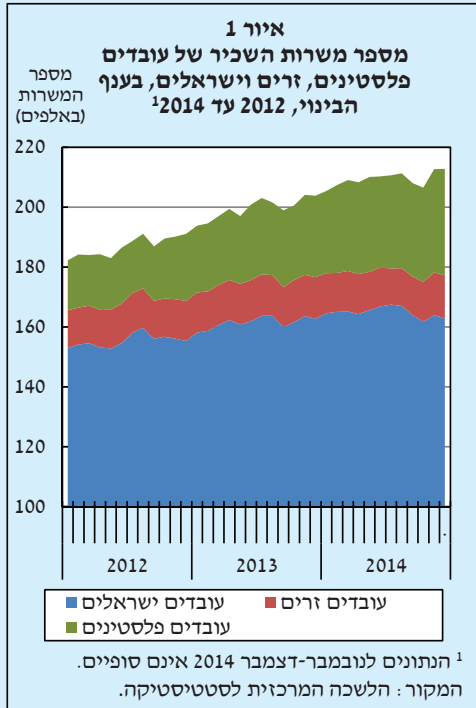


## תיבה ה'-1: התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל ומאפייניה

### א. התרחבות התעסוקה הפלסטינית בכלכלה הישראלית



בארבע השנים האחרונות גדל פי שניים מספר הפלסטינים שעובדים בכלכלה הישראלית, ובשנת 2014 הוא הגיע לכ-92 אלף – כ-2.2% מסך המועסקים בכלכלה הישראלית. עיקר הגידול בתעסוקה נבע מגידול במספר העובדים בהיתר: לפי האומדן של סקר כוח האדם הפלסטיני, מספר זה הגיע ב-2014 לכ-59 אלף, ואומדן זה עולה בקנה אחד עם נתוני רשות המסים על העובדים הפלסטינים בהיתר (ראו לוח 1)<sup>1</sup>. מספרם של העובדים בהיתר עלה בעקבות מדיניות ממשלתית שנועדה להגדיל את היצע העובדים בענפי הבינוי והחקלאות ולסייע לכלכלה הפלסטינית. במקביל גדלה גם התעסוקה הפלסטינית בלא היתר, ותופעה זו מעידה כי הביקוש הפלסטיני לעבודה בישראל גבוה ממספר ההיתרים, וכי קיים בישראל ביקוש גדול לעובדים פלסטינים, בעיקר בענף הבינוי. היקף התעסוקה הפלסטינית בכלכלה הישראלית צפוי להמשיך לגדול גם בעתיד הנראה לעין.

כמחצית מהפלסטינים שעבדו ב-2014 בכלכלה הישראלית הועסקו בענף הבינוי. איור 1 מראה כי עיקר הגידול שחל בשנתיים האחרונות (2013–2014) בתעסוקה המדווחת (משרות השכיר) בענף זה נבע מגידול במספרם של עובדים פלסטינים, היות שמספר משרות השכיר של העובדים הישראלים והזרים לא השתנה במידה משמעותית. הגידול שחל בפועל בהיקף התעסוקה הפלסטינית היה גדול אף יותר, משום שהענף הגדיל גם את מספרם של עובדים בלא היתר. הגידול בתעסוקת הפלסטינים בענף<sup>2</sup> מקטין את התמריץ להשקעה בהון, בשיפורים טכנולוגיים ובהכשרת כוח אדם<sup>3</sup>. במידה שגידול זה לא ילווה בגידול בפעילות הענף, התעסוקה והשכר של העובדים הישראלים בו עלולים להיפגע.

גם את מספרם של עובדים בלא היתר. הגידול בתעסוקת הפלסטינים בענף<sup>2</sup> מקטין את התמריץ להשקעה בהון, בשיפורים טכנולוגיים ובהכשרת כוח אדם<sup>3</sup>. במידה שגידול זה לא ילווה בגידול בפעילות הענף, התעסוקה והשכר של העובדים הישראלים בו עלולים להיפגע.

<sup>1</sup> התעסוקה בישראל חשובה למשק הפלסטיני: לפי הלמ"ס הפלסטינית, העובדים הפלסטינים בכלכלה הישראלית היוו ב-2014 כ-11.7% מכוח העבודה הפלסטיני ביהודה ושומרון, וסך שכרם ב-2013 השתווה ל-12.3% מהתוצר של המשק הפלסטיני ביהודה ושומרון. אומדני הלמ"ס הפלסטינית המובאים כאן אינם כוללים תושבים במזרח ירושלים ובעלי דרכון זר, אך אלה נכללים בסקרי כוח האדם הפלסטינים.

האומדן של רשות המסים לגבי מספר העובדים בהיתר שונה מהאומדן המקביל של הלמ"ס הפלסטינית, משום שכל אחד מהגופים משתמש ביחידת מדידה אחרת: רשות המסים מתייחסת למספר העובדים בחודש ממוצע והלמ"ס הפלסטינית – למספרם בשבוע ממוצע. פירוש הדבר שאם עובד בהיתר עבד בחודש מסוים שבוע אחד, הוא ייכלל בנתוני רשות המסים בוודאות, אך יש לו רק הסתברות של 25% להיכלל בנתוני הלמ"ס הפלסטינית. הסבר אפשרי נוסף להבדל נעוץ בדיווח חסר לרשות המסים: ישראלים שמעסיקים פלסטינים ביהודה ושומרון מסרו על כך דיווח חלקי, משום שחוקי העבודה הישראליים חלים על האזור רק באופן חלקי וחובת הדיווח הוחלה רק בשנת 2009.

<sup>2</sup> בספטמבר 2014 החליטה הממשלה להגדיל ב-4,600 את מספר ההיתרים לעובדים פלסטינים.

<sup>3</sup> עדויות לכך שיש תחלופה בין עובדים ישראלים לעובדים זרים ניתן למצוא בפרק ה' של דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל (2011), בדוח בנק ישראל לשנת 2012 (עמ' 67–69), וכן במחקרים הבאים: גוטליב ד' ושי' אמיר (2005) "כניסת זרים ודחיקת מקומיים מתעסוקה בישראל", מנהל תכנון מחקר וכלכלה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, וזוסמן נ' וד' רומנוב (2003), "עובדים זרים בענף הבנייה: תמונת מצב והשלכות מדיניות", בנק ישראל, סדרת מאמרים לדון.

לוח 1

התעסוקה והשכר של הפלסטינים המועסקים בכלכלה הישראלית, 2007 עד 2014

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
								<b>התעסוקה (באלפים)</b>
		45	41	39	36	34	31	מספר העובדים בחודש ממוצע, לפי רשות המסים
92	82	60	53	46	47	41	38	מספר העובדים בשבוע ממוצע, לפי הלמ"ס הפלסטינית <sup>1</sup>
59	49	39	32	31	29	25	21	מזה: עובדים בהיתר
33	33	22	20	15	18	16	17	עובדים בלא היתר
	48%	47%	47%	44%	38%	37%	37%	שיעור המועסקים בענף הבינוי
								<b>השכר החודשי הממוצע (באלפי ש"ח)</b>
		3.6	3.4	3.2	2.8	2.6	2.6	עובדים בהיתר לפי רשות המסים
		3.5	3.3	3.1	2.9	2.5	2.4	עובדים בהיתר לפי הלמ"ס הפלסטינית <sup>2</sup>
		2.7	2.6	2.4	2.2	1.8	2.0	עובדים בלא היתר לפי הלמ"ס הפלסטינית <sup>2</sup>

<sup>1</sup> ללא תושבי מזרח ירושלים ובעלי דרכון זר, אוכלוסיות שנכללות בסקרי כוח האדם הפלסטיניים.  
<sup>2</sup> השכר החודשי לפי הלמ"ס הפלסטינית חושב באמצעות סכימת מכפלות ימי העבודה בשכר היומי שהמרוויינים דיווחו.  
 המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים וסקר כוח האדם הפלסטיני.

**ב. הסדרת התעסוקה הפלסטינית**

מכסות ההעסקה של פלסטינים בתוך תחומי מדינת ישראל נקבעות לכל ענף כלכלי בנפרד, והן נקבעות בהחלטת ממשלה ובהתאם להמלצת משרדי הממשלה ומערכת הביטחון. מנגד, אין מכסות להיתרי עבודה ביישובים ובאזורי תעשייה ישראלים ביהודה ושומרון. עובד פלסטיני זכאי לכל תנאי העבודה שעובד ישראלי מקביל זכאי להם על פי החוק ועל פי ההסכמים הקיבוציים החלים עליו. לדוגמה, עובד פלסטיני בענף הבינוי זכאי לשכר המינימום שקובע ההסכם הקיבוצי בענף. הסדרים אלו נועדו להבטיח את זכויות העובדים הפלסטינים ולצמצם את הפגיעה בעובדים ישראלים תחליפיים. אולם כפי שהתריע מבקר המדינה<sup>4</sup>, בפועל קיימת בקרב העובדים הפלסטינים רק מידה מוגבלת של מיצוי זכויות. הדבר נובע גם מכך שלעובדים יש רק מודעות חלקית לזכויותיהם: מסקרי כוח האדם הפלסטיניים עולה כי מבין הפלסטינים שעובדים בכלכלה הישראלית בהיתר, רק אחוזים בודדים העידו כי הם מועסקים בחוזה עבודה וזכאים להפרשות לפנסיה, ימי מחלה וחופשה, וזאת אף על פי שרשות ההגירה מפרישה עבורם כספים אלו, על פי חוק, ואף על פי שהעובדים בענף הבינוי מכוסים בהסכמים קיבוציים<sup>5</sup>. אם העובדים הפלסטינים יקבלו מידע על זכויותיהם, הדבר עשוי להרחיב את היקפי המיצוי. לוח 2 מלמד כי מצבם של עובדים בלא היתר חמור אף יותר.

מאחר שהמשקים הישראלי והפלסטיני נבדלים ביניהם ברמת הפיתוח הכלכלי, קיים פער בין השכר לעובד פלסטיני בשוק הישראלי לשכרו במשק הפלסטיני. שכר המינימום הנהוג בישראל (כ-198 ש"ח ליום עבודה מלא) גבוה משמעותית מהשכר היומי הממוצע במשק הפלסטיני ביהודה ושומרון (כ-91 ש"ח ב-2014). פער זה יוצר למתווכים ישראלים – או לראשיהן הפלסטינים של קבוצות עובדים – תמריץ כלכלי לגבות דמי תיווך עבור היתר תעסוקה בישראל. גבייה כזו מתאפשרת משום שהנהלים מעניקים למעסיק הישראלי כוח, היות שהם קובעים כי עליו לבקש את היתר התעסוקה בישראל עבור עובד פלסטיני מסוים, וביכולתו להחליפו על ידי בקשת היתר עבור עובד אחר. אמנם השכר לעובד שהעובדים

<sup>4</sup> דוח מבקר המדינה 65א, 2014, "העסקת עובדים פלסטיניים בענף הבינוי בישראל".

<sup>5</sup> למודעות החלקית תורמת העובדה שההעברות בגין ההפרשות הסוציאליות מתבצעות רק פעם בשנה.

**לוח 2**  
**מאפייניהם של העובדים הפלסטינים בישראל:**  
**בעלי היתר תעסוקה לעומת חסרי היתר, 2013**

חסרי היתר	בעלי היתר	
28.8	38.2	הגיל הממוצע (בשנים)
48%	90%	שיעור הנשואים
10.1	9.6	השכלה (בשנות לימוד)
39%	38%	שיעור הכפריים
99%	99%	שיעור הגברים
158	186	השכר היומי (בש"ח)
17.1	19.0	המספר הממוצע של ימי העבודה החודשיים
1%	2%	דיווחו על חוזה העסקה כתוב/ הסכם קיבוצי <sup>1</sup>
27%	40%	דיווחו על חוזה העסקה מילולי <sup>1</sup>
73%	58%	דיווחו כי אין חוזה עבודה <sup>1</sup>
1%	4%	דיווחו על הפרשת כספים לפנסיה <sup>1</sup>
1%	11%	דיווחו על זכאות לימי מחלה וחופשה <sup>1</sup>

<sup>1</sup> על שאלה זו השיבו כ-78% מבעלי ההיתרים וכ-60% מחסרי ההיתרים.  
 המקור: עיבודי בנק ישראל לסקר כוח האדם הפלסטיני.

מדווחים בסקרי כוח האדם הפלסטיניים דומה לשכר המדווח לרשויות בישראל<sup>6</sup>. אולם עדויות אנקדוטיות מרמזות כי העובדים משלמים דמי תיווך בהיקף ניכר. היתר תעסוקה בישראל ניתן רק לפלסטינים נשואים מגיל מסוים<sup>7</sup> ומעלה. לכן העובדים בהיתר מבוגרים יחסית לחסרי ההיתר, ורובם המוחלט נשואים בשעה שבקרב חסרי ההיתר שיעור הנשואים עומד על כ-50% בלבד. השכר היומי הממוצע של חסרי ההיתרים עמד ב-2013 על 158 ש"ח, והיה גבוה משמעותית מהשכר היומי הממוצע ביהודה ושומרון (87 ש"ח) אך נמוך מהשכר היומי הממוצע של בעלי ההיתרים (186 ש"ח). הפער בשכר החודשי הממוצע גבוה עוד יותר, משום שחסרי ההיתרים עבדו פחות ימים בחודש.

**ג. השיפור בזמינותם של העובדים הפלסטינים**

תופעה בולטת נוספת עולה מהנתונים בלוח 3: יציבות התעסוקה גדלה בקרב עובדים פלסטינים בהיתר. ב-2006 רק כשליש מהם התמידו במשך שנתיים אצל אותו מעסיק, ואילו ב-2012 שיעור זה עלה על שני שלישים והיה נמוך רק במעט מהשיעור המקביל בקרב ישראלים שעובדים בחברות המעסיקות פלסטינים. גם מספרם הממוצע של חודשי העבודה השנתיים של עובדים פלסטינים גדל באופן משמעותי, והוא התקרב למספר בקרב עובדים ישראלים בחברות שמעסיקות פלסטינים. נוסף לכך, משרד הביטחון הגדיל במחצית השנייה של 2014 את מספרם של היתרי הלינה בישראל – מעשרת אלפים ל-14 אלף – וכך גדלה זמינותם של עובדים פלסטינים לעבודה בישראל. כאשר משווים בין העובדים הישראלים והפלסטינים

<sup>6</sup> רשות ההגירה פועלת לעבור למשטר שבו המעסיקים הישראלים ישלמו את השכר ברוטו לרשות ההגירה, וזו תעביר את הנטו לחשבון הבנק של העובד וכך תוודא שתנאיו אינם נופלים מהקבוע בחוק ובהסכמים הקיבוציים הרלוונטיים. על משטר זה המליצה ה-OECD ומבקר המדינה (דוח מבקר המדינה 65א, 2014), והוא דומה למשטר שנהג עד 1995.

<sup>7</sup> הגיל המינימלי לקבלת היתר תעסוקה ירד מ-30 בשנת 2010 ל-24 בשנת 2014.

בחברות המעסיקות פלסטינים, מוצאים כי בין 2008 ל-2009 – כלומר בראשית המשבר הכלכלי העולמי – שיעור הישראלים שעובדים לצד פלסטינים שנתיים ברצף ירד בכ-15 נקודות אחוז בשעה ששיעורי התעסוקה של הפלסטינים נותרו יציבים (לוח 3). תופעה זו מרמזת שהמעסיקים הישראלים העדיפו לשמר, גם בימי המשבר, את העובדים הפלסטינים.

### לוח 3

#### המשכיות וזמינות תעסוקתית: ישראלים ופלסטינים, 2006 עד 2012 (גברים שהעסקתם דווחה לרשות המסים, ללא עובדים במגזר הציבורי)

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	
67	67	60	60	59	52	33	פלסטינים
72	78	74	59	75	74	73	ישראלים
8.5	8.7	8.7	8.6	8.2	7.8	5.9	פלסטינים
8.2	7.5	7.3	8.5	7.2	7.1	6.8	ישראלים

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים.

הגידול ביציבות התעסוקה של עובדים פלסטינים וזמינותה מהווה סיבה נוספת לגידול בביקוש של מעסיקים ישראלים לעובדים פלסטינים. למגמה זו יש השלכות חיוביות על הענפים המעסיקים פלסטינים, שכן היא מצמצמת את בזבוז המשאבים הכרוך באיתור והכשרה חוזרים ונשנים של עובדים חדשים ובחוסר ודאות לגבי זמינות העובדים. בזבוז כזה נוצר בעבר, היות וזמינותם של העובדים הפלסטינים הושפעה מתנודות ביחסים המדיניים-ביטחוניים בין ישראל לרשות. יש לציין כי בסבבי הלחימה האחרונים, לרבות בתקופה שמבצע "צוק איתן" התנהל בה, מערכת הביטחון אפשרה לרוב העובדים הפלסטינים להמשיך להיכנס לישראל באופן סדיר. מדיניות זו צמצמה את אחד היתרונות שהיו בעבר להעסקת עובדים זרים על פני העסקת פלסטינים.

### לוח 4

#### שכרם של עובדים פלסטינים וישראלים על פי הוותק במקום העבודה, 2012 (שכר באלפי ש"ח; גברים שהעסקתם דווחה לרשות המסים, ללא עובדים במגזר הציבורי)

השכר החודשי הממוצע ב-2012 לפי שנות ותק							שנות ותק	
7	6	5	4	3	2	1		
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	השנה הראשונה לעבודה	
4.2	4.1	4.1	4	4	3.9	3.7	פלסטינים	עובדים בחברות שמעסיקות
10.9	10.8	10.4	10	9.5	9.1	8.6	ישראלים	פלסטינים
12.6	11.8	11.2	10.7	10.2	9.6	8.8	ישראלים	עובדים בחברות אחרות

המקור: עיבודי בנק ישראל לנתוני רשות המסים.

להתמדתם של פלסטינים בעבודה בישראל מתלווה עליית שכר: השכר המדווח של פלסטינים שהתמידו אצל אותו מעסיק מ-2006 עד ל-2012 היה גבוה בכ-14% מהשכר החודשי הממוצע של פלסטינים שהחלו לעבוד בישראל ב-2012. קצב עלייה זה נמוך מקצב העלייה בשכרם של ישראלים שהתמידו בעבודתם בחברות שהעסיקו פלסטינים (27%). ישנם פערי שכר ניכרים בין עובדים פלסטינים לבין עמיתיהם הישראלים באותן חברות (לוח 4). חלק מפערי השכר החודשיים נובעים מהפרש בתשומות העבודה: למשל, על פי סקרי כוח האדם לשנת 2012, עובד ישראלי בענף הבנייה עבד בממוצע 37.1 שעות בשבוע, ואילו עובד פלסטיני עבד רק 29.1 שעות בשבוע. כן סביר כי הם נובעים גם מכך שמשלחי היד של העובדים הפלסטינים שונים ממשלחי היד של העובדים הישראלים ומתאפיינים בשכר נמוך יותר.