

הרפורמה במשטר ההיתרים של עובדים פלסטיניים בישראל: הערכה ראשונית

ופאק ענדאן וחגי אטקס | 11 בנובמבר, 2021 | גיליון 1533

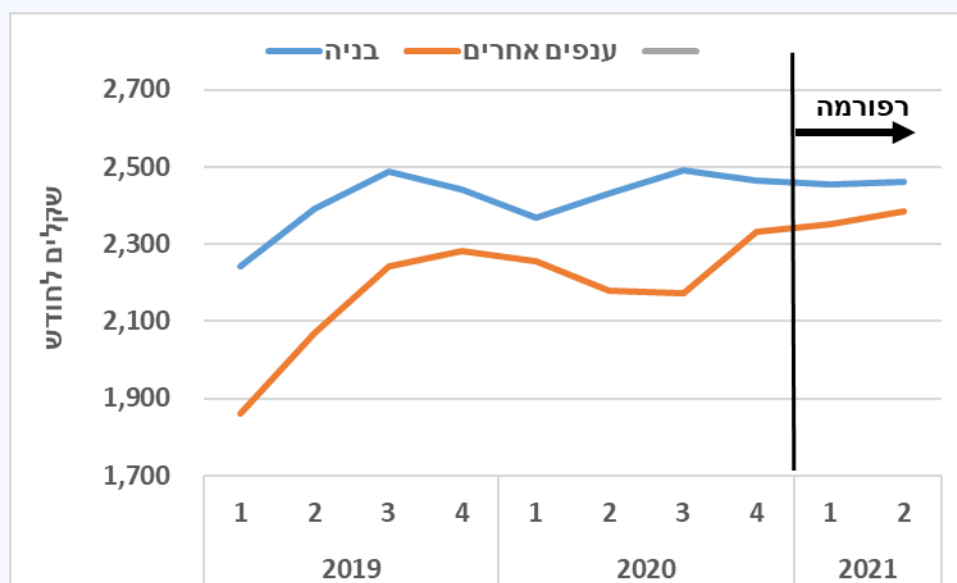
לישראל יש אינטרס למנוע ניצול בלתי חוקי של פלסטינים הנכנסים לעבוד בתחומה, על מנת לתמוך ביציבות ביהודה ושומרון, להילחם בכלכלה השחורה בישראל ולקיים את שלטון החוק. הרפורמה הישראלית במשטר היתרי העבודה שהחלה בדצמבר 2020 ובמרץ 2021, נועדה למגר את הסחר הבלתי חוקי בהיתרי עבודה של פלסטינים המועסקים בישראל, על ידי חיזוק כוח המיקוח של העובדים. המאמר הנוכחי מציג הערכה ראשונית של השפעת הרפורמה. הוא מראה שבשבעת החודשים הראשונים ליישומה, הרפורמה לא הביאה להפחתת היקף הסחר בהיתרים ולא לירידה במחירי ההיתרים. המאמר ממליץ על צעדי מדיניות: שיפור והרחבה של השימוש באפליקציה החדשה שמחברת בין עובדים למעסיקים ללא תיווך סוחרי ההיתרים; אכיפת איסור הסחר בהיתרים בישראל תוך הפעלת אמצעי ענישה אפקטיביים; ותיאום האכיפה נגד ספסרי היתרים פלסטינים עם הרשות הפלסטינית.

עובדים פלסטינים רבים ביהודה ושומרון מבקשים לעבוד במשק הישראלי, שכן השכר בישראל גבוה בהרבה ביחס לשכר בכלכלה הפלסטינית. לאור העובדה שמכסת היתרי העבודה נמוכה ממספר העובדים הפוטנציאליים, חלקם נאלצים לבחור בין עבודה ללא היתר לבין רכישת היתר באמצעות מתווך. מצב זה תואר במספר דוחות (קו לעובד, 2019; בנק ישראל, 2019, עמ' 79-95; ארגון העבודה הבינלאומי (ILO), 2021 & 2020; מבקר המדינה, 2020).

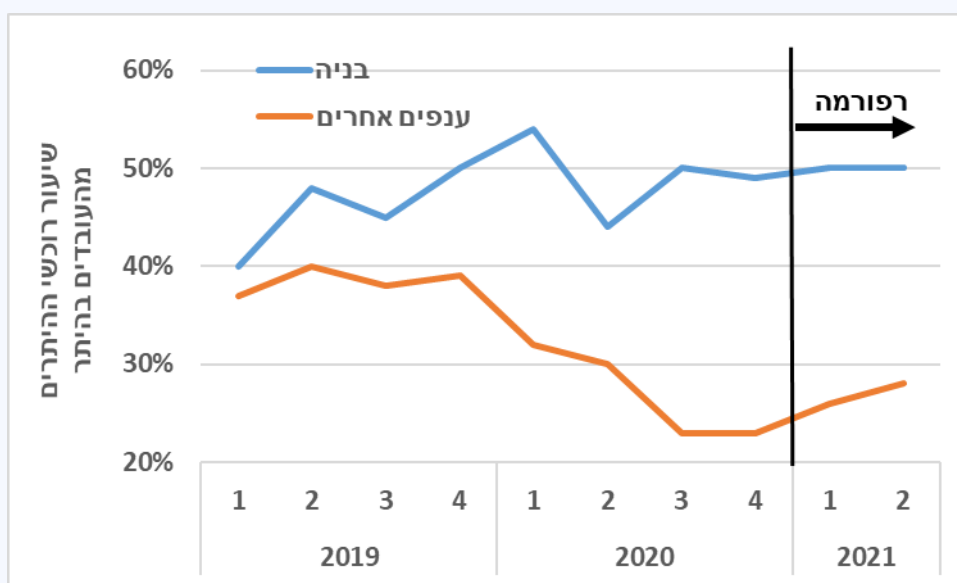
עסקאות שוק שחור אלו מתאפשרות מכיוון שהמעסיקים הישראלים מבקשים את היתרי העבודה עבור עובדים ספציפיים, ועד ליישום הרפורמה לאחרונה, ההיתרים היו בשליטה מלאה של המעסיקים הרשמיים. ספסרי ההיתרים, בדרך כלל פלסטינים הפועלים ביהודה ושומרון, יכולים לחבר בין עובדים למעסיקים רשמיים בעלות שמוטלת על העובד. לפי סקרים עדכניים, כ-75% מהעובדים שרכשו היתרים דיווחו כי השתמשו בהיתר הכניסה לישראל, ולאחר מכן הועסקו על ידי מעסיק שאינו המעסיק הרשמי.

מצב זה הביא לסחר היתרים רווחי. בשנת 2019, כ-43,000 עובדים רכשו אישורי עבודה בכ-2,300 שקל לחודש. ההכנסות בשנת 2019 הסתכמו ב-1.2 מיליארד שקל, וארגון העבודה הבינלאומי העריך את הרווח מהסחר בהיתרים בניכוי הוצאות מעסיקים (ביטוח לאומי, פנסיה וכו') ב-427 מיליון שקל (ILO, 2020, עמ' 23). הסחר הלא חוקי בהיתרים ירד בכ-40% בעקבות הסגר שהוטל בעקבות התפרצות הקורונה ברבעון השני של 2020, אך התאושש

במהלך המחצית השנייה של 2020, כך שבשנת 2020 כ-40,000 עובדים רכשו היתרי עבודה תמורת 2,440 ש"ח לחודש, וההכנסות הסתכמו ב-1 מיליארד ש"ח (תרשימים 1 ו-2).



תרשים 1: מחיר היתר לפי ענף, 2019-2021 | מקור: סקרי כוח אדם פלסטיניים



תרשים 2: חלקם של העובדים רוכשי ההיתרים לפי ענף, באחוזים, 2019-2021 | מקור: סקרי כוח אדם פלסטיניים

מכיוון שמכירת היתרי עבודה אינה חוקית בישראל, ספסרי ההיתרים מציעים את ההיתרים למכירה - בדרך כלל בגלוי - ביהודה ושומרון. רבים מספסרי ההיתרים מפרסמים ברשתות החברתיות, כולל הצעות לסוגים שונים של היתרים, ולחלקם יש משרדים ברחובות ראשיים (תרשים 3). בנוסף, כחמישית מהעובדים הרוכשים היתר חותמים על הסכם עם המוכר או מוסרים לו שטר חוב. המכירה הגלויה של היתרים ביהודה ושומרון והשימוש במסמכים משפטיים פורמליים במכירה מלמדים שהן ספסרי ההיתרים והן העובדים אינם תופסים

עסקאות אלו כבלתי חוקיות, אם כי איננו יודעים האם העסקאות הללו אסורות רשמית על פי החוק הפלסטיני.



תרשים 3: היתרי כניסה לישראל למכירה, קלקיליה, ספטמבר 2021 (בשלט נכתב: משרד קלקיליה לשירותים... היתרי כניסה לישראל מכל הסוגים) | צילום: כרם נבות

רפורמה במשטר ההיתרים

בעשורים האחרונים התבסס משטר היתרי העבודה הרשמיים על הקצאה מנהלית של מכסת היתרים למעסיקים ישראלים בענפים מסוימים, כמו בנייה וחקלאות. המעסיקים יכלו לבקש היתרי עבודה עבור עובדים פלסטינים ספציפיים, כשהם מתחייבים להעסיק אותם. במידה והמעסיק הרשום בהיתר לא היה מרוצה מהעובד מכל סיבה שהיא, הוא יכל לבטל את היתר העובד ולהשתמש באותה מכסה כדי לבקש היתר לעובד חלופי. הסדר זה העניק חלק ניכר מכוח המיקוח למעסיקים הישראלים, או לשותפים הפלסטינים שלהם שסיפסרו בהיתרים, והותיר את העובדים במצב פגיע.

בדצמבר 2016 החליטה ממשלת ישראל (החלטה 2174) על רפורמה במשטר ההיתרים בענפי הבנייה והייצור. הרפורמה ביטלה את המכסה הספציפית למעסיק, ובמקום זאת העבירה את השליטה במכסה לעובדים ותיקים המועסקים או כאלה שנפרדו ממעסיקם ובתנאי שלא עברו 60 ימים עבור פועלי בניין או 14 ימים עבור עובדי ייצור. עובדים ותיקים אלו זכאים להיתר, ורשאים לפנות לכל מעסיק רשום ולנהל משא ומתן על תנאי העסקה חדשים. ניכר

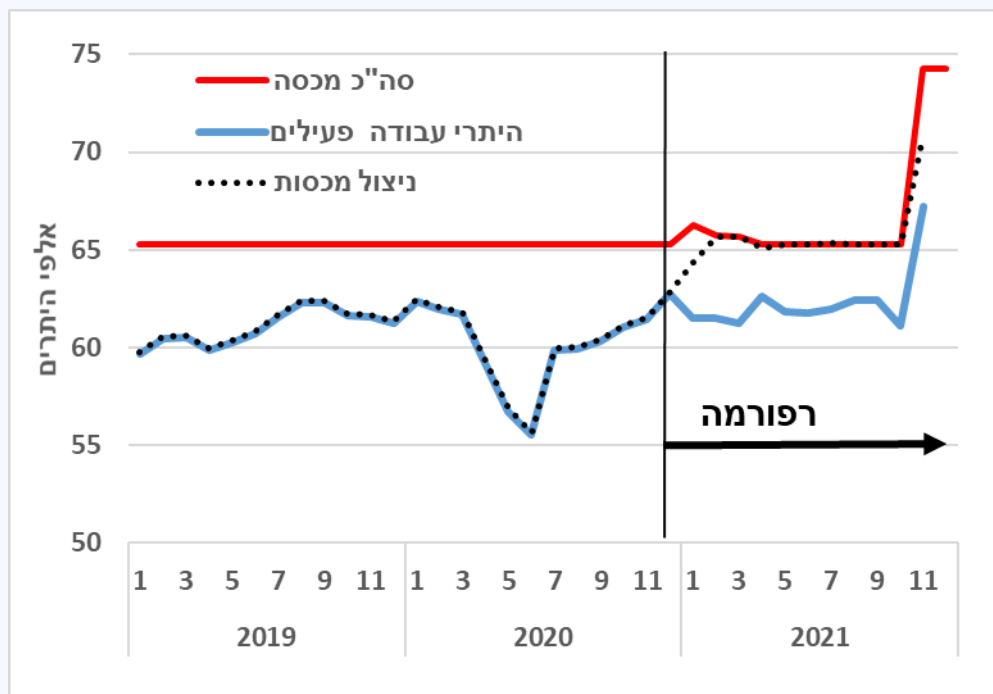
שרפורמה זו נועדה לחזק את כוח המיקוח של העובדים הפלסטינים על חשבון המעסיקים וספרי ההיתרים.

בדצמבר 2020 הוכרז על יישום הרפורמה בענף הבנייה, ובמרץ 2021 על יישומה בענפי הייצור והשירותים. השקת הרפורמה פורסמה על ידי הרשויות בישראל, אך סקר בהיקף קטן שערך ארגון [קו לעובד \(2021\)](#) מלמד שרוב העובדים שמעו על הרפורמה מעובדים אחרים. הרפורמה נדונה גם בקבוצות עובדים בפייסבוק. בעוד שחלק מהעובדים בירכו על הרפורמה, בתקווה "להיפטר מהעלוקות המוצצות את דם העובדים", אחרים היו סקפטיים יותר לגבי היתרונות של הרפורמה עבור העובדים.

השפעת הרפורמה בהיתרים

ההערכה הראשונית של הרפורמה מתבססת על נתונים מנהליים אודות השימוש בהיתרים ובמכסות ועל סקר כוח האדם של הלמ"ס הפלסטינית (Palestinian Labor Force Survey).

ההשפעה המיידית של רפורמת דצמבר 2020 בענף הבנייה ניכרת בנתונים המנהליים (תרשים 4): מספר המכסות המנוצלות (קו נקודות בשחור) עלה למקסימום (הקו האדום) עד מרץ 2021, במקביל לחודשים בהם עברה השליטה במכסות מהמעסיקים לעובדים הוותיקים. אולם, למרות הניצול המלא של המכסות, מספר ההיתרים הפעילים (קו כחול), המשקף יחסי העסקה רשומים, לא גדל. כלומר, השליטה באישורים שלא נוצלו עברה ממעסיקים לעובדים, אך ההעסקה הרשמית לא גדלה.



תרשים 4: מכסות והיתרים פעילים וסה"כ בענף הבנייה, 2019-2021 | מקור: המנהל האזרחי

למעשה, בעקבות הרפורמה ניתן לסווג את העובדים לשלוש קבוצות:

1. עובדים עם היתרי עבודה פעילים

2. עובדים ותיקים השולטים במכסה ויכולים לקבל היתר כאשר יש ימצאו מעסיק

3. עובדים שאין להם מכסות.

ההבחנה בין שתי הקבוצות האחרונות באה לידי ביטוי במודעות מכירה המציעות היתרים רק ל"בעלי מכסות", ובחיפוש של עובדים ללא מכסות אחר מכסה פנויה כדי להבטיח לעצמם היתר. הגדלת היתרי המכסות מ-65,000 ל-74,000 בסוף אוקטובר 2021 מפיגה את הלחץ מעובדים ללא מכסה, ומאפשרת לחלקם לקבל היתר.

מסקרי כוח אדם למחצית הראשונה של שנת, עולה כי כוח המיקוח הגדול יותר של עובדים ותיקים עטרם השפיע על הסחר בהיתרים - לא חלה ירידה בחלקם של העובדים שרוכשים היתרים מבעלי היתרים וגם לא במחירי ההיתרים, במהלך המחצית הראשונה של 2021 (תרשימים 1 ו-2). בנוסף, [סקר קו לעובד](#) והפרסום הרב של מכירת היתרים ברשתות החברתיות מלמדים כי כי המסחר בהיתרים נמשך לאחר הרפורמה.

היעדר השינוי בסחר בהיתרים ובמחירי ההיתרים, ביחד עם הנתונים המנהליים המצביעים על אותה רמה של היתרים פעילים (תרשים 4), מעידים על כך שהשווקים טרם הגיבו לרפורמה. אחת הסיבות האפשריות היא הקושי של עובדים ומעסיקים למצוא זה את זה. במטרה לייעל את פעולת השוק עבור מעסיקים ישראלים ועובדים פלסטינים ללא מעורבות של מתווכים, השיקו הרשויות הישראליות אפליקציה לטלפון חכם שמטרתה לאפשר התאמה בין עובד מעביד. נכון לסוף אוקטובר 2021, כ-10,000 עובדים הצטרפו למאגר, כאשר רק מעסיקים יכולים ליצור קשר עם עובדים רשומים. מעניין לציון שמאז השקת האפליקציה, מדגישים ספסרי ההיתרים כי הנפקת ההיתרים מיידית - לעיתים בתוך 10 דקות מבקשת ההיתר - והדבר מעיד על שיש להם גישה, ישירה או עקיפה, לאפליקציה.

מסקנות והמלצות מדיניות

לישראל יש אינטרס למנוע ניצול בלתי חוקי של עובדים פלסטינים, על מנת לתמוך ביציבות הפוליטית ביהודה ושומרון, להילחם בכלכלה השחורה, לשמור על החוק ולקיים את מחויבותה של המדינה להגן על זכויות העובדים. המאבק בסחר בהיתרים הוא תהליך שהחל ברפורמה חיונית, שמטרתה לחזק את כוח המיקוח של העובדים. אולם נכון לאמצע 2021, שוק ההיתרים הבלתי חוקיים לא הצטמצם, ומחיר ההיתרים לא ירד. המלצות המדיניות להלן מתמקדות בשיפור פעולתו של שוק התעסוקה הפורמלי, ובמיגור הסחר בהיתרים.

פעולת שוק התעסוקה הפורמלי נפגעת בשל בגלל הקשיים של מעסיקים ועובדים למצוא התאמות ביניהם. השקת אפליקציית השידוכים בין מעסיקים לעובדים בחודשים האחרונים היא צעד חשוב בכיוון זה. אנו ממליצים לפרסם את זמינות האפליקציה בקרב העובדים, ולאפשר גם לעובדים ליצור קשר עם מעסיקים דרך האפליקציה.

ניתן לנקוט בצעדים נוספים כדי למגר את הסחר הבלתי חוקי בהיתרים, לרבות אכיפה פלילית, כלכלית ומנהלית של ישראל נגד מעסיקים שביקשו היתרים אשר נמכרים באמצעות ספסרים. גם אכיפה נגד ספסרי ההיתרים הפלסטינים - כפי שהחליט הקבינט הפלסטיני באוקטובר 2019 - היא מהלך חיוני כדי למגר את סחר ההיתרים. יתרה מכך, הסחר הגלוי בהיתרים והשימוש בחוזים ובשטרי חוב מלמדים שהפלסטינים אינם מוטרדים מ(אי) חוקיות הסחר בהיתרים. ישראל יכולה לפגוע בספסרי ההיתרים גם באמצעות הגבלת הגישה שלהם לאפליקציה החדשה .

מכיוון שהסחר בהיתרים מתרחש בתחומי השיפוט הישראליים והפלסטינים גם יחד, אנו מסכימים עם [ארגון העבודה הבינלאומי](#) (2021) בקביעה כי "טיפול יעיל בנושאים אלה... מחייב דיאלוג ותיאום בין שני הצדדים".

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט