

היוזמה לצמצום הסכסוך

ייעול מנגנון
היתרי העבודה
של פלסטינים
בישראל

ספטמבר 2020

אלול תש"פ

עיקרי הדברים

מאז שנת 1967 נהוגה העסקת פלסטינים בישראל, אשר עונה על אינטרס כפול - היא מהווה מקור הכנסה למשפחות פלסטיניות רבות (18% משוק העבודה הפלסטיני מועסק בישראל), והיא מספקת כוח עבודה לענפי משק ישראלים אשר נמצאים במחסור עובדים. בשנים האחרונות שיעור האבטלה בשטחי הרש"פ עמד על כ-17%ⁱⁱ, והמחסור בעובדים טרום משבר הקורונה עמד על כ-10,000 בענף התעשייה, כ-18,500 בטכנולוגיה וכ-15,000 בענף הבנייה.

מסמך זה סוקר שתי בעיות עיקריות. הראשונה היא חוסר יעילות של מנגנון היתרי העבודה אשר מייצר תופעה של סחר בהיתרים בשוק השחור ופוגע במשק הישראלי והפלסטיני במאות מיליוני שקלים בשנה. השנייה היא מחסור חמור במכסות, שמונע מעובדים ומעסיקים רבים לשתף פעולה, ומהווה גורם משמעותי בתופעת השוהים הבלתי חוקיים.

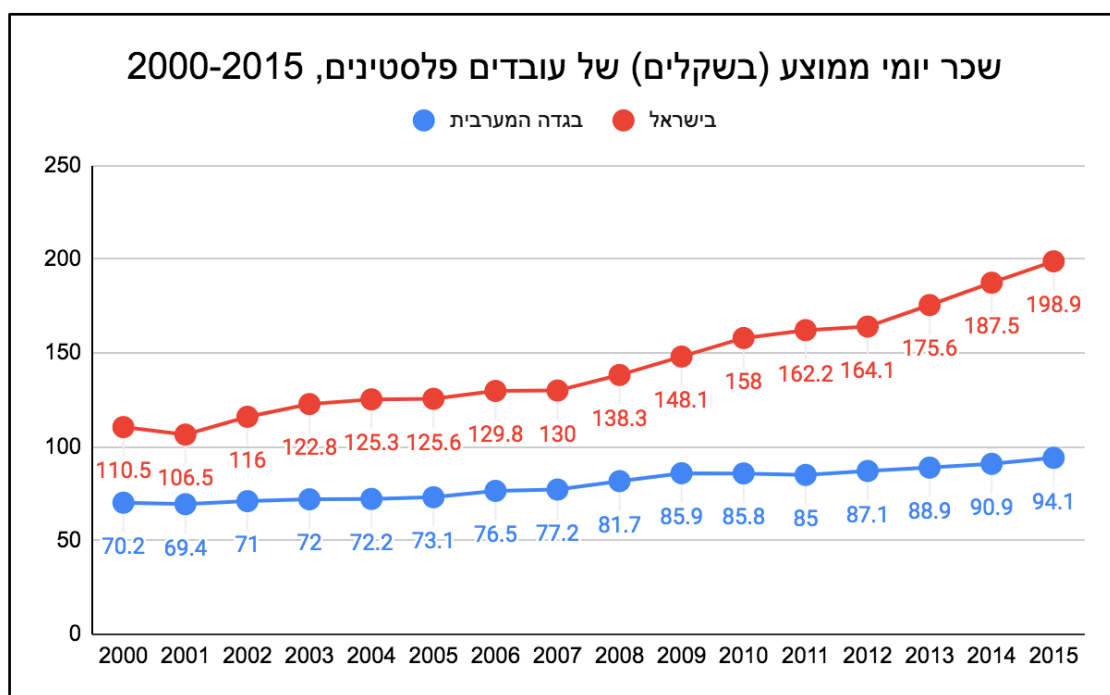
עיקר ההמלצות קוראות ליישום הרפורמה במנגנון ההיתרים בהתאם להחלטת ממשלה 2174 משנת 2016, לשדרוג תשתיות המעברים היבשתיים ולהגדלת כמות המכסות.

צעד מדיניות זה סוקר ומציג את הפתרונות הנדרשים במטרה לפתור שתי בעיות כלכליות בשתי כלכלות מקבילות - הכלכלה הישראלית בעלת המחסור בכוח עבודה, והכלכלה הפלסטינית בעלת המחסור במקומות עבודה. **בנוסף, הוא הופך חזון לפרקטיקה - הוא מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים, וכי קיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.**

מדד ההיתכנות	
עלות וזמן מוערכים	עלות יישום החלטת הממשלה מוערכת בכ-5 מלש"ח ושדרוג המעברים מוערך בכ-100-150 מלש"ח למעבר. שאר ההמלצות - ללא עלות. יתכן מימון של הממשל האמריקאי, מדינות ערב ואירופה בשדרוג המעברים. משך ביצוע - כ-6 חודשים. שדרוג המעברים - עד שנתיים.
גורמים משפיעים	יישום החלטת הממשלה באחריות המנהל האזרחי. שדרוג התשתיות באחריות מתפ"ש ורשות המעברים ובתקצוב משרד האוצר והביטחון. בחינת הקריטריונים באחריות שב"כ והמנהל האזרחי. הגדלת כמות המכסות באחריות מתפ"ש, המנהל האזרחי, רשות ההגירה והאוכלוסין ומשרדי הממשלה הרלוונטיים. הנפקת היתר להיי-טק באחריות מתפ"ש והמנהל האזרחי, יחד עם רשות החדשנות ומשרד הכלכלה. הרשות הפלסטינית כיום אחראית על חלוקת ההיתרים לעובדים הפלסטינים, והתנגדותה לרפורמה תפגע ביכולת המימוש, אך לא תבטלה.
העמדה הישראלית	ישראל תומכת בהכנסת כוח עבודה פלסטיני, במידה שלא תפגע בעובדים הישראלים בענף. יש לוודא שכמות המכסות שמתווספות לא פוגעות בתעסוקה הישראלית, במיוחד לאור שינויי הקורונה. לרפורמה בהיתרי העבודה יש תמיכה רחבה, ההתנגדות היחידה מגיעה מהמעסיקים בעלי ההיתרים. עלולה להיות התנגדות ציבורית להגדלת כמות העובדים, מתוך חשש בטחוני, זאת למרות שקיים קונצנזוס פוליטי ובטחוני שהגדלת המכסות תורמת לביטחון הישראלי.

חלק א' - הבעיות

תופעת ההעסקה של פלסטינים במשק הישראלי החלה כמענה למצב הכלכלי הקשה בגדה המערבית אחרי מלחמת ששת הימים, והתקבעה בשל יתרונותיה הרבים לשני הצדדים. תעסוקת פלסטינים במשק הישראלי מספקת לכ-170 אלף פלסטינים מקור הכנסה גבוה ויציבⁱⁱⁱ (יחסית לתעסוקה בגדה המערבית), גם בעתות משבר, נהנים ממנה כ-850 אלף פלסטינים^{iv} במעגל המשפחתי, והיא מאפשרת למשק הישראלי להתמודד עם מחסור העובדים. להלן פערי השכר בין ישראל לגדה המערבית^v:



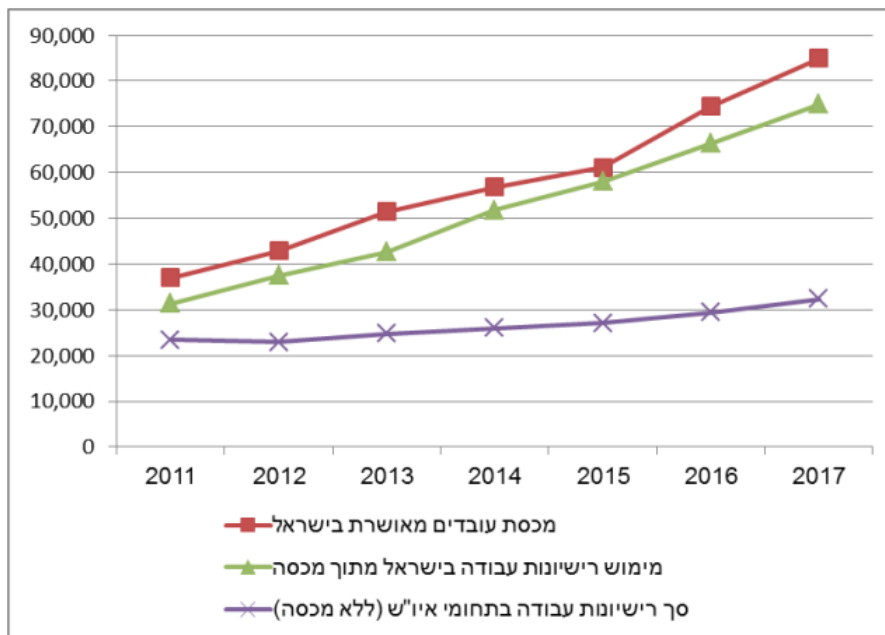
הבעיות

ניתן לאבחן שלוש בעיות עיקריות שהתפתחו עם השנים:

1. **מחסור בעובדים בישראל מול מחסור בעבודה בגדה המערבית:** בשנים האחרונות אחוז האבטלה בגדה המערבית עמד על כ-17%^{vi}. במקביל, שוק העבודה הישראלי נמצא במחסור עובדים במספר רב של ענפי משק. בענפי התעשייה חסרים כ-10,000 עובדים^{vii}, בהיי-טק כ-18,500 עובדים^{viii}, בענף הבנייה כ-15,000 עובדים^{ix} ובענף המלונאות אלפים נוספים. הענף הבעייתי ביותר הוא ענף ההיי-טק, אשר נמצא במחסור משמעותי של עובדים, ללא תכנית לטווח הקצר-בינוני לסגירת הפער. במקביל, בכל שנה מסיימים אלפי

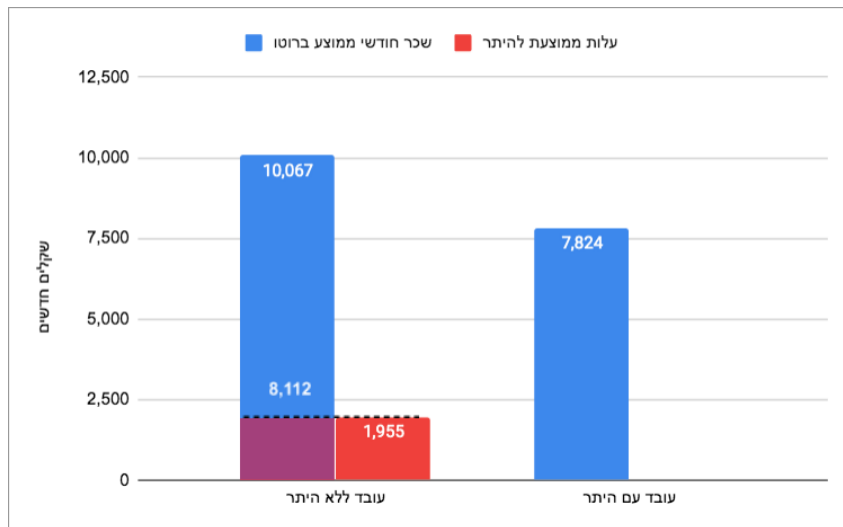
סטודנטים פלסטינים את לימודיהם האקדמיים במקצועות טכנולוגיים, אך כ-75% מתוכם לא מוצאים עבודה בענף ההיי-טק הפלסטיני^x ועובדים במקצועות אחרים. בישראל, המעסיקים בענף ההיי-טק לא יכולים לבקש היתר לעובדים פלסטינים, מכיוון שהענף לא מוגדר כענף בעל היתרים.^{xi}

מספר ההיתרים ורישיונות העבודה שהונפקו לפלסטינים בישראל 2011-2017
(ניצול המכסות אינו מושלם בשל תחלופה טבעית של מחזיקי היתרים)



2. שוק שחור של היתרים: לשם התפעול התקין, הוקם מנגנון לחלוקת היתרים, שתפקידו

לשמור על הביטחון הישראלי באמצעות הגדרת תבחינים לקבלת היתר, ולוודא שאין פגיעה בעובדים ישראלים במקרה של הצפת השוק בעובדים חיצוניים. מבנה ההיתרים הנוכחי, לפיו ההיתר ניתן לעובד הפלסטיני במסגרת העסקתו אצל מעסיק ספציפי, פוגע ביכולת העובד לחפש עבודה בקרב מעסיקים אחרים. מצב זה הופך את העובד ל"סחיט", כך שהוא יהיה מוכן לשלם למעסיק על מנת שזה לא יבטל את ההיתר (שעולה בממוצע כ-2,000 ש"ח בחודש) והוא יוכל לחפש עבודה (באופן בלתי חוקי) בקרב מעסיקים אחרים. במקביל, המעסיקים הישראליים שאינם מחזיקים בהיתרים, מוכנים לשלם יותר על מנת למצוא עובדים זמינים בשוק הנמצא תמידית במחסור. מתוך סך ההיתרים כיום, כ-20,000 היתרים נמכרים באופן לא חוקי. לפי ניתוח של בנק ישראל, התופעה כולה מייצרת פגיעה כלכלית שנאמדת בהפסדים של מאות מיליוני שקלים בשנה למשק הישראלי והפלסטיני.^{xii}



3. **עשרות אלפי שוהים בלתי חוקיים:** ההערכה היא שכ-50,000^{xiii} שב"חים נמצאים בישראל ללא ביקורת או ניהול של רשות המעברים. חוסר המעקב אחר שב"חים מהווה פוטנציאל לעבירות פליליות ופעילות טרור בישראל. יש לציין כי בעתות שגרה, ברוב המוחלט של המקרים הכניסה לישראל נעשית לצרכי עבודה.

חלק ב' – תוכניות שהוצעו בעבר

במהלך השנים הוצעו מספר פתרונות לבעיות לעיל:

1. בשנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2174 לקידום רפורמה במנגנון ההיתרים, כך שההיתרים יחולקו לעובדים ולא למעסיקים. הרפורמה הייתה אמורה לפתור את הבעיה, ולאפשר לעובד לעבור בין מעסיקים לפי רצונו. בנוסף, הרפורמה כללה פיתוח אפליקציה שתאפשר להגיש את הבקשה להיתר באופן דיגיטלי ליעול התהליך. עד כה, יישום החלטת הממשלה לא בוצע במלואו עקב סיבות בירוקרטיות. בנוסף, ההחלטה נותנת מענה לענף הבנייה בלבד ולא לשאר הענפים בהם יש דרישה גבוהה לעובדים, וכתוצאה מכך, סחר בהיתרים.
2. הפתרון העיקרי לבעיית השב"חים, כפי שהיא נידונה בעשור האחרון, הוא השלמת הפרצות במכשול הביטחון. פתרון זה לא יושם מסיבות פוליטיות הנוגעות לחוסר הסכמה על תוואי המכשול וכן סיבות כלכליות ותקציביות.
3. לאורך השנים הממשלה הגדילה את כמות המכסות לעובדים פלסטינים באופן הדרגתי ושמרני יחסית. הממשלה מכירה במחסור בעובדים ובצורך הפלסטיני והישראלי, מה שמוביל אותה להגדיל בכל שנה את כמות המכסות. הדבר נעשה במקביל למתן היתרים לעובדים זרים בענפי המשק השונים.

חלק ג' - המלצות

1. יש לבצע עבודת מטה לבחינת התבחינים הנדרשים לקבלת היתר, ולהגיש את ההמלצות לשלב היישום. מתוך שיחות עם בכירים במערכת הביטחון עולה כי קיימים תבחינים ישנים שנקבעו בשירותיות ולא עודכנו זמן רב, והם מונעים מעובדים רבים שאינם מהווים איום מלעבוד באופן חוקי. יש לצפות כי התבחינים החדשים יגדילו את כמות ההיתרים וכך את העומס במעברים ולכן יידרשו שדרוג וייעול המעברים בהתאם. פרויקטי שדרוג שבוצעו במעבר רחל (בית לחם) ובמעבר קלנדיה (צפון ירושלים) צמצמו דרמטית את זמני ההמתנה והגדילו את ההספק של המעבר.
2. יש ליישם את החלטת ממשלה 2174 במלואה ולבצע רפורמה במנגנון ההיתרים. יש לעבור מחלוקת היתרים למעסיקים לחלוקת היתרים לעובדים, ולהרחיב את הרפורמה לכלל ענפי המשק. גידול בכמות הבקשות להיתר יגדיל את כמות בדיקות הרקע בשב"כ, ולשם כך תידרש תוספת תקציב. ההערכה עומדת על מיליוני ש"ח בודדים בשנה.
3. יש להגדיל את כמות היתרי העבודה בענפי משק הנמצאים במחסור בעובדים. ניתן להגדיר שלאור החשיבות של תעסוקת פלסטינים בישראל, תינתן עדיפות לעובדים פלסטינים על חשבון עובדים זרים. מדובר בהטמעה של עקרונות ונורמה ממשלתית שיישומה המיידית בדמות הוספה של 30-50 אלף מכסות עשוי לפתור את בעיית המחסור בעובדים.
4. יש להגדיר היתר מיוחד לעובדי היי-טק שיאפשר כניסה חד-יומית לישראל לפגישות עיתיות ויאפשר העסקת פלסטינים מרחוק בשגרה. הדבר ייתן מענה מיידית לפער הגדול בעובדים טכנולוגיים בענף.

סיכום

מאחורי ההצעות במסמך זה עומד אינטרס ישראלי ברור - בחינה ועדכון התבחינים לקבלת היתר עבודה של פלסטינים בישראל יאפשר לגורמי האכיפה להתמקד בגורמים העוינים והמסוכנים באמת, לאתר אותם בקלות רבה יותר ולצמצם את תופעת השב"חים. הדבר דומה למאבק בהון השחור - ככל שיותר עסקאות מתרחשות בממד הגלוי והמפוקח, קל יותר להתמקד בחקירת תנועות הכספים העוקפות את הפיקוח. כמו כן יישום המדיניות בהגדלת כמות ההיתרים וביצוע רפורמה במנגנון, יעניק כוח אדם לענפי המשק הישראלי המשוועים לעובדים ויתרום לצמיחה הכלכלית.

במקביל, ההצעות במסמך מציגות גם אינטרס פלסטיני מובהק - יישום המדיניות יצמצם את האבטלה הגואה ברשות הפלסטינית וישמר את היציבות ושיתוף הפעולה בין ישראלים לפלסטינים. יצירת תנאים בהם העובדים הפלסטינים לא עוד "סחיטים" לסחר בהיתרים ישפר משמעותית את תנאי ההעסקה שלהם ויאפשר חופש בחירה וניידות מוגברת בשוק.

צעד מדיניות זה הופך חזון לפרקטיקה - הוא מהווה ראייה לכך שניתן לשבור את משחק סכום-האפס בין הישראלים והפלסטינים, וכי קיימים מהלכי Win-Win מדודים ונקודתיים שיכולים לצמצם את הסכסוך צעד אחר צעד.

נספח א' - סימוכין

http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_13-2-2020-LF4th-en.pdf^f
<http://documents.worldbank.org/curated/en/844141590600764047/pdf/Economic-Monitoring-Report-to-the-Ad-Hoc-Liaison-Committee.pdf>ⁱⁱ
(עמוד 6 סעיף 12)

http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_13-2-2020-LF2019-en.pdfⁱⁱⁱ

כולל יהודה ושומרון.

133 אלף לפי הדיווח הפלסטיני + הערכה של כ-40 אלף שב"חיים.

^{iv} לפי חישוב של כמות העובדים כפול מספר נפשות ממוצע במשק בית.

<http://www.macro.org.il/images/upload/items/47922424014604.pdf>^v

<http://documents.worldbank.org/curated/en/844141590600764047/pdf/Economic-Monitoring-Report-to-the-Ad-Hoc-Liaison-Committee.pdf>^{vi}

(עמוד 6 סעיף 12)

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001294822>^{vii}

viii

https://innovationisrael.org.il/sites/default/files/High%20Tech%20Human%20Capital%20Report%202019%20-%20Hebrew%20Version_4.pdf

(עמוד 1 למטה) https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/010/20_010b.pdf^{ix}

<https://www.themarket.com/technation/.premium-MAGAZINE-1.6156655>^x

<https://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/procedures/old/10.3.19.pdf>^{xi}

xii

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%94%D7%99%D7%AA%D7%A8%D7%99%20%D7%A2%D7%91%D7%95%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%A2%D7%95%D7%91%D7%93%D7%99%D7%9D%20%D7%A4%D7%9C%D7%A1.pdf>

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4842306,00.html>^{xiii}