

חידוש התעסוקה לתושבי רצועת עזה בישראל: תרומה שולית לצמצום האבטלה ברצועה וליציבות הביטחונית

חגי אטקס ואסטבן קלור | 20 בדצמבר, 2021 | גיליון 1542

בשנתיים האחרונות חידשה ישראל באופן לא רשמי את התעסוקה של תושבי רצועת עזה בישראל ומספר העזתים שקיבלו היתר "סוחר" עלה ל-10,000 היתרים בחודש אוקטובר. מאמר זה סוקר בקצרה את ההיסטוריה של התעסוקה העזתית בישראל ואת הקשר בינה לבין האבטלה ברצועה ובינה לבין התמיכה בחמאס. מסקנת המחקר, שממצאיו מפורטים במאמר, הן כי השפעת התעסוקה בישראל על היקף האבטלה ברצועת עזה צפויה להיות מוגבלת, זאת עקב היקפו הגדול של כוח העבודה הפלסטיני. זאת ועוד, השפעתה על התמיכה בחמאס אינה ברורה.

בסוף חודש אוקטובר ישראל הודיעה כי תגדיל את מספר היתרי העבודה ל"סוחרים" מרצועת עזה מ-7,000 ל-10,000, כאשר חלק ניכר מהם למעשה עובדים בישראל. צעד זה ננקט לאחר שמספר ההיתרים ל"סוחרים" מעזה גדל מ-3,000 היתרים ל-5,000 ביולי 2019 ומ-5,000 ל-7,000 בתחילת 2020, לפני הפסקת כניסה העובדים לישראל בשנה הראשונה בשל משבר הקורונה. הגדלת מספר ההיתרים לווה בהגדלת מרחק הדיג ובהרחבת הייצוא מהרצועה לישראל. מטרת צעדים אלו היא לשפר את המצב הכלכלי של תושבי רצועת עזה, אשר נפגעו במידה קשה מאוד בעשור וחצי שחלפו מאז ההתנתקות הישראלית מהאזור (2005), וביתר שאת לאחר השתלטות חמאס על הרצועה. ממשלת ישראל וכוחות הביטחון מקווים גם ששיפור המצב הכלכלי של תושבי עזה יסייע לשמירת הרגיעה הביטחונית באזור הדרום, שהרי ישראל יכולה בקלות לסגת ממדיניות זאת אם השקט באזור מופר. יתר על כן, קיימת הערכה שבמקרה כזה עשויים העובדים העזתים, בני משפחותיהם ושאר הנהנים במישרין או בעקיפין מהתעסוקה בישראל, להאשים את חמאס בפגיעה הכלכלית בהם כתוצאה מהסלמה ביטחונית.

להגדלת מספר ההיתרים נודעות השלכות משמעותיות, בראש ובראשונה עבור המשפחות שיוזכו באחד מההיתרים. השכר הממוצע ברצועת עזה ברבעון השני של 2021 עמד על 60 ש"ח ליום, והשכר במגזר הפרטי בעזה עמד על כ-32 ש"ח בלבד. הביקוש החלש לעובדים משתקף גם בשיעור האבטלה הגבוה (כ-48 אחוזים) ויתר על כן בשיעור הנמוך מאוד של המועסקים מכלל האוכלוסייה בגיל 15 ומעלה (21 אחוזים!). לשם השוואה, שיעור האבטלה של פלסטינים בגדה המערבית עמד על 17 אחוזים ואילו שיעור התעסוקה על 37 אחוזים.

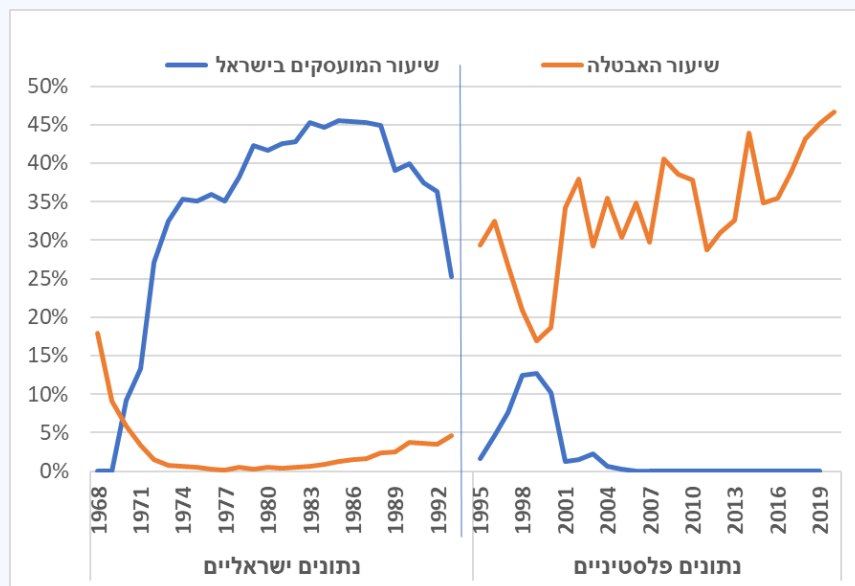
במילים אחרות, רק אחד מכל חמישה עזתים בגיל 15 ומעלה מועסק ואילו בקרב תושבי הגדה רק אחד מכל שלושה תושבים.

במציאות כה עגומה ובשוק עבודה כל כך קשה עבור העובדים, זכיה בהיתר עבודה בישראל הוא מאורע משמעותי עבור העובדים והמשפחות שלהם, גם אם לא ישתכרו כמו העובדים הפלסטינים מהגדה המערבית, המרוויחים בממוצע כ- 265 ש"ח ליום עבודה.

היתרי העבודה לעובדים מרצועת עזה: מגמות על פני זמן ותמונת מצב

הגדלת מספר היתרי הכניסה לתושבי הרצועה במהלך השנתיים האחרונות מהווה תפנית חדה נוספת במדיניות הישראלית. מדיניות זאת מתוארת בתרשים 1, המציג את שיעור המועסקים בישראל ושיעור המובטלים בקרב כוח העבודה ברצועת עזה בין 1968 ל-2019. בשנות השבעים והשמונים ישראל עודדה יציאת עזתים לעבודה בישראל, שהגיעה ב-1987 (לפני האנתיפאדה הראשונה) לשיא של 46 אלף עובדים. בשנת 1991, לאחר מלחמת המפרץ, ישראל הקימה גדר סביב עזה והחלה לשלוט בתנועת העובדים לישראל, כך ירד מספר העובדים העזתים בישראל בשנים 1991-1993 לכ-38 אלף עובדים, ולאליפים בודדים ב-1995-1996. ישראל הרחיבה את התעסוקה העזתית בשנת 2000 (ערב האנתיפאדה השנייה) להיקף של כ-26 אלף עובדים, צמצמה אותה שוב עם פרוץ האלימות, והפסיקה אותה לגמרי עם ההתנתקות, עד לחידושה הלא רשמי בשנת 2019.

תרשים 1: שיעור המועסקים בישראל ושיעור המובטלים מכוח העבודה בעזה



מקורות: הלמ"ס הישראלית; 1968-93 הלמ"ס הפלסטינית; 1995-2020

ניכר כי עצם הגדלת התעסוקה כשלעצמה לא מנעה הידרדרות לאלימות - לא באנתיפאדה הראשונה ולא באנתיפאדה השנייה. בנוסף, תרשים 1 ממחיש את המתאם השלילי בין שיעור התעסוקה בישראל מכוח העבודה בעזה לבין שיעור האבטלה ברצועה עצמה: הנתונים הישראליים ממחישים כי האבטלה ששררה ברצועה בשלהי שנות השישים ירדה עם התרחבות

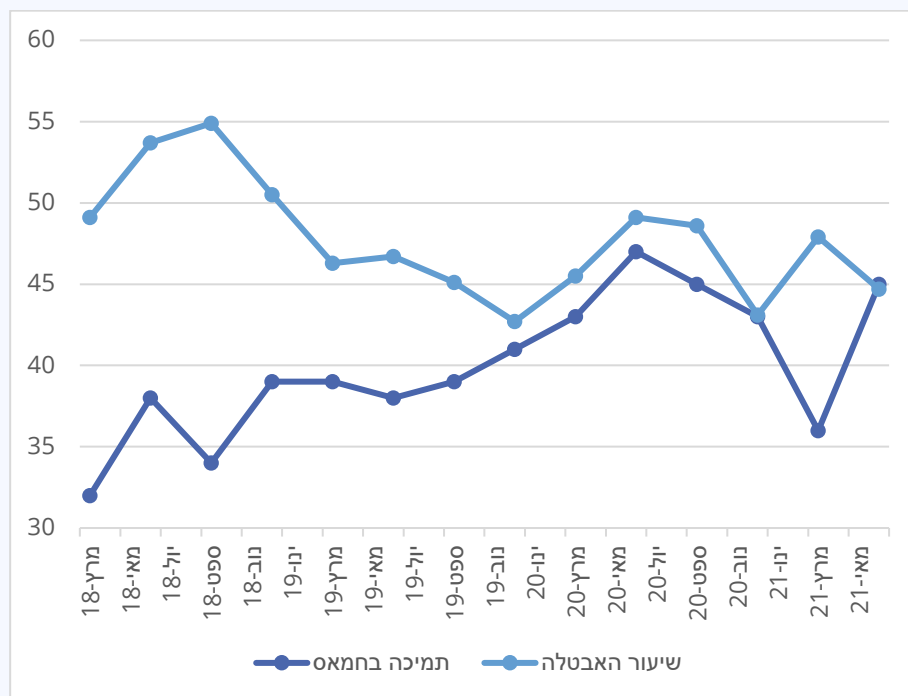
התעסוקה בישראל ועלתה מאמצע שנות השמונים. עם זאת, המתאם בין שתי הסדרות הוא חזק יותר לפי הנתונים הפלסטיניים משנות התשעים וראשית שנות האלפיים: גידול של נקודות אחוז בשיעור התעסוקה בישראל לווה בירידה של 1.2 נקודות אחוז בשיעור האבטלה בעזה. סביר שההשפעה על התעסוקה בעזה תחת שלטון חמאס – לאחר עשור וחצי של מגבלות כלכליות ולחימה, שדלדלו את הכלכלה העזתית – תהיה נמוכה יותר שכן אפקט המכפיל יהיה יותר קטן.

אם כן, הגדלה היפותטית של התעסוקה העזתית בישראל לכ-10,000 עובדים, המהווים כיום כ-2.1 אחוזים מכוח העבודה העזתי, הכולל כיום כ-474 אלף עובדים, עשויה להקטין את האבטלה מ-47 לכ-44 אחוזים. הפחתה משמעותית של שיעור האבטלה בעזה באמצעות תעסוקה בישראל, נאמר בכ-10 נקודות אחוז לכ-37 אחוזים, תדרוש מתן היתרים לכ-43 אלף עובדים. הורדה מלאה של האבטלה על ידי חזרה היפותטית לשיווי המשקל עם תנועה חופשית בין הרצועה לישראל, כפי שהיה ערב האנתיפאדה הראשונה, עשויה להביא להצפה של שוק העבודה הישראלי בכשליש מכוח העבודה העזתי, או למעלה מ-150 אלף עובדים חסרי השכלה גבוהה הרלוונטית לשוק העבודה הישראלי. חזרה לשיווי משקל זה היה מיטיב מאוד עם שלטון חמאס, שהיה יכול לטעון שסבבי האלימות הם אלה שהביאו לשיפור משמעותי במצב הכלכלי של תושבי הרצועה. לא ברור כלל ששיווי משקל זה טוב למשק הישראלי גם אם מתעלמים מסיכונים ביטחוניים, שכן העובדים העזתיים עלולים לדחוק עובדים לא משכילים, בפרט מהמגזר הערבי, אל מחוץ לשוק העבודה.

השלכות ההגדלה של היתרי העבודה מעזה

ישראל מקווה שהמדיניות החדשה תגביר את הלחץ הפנימי על חמאס להימנע מהתקפות אלימות על ישראל. אלא שספק רב האם השאיפה הזו תתממש. ראשית, לא ברור כלל שקיים קשר מובהק בין שיעור האבטלה ותמיכה בחמאס ברצועת עזה. תרשים 2 מציג את שיעור האבטלה ואת שיעור התמיכה בחמאס ברצועת עזה בשנים 2018-2021. אינטואיטיבית, ניתן לצפות ששיעורי אבטלה גבוהים יותר מתואמים עם ירידה בתמיכה הציבורית בחמאס.

תרשים 2: שיעור האבטלה ותמיכה בחמאס ברצועת עזה



מקורות: הלמ"ס הפלסטינית וסקרים מה-Palestinian Center for Policy and Survey Research

אולם בפועל, מתקבלת תמונה יותר מורכבת. התרשים מראה שקשר כזה התקיים בשנים 2018-2019, כאשר ירידה בנקודת אחוז בשיעור האבטלה לווה בעלייה בחצי נקודת אחוז בתמיכה הציבורית בחמאס. בשנת 2020, לעומת זאת, נראה שהמתאם בין אבטלה לבין תמיכה בחמאס מתהפך, ואנו עדים לכך ששתי הסדרות זזו באותו כיוון. אנו משערים שמגמה זו הושפעה ממגפת הקורונה, אשר גרמה לעלייה באבטלה, ובד בבד האוכלוסייה נאלצה להסתמך יותר על השירותים הציבוריים (ובמיוחד שירותי בריאות) המסופקים על ידי חמאס. בשנת 2021 המתאם בין שיעור האבטלה לבין תמיכה בחמאס הפך שוב שלילי, אך מוקדם לקבוע על סמך שתי התצפיות האלה האם המתאם יישאר שלילי לאורך זמן.

מסקנות והמלצות

הגדלת מספר היתרי העבודה לעובדים מרצועת עזה מהווה חזרה ואף הרחבה בהקלות שנקטה ישראל ביחס לאזור מאז מבצע "שומר החומות", במאי 2021. תאורטית, זו מדיניות מבורכת כי היא אמורה להיטיב עם העובדים העזתיים שזוכים בהיתרים, לתרום לשיקום הרצועה ולסייע לשמירת השקט באזור דרום באמצעות הרתעה כלכלית חדשה והצבת "מחיר הפסד" למקרה של הסלמה ביטחונית, האמור לרסן את חמאס. אך בפועל, יש לצפות שלהענקת היתרי עבודה ל-10,000 עובדים עזתיים תהיה השפעה מזערית, אם בכלל, על כלכלת עזה ויהיו לה השלכות מוגבלות על שמירת השקט בדרום. זאת, משום ששיעור האבטלה ברצועה כה גבוה, שהעסקת 10,000 עובדים תוריד אותו ל-44 אחוזים בלבד. בנוסף, נמצא שאין קשר ישיר בין שיעור האבטלה לבין התמיכה בחמאס או להימנעות מתקיפות על ישראל.

מעבר למסקנות האלה, חשוב לציין שחלק מהחידוש בתעסוקה העזתית בישראל נעשה באופן לא רשמי, באמצעות "היתרי סוחרים" אשר חלקם משמשים למעשה לכניסת פועלים. מדיניות זו שונה בתכלית ממשטר רישיונות העבודה בישראל לפלסטינים מיהודה ושומרון, המפוקח על ידי רשות האוכלוסין ודורש ציות לחוקי העבודה בישראל - לרבות הפרשת ביטוח לאומי, פנסיה, ביטוח בריאות, והוצאת תלושי שכר כחוק. ציות זה נדרש כדי להשוות את עלות המעסיק בהעסקת עובד פלסטיני ועובד ישראלי בעלי שכר דומה, במטרה לדאוג לזכויות העובדים הפלסטינים ולצמצם את הדחיקה של עובדים ישראלים פורמליים, בפרט עובדים לא משכילים מהמגזר הערבי. לחילופין, אם העובדים העזתים יחליפו עובדים זרים הרי שהפגיעה בחברה והכלכלה הישראלית תהיה מצומצמת, למעט הסיכון הגלום בהיעדר רציפות בכניסת עובדים מעזה בשל התלות במצב הביטחוני. זאת ועוד, מתן "היתרי סוחרים" לעזתים שבפועל עובדים בישראל עלול להרחיב את הפעילות של הכלכלה השחורה בישראל, בניגוד למדיניות הכלכלית של הממשלה.

ההסדרה של תעסוקת תושבים מרצועת עזה בישראל, ובפרט ניכוי תשלומים סוציאליים, לא רק תדאג לזכויות העובדים, אלא גם תצמצם את הפער בין השכר ברצועה לבין השכר בישראל, העלול לשמש בסיס לגביית מס על ידי חמאס או סחיטת תשלומים על ידי גורמים שונים, כפי שקורה בגדה המערבית. עקב השכר הנמוך מאוד בעזה ניתן לשקול גביית מס נוסף - בתיאום עם הרשות הפלסטינית - שישמש למימון מוצרים ציבוריים לרצועה, למשל שירותי בריאות, ויצמצם את בסיס המס של חמאס.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט