



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע בנושא:
הגדלת מכסת
העובדים הפלסטינים בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: גלעד נתן

אישור: שרון סופר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ' בתמוז תשס"ח

23 ביולי 2008

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים. מטרת המסמך לבחון את יישום החלטת הממשלה מ-13 באפריל 2008 להגדיל את מספר הפלסטינים בעלי היתר העבודה בישראל ב-5,000. בענף הבניין עובדים כיום 14,031 עובדים פלסטינים ו-11,700 עובדים זרים מתוך מכסה של 12,000.

1. רקע

השוויון בתנאי ההעסקה של ישראלים ושל פלסטינים מוסדר בחוק ובהחלטות הממשלה.¹ עובד פלסטיני העובד בישראל אמור לקבל שכר ברוטו ושכר נטו השווה לשכרו של כל עובד אחר בישראל בעל נתונים אישיים ומקצועיים זהים. עובד פלסטיני זכאי לתנאים סוציאליים שכל עובד אחר בישראל בעל נתונים זהים זכאי להם לפי החוק, צווי ההרחבה וההסכמים הקיבוציים.²

מאז תחילת שנות ה-90 מספר הפלסטינים העובדים בישראל נתון בירידה. הגורמים לירידה הם האינתיפאדה הראשונה והשנייה, כניסתם לארץ של עובדים זרים ממדינות דרום מזרח אסיה שקל יותר לנצלם וריבוי ההגבלות הביטחוניות, כגון ימי הסגר על רצועת עזה ואיו"ש.

בישראל עובדים כיום 21,641 עובדים פלסטינים³ בכמה ענפים:⁴ בניין – 14,031; חקלאות – 3,621; תעשייה ושירותים (לא כולל אזור התעשייה עטרות) – 2,179; מלונאות (מזרח ירושלים) – 169; אזור התעשייה עטרות – 1,641.

מעסיקי עובדים פלסטינים משלמים היטל איזון כדי להשוות את עלות העסקתם לעלות העסקת עובדים ישראלים. היטל האיזון שווה להפרש בין ניכוי הביטוח הלאומי של עובד ישראלי לזה של עובד זר. ההיטל נגבה מהמעסיקים במסגרת הגבייה השוטפת של משרד התמי"ת ומועבר לעובד הפלסטיני במשכורתו.⁵

עד היום לא שילמו מעסיקי עובדים פלסטינים אגרות על העסקת עובדים פלסטינים. בדוח-אקשטיין (דוח הוועדה ליישום מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים) הומלץ להעלות את עלות העסקתם של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל בכל הענפים כדי שהיא תשווה לעלות העסקתו של עובד ישראלי מקביל בענף. הומלץ בדוח להעלות את עלות העסקתם של עובדים פלסטינים בחקלאות ב-40% לפחות, ובבניין – ב-120% לפחות.⁶

¹ בהחלטת הממשלה מ-8 באוקטובר 1970, ולפי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, פרק שלישי 1, סעיף 61א – מדור התשלומים, חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה) התשנ"ה-1994, וחוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991, פרק 2ד, עובדים מהאזור ומשטחי עזה ויריחו, נקבע שוויון בין עובדים פלסטינים בישראל לעובדים הישראלים.

² אתר משרד התמי"ת, <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/D4B85643-2BF3-48C4-8A5C-DC1323EE7EFC.htm>, תאריך כניסה: 14 ביולי 2008.

³ המספר אינו כולל את המועסקים באיו"ש ובאזור התעשייה ניצני-עוז, וכולל את העובדים במזרח ירושלים ובעטרות.

⁴ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 14 ביולי 2008.

⁵ אהרון ברזאני, מנהל מדור התשלומים במשרד התמי"ת, שיחת טלפון, 21 ביולי 2008.

⁶ דוח ועדת-אקשטיין, סעיף 7.2. (המלצות), עמ' 55.

2. החלטת ממשלה מס' 3436

ב-13 באפריל השנה החליטה ממשלת ישראל להגדיל את מספר היתרי העבודה הניתנים לעובדים פלסטינים ב-5,000. בהחלטה נקבע:⁷

1. להטיל על שר התמי"ת ועל שר הביטחון לפעול להסדרת הקצאה של 5,000 היתרים נוספים להעסקת עובדים פלסטינים מאזור יהודה ושומרון.
 2. מתן ההיתרים ומימושם יהיה כפוף למגבלות הביטחון בהתאם לקריטריונים של זרועות הביטחון.
- החלטה זו תיבחן מעת לעת במשרד הביטחון ובמשרד התמי"ת, והיא מחייבת את אישור הממשלה מדי שנה.

נוסף על כך נקבע:

- א. ייקבע נוהל מתואם בין שר הבינוי והשיכון, שר האוצר, שר התמי"ת ושר הביטחון, אשר יבהיר באילו עבודות יעסקו העובדים אשר אושרו על-פי ההחלטה הנ"ל;
 - ב. השרים הללו יקיימו ישיבה כדי לבדוק נתונים הקשורים בנושא וכדי להכין הצעה מוסכמת בנושא העסקת העובדים וחלוקתם על-פי ענפי עבודה – לאישור.
- לאחר קבלת ההחלטה הנחה ראש הממשלה את שר הביטחון, שר השיכון, שר האוצר ושר התמי"ת לקבוע נוהל מתואם להבהיר באילו עבודות יועסקו העובדים. ב-21 במאי התכנסה ועדת השרים והחליטה כדלקמן:⁸

- א. להקצות 2,000 עובדים לפחות מתוך תוספת המכסה לענף הבניין.
 - ב. להסמיך את שר התמי"ת לנתב את שאר העובדים במסגרת המכסה בין הענפים.
 - ג. להטיל היטל בסך 3,378 ש"ח בחודש על העסקת עובדים בענף הבניין.
- ההחלטה השלישית התקבלה לפי דרישת משרד האוצר ובניגוד לדעתו של משרד הביטחון, ובשל כך המשא-ומתן שהתנהל בין משרדי הממשלה נקלע למבוי סתום.⁹ יש לציין כי החלטת הממשלה לא הסמיכה את משרד האוצר לדרוש דרישה זו.

המחלוקת בדבר דרישת האוצר הביאה להקפאת יישום החלטת הממשלה, וכיום ההחלטה אינה מיושמת.¹⁰

יש לציין כי האוצר מבקש להטיל את האגרה על מעסיקי כל העובדים הפלסטינים בענף הבניין. אם גביית האגרה תיכנס לתוקף, סך ההכנסות השנתיות למדינה מגביית אגרה חודשית בסך 3,500 ש"ח על 19,000 עובדים פלסטינים מוערך ב-978 מיליון ש"ח.

נציין כי לפי משרד האוצר הרשות הפלסטינית אינה מרוצה מהדרישה להטיל את האגרה, וטוענת כי היא מנוגדת להסכמים בין ישראל לרשות.¹¹

⁷ אתר משרד ראש הממשלה, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2008/04/des3436.htm>, תאריך כניסה: 14 ביולי 2008.

⁸ רס"ן קובי גרצוולד, עוזר המתאם, משרד הביטחון, מכתב לרות בר, 20 ביולי 2008.

⁹ סא"ל ברוך פרסקי, מפקדת תיאום וקישור, שיחת טלפון, 13 ביולי 2008.

¹⁰ אפרים כהן, ראש יחידת הסמך לעובדים זרים, משרד התמי"ת, שיחת טלפון, 15 ביולי 2008.



3. תגובת משרד האוצר¹²

לדברי מר יובל יעקובי, רפרנט עבודה באגף התקציבים, הדרישה לתשלום אגרה חודשית בסך 3,500 ש"ח ממעסיקי עובדים פלסטינים מבוססת על חישוב ההפרש בין הוצאות המעביד על עובד פלסטיני ועל עובד זר. כיום זול להעסיק עובד פלסטיני יותר מלהעסיק מעובד ישראלי או זר, ולכן העסקתו כדאית. מטרת האגרה היא השוואת ההוצאה על העסקת עובד פלסטיני להוצאה על עובד זר.

משרד האוצר טוען כי התחשיב מבוסס על מסקנות דוח אקשטיין בנוגע לעובדים זרים בישראל. לפי הדוח (עמ' 32-40), עובד פלסטיני עולה למעביד פחות מעובד ישראלי או זר (לפי הדוח עלות שעת עבודה של פלסטיני בענף הבינוי היא 12.7 ש"ח, לעומת 28.6 ש"ח לעובד ישראלי ו-26.3 ש"ח לעובד זר). משרד האוצר מודאג מהאפשרות שהעסקת עובדים פלסטינים ללא השוואת עלות העסקתם לעלות העסקת עובד זר תגרום לכך שהעובדים הפלסטינים יחליפו את העובדים הזרים בענף הבנייה, ואילו עובדים ישראליים לא יכנסו לענף.

את האגרה עצמה, אם תגבה, מציעים במשרד האוצר להעביר לרשות הפלסטינית.

4. עמדת התאחדות התעשיינים¹³

לדברי מר איציק גורביץ, סמנכ"ל התאחדות הקבלנים, כבר כיום יש מחסור של 5,000 עובדים לפחות בענף הבניין. התאחדות הקבלנים גורסת כי בשל מחסור בעובדי בניין עלה הזמן הממוצע להשלמת דירה מ-12.4 חודשים ל-24 חודשים. עובדים ישראליים לא מוכנים לעבוד ב"עבודות רטובות" כגון ברזלנות ורצפות. התאחדות הקבלנים יצאה במבצעי גיוס של עובדים ישראליים לענף, כגון מבצע לחיילים משוחררים, שהבטיח שכר של 6,000 ש"ח נטו לחודש, השתתפות בשכר דירה וכרטיס טיסה לכל יעד בתום שנה. המבצע נכשל. יש לציין כי שירות התעסוקה לא היה שותף לפרסום המבצע ולגיוס העובדים. ההתאחדות פרסמה את המבצע בסיוע המדור להכוונת חיילים משוחררים.

הקבלנים מעוניינים להעסיק עובדים פלסטינים. העובדים הפלסטינים טובים מהעובדים הזרים ומכל שאר העובדים. התאחדות הקבלנים מתנגדת לאגרה, והקבלנים מסרבים לשלמה. הם אינם מוכנים לשלם אגרה על עובדים שבגלל סגרים ועוצרים הגעתם לעבודה אינה סדירה. נוסף על כך, אי-אפשר לדרוש מעובד פלסטיני מה שאפשר לדרוש מעובד סיני, למשל עבודה בשעות נוספות.

5. עמדת עמותת "קו לעובד"¹⁴

גבי חנה זוהר, מנכ"לית עמותת "קו לעובד", מסרה כי העמותה מתנגדת להטלת אגרה על עובדים פלסטינים בישראל, שכן המעסיקים יגלגלו את האגרה על העובדים והם שיצטרכו לשאת בנטל. כבר היום יש לעמותה עדויות על עובדים פלסטינים המשלמים למעסיקים כ-1,500 ש"ח בשביל רשיון עבודה בישראל. העמותה גורסת כי העובדים הפלסטינים אינם עובדים זרים ומדינת ישראל מחויבת לפרנסתם וכלכלתם.

¹¹ יובל יעקובי, רפרנט עבודה, אגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 16 ביולי 2008.

¹² שם.

¹³ איציק גורביץ, סמנכ"ל כספים בהתאחדות הקבלנים, 16 ביולי 2008.

¹⁴ חנה זוהר, מנכ"לית ארגון "קו לעובד", דוא"ל, 16 ביולי 2008.



6. מסקנות ונקודות לדיון

- יש לבחון את טענות נציגי ענף הבניין בדבר הקשיים בגיוס עובדים ישראלים ואת הצעדים הננקטים כדי לעודד ישראלים לעבוד בענף.
- מן הראוי להעדיף עובדים פלסטינים על עובדים זרים, אולם יש להיזהר בקביעת מכסות העלולות לפגוע ביכולתם של עובדים ישראלים להיאבק על שיפור תנאי עבודתם בשל התחרות עם עובדים זרים.
- יש לבחון את שאלת החוקיות של גביית אגרות ממעסיקי עובדים פלסטינים בישראל באופן שנוגד את העסקתם של עובדים פלסטינים בישראל עד היום, ולטענת הרשות נוגד את ההסכמים בין ישראל לרשות.
- הטלת אגרות על עובדים זרים עלולה לגרום לתשלום דמי תיווך, להעסקה ללא תשלום מלא לפי החוק ולהעסקה בתנאי עבדות, על חשבונם של עובדים זרים. כבר כיום קיימת תופעה של תשלומים תמורת העבודה בישראל שמשלמים עובדים פלסטינים למעכרים ולמעסיקים. יש להביא זאת בחשבון לפני הטלת כל אגרה נוספת על העסקת עובד פלסטיני.
- בהעסקת עובדים פלסטינים יש תמיד סכנה שבשל ימי עוצר וסגר על איו"ש ייפגע רצף העבודה של העובדים. יש לבחון את האפשרות לתת זכות מעבר לישראל לעובדים מהגדה גם בימי עוצר וסגר, משום שהם בעלי היתר כניסה לישראל ואינם נחשבים איום ביטחוני.
- ההחלטה להגדיל את מכסת העובדים הפלסטינים בישראל נעשתה לא רק משיקולים כלכליים אלא גם משיקולים ביטחוניים ואחרים הקשורים ביחסים שבין הרשות הפלסטינית למדינת ישראל. מן הראוי לבחון את משקלם של שיקולים אלו ואת ההשפעה האפשרית של הטלת אגרות על הגדלת המכסה.

