את העובד הפלסטיני, וכאשר העסקה זו מסתיימת מכל סיבה שהיא, העובד מאבד את ההיתר, ויוכל לקבל היתר חדש רק כשיהיה מעסיק אחר שירצה להעסיק אותו. במידה ופלסטיני מאוי"ש מעוניין לאתר מעסיק בישראל, יותר לו להיכנס לישראל לצורך פגישות עבודה. רישיון כניסה במקרה שכזה יאושר עם הצגת מסמכי עזר

²⁹ נוהל כניסת האוכלוסייה הפלסטינית לישראל, תיאום פעולות הממשלה בשטחים, אפריל 2015. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=788cf25a-8f93-47ee-09dd-79cf21394145>

המוכיחים את קיומה של הפגישה, כולל תאריך ספציפי, ופרק זמן שלא יעלה על שלושה ימים רצופים³⁰.

הפגיעה בתנאים הסוציאליים של העובדים הפלסטינים

תהליך קבלת ההיתר בדרך של הקצאה פרטנית לקבלן הביאה לכך שקבלנים החזיקו בהיתרים גם ללא צורך בעובדים, כיוון שחששו כי אם יבטלו את ההיתר לא יקבלו עובדים בעתיד³¹. השילוב בין התלות של העובדים הפלסטינים בקבלנים והצורך של הקבלנים להמשיך ולהחזיק את ההיתרים שבידם, יצר תשתית להתפתחות תופעה פסולה של ספסור בהיתרים ובאישורי עבודה. הבעיה המרכזית העולה מן השטח היא תופעת תשלומי השוחד שמשלמים הפועלים הפלסטיניים עבור 'מתווכים', כדי שאלו יעזרו להם למצוא מעסיק ישראלי שיהיה מוכן להעסיקם. המעסיקים הישראליים לרוב אינם נגישים לפועל הפלסטיני, מה שהופך את תהליך מציאת העבודה למורכב במיוחד. בשל כך, פועלים רבים נעזרים במתווכים במציאת מעסיק אלא שאלו גובים דמי תיווך בלתי חוקיים. על פי הערכות, התשלום נע בין 1,500 ל-2,500

³⁰ תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל, מאקרו – המרכז לכלכלה מדינית, פברואר 2017, עמ' 22. זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=5f453784-3b93-423c-ff97-6ecec6cc400b4>

³¹ אור קשתי, פועלים פלסטינים מנוצלים בשיטתיות ומשלמים אלפי שקלים כדי לעבוד, הארץ, יולי 2017. זמין ב: <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4279431>

שקלים בחודש, שהם בממוצע בין רבע לשליש מהמשכורת החודשית של הפועל³². תופעה זו נגזרת במידה רבה מאופן ההעסקה של הפועלים, אשר כובל אותם למעסיק ישראלי מסוים. אמנם יש קושי לאמוד את היקפה המדויק של תופעה זו, אך עדויות לה ניתן למצוא בדיווחים של ארגונים שונים³³ ואף בתחקירים עיתונאיים³⁴.

חמור מכך, מדיניות העסקה אפשרה מצבים רבים בהם לא הועברו תשלומי שכר לעובדים כראוי. כל תשלומי שכר הנטו בוצעו במזומן, ובמקרים רבים עובדים לא קיבלו את מלוא שכרם; סכום התביעות הכולל שהגישו עובדים פלסטינים נגד קבלנים על אי תשלום שכר או רכיבים שונים במשכורת עמד עד סוף 2017 על כשישה מיליארד שקלים³⁶. סכום עצום זה מעיד על הבעיה המבנית שגורמת המדיניות הנוכחית. יצוין בהקשר זה כי בשנתיים

³² הפחתת נקודות הזיכוי ממס לעובדים פלסטינים בישראל, פרוטוקול ועדת הכספים, ינואר 2017. זמין ב:

<https://m.knesset.gov.il/activity/committees/pages/allcommitteeprotocols.aspx>

³³ בפברואר 2014 העביר הארגון "קו לעובד" שאלון לכ-100 עובדים פלסטינים המועסקים בחברות בתחומי ישראל במטרה לבחון את היקף התופעה של תשלומי דמי תיווך והעסקת פלסטינים בניגוד לחוק. הממצאים זמינים ב: <https://goo.gl/64YCXL>

³⁴ סוהיל דיאב, עובדים פלסטינים בישראל – בין סדן הכיבוש לפטיש המעסיקים, דבר ראשון, מרץ 2017. זמין ב: <https://www.davar1.co.il/59838>

³⁵ אוהד חמו, כך מנוצלים פועלים פלסטינים במעבר, מאקו, אוקטובר 2018. זמין ב: https://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2018/Article-82a6cdf65147661004.htm

³⁶ עופר פטרסבורג, סכסוך המיליארדים של פועלי הבניין, ידיעות אחרונות, אוגוסט 2017. זמין ב: <https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5005370,00.html>

האחרונות, נאספו במכון לאסטרטגיה ציונית עדויות המאששות את הטענה בדבר הפרת זכויות סוציאליות של העובדים.

לפי האוצר, היעדר התחרות בין הקבלנים הוא בין הסיבות לכך ששכר העובדים נותר ברמת שכר מינימום ורמת החיים ותנאי העבודה של הפלסטינים לא עלתה. נוסף לכך, בעקבות מדיניות התעסוקה הנוכחית והקושי של עובד פלסטיני להשיג היתר עבודה ללא תשלום שוחד, צמחה תופעה שמידותיה אינן ידועות לנו, של פועלים פלסטינים ללא היתר המועסקים על ידי קבלנים ישראלים. זאת, כמובן, מפני שפועל שלא מוצא מעסיק שחתום על היתר העבודה שלו בישראל לא יוכל לעבוד בה בצורה חוקית, ולכן אלו שאינם מעוניינים או לא מסוגלים לשלם את תשלום השוחד למתווכים פונים לערוצים אחרים, כגון תעסוקה בצורה לא חוקית בישראל.

ביקורת מבקר המדינה על אגף מת"ש ותהליך הנפקת ההיתרים

בשנת 2014 ביקר בחריפות מבקר המדינה³⁷ את אגף מת"ש שהוא, כאמור, אחראי למתן היתרי עבודה למעסיקים בישראל, לחישוב שכר העובדים ולהעברת ניכויים והפרשות סוציאליות משכרם

³⁷ העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל, מבקר המדינה דוח שנתי 65א, 2014, עמ' 485-540.

לרשויות הרלוונטיות. בביקורת עלו ליקויים חמורים בהתנהלות המת"ש. נרחיב כעת על ליקויים אלו:

1. ליקויים בהקצאות ההיתרים: אחד הליקויים המרכזיים על פי המבקר היא מדיניות חלוקת ההיתרים, או נכון יותר העדר המדיניות. לפי המבקר המת"ש חילק היתרים ללא כללים אחידים, פומביים ושוויוניים ולא קיבל החלטות על סמך תבחינים מקצועיים³⁸. יתרה מכך, שתי ועדות שמינה מנכ"ל רשות האוכלוסין במאי ובדצמבר 2011 לקביעת אמות מידה להקצאת היתרים בענף הבניין, לא ביצעו את שהוטל עליהן. במאי 2011 הסתכם מספר היתרי ההעסקה בענף הבניין בכ-15,500, מה שמכונה מכסה היסטורית. מאז אישר המת"ש לכל מעסיק להמשיך להחזיק את ההיתרים שבידו ללא בחינה עניינית של צרכי המעסיק או פעילותו. כ-12,000 היתרים נוספים חולקו בשנים 2011-2013 בהסתמך על הבחנה שרירותית בין קבלנים חדשים לוותיקים ועל יסוד המכסה ההיסטורית, שחולקה מלכתחילה באופן לא שוויוני ובמידה מסוימת, אקראי. לאחר מכן³⁹, לפי דוח המבקר, כל מעסיק המשיך להחזיק את המכסה שבידו. האומנם דוח מבקר המדינה פורסם ב-2014, אולם סביר

³⁸ שם, עמ' 494-502.

³⁹ שם, עמ' 486.

להניח שגם לאחר מועד זה המשיכו המעסיקים להחזיק באותן מכסות היסטוריות. כך, למעשה, הונצח פער לפיו, מי שהעסיק הרבה ממשיך להעסיק הרבה ללא מעקב אחר היקף פעילותו העסקית בפועל. עוד נמצא כי בין השנים 2008-2009 חולקו הקצאות חריגות ללא רישום הסיבה להקצאה החריגה. על פי המבקר, לא היו קיימים כללים אחידים לבחינת בקשות להיתר, וכתוצאה מכך, בכל מדור בארץ פעלו בצורה שונה ולא בהכרח שקופה.

כמו כן, אגף מת"ש העניק היתרי העסקה למעסיקים שאינם רשומים כדין כקבלנים, וגם לא שלל היתרים ממעסיקים שהתברר כי אינם רשומים כקבלנים. הדבר הביא למספר רב של מעסיקים שאינם רשומים כקבלנים וקיבלו היתרים. נכון ליוני 2013, 688 מעסיקים שלא היו רשומים כקבלנים, קיבלו כ-3,500 היתרים לפועלים בענף הבנייה, שהם כ-13% ממכסת ההיתרים באותה שנה. עוד נמצא כי חלק מהקבלנים לא השתמשו בהיתרים בגין העבודה לטובתה הם הוקצו, ואף ייתכן שקבלנים העבירו את ההיתרים שלהם לקבלנים אחרים שלא קיבלו היתר. המבקר אף מציין כי נמצאו מקרים בהם התקבלו הקצאות כפולות לאותו פרויקט המבוצע על ידי אותו קבלן.

בדו"ח המבקר עלו ליקויים גם בתחום האכיפה כלפי קבלנים שלא פעלו כחוק. נמצא, כי לא התבצעה העברת מידע סדורה בין אגף מת"ש ובין יחידת האכיפה באשר למעסיקים שיש חשש כי הפרו את תנאי ההיתר. נוסף על כך, כאשר עובדי היחידה מבקרים באתר בנייה, הם אינם בודקים אם העובדים המועסקים בפועל הם אלה שבגינם ניתנו ההיתרים למעסיק.

2. השוואת השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים

הפלסטינים לאלו של העובדים הישראלים: לפי החלטה משנת 1970, שהוזכרה במסמך זה, על תנאי העסקת פלסטינים להיות זהים לחלוטין לאלו של עובדים ישראלים. כידוע, על המת"ש מוטלת האחריות לאכוף נוהל זה. בביקורתנו מצא מבקר המדינה כי אגף מת"ש לא השלים את הליך השוואת השכר ועלות העסקתם של העובדים הפלסטינים בענף הבניין לאלה של העובדים הישראלים. אגף מת"ש אינו מוודא כי עובדים אלה מקבלים את מלוא זכויותיהם החוקיות, לרבות שכר מינימום ענפי, זכויות מכוח ותק, ימי חג, דמי חופשה ודמי הבראה. תלושי השכר שמנפיק האגף לעובדים הפלסטינים אינם משקפים את מלוא רכיבי השכר שהם זכאים להם. על פי המבקר עולה חשש כי מעסיקים שילמו שכר ישירות לעובדים עבור ימי עבודתם, ולא דיווחו על כך לאגף מת"ש. בכך אפשר אגף מת"ש למעסיקים

לחסוך את התשלומים הנלווים להעסקת עובדים כמו: מס הכנסה וזכויות סוציאליות.

עוד בעניין זה, נמצאו על ידי המבקר ליקויים גם בשיתוף הפעולה בין המת"ש לחשכ"ל. כחלק מהסכמי העבודה שנחתמו עם הרשות הפלסטינית, הוחלט שבישראל ייגבה מס הבריאות עבור העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל, כספים אלו יועברו לרש"פ וישמשו לצורך מתן שירותי בריאות לעובדים. בגין השנים 2006-2013, הועברו מאגף מת"ש לאגף החשכ"ל, יותר מ-876 מיליון ש"ח. כספים אלו לא הועברו לרשות הפלסטינית⁴⁰.

3. כספי פנסיה: התשלום לעובדים הפלסטינים בעד זכויותיהם הפנסיוניות מבוצע מהפרשות הכספים וניכויי השכר שגובה אגף מת"ש. את יתרת הפרשות המעסיקים וניכויי השכר לפנסיה מעביר אגף מת"ש לאגף החשכ"ל, והוא מנהל אותם. החישובים שנעשו עבור השכר היומי שעליו התבסס הדוח האקטוארי היו נמוכים בשיעור משמעותי מהשכר היומי בפועל. לאור זאת קיים חשש כי ההתחייבויות לתשלום כספי הפנסיה גדול בשיעור ניכר לעומת ההערכה שעשה האקטואר, ולכן הכספים לא מנוהלים בהתאם למנגנון איזון אקטוארי⁴¹.

⁴⁰ שם, עמ' 526-541.

⁴¹ שם, עמ' 532-526.

4. ביצוע פעולות הסבר וחשיפת העובדים הפלסטינים

לזכויותיהם: על פי המבקר אגף מת"ש לא פעל בתחום ההסברה ולא נהג בצורה שקופה עם העובדים הפלסטינים. הימנעות מפעולה בתחומים אלו הגדילה את ההסתברות לכך שהעובדים ינוצלו לרעה. עוד נאמר כי הריק בפעולה בתחום זה התמלא באופן וולונטרי באמצעות ארגונים כמו 'קו לעובד' שביצעו בצורה מסוימת את מטלת האגף. ללא פעילות בתחום זה, הנגישות למידע של עובד פלסטיני היא מוגבלת וגורמת לבורות המנוצלת לעיתים על ידי המעסיקים. המבקר קורא לאגף מת"ש להתחיל לפעול נמרצות בערוץ זה.

לאור המוצג לעיל, נראה כי חוסר היעילות הכלכלית בתהליך הקצאת היתרי עבודה והפרת התנאים הסוציאליים להם זכאים העובדים הפלסטינים על פי חוק מצדיקים את קיומה של רפורמה מקיפה בתחום העסקת הפלסטינים בישראל. כאמור, רפורמה בנושא אושרה והצפי ליישומה הוא באמצע שנת 2019. הרפורמה נועדה לפתור את שתי הבעיות המרכזיות – תלות העובד הפלסטיני במעסיקו ואופן חלוקת המכסות למעסיקים ישראלים. המודל החדש שמוצג ברפורמה מבטל את התלות של עובד פלסטיני, הכבול לאישור העבודה שמספק המעסיק שלו, ומאפשר לחברות

בנייה ומעסיקים אחרים להעסיק עובדים פלסטינים על פי הצרכים שלהם ולא כחלק ממכסות שאינן ניתנות לשינוי. ובכן, בפרק הבא נסקור את הרפורמה המוצעת וננתח אותה לאור הליקויים שהוצגו לעיל. על פי הניתוח נסיק לגבי יכולתה לתת מענה לליקויים הללו ונציע צעדים משלימים בהתאם⁴².

⁴² שם, עמ' 529-528.

פרק ב' – הרפורמה בהעסקת עובדים פלסטינים

בישראל

הצורך ברפורמה

בפרק זה נבחן לעומק את הרפורמה בהעסקת עובדים פלסטינים שהתקבלה במסגרת החלטת ממשלה 2174⁴³ בדצמבר שנת 2016. ההכרח, כאמור, לקבלת הרפורמה נבע הן מחוסר יעילות כלכלית והן מהפרת התנאים הסוציאליים להם זכאים העובדים הפלסטינים על פי חוק, ממצאים שעלו מהמקורות שהוצגו בפרק הקודם. אולם, עוד קודם לפרסום דוח המבקר, בפסיקת העליון בעתירה שהוגשה על ידי הארגון קו לעובד⁴⁴, הכריע בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ כי מדיניות ההעסקה הקיימת לקויה וזאת על בסיס קביעתו של ביהמ"ש כי כבילת עובד למעסיק הנהוגה בהעסקת עובדים זרים אינה חוקית.

על פי הסדר הכבילה⁴⁵, עובדים אשר הגיעו לישראל בכפוף להיתר מורשים לעבוד רק אצל אותו מעסיק אשר על שמו רשום ההיתר.

⁴³ החלטת ממשלה 2174: הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים, משרד ראש הממשלה, דצמבר 2016.

זמין ב: https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec2174

⁴⁴ בג"ץ 4542\02 עמותת קו לעובד ואח', נ' ממשלת ישראל ואח', מרץ 2006.

⁴⁵ הסדר הכבילה הוא מדיניות הנגזרת מחוק הכניסה לישראל, תשי"ב 1952, פרק ראשון עמ' 4-6.

זמין ב: <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=49390a62-caac-48ac-bbb5-fbdd42e94d83>

בהתאם לכך, הבטחת מעמדו החוקי של העובד מותנה בכך שהוא מועסק אצל אותו המעביד, ושזוהי עבודתו היחידה. עובד זר, אשר עוזב את מקום עבודתו, נדרש לצאת מישראל לאלתר. בעקבות עתירה שהוגשה בשנת 2002 על ידי הארגונים הבאים: קו לעובד, מוקד סיוע לעובדים זרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, רופאים למען זכויות אדם, מכון אדווה ועמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נגד 'הסדר הכבילה' להעסקת עובדים זרים בישראל, הורה בג"ץ על בטלות ההסדר וחייב את המדינה להשלים ולגבש הסדר חדש בתוך שישה חודשים ממתן פסק הדין (מרץ 2006)⁴⁶.

פסילת הסדר הכבילה עומדת בפני עצמה בתור סיבה מספקת לשינוי צורת הפקת ההיתרים הנהוגה כיום עבור עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל. אולם, אין להמעיט בערכו של הדוח הנוקב של מבקר המדינה שהציף את הליקויים החמורים שאופן הקצאת היתרים יוצר. לבסוף, ולאור זאת, החלה הממשלה בתהליך לשיפור הרגולציה ושינוי שיטת הקצאת ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה.

⁴⁶ בג"ץ 4542\02 עמותת קו לעובד ואח', נ' ממשלת ישראל ואח', מרץ 2006.

תהליך אימוץ הרפורמה

במרוצת השנים הממשלה הקימה שני צוותי עבודה בין-משרדיים לצורך גיבוש המלצות בנושא העסקת עובדים פלסטינים בישראל. ובכן, הצוות הבין-משרדי הראשון, שהוקם ביולי 2015, התמקד בעיקר בבחינת צעדים לשינוי הרגולציה בהעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל. לעומתו, הצוות הבין משרדי השני, שהוקם במרץ 2016, עסק בגיבוש המלצות להעסקת עובדים פלסטינים בכלל ענפי התעסוקה. הוא נדרש, למשל, לגבש המלצות לדרכי פעולה למניעת עמלות ודמי תיווך אותם נאלצים העובדים הפלסטינים לשלם, ולהבטחת השכר והתנאים הסוציאליים המגיעים להם. המלצות צוותי העבודה אושרו לקראת סוף שנת 2016, במסגרת החלטה 2174.

אולם, למרות העבודה היעילה של הצוותים הבין-משרדיים, הרפורמה נעצרה ולא קודמה זמן רב. מאבק ומחלוקת בין משרד האוצר למנהל האזרחי, על רקע מקורות התקציב ודרך יישום הרפורמה גרמה לעיכוב מצער של כשנתיים. על כן, הרפורמה אושרה לביצוע ונמצאו לה מקורות תקציביים רק בנובמבר 2018. אם לא די בעיכוב זה, היישום יחל רק באמצע שנת 2019. מועד יישום ההנחיה המחייבת תשלום שכר עבודה ישירות לחשבון

הבנק של העובד, עדיין לא נקבע. התרשים הבא מציג את הרצף הכרונולוגי של תהליך גיבוש הרפורמה והיעדים ליישומה.

תרשים 5. שלבים בתהליך אימוץ הרפורמה להעסקת עובדים

פלסטינים בענף הבנייה הישראלי⁴⁷



עיקרי הרפורמה

בהחלטת ממשלה מספר 317(דר/27)⁴⁸ הוחלט על הקמת צוות עבודה בין-משרדי לשינוי שיטת הקצאת ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל. הצוות בראשות מנכ"ל

⁴⁷ הוכן על-ידי מתן גדליהו, המכון לאסטרטגיה ציונית.

⁴⁸ החלטת ממשלה מס' 317(דר/27): סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, משרד ראש הממשלה, יולי 2015. זמין ב:

https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_317_moch

משרד הבינוי והשיכון, ובהשתתפות נציגי משרד הכלכלה, המשפטים, האוצר, הביטחון, רשות האוכלוסין וההגירה ומטה הדיור, הוקם בכדי להבטיח כי הקצאת ההיתרים לקבלנים הרשומים נעשית בהתאם לצרכים בפועל. צוות זה עסק, כאמור, בענף הבנייה בלבד וחשיבותו בכך שהוא גיבש המלצות שייעלו את הקצאת העובדים ויתקנו את הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה.

בהחלטה מספר 1236⁴⁹ הוטל על צוות בין-משרדי בראשות הממונה על התקציבים ובהשתתפות ראש מטה הדיור והמנהלים הכלליים של משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים, רשות האוכלוסין וההגירה או נציגיהם ונציג בנק ישראל, להגיש המלצות לשיפור הרגולציה ושינוי שיטת הקצאת העובדים ביתר ענפי תעסוקת הפלסטינים, מניעת תשלומי תיווך ושמירה על זכויותיהם של העובדים הפלסטינים. על הצוות הוטל להתמקד בנושאים הבאים:

א. הבטחת תשלום שכר הנטו של העובדים הפלסטיניים

⁴⁹ החלטת ממשלה מס' 1236: חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל, משרד ראש הממשלה, מרץ 2016. זמין ב: https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec1236

ב. קביעת רגולטור מרכזי להסדרת סוגיות העסקה של עובדים פלסטיניים

ג. מניעת גביית עמלות ודמי תיווך מעובדים פלסטיניים

ד. הבטחת השכר המשולם לעובדים פלסטיניים

ה. קביעת מנגנון להקצאת היתרים להעסקת עובדים פלסטיניים

ו. בחינת הסטת הקצאות מכסות עובדים פלסטיניים לצורך עובדים פלסטיניים משכילים בענפי תעסוקה שונים

ז. להבטיח כי העובדים שהוקצו לענף הבנייה יועסקו רק בענף זה ושהקצאת ההיתרים תיעשה בהתאם למסקנות הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטה 317(דר/27)

לאחר מספר חודשים, בהחלטה מספר 2174 מדצמבר 2016, גובשו ההמלצות הבאות פרי עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטה מס' 317, ואלו, יחד עם המלצות שעלו בהחלטות קודמות, מהוות את הבסיס לרפורמה. להלן עיקרי ההמלצות:

1. **הקמת מערך בחינה, מיון, הדרכה והשמה לעובדים פלסטיניים שיהיו מעוניינים לעבוד כדין בישראל בענף הבנייה:**
מערך זה יהיה באחריותו של משרד הבינוי והשיכון ובתיאום עם

הגופים הרלוונטיים. עוד המליץ הצוות כי המתפ"ש, בתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, ינהל מאגר לרישום המועמדים שעברו בהצלחה את המיון ויעדכן את האגף מת"ש ברשות האוכלוסין וההגירה בפרטי מועמדים אלה. מועמדים הרשומים במאגר ייכנסו לישראל על בסיס מכסה פנויה, לפי סדר כניסתם למאגר ובהתאם לקריטריונים מקצועיים וביטחוניים שייקבעו מכוח אישור עבודה שיקבלו לאחר שעברו את תהליך הבחינה והמיון.

2. יצירת עצמאות לעובד הפלסטיני ומניעת כבילתו למעסיק:

הצוות המליץ שהעובדים הפלסטינים שיקבלו אישור עבודה יוכלו לעבוד אצל כל קבלן ישראלי רשום לפי חוק שהוא בעל היתר להעסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה. העובדים יוכלו לעבור בהתאם לרצונם בין קבלנים רשומים, ובלבד שהעסקתם תהיה בענף הבנייה. הומלץ גם על נקיטת צעדים שיקלו על אותם עובדים לאתר מעסיק. הוחלט שלצורך מציאת מקום עבודה בישראל, עובד פלסטיני בעל היתר יוכל להיכנס לישראל אחת לשלושה חודשים למשך שבוע בכדי לנסות למצוא מעסיק. עם זאת, עובד שלא ימצא מקום עבודה במשך 60 יום – אישור העבודה שבידו יבוטל.

3. חלוקה שיוויונית של היתרי העסקת עובדים פלסטינים בין

הקבלנים: מעתה, כל קבלן רשום יהיה רשאי להעסיק עובדים

נוספים שיקבלו אישור עבודה על פי תהליך המיון והבחינה החדשים. הקבלנים לא יהיו מוגבלים במכסות שמצויות בידם. כך בעיית אי השוויון בהקצאות העובדים בין הקבלנים הרשומים, כפי שהציג מבקר המדינה, עשויה להיפתר.

4. תשלום שכר ומתן תנאים סוציאליים על פי חוק: בכדי לסייע במניעת אי תשלום שכר כראוי והפרת התנאים הסוציאליים של העובדים, הומלץ על הקמת צוות בין-משרדי נוסף, בראשות מנכ"ל משרד האוצר וגופים פיננסיים נוספים, שיבחן דרכים להסדרת תשלומי השכר והזכויות הסוציאליות של העובדים הפלסטינים. אחת הדרכים היא הטלת חובה על המעסיקים להעביר את שכר הנטו של העובדים הפלסטיניים באופן מקוון לאגף מת"ש ברשות האוכלוסין וההגירה, אשר באחריותו יהיה להעביר באופן סדיר את השכר לחשבונות הבנק של העובדים הפלסטינים. כלומר, לא יתאפשר יותר תשלום שכר עבודה במזומן.

ה. הגברת האכיפה והבקרה על יישום הרפורמה: במטרה להגביר את האכיפה והבקרה על יישום הוראות אלו, הומלץ להורות לשר הפנים לבחון את האפשרות להקנות לרשות האוכלוסין וההגירה סמכויות מנהליות וכלי אכיפה נוספים כנגד מעסיקים המפרים נהלים אלו. בין היתר, הומלץ לבחון את האפשרות להקמת מנגנון

משפטי להטלת עיצומים כספיים, במקביל להליך הפלילי, ולעגן סמכויות אלו בחוק. עיצומים אלו יחולו במקרים של הפרות הקשורות בהשמת העובדים הפלסטינים על פי ההסדר החדש, תהליך מציאת המעסיק, וההוראות לגבי מעבר בין מעסיקים.

פרק ג' – ניתוח יעילותה של הרפורמה

לאחר שסקרנו את עיקרי הרפורמה, ניגש כעת לבחון האם ובאיזו מידה הרפורמה שהוצעה ואושרה אכן עתידה לתת מענה לליקויים שצוינו בפרק א', ולהלן העיקריים בהם:

1. ליקויים בהקצאות ההיתרים

2. פגיעה בתנאים הסוציאליים של העובדים

3. תשלום עמלה ל'מתווכים'

4. חוסר פיקוח על הקבלנים

בפרק זה נציג ניתוח של יעילות הרפורמה ביחס לכל אחד מן הליקויים המרכזיים שצוינו לעיל. לאחר הסבר וניתוח מפורט, תוצג טבלה מסכמת בה יוענקו ציונים לסעיפי הרפורמה על פי מידת יעילותם: לא פותרת, פותרת חלקית, פותרת באופן מלא. בהתאם לממצאים, ננסה להציע צעדים משלימים לייעול מדיניות ההעסקה של עובדים פלסטינים בישראל.

1. ליקויים בהקצאות ההיתרים: סעיף זה הוא לכאורה עניין פנים ישראלי הקשור בעיקרו ביעילות הקצאת משאבים מוגבלים בכלכלה, קרי הקצאה מכסות להעסקת עובדים פלסטינים

לקבלנים בישראל. ברם, לדרך חלוקת ההיתרים ישנה השפעה גם על תנאי העבודה של העובדים הפלסטינים. ההיתרים להעסקת עובדים פלסטינים חולקו, כפי שהיה נהוג עד כה, בצורה אקראית ומאז במשך שנים רבות נשמרו אותן מכסות היסטוריות. המכסות הוענקו לקבלנים, כפי שעולה מדוח המבקר, ללא קשר ישיר להיקף הפעילות העסקית שלהם.

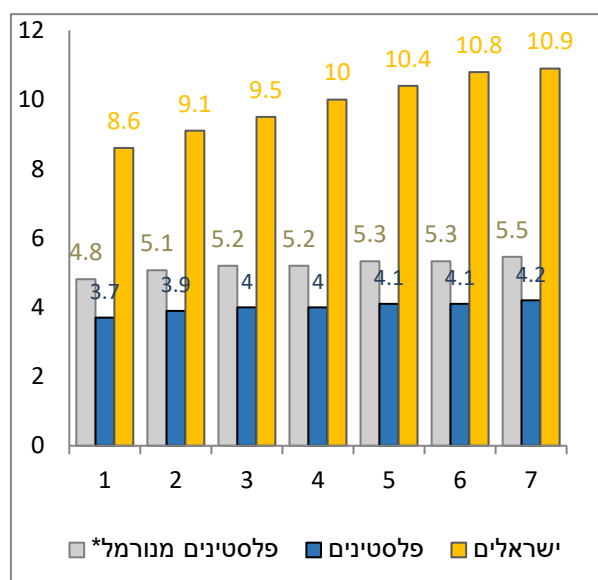
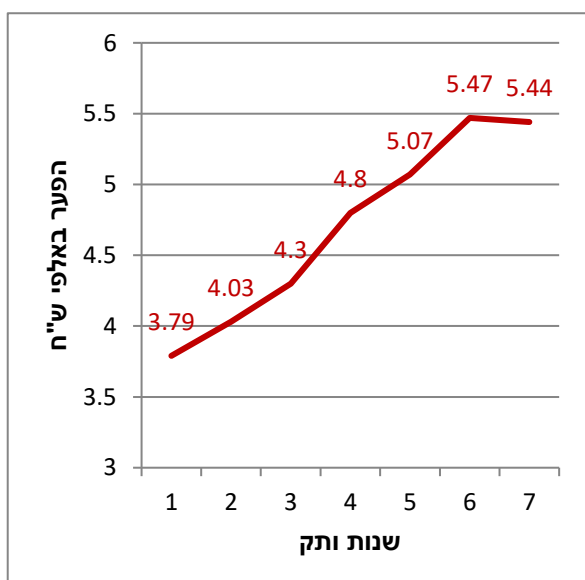
מדיניות זו מנעה תחרות בין הקבלנים על העסקת העובדים, תופעה המכונה בכלכלה 'מונופסון'. מונופסון הוא מונח המתאר מצב בשוק בו קיים רק קונה אחד למוצר, במקרה זה הקונה הוא הקבלן והמוצר הינו כוח העבודה שהעובד הפלסטיני מציע. במצב של מונופסון בשוק העבודה יש למעסיק שליטה מלאה או כמעט מלאה בביקוש לעובדים, מה שמקנה לו שליטה מסוימת בגובה שכר העבודה, הדבר כאמור נצפה בענף הבנייה הישראלי. חוסר התחרות בין הקבלנים לא יצר תמריץ להטבת תנאי העסקת העובדים הפלסטינים.

בשנת 2017, לפי נתוני התאחדות בוני הארץ, 21% מכלל העובדים בענף הבנייה היו פלסטינים שממוצע שעות העבודה השבועיות שלהם היה נמוך בכ-30% משל אלו הישראלים. בתרשים 6 ניתן להיווכח בפער בין השכר של פלסטיני לישראלי, בחברות

ישראליות המעסיקות פלסטינים, כאשר משווים את היקף המשרה של העובד הפלסטיני לזה של העובד הישראלי. עוד עולה מהנתונים כי פער זה רק הולך וגדל עם שנות הוותק.

תרשים 6. שכר חודשי⁵⁰ ממוצע של עובדים ישראלים ופלסטינים,

באלפי ש"ח, לפי שנות ותק, בין השנים 2006-2012⁵¹



להשערתנו, חלק ניכר מפער זה קשור לחוסר התחרות בין המעסיקים על העסקת העובדים הפלסטינים ולא בהכרח לניסיון תעסוקתי. יש להוסיף, כי חוסר היעילות שנבע ממדיניות זו, גרם

⁵⁰ השכר החודשי של עובד פלסטיני הוכפל פי 1.3 על מנת להשוות את היקף המשרה שלו לזו של העובד הישראלי.

⁵¹ התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה, בנק ישראל, מרץ 2015. זמין ב: <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/030315-PalestinianEmployment.aspx>

עיבוד מטעם המכון לאסטרטגיה ציונית.

גם לפגיעה ברווחת הצרכן הישראלי. מאחר ולא נוצר ניצול מיטבי של כוח העבודה בענף שכן קבלנים אשר היו זקוקים לכוח עבודה לא יכלו להשיגו, יש להניח כי הדבר השפיע על המחיר שהצרכן הישראלי שילם עבור דירות⁵².

ובכן, הרפורמה אכן עוסקת בעניין זה. הצוות הבין-משרדי המליץ כי כל קבלן רשום יהיה רשאי להעסיק עובדים נוספים שיקבלו אישור עבודה על פי תהליך המיון והבחינה החדשים. הקבלנים מעתה לא יהיו מוגבלים במכסות שמצויות בידם. אם המלצה זו אכן תיושם ככתבה וכלשוונה, המונופסון בשוק העבודה עבור עובדים פלסטינים יחדל מלהתקיים וכך כשל שוק זה עשוי להיפתר. צעד מדיניות זה יוביל לתחרות בין הקבלנים על העובדים הפלסטינים וכתוצאה מכך, הקבלנים יצטרכו להציע תנאים משופרים לעובדים בכדי לזכות בכוח העבודה שהם מציעים. יתרה מכך, יש להניח, כי מעתה קבלן אשר יזדקק לכוח עבודה יוכל להשיגו והשיווי משקל אליו יגיע ענף הבנייה יהיה יעיל. על כן, לדידנו, המענה של הרפורמה לכשל זה הוא משביע את הדעת ועשוי לטפל בו באופן מלא.

⁵² דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל, (ידוח אקשטיין), משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מאי 2011, עמ' 16-17. זמין ב: <https://www.gisha.org>

2. הבטחת התנאים הסוציאליים של העובדים: בעקבות

הרפורמה, העובד הפלסטיני יהיה נייד בין מעסיקים ויוכל לבחור בזה אשר מעניק לו את התנאים הטובים ביותר. לפיכך, ניתן להעריך כי התחרות על העובדים הפלסטינים תוביל בפני עצמה למצב שבו יכובדו התנאים הסוציאליים שמגיעים לעובדים על פי חוק. מעסיק שלא יעשה כן, סביר שהעובד הפלסטיני לא יבחר לעבוד אצלו. עם זאת, ישנו תנאי הכרחי לכך שהרפורמה תטיב בהיבט זה, והוא מודעות העובדים הפלסטינים לזכויותיהם. כיום, כפי שהעלה המבקר, יש פערי מידע בין העובדים הפלסטינים למעסיקיהם בעניין התנאים הסוציאליים, קרי, העובדים אינם מודעים לזכויותיהם והמעסיקים נוטים לנצל זאת לרעה. על כן, יש להקפיד להעלות את מודעות העובדים הפלסטינים לזכויותיהם ושאלו יהיו ערים לכך בעת בחירת המעסיק.

על פי הצעת הרפורמה, העובדים הפלסטינים יעברו תהליך של מיון והדרכה, כתנאי לקבלת היתר העסקה בישראל. כחלק מתהליך ההדרכה, יוסברו ויובהרו להם התנאים הסוציאליים אשר מגיעים להם על פי חוק. יש, אפוא, להקפיד שאכן תהליך ההדרכה יקנה להם את המידע הדרוש וכך ידעו העובדים הפלסטינים לדרוש זאת מהמעסיק בעת ההתקשרות עמו.

ברם, יש לטפל גם בצד השני – הקבלנים. יש להקנות כלי אכיפה וענישה שירתיעו מעסיקים שבוחרים לא להעניק לעובדים את התנאים המגיעים להם. בעניין זה נרחיב בסעיף פיקוח על הקבלנים. צעד נוסף הוא הקמת מערך תשלומים דרכו יעבירו הקבלנים את השכר לעובדים הפלסטינים. מערך שכזה יוביל לכך שתשלום שכר העבודה במזומן ייפסק, וכל השכר יועבר דרך מערכת תשלומים מסודרת לחשבון הבנק של העובד הפלסטיני. תהליך זה יאפשר מעקב ובקרה על השכר המשולם לעובדים, כך ניתן יהיה לבדוק תדיר האם התנאים הסוציאליים כגון: פנסיה, ביטוח לאומי ושכר המינימום, משולמים במלואם. יש לציין כי הקמת מערך העברת תשלומים זה, על אף המלצת הצוות הבין-משרדי, טרם הוקם ומועד הקמתו המדויק אינו ידוע. ייתכן וההסבר לשיהוי הוא החשש של בנקים בישראל להגיע למצבים בהם הם עלולים להימצא בסכנה של מימון טרור⁵³.

בסיכומו של דבר, יישום הרפורמה צפוי לסייע בשמירה על התנאים הסוציאליים של העובדים. יחד עם זאת, אנו ממליצים לא להסתפק בהכשרה חד פעמית עם קבלת היתר ההעסקה ולקיים

⁵³ אמיתי גזית, הרפורמה להעסקת פלסטינים בישראל עוברת את הקו הירוק, כלכליסט, אוקטובר 2018. זמין ב: <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L>

הכשרות נוספות במהלך תקופת ההעסקה במידת הצורך. התנאים הסוציאליים, כידוע, עשויים להשתנות מעת לעת ולכן נדרש ליווי שוטף, בכדי לוודא כי העובדים הפלסטינים מעודכנים בזכויותיהם. בצד המעסיקים נדרשת אכיפה ובקרה מוגברת יחד עם מתן כלים אופרטיביים לענישת מעסיקים מפרי זכויות. נוסף לצעדים אלו, יש להשלים את תהליך העברת השכר דרך מערכת תשלומים. לאור האמור, ניתן להסיק כי הרפורמה במצבה הנוכחי פותרת את הפגיעה בתנאים הסוציאליים באופן חלקי, זאת עד אשר יושלם תהליך של הקמת מערכת התשלומים ויוצג מנגנון אשר מדריך את העובדים באופן שוטף ולא רק בעת קבלת ההיתר.

3. מניעת תשלומי שוחד עבור 'מתווכים': תופעה זו היא פועל

יוצא של המונופסון בשוק העבודה בו משתתפים העובדים הפלסטינים. המציאות היא שיש עובדים רבים המעוניינים לעבוד אצל מספר מעסיקים מוגבל שלא מתחרים ביניהם. מצב זה הוא כר פורה לצמיחת תופעות פסולות כדוגמת ניצול העובדים על ידי בעלי אינטרס או בעלי קשרים. כאשר עובדים פלסטינים יכולים להתקבל לעבודה בישראל רק באמצעות מתווך או שהתהליך קצר ומייגע פחות בסיוע המתווך, המתווכים מנצלים זאת לטובת רווח אישי וגובים תשלום כבד עבור שירותיהם. על מנת להתמודד עם

תופעה זו יש להקל את התהליך מציאת המעסיק בישראל ושנית, לבצע אכיפה כנגד מתווכים וקבלנים הנעזרים בשירותיהם. ואכן, הרפורמה נוקטת צעדים במישור זה. הוחלט, על פי המלצת הצוות הבין משרדי, שלצורך מציאת מקום עבודה בישראל, עובד פלסטיני בעל היתר יוכל להיכנס לישראל אחת לשלושה חודשים למשך שבוע בכדי לנסות למצוא מעסיק. כך למעשה העובד לא יהיה תלוי במתווכים ויוכל למצוא מעסיק בכוחות עצמו.

מנגד, הרפורמה לא מעלה לדיון ענישת המתווכים או הקבלנים שנעזרים בשירותיהם; צעד זה עשוי לתת מענה אופטימלי לבעיה. על כן, הרפורמה פותרת בצורה חלקית את ליקוי זה ויש צורך לנהוג על פי הצעד המשלים שהוזכר לעיל.

חוסר פיקוח על הקבלנים: עושה רושם שלאחר ביטול הכבילה של עובד פלסטיני למעסיק ספציפי, נותר בעיקר הצורך לייעל את הפיקוח על הקבלנים בשוק הבנייה הישראלי לצורך הבטחת תנאי העסקה ראויים לעובדים הפלסטינים. הפיקוח והאכיפה ייצרו הרתעה אל מול המעסיקים ובכך יהיו לשכבת הגנה נוספת על העובד הפלסטיני, בד בבד עם הסרת הכבילה למעסיק והקלת התהליך למציאת המעסיק.

במסגרת הרפורמה, הומלץ לבחון את האפשרות להקמת מנגנון משפטי להטלת עיצום כספי, במקביל להליך הפלילי, ולעגן סמכויות אלו בחוק. כלי אכיפה זה נועד לטפל בהפרות הקשורות להשמה של העובדים הפלסטינים על פי ההסדר החדש.

לדעתנו, יש להרחיב את הסמכויות והאכיפה כנגד קבלנים מפרי חוק גם לתחומים נוספים ובמיוחד – השימוש בשירותי תיווך. הפיקוח על הקבלנים, לטעמנו, צריך להיעשות עקב קיומם של מספר אי-סדרים אשר צוינו בדוח המבקר, והוא יבוא לידי ביטוי בדרכים הבאות: ראשית, אכיפה כנגד קבלנים הבוחרים להיעזר בשירותי 'מתווכים'; שנית, אימות ההתאמה בין היתר ההעסקה של העובד הפלסטיני לבין הענף והפרויקט לטובתם הוא גויס בפועל. בנוסף לכך, יש לוודא שאין העברת היתרים ועובדים בין מעסיק למעסיק מבלי תיאום עם אגף מדור מת"ש.

בשורה התחתונה, עבור סעיף זה, לטעמנו הרפורמה נותנת מענה רק באופן חלקי. בנוסף להגברת האכיפה בתהליך השמת העובד הפלסטיני, אנו ממליצים להגביר את הפיקוח על התנהלות הקבלנים באופן שימנע מעבר על חוקי העסקת עובדים בישראל.

לסיכום, הרפורמה לדידנו, נותנת מענה טוב למרבית הליקויים שעלו בדוח המבקר. ברם, הוספת צעדים משלימים כפי שהוצגו

לעיל, צפויה לשפר את הרפורמה ולמזער את הסיכוי שהליקויים שהוצגו יישנו. אנו מאמינים, כי בכוחו של יישום המלצות אלו לשפר את רווחת העובדים פלסטינים ולהגביר את היעילות בענף הבנייה הישראלי.

תרשים 7. מידת המענה של הרפורמה לליקויים העיקריים והצגת צעדים משלימים

צעדים משלימים	רמת המענה	סעיף
	מלא	ליקויים בהקצאות ההיתרים שמירה על התנאים הסוציאליים של העובדים
<ul style="list-style-type: none"> השלמת הקמת מערכת התשלומים המאפשרת העברת כספים ישירות לחשבון הבנק של הפועל הפלסטיני. הדרכה שוטפת של העובדים הפלסטינים בנוגע לזכויותיהם הסוציאליות, מעבר להדרכה חד פעמית בשלבי המיון. 	חלקי	מניעת תשלומי שוחד עבור 'מתווכים' חוסר פיקוח על הקבלנים
<ul style="list-style-type: none"> הטלת עיצומים כספיים על "מתווכים". 	חלקי	מניעת תשלומי שוחד עבור 'מתווכים'
<ul style="list-style-type: none"> ביצוע בדיקות שגרתיות על מנת לוודא התאמה בין היתר ההעסקה של העובד הפלסטיני לבין הענף והפרויקט לטובתם הוא גויס. הטלת עיצומים כספיים על קבלנים שהשתמשו בשירותיהם של "מתווכים". 	חלקי	חוסר פיקוח על הקבלנים

סיכום

עבודה זו בחנה את מדיניות העסקת עובדים פלסטינים בענף הבנייה בישראל. ראשית, הוצגו התמורות שחלו במדיניות זו מתחילת השליטה הישראלית באיו"ש ועד ימנו אנו ונידונה החשיבות של העסקת עובדים פלסטינים למשק הישראלי והפלסטיני. בהמשך, המחקר התמקד בבחינת שיטת הקצאת היתרי ההעסקה למעסיקים הישראלים וכן במתן זכויות סוציאליות לעובדים הפלסטינים – שני היבטים של המדיניות בהם התגלו ליקויים לאורך השנים.

בדוח המבקר שפורסם בשנת 2014, אשר עסק באגף מת"ש ברשות האוכלוסין וההגירה, הוצגו ליקויים חריפים, הן בדרך חלוקת ההיתרים לקבלנים והן בתחום האכיפה של המדור בכל הנוגע למתן התנאים והבטחת הזכויות הסוציאליות להם זכאים העובדים הפלסטינים.

עוד מציגה העבודה ביתר פירוט את תכני הרפורמה להעסקת העובדים הפלסטינים, כפי שאושרה לקראת סוף שנת 2018, ושלבי גיבושה. מן הניתוח של מחקר זה עולה כי **הרפורמה נותנת מענה משביע את הדעת למרבית הליקויים שהוצגו בדו"ח המבקר, כמפורט להלן:**

- **ביטול ההסדר הכובל של הפועל הפלסטיני למעסיקו הישראלי** – ביטול ההסדר הכובל ייצר תחרות בין הקבלנים על הפועלים, ועל פי התאוריה הכלכלית עשוי להוביל לשיפור תנאי העסקתם. עוד יצוין, כי ביטול ההסדר הכובל למעשה גם מחליש את הצורך במתן שוחד מטעם הפועלים למתווכים הפלסטינים, מכיוון שעתה יוכלו הפועלים לאתר מעסיק בכוחות עצמם. כצעד משלים, **נמליץ להטיל עיצומים כספיים על קבלנים שימשיכו להשתמש במתווכים לצורך העסקת פועלים פלסטינים**, על מנת למגר באופן מוחלט את תופעת תשלום השוחד של הפועלים למתווכים.
- **מנגנון הדרכה ומיון של פועלים פלסטינים** – הרפורמה משכילה להכיל מנגנון הדרכה ומיון של פועלים פלסטינים, אשר לא רק שיסווג את הפועלים המתאימים לעבודה בישראל אלא גם יידע אותם בזכויותיהם הסוציאליות וינחה אותם כיצד לדרוש אותן מן המעסיק. כצעד משלים, לדידנו, **טוב יהיה אם יינתנו הדרכות תקופתיות ומתמשכות לפועלים הפלסטינים במהלך תקופת העסקתם בישראל**, מעבר להדרכה חד פעמית המוצעת ברפורמה, ככל שיהיה בכך צורך.

• **הקמת מנגנון תשלומים וסליקה בין ישראל לרשות הפלסטינית** – דבר זה אשר יאפשר תשלום משכורת ישירות לחשבון הבנק של הפועל הפלסטיני ויביא להפסקת תשלומי המזומן הנוהגים כיום. תופעת תשלום המשכורת במזומן היא כר פורה להפרת זכויות העובדים, ועל כן יש למגר אותה. לפי פרסומים, הצפי להקמת המנגנון לא נקבע וישנם קשיים רבים בהקמתו. **בשל חשיבותו ליעילות ענף הבנייה והבטחת מתן הזכויות לעובדים הפלסטינים, אנו קוראים להאיץ את תהליך הקמת מנגנון זה.**

אנו מאמינים כי יישום הרפורמה וההמלצות הנלוות ישפר באופן משמעותי את מדיניות ההעסקה הנהוגה כיום. דבר זה יטיב הן עם הפועל הפלסטיני הבודד והן עם ענף הבנייה כולו.

ביבליוגרפיה

דו"חות, פרוטוקולים ומסמכים

אריה ארנון, תהליך השלום והמשק הפלסטיני: נחוצה יותר

הדדיות ב"הסכם פריז". זמין ב:

http://www.bgu.ac.il/~arnona/newspapers/Yed_08_Per

[Agr.pdf](#)

אריה ארנון וסאעב במיה, היבטים כלכליים של הסכם הקבע בין

שתי מדינות – ישראל ופלסטין, קבוצת AIX, נובמבר 2007.

זמין ב:

<http://www.bgu.ac.il/~arnona/HebEcoDimensions.pdf>

אפרים לביא, הפלסטינים בגדה המערבית, דפוסי התארגנות

פוליטית תחת כיבוש ובשלטון עצמי, אוניברסיטת ת"א – ביה"ס

להיסטוריה, מרץ 2009. זמין ב:

<http://primage.tau.ac.il/libraries/theses/humart/free/0021>

[87495.pdf](#)

אפרים לביא, "פרוטוקול פריז": ההסכם הכלכלי הישראלי –

פלסטיני ומשמעויותיו הכלכליות, אוניברסיטת ת"א – המרכז

ללימודי המזרח התיכון, ינואר 2013.

חגי אטקס, ההשפעה של התעסוקה בישראל על כוח העבודה הפלסטיני, בנק ישראל – חטיבת המחקר, נובמבר 2011. זמין (באנגלית) ב:

<https://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp201111h.pdf>

טלי רגב, מהו המתווה הכלכלי המיטבי בין ישראל לרשות הפלסטינית?, המרכז הבין-תחומי הרצליה – בי"ס לכלכלה, יוני 2014. זמין ב:

<http://portal.idc.ac.il/he/schools/economics/programs/ugrad/documents/15.pdf>

בקשה לקבלת רישיונות להעסקת עובדים פלשתינאים, רשות האוכלוסין וההגירה.

https://www.gov.il/he/service/apply_for_employment_permits_for_palestinian_workers

דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל, (דוח אקשטיין), מאי 2011. זמין ב:

<https://www.gisha.org>

בג"ץ 4542\02, עמותת קו לעובד ואח', נ' ממשלת ישראל ואח'.

מרץ 2006.

העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל, מבקר המדינה

דוח שנתי 65א, 2014.

התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה, בנק

ישראל, מרץ 2015. זמין ב:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/030315-PalestinianEmployment.aspx>

כמה ולמה משלמים העובדים הפלסטינים עבור היתר העסקה? ,

קו לעובד, יוני 2016. <https://goo.gl/64YCXl>

נוהל גמלאות עובדים פלסטינים המועסקים כדין בישראל,

רשות האוכלוסין וההגירה – מנהל שירות למעסיקים ועובדים

זרים, מרץ 2018. זמין ב:

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/palastinian_workers_monies_procedure/he/9.0.0005.pdf

נוהל כניסת האוכלוסייה הפלסטינית לישראל, תיאום פעולות

הממשלה בשטחים, אפריל 2015.

סקירת התפתחויות לשנת 2017 ותחזית לסוף שנת 2018,

התאחדות בוני הארץ, 2017. זמין ב: <https://goo.gl/WHgrFH>

קפ"ק מרחב התפר, המנהל האזרחי באיו"ש, פברואר 2017. זמין

ב:

<http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents3496>

תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל, מאקרו

– המרכז לכלכלה מדינית, פברואר 2017. זמין ב:

<http://www.macro.org.il/publications/?id=130>

הפחתת נקודות הזיכוי ממס לעובדים פלסטינים בישראל,

פרוטוקול ועדת הכספים, ינואר 2017. זמין ב:

<https://m.knesset.gov.il/activity/committees/pages/allcommitteeprotocols.aspx>

כתבות עיתונות

אוהד חמו, כך מנוצלים פועלים פלסטינים במעבר, מאקו,

אוקטובר 2018. זמין ב: <https://www.mako.co.il/news->

[military/security-q4_2018/Article-](https://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2018/Article-)

[82a6cdf65147661004.htm](https://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2018/Article-82a6cdf65147661004.htm)

אור קשתי, פועלים פלסטינים מנוצלים בשיטתיות ומשלמים

אלפי שקלים כדי לעבוד, הארץ, יולי 2017. זמין ב:

<https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium->

[1.4279431](https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4279431)

אמיתי גזית, הרפורמה להעסקת פלסטינים בישראל עוברת את

הקו הירוק, כלכליסט, אוקטובר 2018. זמין ב:

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L->

[3747607,00.html](https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3747607,00.html)

סוהיל דיאב, עובדים פלסטינים בישראל – בין סדן הכיבוש

לפטיש המעסיקים, דבר ראשון, 2017. זמין ב:

<https://www.davar1.co.il/59838>

עופר פטרסבורג, סכסוך המיליארדים של פועלי הבניין, ידיעות

אחרונות, אוגוסט 2017. זמין ב:

<https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L->

[5005370,00.html](https://www.yediot.co.il/articles/0,7340,L-5005370,00.html)

אתרי אינטרנט

אתר רשות האוכלוסין וההגירה:

https://www.gov.il/he/departments/units/employers_and_foreign_workers

אתר היחידה לתיאום פעולות הממשלה בשטחים:

<http://www.cogat.mod.gov.il/he/about/Pages/default.asp>

X

אתר משרד האוצר:

<https://mof.gov.il/AG/About>

הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, מפקד אוכלוסין,

2017.

הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, שוק העבודה.

2015.

http://www.pcbs.gov.ps/site/lang_en/763/default.aspx

הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, שכר ותעסוקה,

2015.

http://www.pcbs.gov.ps/site/lang_en/773/default.aspx

החלטת ממשלה מס' 2174 : הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים, משרד ראש הממשלה, דצמבר 2016.

<https://goo.gl/Ww7zhk>

החלטת ממשלה מס' 1236 : חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל, משרד ראש הממשלה, מרץ 2016.

https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec12

3

החלטת ממשלה מס' 317(דר/27) : סיוע ממוקד להגדלת היקף פעילות הבנייה למגורים, משרד ראש הממשלה, יולי 2015. זמין ב:

[https://www.gov.il/he/departments/policies/government
decision_317_moch](https://www.gov.il/he/departments/policies/government_decision_317_moch)