



העסקת עובדים פלסטיניים בישראל

- נייר עמדה -

מרכז פרס לשלום
מחלקת כלכלה ועסקים

יצחק גל
יואב שטרן
ברק גרינאפל

קוד נייר: Res 01-10/A02

פברואר 2010

בקרוב גורמי מקצוע קיימים חילוקי דעות בסוגיה של העסקת עובדים פלסטיניים בישראל. מצד אחד ישנם אלה הטוענים כי העובדים הפלסטיניים ידחקו עובדים ישראלים אל מעגל האבטלה. אחרים יגידו כי ישראלים ממילא לא עובדים בעבודות שבהן עובדים הפלסטיניים, וכי הם יחליפו רק את העובדים הזרים שהפכו חלק משוק העבודה הישראלי, כמקובל במדינות ה-OECD.

גם בתוך הממשלה קיימת מחלוקת בנוגע להעסקת עובדים פלסטיניים בישראל. חלק ממשרדי הממשלה היו מבכרים שישראל תעסיק פלסטינים על פני זרים, בשל הפירות המדיניים, ההסברתיים והכלכליים שבצעד זה שמתפרש כמתן הקלות לפלסטינים. אחרים, במיוחד במשרד האוצר ובבנק ישראל, רואים בעובדים הפלסטיניים, כמו גם בזרים, איום על תעסוקת אזרחים ישראלים, במיוחד מן השכבות החלשות.

עמדתנו היא שיש לקיים הבחנה בין שתי קבוצות אלה: בניגוד לזרים, העובדים הפלסטיניים חוזרים בסוף עבודתם אל בתיהם, שם הם ממריצים את הכלכלה הפלסטינית, אשר קשורה קשרים הדוקים אל זו הישראלית.

האם אכן העסקת עובדים פלסטיניים פירושה פגיעה רחבה במשק הישראלי? או שאולי העסקה של מספר מדוד של פלסטינים תביא תועלת למשק הישראלי ולא ינטרס הלאומי הרחב?

במסמך זה נחקרו צרכי המשק הישראלי בנוגע להעסקת עובדים פלסטיניים, בעיקר בשני תחומים: בניין וחקלאות. המלצתנו היא להתיר ל-25 אלף עובדים פלסטיניים נוספים לעבוד בישראל, בפרק זמן מדורג של שנתיים, ובסך הכול לאפשר ל-50 אלף עובדים פלסטיניים להיכנס לעבוד בישראל. אלה יהוו 2% משוק העבודה הישראלי, ו-7% מכלל המועסקים הפלסטיניים, שיעורים סבירים עבור שתי הכלכלות.

מדובר בצעד נקודתי, בעל השלכות כלכליות מרחיקות לכת ופוטנציאל לשיפור מיידי במצבן של עשרות אלפי משפחות פלסטיניות. יש שיגידו, שהוא עולה בקנה אחד עם מדיניות "השלום הכלכלי" עליה הכריז ראש הממשלה בנימין נתניהו, במיוחד בתקופת הבחירות, ועדיין לא פרט אותה לפרוטות.

עם זאת, כמובן שאין בכך די. רק תהליך מדיני אמיתי יכול להבטיח למדינת ישראל יציבות אמיתית, ולמשק הישראלי והפלסטיני תקופות ארוכות של צמיחה אשר בסופן יתקיימו כאן שני משקים שמסוגלים לעמוד על רגליהם ביציבות.

תודתי נתונה בראש ובראשונה לשגרירות הולנד בישראל על תמיכתה בהפקת מסמך זה, וכן לשגרירות דנמרק, שפרויקט אחר בסיועם הצית את הצורך אצלנו לעסוק בנושא חשוב זה. כמו כן ברצוני להודות לכותבי הדו"ח ולצוות מחלקת כלכלה ועסקים במרכז פרס לשלום, שמובילים ומממשים פרויקטים רבים המקדמים בניית יחסי כלכלה וסחר בין ישראל לפלסטינים. כולי תקווה שתמצאו עניין ושימוש במסמך זה.

בברכה



רון פונדק, מנכ"ל

מרכז פרס לשלום

נייר עמדה בנושא העסקת עובדים פלסטיניים בישראל

תוספת מדודה וממוקדת למספר העובדים הפלסטיניים המועסקים בישראל **תרומה**

גדולה לכלכלה הישראלית ובה בעת תרומה

חשובה לכלכלה הפלסטינית

עיקרי הדברים

קיימת הסכמה רבה כי אין זה נכון (מנקודת המבט הישראלית והפלסטינית כאחד) לחזור לשיעור הגבוה של עובדים פלסטיניים במשק הישראלי, כפי שהיה ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000. עם זאת, כפי שנראה בנייר עמדה זה, יש תועלת רבה לשני הצדדים בהגדלה מדודה וממוקדת של מספר הפועלים הפלסטיניים העובדים בישראל, בעיקר בשני ענפים: חקלאות ובנייה.

אנו ממליצים להגדיל את המסגרת הכוללת של היתרי העבודה בישראל בסדר גודל של כ- 25,000 פועלים פלסטיניים (תוספת למספר הפועלים הנוכחי), בשני שלבים, לאורך שנתיים:

- **כ- 8,000 היתרי עבודה באופן מיידי – כמענה לצרכים דחופים של ענפי החקלאות והבנייה בישראל (כתחליף להבאת עובדים זרים)¹.**
- **15,000 - 20,000 באופן הדרגתי בהמשך שנת 2010 ובשנת 2011 – כמענה לדרישות ספציפיות (בעיקר בענפי החקלאות והבנייה), תוך החלפה הדרגתית של עובדים זרים נוספים.**

עם השלמת שני המהלכים הללו יגדל מספרם הכולל של העובדים הפלסטיניים בישראל (לא כולל עובדים פלסטיניים באזורי תעשייה ובישובים ישראליים בתוך שטחי הגדה המערבית) מסדר גודל של 25,000 כיום, לסדר גודל של 50,000.

משקלם הכולל של העובדים הפלסטיניים בישראל יהיה כ- 2% מכלל המועסקים במשק הישראלי, וכ- 7% מכלל המועסקים הפלסטיניים (מהגדה המערבית ורצועת עזה) – שיעורים סבירים עבור שני המשקים גם יחד.

¹ בענפי התעשייה והאירוח מספר העובדים הזרים החוקיים נמוך מאוד ממילא, וחלק ניכר מהם מומחים. לפיכך, איננו מתייחסים לענפים אלו בנייר עמדה זה. כמו כן איננו מתייחסים לתחום הסיעוד. תחום זה הוא הנראה היחיד בו אין תחליף לעובדים הזרים בעתיד הנראה לעין.

היתרונות לישראל

היתרון הראשון מבחינתה של ישראל הוא תרומה גדולה לתהליך של הפחתת מספר העובדים הזרים במשק הישראלי. מתן היתרי עבודה לפועלים פלסטיניים בהיקף המוצע לעיל יאפשר להגיע, תוך שנתיים, להחלפה של חלק ניכר מהעובדים הזרים בחקלאות ובבנייה. כיוון שמדובר בעבודות קשות במיוחד (כמפורט בהמשך), אשר עובדים ישראלים אינם מוכנים לעבוד בהן, ההחלפה תהיה של עובדים זרים בלבד.

החלפת עובדים זרים בפלסטינים תאפשר גם יישום מהיר ואפקטיבי של המלצות הוועדה הבין-משרדית לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות ("ועדת אקשטיין" - בדו"ח המעודכן שלה מינואר 2010). הוועדה ממליצה על מדיניות חדשה לגבי העסקת עובדים שאינם ישראלים, בהתאם למתכונת ולתוכניות העסקה המקובלות במדינות OECD. תוכניות אלו מאפשרות הכנסת עובדים זרים לתקופות קצרות, בהתאם לצרכים עונתיים ונקודתיים, ותוך הבטחת הזמניות של שהיית העובד הזר.

מסמך מדיניות של ה-OECD ממליץ למדינות המפותחות לקבוע מדיניות ותוכניות העסקה המתמודדות באופן ממוקד עם הצרכים הספציפיים של המשק המקומי בתחומים בהם נדרשים עובדים זרים ברמות הנמוכות (low-skilled workers). זאת, תוך הפעלת מגגוני בקרה ואכיפה למניעת תחרות עם העובדים המקומיים ולהבטחת הזמניות של שהות העובד הזר. מתכונת ההעסקה של עובדים פלסטיניים בישראל תואמת באופן מיטבי את הגישה הזאת ואת המדיניות המוצעת על ידי ועדת אקשטיין. ככל שתהיה החלפה מהירה ומלאה יותר של עובדים זרים בפלסטינים, יהיה ניתן להתקדם באופן מלא ומהיר יותר במתווה המוצע על ידי ועדת אקשטיין.²

מניעת פגיעה בתעסוקה של עובדים ישראליים

יש משקל לטענה כי העובדים הפלסטיניים עלולים לתפוס את מקומם של העובדים הישראליים בענפים השונים. עם זאת, החוסר בידיים עובדות בבנייה ובחקלאות מעיד כי עובדים ישראליים לא ממלאים את החסר בענפים אלה. לפי הקריטריונים של ה-OECD, יש חשיבות רבה ליכולת למנוע פגיעה במגזרים

² ראה דו"ח ועדת אקשטיין לתחום החקלאות, ינואר 2010 (מקור מס' 2 ברשימת המקורות): המלצות הוועדה עמ' 10, 25, המתווה הרב שנתי המוצע להפחתת מספר העובדים הזרים עמ' 12, 15, וכן תאור תוכניות העסקה במדינות OECD עמ' 21-23.

ראה גם מסמך OECD (מקור 3 ברשימת המקורות) עמ' 3

ספציפיים של עובדים ישראליים, כמו למשל למנוע פגיעה בתעסוקה של ערבים ישראליים המועסקים בחקלאות. גם בהיבט זה, היכולת לשמור על האינטרסים הישראליים גדולה לאין שיעור בהעסקת עובדים פלסטיניים מאשר בהעסקת עובדים זרים, בשל היכולת של הגורמים המוסמכים להחליט בטווח הזמן המיידית על הפסקת העסקתם.

מעבר לכך, למהלך המוצע על ידנו יתרונות ספציפיים חשובים עבור ענפי הבנייה והחקלאות בישראל, כמפורט להלן.

יתרונות לענף הבנייה:

- פתרון לצרכים הדחופים של הענף: 5,000 עובדים באופן מיידית לעבודות הבניה הרטובות (טפסנות, ברזלנות, טייחות וריצוף), עבודות שישראלים לא מוכנים לעבוד בהן גם תמורת שכר גבוה במיוחד.
- יציבות במצבת כוח האדם והחזרת הביטחון לקבלנים צפויים להביא לגידול משמעותי בפעילות הענף, בנוסף לפעילות גם בענפים משלימים (חומרי בנייה, שירותים ועוד).
- נוכחות העובדים הפלסטיניים תאפשר צמצום משך הבנייה הממוצע של דירה בישראל מ-24 חודשים (לעומת 12.4 חודשים בשנת 1991).

אנו ממליצים לאפשר סדר גודל של 5,000 – 8,000 היתרים נוספים לענף הבנייה, אשר ימומשו באופן הדרגתי על פני השנים 2010–2011 – חלקם כתחליף לעובדים הזרים וחלקם תוספת נטו למספר העובדים בענף.

כל תוספת נטו של 1,000 עובדים בעבודות הרטובות צפויה ליצור תוספת בסדר גודל של כ-100 מיליון ש"ח לתוצר של ענף הבנייה, וכן תוספת גדולה של מקומות עבודה משלימים במקצועות בהם מועסקים ישראלים.

תוספת נטו כוללת בסדר גודל של כ-10,000 פועלים פלסטיניים לעבודות הרטובות במהלך השנים 2010 - 2011 צפויה לתרום סדר גודל של 1 מיליארד ש"ח לתוצר הישראלי, היינו תוספת של 1.5% לתוצר, וכן קרוב ל-10,000 מקומות עבודה נוספים לעובדים ישראליים.

יתרונות לענף החקלאות:

- פתרון לצרכים דחופים של ענף החקלאות: 3,000 עובדים פלסטיניים באופן מיידית לעבודות קשות בחממות ובגידולים עתירי עבודה שדה, שעובדים ישראליים אינם מוכנים להתמיד בהן לאורך זמן.
- בלימת התהליך המתמשך זה כמה שנים של צמצום ניכר בענפי חקלאות מסוימים המתאפיינים בעתירות גבוהה של עבודה קשה (לדוגמה גידולי פרחים מסוימים אשר חלק ניכר מהם עבר בשנים האחרונות לאפריקה ולמקומות נוספים).

- **אנו ממליצים לאפשר כניסה של כ-5,000 – 8,000 עובדים נוספים לענף החקלאות, אשר ימומשו באופן הדרגתי על פני השנים 2010 - 2011:** חלקם כעובדים קבועים (שמחליפים עובדים זרים), חלקם האחר כעובדים עונתיים. תוספת הדרגתית זאת תאפשר לייצב את מצבת העובדים בחקלאות בהתאם לצרכי הענף, באופן שיאפשר עבודה תקינה לאורך זמן, וכן תעניק לענף גמישות בהתאם לצרכים העונתיים. ייצוב וגמישות מצבת העובדים תעניק לחקלאים את הביטחון הנדרש לשם הגדלת הייצור והייצוא החקלאי, ותאפשר להביא תוך שנים ספורות לתוספת ייצוא חקלאי בסדר גודל של 100 – 200 מיליון דולר לשנה ולגידול בסדר גודל קרוב לזה בתוצר החקלאי (תוספת של כ- 0.5% לתוצר הישראלי).

ההיבט הביטחוני

- המערכת העוסקת במתן היתרי עבודה לעובדים פלסטיניים בישראל היא ממוסדת, מיומנת ורבת ניסיון. מערכת זאת מופעלת כיום על ידי משרד התמ"ת, בתאום ושת"פ מלא עם מערכות הביטחון.
- **הניסיון המצטבר של מערכת זאת הוא מצויין.** לאורך עשרות שנים, כולל בשנות השיא של האינתיפאדה, כמעט ולא בוצע פיגוע בו היו מעורבים פועלים פלסטיניים אשר נכנסו לישראל בהיתר.
- שלושת המעברים המשרתים את עיקר תנועת הפועלים הפלסטיניים (גלבו, שער אפרים ותרקומיה) מאורגנים ומנוסים, ומטפלים כיום ביעילות ובאופן מקצועי במעבר הפועלים הפלסטיניים דרכם. ההיקף המדוד וההדרגתי של הגידול במספר הפועלים הפלסטיניים יאפשר למעברים להיערך ולטפל ביעילות במספר גדול יותר של פועלים הצפויים לעבור בשעות העומס.

ההיבט המדיני

המהלך המוצע בנייר עמדה זה, על היתרונות הגדולים שהוא יביא לכלכלה הפלסטינית ולרווחת הפלסטינים תושבי הגדה המערבית, עולה בקנה אחד עם מדיניותה הנוכחית של ממשלת ישראל בראשותו של בנימין נתניהו, אשר קרא בעבר לקידום תפישת "השלום הכלכלי". המהלך יביא לשיפור במצב הרווחה ואיכות החיים של תושבי הגדה המערבית, וככזה, הוא צפוי להתקבל בברכה על ידי הקהילה הבינ"ל ולשרת את צרכי ההסברה הישראליים.

היתרונות לכלכלה הפלסטינית ולרווחת האוכלוסייה הפלסטינית

ההשפעה הכוללת של העסקת 25,000 פועלים פלסטיניים נוספים בישראל צפויה להיות משמעותית מאוד:

- **גידול תוצר בסדר גודל של 5%**
 - **הפחתת ישירה ועקיפה של האבטלה בסדר גודל של מעל 5%** (לצד מעבר של עובדים מעבודות חלקיות ברמת השתכרות נמוכה מאוד לעבודה בהיקף מלא וברמת שכר גבוהה יותר – דבר שאינו משתקף בנתוני האבטלה אך תורם תרומה נוספת לתוצר).
- מן ההיבט החברתי, ההשפעה הצפויה גדולה לא פחות.**

השכר הממוצע לפועל פלסטיני בישראל, על פי נתוני הפלסטינים, נכון לאמצע 2009, היה 146 ש"ח ליום עבודה. השכר הגבוה ביותר נרשם בענף הבנייה (155 ש"ח ליום בממוצע) והנמוך ביותר בחקלאות (96 ש"ח ליום). מספר ימי העבודה הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא 20 ימי עבודה בחודש, ולפיכך השכר החודשי הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא בסדר גודל של 3,000 ש"ח.

שכר יומי זה גבוה ב- 70% מהשכר היומי לעובד בתוך שטח הגדה המערבית וב- 130% מהשכר הממוצע בעזה (87 ש"ח ליום ו- 64 ש"ח ליום בהתאמה).

על פי חישוב זה, כל עובד פלסטיני נוסף בישראל יכניס כ- 36,000 ש"ח לשנה בממוצע - שווה ערך לכמעט כפול מההכנסה השנתית הממוצעת של עובד פלסטיני בגדה המערבית). **במקרים רבים, הכנסה זאת מכפילה את ההכנסה המשפחתית הכוללת של משק הבית ומזניקה את היכולת הכלכלית של המשפחה המורחבת כולה.**

העסקה של 25,000 פועלים נוספים בישראל תגרום **להעלאה משמעותית ברמת ההכנסה לנפש ורמת החיים האישית והמשפחתית של מעל 250,000 נפש – מעל 10% מאוכלוסיית הגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים)**, בעיקר מהשכבות החלשות יותר.

הערה: השכר הנ"ל, כפי שמדווח ע"י הלמ"ס הפלסטיני משקף דיווח חסר. המעסיק הישראלי מחויב לשלם שכר מינימום. לפיכך, שכר המינימום לחודש לעובדים יומיים הוא קרוב ל- 3,600 ש"ח. בתוספת ההפרשות הסוציאליות, עלות השכר למעסיק עולה על 4,000 ש"ח לחודש לעובד.

לסיכום

מתן היתרי עבודה בהיקף המוצע יאפשר להגיע תוך שנתיים להחלפה כמעט מלאה של הפועלים הזרים בפועלים פלסטיניים. מעבר לכך, התוספת נטו המוצעת לעיל של עובדים פלסטיניים לענפי הבנייה והחקלאות בישראל תשחרר צווארי בקבוק הפוגעים בפעילות התקינה של שני הענפים הללו, ותאפשר גידול תוצר של כ- 2% ותוספת של כ- 10,000 מקומות עבודה משלימים לישראלים.

תוכן העניינים

3	עיקרי הדברים
8	תוכן העניינים
9	נתוני רקע: שוק העבודה הפלסטיני ופועלים פלסטיניים בישראל
12	נקודת המבט הישראלית
18	נקודת המבט הפלסטינית
20	הפתרון האופטימאלי מבחינת ישראל - תוספת מדודה וממוקדת של עובדים פלסטיניים לענפי הבנייה והחקלאות
22	רשימת מקורות
23	ראיונות

נתוני רקע: שוק העבודה הפלסטיני ועובדים פלסטיניים בישראל

שוק העבודה הפלסטיני: כוח העבודה, תעסוקה, אבטלה

האוכלוסייה הפלסטינית מונה כיום מעל 4 מיליון נפש, מעט יותר מ- 2.5 מיליון בגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים – מחוז ירושלים הפלסטיני), ומעט יותר מ- 1.5 מיליון ברצועת עזה.³ האוכלוסייה הפלסטינית צעירה מאוד, כמחציתה מתחת לגיל 15 (גיל העבודה לפי הגדרות PCBS). המשמעות של מבנה גילאים צעיר זה, מבחינת שוק העבודה, הוא מספר גדול מאוד של צעירים בכל שנתון המגיע בשנים האחרונות (ויגיע בשנים הקרובות) לגיל העבודה. על פי נתוני PCBS, סך הגידול נטו של האוכלוסייה בגיל העבודה הוא בסדר גודל של 80,000 לשנה. התוצאה: האוכלוסייה הפלסטינית בגיל העבודה גדלה בכ- 70% מאז שהוקמה הרשות הפלסטינית בשנת 1994, ומסתכמת כיום ב- 2.3 מיליון, מזה קרוב ל- 1.5 מיליון בגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים) וכ- 800,000 ברצועת עזה.⁴

בנוסף, שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה הפלסטינית (מעל גיל 15) בכוח העבודה⁵ נמצא בתהליך מתמיד של גידול: משיעור ממוצע של פחות מ- 35% בשנות השבעים, ל- 38% בחצי השני של שנות השמונים, 42%-40% בשנים 2003-2007 ו- 45% בשנת 2009 (בגדה המערבית: 47.5% בשנת 2009, בעזה שיעור נמוך הרבה יותר).⁶

התוצאה: כוח העבודה הפלסטיני, אשר מנה כחצי מיליון נפש בשנת 1994 הכפיל עצמו במהלך 15 השנים האחרונות ומונה כיום (נתוני אמצע 2009) מעט מעל מיליון, מזה כ- 700,000 בגדה המערבית.

³ הניתוח בפרק זה מתבסס בעיקרו על נתוני הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה – להלן PCBS

⁴ מקור: PCBS סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוח 1

⁵ שיעור ההשתתפות בכח העבודה = אחוז מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה המחפשים עבודה. הגידול בשיעור ההשתתפות נובע במידה רבה משיעור גבוה יותר של נשים הרוכשות השכלה אקדמית ומבקשות להשתלב בשוק העבודה. לפי נתוני סקר כוח העבודה הנ"ל שיעור ההשתתפות של נשים בעלות השכלה גבוהה (13 שנות לימוד ומעלה) הוא קרוב ל- 50% - פי חמישה משיעור ההשתתפות הממוצע של נשים בעלות השכלה של 0-12 שנות לימוד. שיעור ההשתתפות הכולל של בעלי השכלה גבוהה (נשים וגברים) הוא כ- 60%, בהשוואה לכ- 40% בממוצע אצל בעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד.

⁶ המקור לנתונים עד 1994 – הלמ"ס הישראלי, מ- 1994 – PCBS – לוחות שונים וכן סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוח 1

שיעור המובטלים מכלל כוח העבודה, אשר הגיע בתקופת השיא של האינתיפאדה (2002) עד 40%, ירד בהדרגה בשנים האחרונות (בגדה המערבית): סביב 30% בשנים 2003 - 2004, סביב 25% בשנים 2005 - 2007, ועד 21% באמצע 2009.⁷

עם זאת, בהתחשב במספר הגדול של צעירים הממשיכים להצטרף כל שנה לכח העבודה, הכלכלה הפלסטינית צריכה להמשיך ולייצר 30,000 - 40,000 מקומות עבודה חדשים כל שנה עבור הגדה המערבית בלבד כדי לשמר את שיעור האבטלה הנוכחי (שיעור גבוה מאוד של כ- 20%, כאמור).

תעסוקת פועלים פלסטיניים בישראל: היקפים והתפתחות

בשנות השלטון הישראלי היה לעבודת פועלים פלסטיניים בישראל משקל עצום בכלכלה ובתעסוקה הפלסטינית.

לאורך תקופה של כעשרים שנה, מאמצע שנות השבעים ועד שנת 1993, העבודה בישראל היוותה כשליש מכלל התעסוקה הפלסטינית. בין השנים 1990 - 1992, לדוגמה, מספרם של העובדים הפלסטיניים בישראל היה בין 100 - 115 אלף, בהשוואה לכ- 200 אלף מועסקים בסה"כ בתוך שטחי הגדה המערבית ועזה.⁸

בשנים הראשונות לקיום הרשות הפלסטינית הייתה ירידה משמעותית במספר הפועלים הפלסטיניים בישראל (במיוחד בשנות הפיגועים הקשים של 1995 - 1996), אך לקראת סוף שנות התשעים נרשמה עליה תלולה, ובשנים 1999 - 2000 (עד פרוץ האינתיפאדה בסוף ספטמבר 2000) גדל מספרם שוב מעל 100,000.

בסוף שנת 2000 הופסקה כמעט לחלוטין ההעסקה של פועלים פלסטיניים בישראל (למעט ממזרח ירושלים). בשנים האחרונות, עם שיפור מצב הביטחון בגדה המערבית, חודשה העסקת פועלים פלסטיניים מאזור זה בישראל, ותמונת המצב נכון לאמצע 2009 היא כדלהלן:

- סה"כ מספר הפועלים הפלסטיניים המועסקים בישראל ובישובים הישראליים בגדה המערבית, על פי הנתונים הישראליים, הוא 48,000, מהם 26,000 בשטח ישראל והשאר בישובים הישראליים בגדה המערבית (כולל אזורי תעשייה ישראליים בגדה המערבית).⁹
- נתונים אלו נתמכים גם על ידי נתוני סקר כוח העבודה של הרשות הפלסטינית. נתונים אלו מצביעים על 49,000 עובדים פלסטיניים בישראל ובישובים הישראליים בגדה המערבית באמצע 2009.¹⁰

⁷ חישוב לפי "הגדרה מרחיבה" המחשיבה כמובטל גם מי שחיפש בעבר עבודה אך "התיאש" וחדל מלחפש עבודה באופן אקטיבי. לפי הגדרה מצמצמת יותר (הגדרת ארגון העבודה הבינלאומי ILO - המחשיבה כמובטל רק מי שממשיך לחפש עבודה באופן אקטיבי) שיעור האבטלה בגדה המערבית ירד באמצע 2009 עד ל- 16%. מקור: PCBS - לוחות שונים וכן סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוח 2

⁸ מקור: מחושב מתוך נתוני למ"ס ישראל.

⁹ מדינת ישראל, דו"ח לוועידת המדינות התורמות לרש"פ בניו יורק, ספטמבר 2009

- העובדים הנ"ל (כולם מהגדה המערבית) היוו 9% מסה"כ מספר המועסקים הפלסטיניים תושבי הגדה המערבית, ו- 6.6% מסה"כ המועסקים הפלסטיניים (כולל עזה).

בנטרול העובדים הפלסטיניים בישובים הישראלים בתוך הגדה המערבית, העבודה בישראל גופא תרמה כ- 5% מכלל התעסוקה בגדה המערבית וכ- 3% מסה"כ התעסוקה הפלסטינית (כולל עזה).

לפי ההערכות הישראליות, מספרם של העובדים הפלסטיניים הלא חוקיים בעובדים בישראל אינו גבוה. על פי דו"ח הועדה הבין-משרדית בנושא עובדים לא ישראליים משנת 2007 (ועדת אקשטיין), סה"כ מספר העובדים הפלסטיניים הלא חוקיים נאמד ב- 7,000 בלבד, בהשוואה ל- 102,000 עובדים זרים לא חוקיים.¹¹

ניתוח לפי הנפות השונות בגדה המערבית מלמד כי למעט כמה נפות בהן יש משקל מיוחד לתעסוקה הפלסטינית בישובים ובאזורי התעשייה הישראלים בתוך שטחי הגדה המערבית (נפת יריחו הכוללת את בקעת הירדן, וכן נפות סלפית וקלקיליה), התעסוקה בישראל מתחלקת באופן שוויוני יחסית בין כלל האזורים בגדה המערבית.¹² קרוב ל- 60% מהעובדים הפלסטיניים בעובדים בשטח ישראל מועסקים בענף הבנייה, רבע בחקלאות, כ- 10% בתעשייה והיתר בשאר הענפים.¹³

תעסוקת פלסטיניים בישראל: שכר, תנאי העסקה והסדרים מנהליים

השכר הממוצע לפועל פלסטיני בישראל, על פי הנתונים הפלסטיניים, נכון לאמצע 2009, היה 146 ש"ח ליום עבודה. השכר הגבוה ביותר נרשם בענף הבנייה (155 ש"ח ליום בממוצע) והנמוך ביותר בחקלאות (96 ש"ח ליום). מספר ימי העבודה הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא 20 ימי עבודה בחודש, ולפיכך השכר החודשי הממוצע של עובד פלסטיני בישראל הוא בסדר גודל של 3,000 ש"ח.¹⁴ שכר יומי זה גבוה ב- 70% מהשכר היומי לעובד בתוך שטח הגדה המערבית וב- 130% מהשכר הממוצע בעזה (87 ש"ח ליום ו- 64 ש"ח ליום בהתאמה).

הערה: השכר הנ"ל, כפי שמדווח בסטטיסטיקה הפלסטינית משקף דיווח חסר.

כאמור בהמשך, תנאי העסקה בישראל של עובד פלסטיני חוקי זהים, מבחינת חוקי העבודה, לתנאים של

¹⁰ מקור: PCBS סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוח 30, בניטרול תושבי מזרח ירושלים המופיעים בשורה נפרדת בלוח.

¹¹ דו"ח הועדה לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראליים, ספטמבר 2007, עמ' 31, לוח 4-א'.

¹² מקור: PCBS סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוח 20

¹³ דו"ח ועדת אקשטיין, שם, וכן נתונים עדכניים מהתאחדות הקבלנים.

¹⁴ מקור: PCBS סקר כוח עבודה שוטף, רבעון שני 2009, לוחות 33, 36. נתונים אלו תואמים את סדר הגודל של הנתונים הישראליים, כפי שמדווחים על ידי המעסיקים ליחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת, בניכוי ההפרשות המנוכות משכרם על פי החוק.

עובד ישראלי. לפיכך, המעסיק הישראלי מחויב לשלם שכר מינימום, המגיע כיום כ- 178 ש"ח ליום. שכר המינימום לחודש לעובדים יומיים, לפי 20 ימי עבודה בחודש כמדווח בסטטיסטיקה הפלסטינית, הוא קרוב ל- 3,600 ש. כאשר מוסיפים לכך את ההפרשות הסוציאליות כמתחייב בחוק הישראלי, עלות השכר למעסיק עולה על 4,000 ש לחודש (שכר המינימום לעובד חודשי הוא 3,850 ש לחודש, והעלות הכוללת למעסיק היא מעל 4,500 ש).

העסקת עובדים פלסטיניים (חוקיים) בישראל מוסדרת באמצעות מערכת ממוסדת, מיומנת ובעלת ניסיון של עשרות שנים, של מיון ואישור עובדים פלסטיניים לצורך מתן היתרי עבודה בישראל. מערכת זאת מופעלת כיום במסגרת משרד התמ"ת, בתאום ושת"פ מלא עם מערכות הביטחון.

תנאי ההעסקה בישראל של עובד פלסטיני חוקי זהים, מבחינת חוקי העבודה, לתנאים של עובד ישראלי (שכר מינימום, ביטוח לאומי, פנסיה, דמי מחלה, חופשה וכד'). העסקתו מוסדרת מול המעביד באמצעות יחידת הסמך לעובדים זרים במשרד התמ"ת והוא זכאי גם להגנת הסתדרות העובדים הכללית (כנגד מס ארגון המנוכה משכרם של כל העובדים הפלסטיניים החוקיים). מנגנון המיון והטיפול הנ"ל עוקב אחר העסקתם של העובדים הפלסטיניים, דואג לכך שהעובדים הפלסטיניים המורשים מועסקים על פי חוקי העבודה המחייבים ובהתאם לאמות המידה המקובלות במערכת הבינ"ל, לרבות עמידה מלאה בדרישות של OECD.

שלושת המעברים המשרתים את עיקר תנועת הפועלים הפלסטיניים (גלבו, שער אפרים ותרקומיה) מאורגנים ומנוסחים, ומטפלים כיום ביעילות ובאופן מקצועי במעבר היומי של העובדים הפלסטיניים דרכם. ניתוח נתוני המעבר של עובדים במעברים כיום, מול הקיבולת של המעברים, מלמד כי המעברים הללו יכולים לשרת כמות נוספת של מעל 5,000 פועלים ליום במסגרת היערכותם הנוכחית, ומעל 5,000 נוספים בהתאמות קלות יחסית (ראה להלן).

נקודת המבט הישראלית

צרכי המשק הישראלי והיבטים כלכליים

קיימת הסכמה כללית בישראל כי האינטרס הלאומי הכולל מחייב צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים המועסקים בישראל – הן העובדים החוקיים, ויותר מכך הבלתי חוקיים. הסכמה כללית זאת באה לידי ביטוי, בין השאר, במדיניות ממשלתית נוקשה הננקטת בשנים האחרונות לגבי מתן היתרים להבאת עובדים זרים לישראל.

כתוצאה מכך, ענפי הבנייה והחקלאות סובלים כבר זמן רב מחוסר כרוני בעובדים בתחומים מסוימים, בהם עובדים ישראליים אינם מוכנים לעבוד, דבר היוצר נזק כבד בענפים אלו.

בענפי התעשייה והאירוח לעומת זאת מספר העובדים הזרים החוקיים נמוך מאוד ממילא, וחלק ניכר מהם מומחים. מעבר לכך, גם לדעת ראשי הענפים הללו עובדים פלסטיניים אינם מהווים כיום פיתרון מעשי לצרכי התעסוקה בהם.

בענף התעשייה אופי העבודה והשכר הגבוה יחסית מאפשרים העסקה של ישראלים ואין לענף צורך של ממש בעובדים פלסטיניים.

בענף האירוח (בעיקר במלונאות) יש צורך בעובדים בלתי מיומנים בשכר נמוך, ויש עבודות בהם עובדים ישראלים אינם מוכנים לעבוד. אולם גם לדעת ראשי הענף, עובדים פלסטיניים אינם יכולים להוות פתרון.

לפיכך, איננו מתייחסים לענפים אלו בנייר עמדה זה. כמו כן איננו מתייחסים לתחום הסיעוד. תחום זה הוא כנראה היחיד בו אין תחליף לעובדים הזרים.

אנו סבורים כי למרות שיתכן וניתן לצמצם במידה מסוימת את מספר העובדים הלא-ישראלים, ענפים אלו זקוקים להיקף מינימאלי מסוים של עובדים לא ישראלים כדי לתפקד באופן נאות ולממש את הפוטנציאל הכלכלי שלהם. ענפי החקלאות והבנייה בישראל זקוקים באופן מיידי לכ - 8,000 עובדים (זרים או פלסטיניים) בתחומים הבאים בהם אין אפשרות מעשית לקלוט עובדים ישראלים:

- בענף הבנייה נדרשים בדחיפות כ- 5,000 עובדים לעבודות הבנייה הרטובות (טפסנות, ברזלנות, טייחות וריצוף), עבודות שישראלים לא מוכנים לעבוד בהן גם תמורת שכר גבוה במיוחד.
- בתחום החקלאות, קיים צורך דחוף בסדר גודל של כ- 3,000 עובדים, לעבודות קשות בחממות ובגידולים עתירי עבודה שדה קשה, אשר ישראלים אינם מוכנים להתמיד בה לאורך זמן.

ענף הבנייה:

המחסור המתמשך בעובדים לעבודות הרטובות הביא להארכת משך הבנייה של דירה בישראל מ- 12.4 חודשים בשנת 1991 לכ- 24 חודשים בשנים האחרונות, וכן לצמצום הפעילות בענף. קבלנים נרתעים מלקיחת פרויקטים בשל אי-ודאות באשר ליכולתם לבצע את הפרויקטים ולעמוד בלוחות זמנים, עקב המחסור בעובדים¹⁵.

לפיכך, מעבר לצרכים הדחופים הנ"ל, יש צורך לאפשר לקבלנים מענה גמיש ומהיר לצרכי כוח האדם שלהם במקצועות הקריטיים של העבודות הרטובות, כדי לאפשר חזרה לפעילות תקינה של ענף הבנייה. לשם כך אנו ממליצים לאשר תוספת של 5,000 – 8,000 פועלים פלסטיניים, במהלך 2010 - 2011, אשר גם יחליפו בהדרגה חלק מהעובדים הזרים המועסקים עדיין בענף הבנייה.

החזרת הענף למצב של יציבות במצבת כוח העבודה והחזרת הביטחון לקבלנים כי יוכלו לעמוד בלוחות הזמנים של פרויקטים שייקחו על עצמם, צפויים להביא לגידול משמעותי בפעילות הענף ולמיצוי היכולות

¹⁵ מסמכים שונים של התאחדות הקבלנים במהלך 2008 ו- 2009

שלו לצמוח ולייצר תעסוקה וביקושים גם לענפים המשלימים ומזינים אותו (חומרי בנייה, שירותים מקצועיים לענף הבנייה ועוד).
כל תוספת נטו של 1,000 עובדים בעבודות הרטובות צפויה ליצור תוספת בסדר גודל של 100 מיליון ש"ח לתוצר של ענף הבנייה, וכן תוספת גדולה של מקומות עבודה משלימים במקצועות בהם מועסקים ישראלים.

לפיכך, **תוספת נטו** בסדר גודל של 10,000 פועלים פלסטיניים לעבודות הרטובות במהלך השנים 2010 – 2011 צפויה לתרום סדר גודל של מיליארד ש"ח לתוצר הישראלי, היינו תוספת של קרוב ל- 1.5% לתוצר, וכן קרוב ל- 10,000 מקומות עבודה נוספים לעובדים ישראלים.
הפחתת משך הבנייה של דירות (חזרה הדרגתית מהמשך הנוכחי של 24 חודש לממוצע של 12 חודש כפי שהיה בתחילת שנות ה-90) תבטא כמובן גם בהפחתת עלויות המימון ועלויות הבנייה האחרות ותאפשר אולי גם הפחתה או האטת העלייה במחירי הדירות.

ענף החקלאות:¹⁶

מעבר לצרכים הדחופים הנ"ל, יש צורך להביא לבלימת התהליך המתמשך זה כמה שנים של צמצום ניכר בענפי חקלאות מסוימים המתאפיינים בעתירות עבודה (לדוגמה גידולי פרחים מסוימים אשר חלק ניכר מהם עבר בשנים האחרונות לאפריקה ולמקומות נוספים).
לשם כך אנו ממליצים לאפשר תוספת של 5,000 – 8,000 עובדים פלסטיניים לענף החקלאות, כאשר ההיתרים יינתנו באופן הדרגתי על פני השנים 2010 – 2011: חלק מהתוספת יהיה כתחליף לעובדים זרים, חלקה האחר עובדים עונתיים וחלקם תוספת נטו למספר העובדים הקבועים בענף.
תוספת הדרגתית זאת תאפשר לייצב את מצבת העובדים בחקלאות בהתאם לצרכי הענף, באופן שיאפשר עבודה תקינה לאורך זמן, וכן תעניק לענף גמישות בהתאם לצרכים העונתיים.
ייצוב וגמישות מצבת העובדים יעניקו לחקלאים את הביטחון הנדרש לשם הגדלת הייצור והייצוא החקלאי, ויאפשרו להביא תוך שנים ספורות לתוספת ייצוא חקלאי בסדר גודל של 100 – 200 מיליון דולר נוספים לשנה ולגידול בסדר גודל קרוב לזה בתוצר החקלאי (תוספת של כ- 0.5% לתוצר הישראלי).

*החלפת עובדים זרים בפלסטינים תאפשר גם יישום מהיר ואפקטיבי של ההמלצות הועדה הבין-משרדית לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים ("ועדת אקשטיין" - בדו"ח המעודכן שלה מינואר 2010 העוסק בתחום החקלאות).
הועדה ממליצה על מדיניות חדשה לגבי העסקת עובדים שאינם ישראלים, בהתאם למתכונת*

¹⁶ מתבסס על ראיונות כמפורט בנספח וכן על ניתוח נתוני התפוקה החקלאית והייצוא החקלאי

ולתוכניות העסקה המקובלות במדינות OECD. תוכניות אלו מאפשרות הכנסת עובדים זרים לתקופות קצרות, בהתאם לצרכים עונתיים ונקודתיים, ותוך הבטחת הזמניות של שהיית העובד הזר.

מסמך מדיניות של ה-OECD ממליץ למדינות המפותחות לקבוע מדיניות ותוכניות העסקה המתמודדות באופן ממוקד עם הצרכים הספציפיים של המשק המקומי בתחומים בהם נדרשים עובדים זרים ברמות הנמוכות (low-skilled workers). זאת, תוך הפעלת מנגנוני בקרה ואכיפה למניעת תחרות עם העובדים המקומיים.

מתכונת ההעסקה של עובדים פלסטיניים בישראל תואמת באופן מיטבי את הגישה הזאת ואת המדיניות המוצעת על ידי ועדת אקשטיין. ככל שתהיה החלפה מהירה ומלאה יותר של עובדים זרים בפלסטינים, יהיה ניתן להתקדם באופן מלא ומהיר יותר במתווה המוצע על ידי ועדת אקשטיין.¹⁷

הסדרים מנהליים וביטחוניים לגבי עובדים פלסטיניים המועסקים בישראל

העסקת עובדים פלסטיניים (חוקיים) בישראל מוסדרת כאמור באמצעות מערכת ממוסדת, מיומנת ובעלת ניסיון של עשרות שנים, העוסקת במיון ואישור עובדים פלסטיניים לצורך מתן היתרי עבודה בישראל. מערכת זאת מופעלת כיום במסגרת משרד התמ"ת בתאום ושת"פ מלא עם מערכות הביטחון הרלבנטיות. הניסיון המצטבר של מערכת זאת, מן ההיבט הביטחוני, הוא מצויין, ברמה של כמעט אפס תקלות. לאורך עשרות שנים כמעט ולא היה אף פיגוע בו היו מעורבים פועלים פלסטיניים אשר עבדו בישראל בהיתר.

על פי שיטת העבודה של המערכת, מתן ההיתרים להעסקת עובדים פלסטיניים נעשה מול בקשות ספציפיות של מעסיקים. המערכת בודקת כל בקשה לגופה מול מערכות הביטחון וכוללת גם שורה של אמצעים מנהליים וטכנולוגיים – הן לבקרה ביטחונית שוטפת על הפועל המחזיק בהיתר והן לבדיקה מדוקדקת של הפועל בכל כניסה וכניסה שלו לשטח ישראל.

כאמור, המעברים המשרתיים את תנועת הפועלים יכולים לשרת כמות נוספת של מעל 5,000 פועלים ליום במסגרת היערכותם הנוכחית, וכ- 5,000 פועלים נוספים בהתאמות קלות יחסית.

¹⁷ ראה דו"ח ועדת אקשטיין לתחום החקלאות, ינואר 2010 (מקור מס' 2 ברשימת המקורות): המלצות הועדה עמ' 10, 25, המתווה הרב שנתי המוצע להפחתת מספר העובדים הזרים עמ' 12, 15, וכן תאור תוכניות העסקה במדינות OECD עמ' 21-23. ראה גם מסמך OECD (מקור 3 ברשימת המקורות) עמ' 3

מעבר להיקף זה, יהיה צורך ללוות את המשך הגידול בהיקף כניסת פועלים פלסטיניים בהיערכות מתאימה במעברים.

ההיקף המדוד וההדרגתיות של הגידול במספר הפועלים הפלסטיניים, כפי שמוצע על ידנו בנייר עמדה זה, יאפשרו למעברים להיערך ולטפל ביעילות בהיקף הגדול יותר של פועלים שיעברו בשעות העומס. התאום הקיים בין המערכות בתחום זה, הניסיון הרב שנצבר וכן המיומנות והמקצועיות שנרכשו בשנים האחרונות על ידי רשות המעברים במשרד הביטחון, יסייעו מאוד להתגבר גם על עומסים נקודתיים העלולים להיווצר במעבר זה או אחר.

היבט נוסף הראוי להישקל בהקשר זה הוא הרחבה מדודה וממוקדת במתן היתרי לינה לחלק מהפועלים הפלסטיניים העובדים בישראל, בעיקר בתחום החקלאות. מספר היתרי הלינה הניתנים כיום לפועלים פלסטיניים בתחום החקלאות מגיע עד ל-3,000, בעיקר בעונת השיא של מסיק הזיתים.

היתרונות בהעסקת פועלים פלסטיניים מול עובדים זרים

רבים מהעובדים הזרים אשר הגיעו לעבודה בישראל נשארו בישראל שנים ארוכות ויצרו עם השנים בעיות חברתיות קשות.

לאחר הגעתו של עובד זר לישראל אין דרך מעשית לפקח עליו, רבים מהעובדים הזרים עוזבים עם הזמן את מקום העבודה אשר בגינו קיבלו היתר להיכנס לישראל ומצטרפים לאוכלוסייה הגדולה של עובדים זרים לא-חוקיים.

ההיקף הגדל של הבעיה וההשלכות החברתיות הקשות שלה הביאו את ממשלת ישראל לנקיטת מדיניות שמטרתה צמצום משמעותי במספר העובדים הזרים בישראל והפחתת מספר היתרי העבודה החדשים לעובדים זרים – עד למינימום האפשרי.

הפועלים הפלסטיניים, לעומת זאת, אינם יוצרים בעיה חברתית, חוזרים לביתם בגדה המערבית בסיומו של כל יום עבודה, ונתונים לפיקוח יומיומי מתמיד באמצעות המערכת שתוארה לעיל.

הבעיה העיקרית הקשורה בהעסקת פועלים פלסטיניים היא הסיכון הביטחוני.

כפי שצויין לעיל, סיכון זה מנוטרל באופן מיטבי על ידי מערכת הסינון והבקרה המנוסה והיעילה אשר התפתחה והשתכללה במהלך עשרות שנות הניסיון שנצברו, וכאמור, ניסיון העבר בהקשר זה מצביע על תוצאות מצוינות.

הפועלים הפלסטיניים אינם נופלים מהעובדים הזרים במקצועיותם ובנכונותם לעבודה קשה במקצועות הנ"ל בתחומי הבנייה והחקלאות, ובתחומים מסוימים (במיוחד במקצועות הבנייה הרטובים) אף עולים על העובד הזר.

בהקשר זה חשוב לציין כי בשונה מהעובדים הזרים אשר המעביד אינו יכול לבחור ולמייין על בסיס אישי,

העובד הפלסטיני נשכר על ידי המעביד על בסיס התאמה אישית וספציפית לעבודה הנדרשת, ובמקרים לא מעטים מתפתחים יחסי עבודה ארוכי-שנים, אשר במסגרתם תרומתו ותפוקתו של העובד הפלסטיני גבוהים בהרבה מזה של העובד הזר.

ליתרונות הנ"ל יש לצרף גם יתרון כלכלי. הפועל הפלסטיני משתמש בהכנסותיו בעיקר לרכישת בישראל – הן ישירות על ידי צריכת שירותים ומוצרים בישראל גופא, והן בעקיפין על ידי רכישת מוצרים ישראלים המיובאים לגדה המערבית (כשלושה רבעים מכלל הייבוא לגדה המערבית מקורו בישראל), בעוד שהעובד הזר שולח חלק ניכר משכרו הביתה ע"מ לסייע בפרנסת משפחתו שם.

יתרון נוסף, הקשה יותר למדידה אך בעל השפעה חיובית לטווח הארוך, הוא היחשפות חיובית לישראל של שכבה גדולה מקרב הדור הצעיר ברשות הפלסטינית, והיכרות קרובה עם צדדים אזרחיים מגוונים של ההווייה והחברה הישראלית, לרבות יצירת קשרי קרבה אישיים וכד' – כפי שהיה בקרב דורות קודמים של פלסטינים.

העסקת עובדים פלסטיניים מול פגיעה אפשרית בהעסקת ישראלים

חשוב לציין כי לא כל הגורמים הכלכליים המקצועיים מסכימים לניתוח המובא לעיל לגבי ענפי הבנייה והחקלאות.

העמדה של משרד האוצר ובנק ישראל, כפי באה לידי ביטוי הן בראיונות שערכנו והן בדו"חות שונים, היא כי במידה והממשלה תנקוט מדיניות עקבית של מניעת אישורי העסקה לעובדים לא ישראלים (זרים או פלסטינים) בענפי הבנייה והחקלאות, המעסיקים יתאימו את מבנה הפעילות בענפים אלו למצב זה.

על פי גישה זאת, המעסיקים בענפים אלו יכולים במהלך הדרגתי להעלות את השכר במקצועות הקשים הללו לרמה שתמשוך גם ישראלים לתעסוקה יציבה לאורך זמן, ולהגיע בסופו של תהליך לשיווי משקל ברמת שכר גבוהה יותר, באופן כזה שהפגיעה בפעילות לא תהיה משמעותית.

במהלך השנים האחרונות נעשו כמה וכמה ניסיונות למשוך ישראלים לעבודות הקשות בענפי הבנייה והחקלאות: העבודות הרטובות בבנייה (טפסנות, ברזלנות, טייחות וריצוף) והעבודה הידנית הקשה בחקלאות - בחממות (עבודה רצופה ואינטנסיבית בחום ובתנאים הקשים השוררים בתוך החממה), בעבודות הקטיפה וכד'. כל הניסיונות הללו נכשלו.

הניסיון המצטבר מלמד כי עובדים ישראלים לא התמידו בעבודות אלו, אף בשכר גבוה יותר מאשר עובדים זרים או פלסטיניים, ואין אפשרות מעשית להסתמך על עובדים ישראלים בעבודות אלו. בענף החקלאות קשה מאוד לקלוט עובדים ישראלים לעבודות הנ"ל, ועובדים שנקלטו אינם מתמידים. בענף הבנייה, למרות הצעות מפתות והשקעה גדולה בהכשרה מקצועית, העובדים הישראלים לא התמידו בעבודות הרטובות, כאשר חלקם הגדול עבר לעבודות נוחות יותר בבנייה או עזב את הענף.

המשמעות מבחינת המעסיקים: **בחקלאות** אובדן יכולים בקטיף (אשר צריך להתבצע במהירות וברציפות ותוך פרק זמן קצר) ואי-יכולת לתכנן מהלך עבודה סדיר, **ובבנייה** אי-עמידה בלוחות זמנים לביצוע פרויקטים ולאספקה של דירות.

המסקנה: עובדים ישראליים אינם מהווים חלופה מעשית לעובדים זרים בעבודות הנ"ל. החלופה היחידה המעשית הינה העובדים הפלסטיניים.

יתר על כן, כפי שצוין לעיל, תוספת של עובדים פלסטיניים (או זרים) בעבודות הנ"ל מייצרת תוספת גדולה של מקומות עבודה משלימים במקצועות בנייה וחקלאות בהם מועסקים ישראלים, וכן תעסוקה עקיפה בהיקף משמעותי.

למערכת מתן ההיתרים לפועלים הפלסטיניים יש היכולת לדאוג (באמצעות משרד התמ"ת) שיינתנו היתרים באופן שלא יפגע בתעסוקה של ישראלים – תוך דגש על מניעת פגיעה בתעסוקה של ערבים ישראלים.

חשוב להדגיש כי גם בהיבט זה, היכולת לשמור על האינטרסים הישראליים גדולה לאין שיעור בהעסקת עובדים פלסטיניים מאשר בהעסקת עובדים זרים. הגמישות והמיידיות של העסקת פלסטינים מאפשרים לבדוק באופן נקודתי כל בקשה ובקשה ולתת היתר ספציפי לכל עובד פלסטיני שהמעסיק מבקש להכניס לישראל, על בסיס בדיקה אמיתית ומקצועית של כישורי העובד הפלסטיני המסוים מצד אחד, ובדיקה נקודתית כי אכן אין זמינות של עובדים ישראליים בפועל למשרות המבוקשות.

כאמור, נמנענו מלהמליץ על מתן היתרים להעסקת פועלים פלסטיניים בענפים בהם עלולה להיווצר תחרות מול עובדים ישראליים – כמו ענפי המלונאות והאירוח או התעשייה (למעט חריגים מעטים ויוצאים מן הכלל). המלצתנו היא למקד את מתן ההיתרים בענפי הבנייה והחקלאות, במקצועות שפורטו לעיל, בהם אין תחרות אמיתית עם העסקת ישראלים.

נקודת המבט הפלסטינית

ההיבט הכלכלי

קיימת הסכמה כללית אצל כל הגורמים העוסקים בכלכלה הפלסטינית, כי גם מנקודת המבט הפלסטינית אין זה נכון לחזור לשיעור הגבוה של עובדים פלסטיניים במשק הישראלי, כפי שהיה ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000. יחד עם זאת, העבודה בישראל, בשיעור מדוד ובענפים מוגדרים כפי שמוצע לעיל, תואמת את האינטרס הכלכלי הפלסטיני – בוודאי בטווח המידי, אך גם לטווח הארוך יותר. התוספת המוצעת לעיל במספר הפועלים הפלסטיניים בישראל תביא לכך שכ- 7% מכלל המועסקים הפלסטיניים יועסקו בישראל (לא כולל תעסוקת פלסטינים ביישובים ישראלים בגדה המערבית).

שיעור זה הינו סביר בהשוואה בינלאומית מול משקים בעלי מאפיינים דומים למשק הפלסטיני, אינה פוגעת בפיתוח הכלכלי בתוך שטחי הגדה המערבית, ניתן לקיימה לאורך זמן, ויש בה יתרונות כלכליים חשובים מאוד למשק הפלסטיני. ההכרה ביתרונות כלכליים אלו משותפת לכל הגורמים העוסקים בכלכלה הפלסטינית – ישראלים ופלסטינים, וזו הייתה גם בקשתם של גורמי הממשלה הפלסטינית במהלך המו"מ שהתקיים עם ממשלת אולמרט במהלך שנת 2008.

תרומה לתוצר הפלסטיני: כאמור, כל עובד פלסטיני בישראל מייצר הכנסה של כ- 3,000 ש"ח במוצע לחודש (= 36,000 ש"ח לשנה). לפיכך, כל 5,000 עובדים פלסטיניים נוספים בישראל מייצרים הכנסה בסדר גודל של 180 מיליון ש"ח לשנה, השווים לכ- 1% של התוצר הפלסטיני.

תרומה לתעסוקה: בנוסף, הכנסות העובדים הפלסטיניים בישראל מהוות הזרקה משמעותית של כוח קנייה לכלכלה הפלסטינית המקומית, המתבטאת גם בתרומה עקיפה לתעסוקה המקומית. בהתחשב בכך, התרומה הישירה והעקיפה לתעסוקה הפלסטינית של כל 5,000 עובדים פלסטיניים נוספים בישראל, היא הפחתה של שיעור האבטלה בסדר גודל של מעל 1%.

ההשפעה הכוללת ברמה המאקרו-כלכלית של העסקת 25,000 פועלים פלסטיניים נוספים בישראל צפויה להיות משמעותית מאוד:

- **גידול תוצר בסדר גודל של 5%.**
- **הפחתה ישירה ועקיפה של האבטלה בסדר גודל של מעל 5% מכוח העבודה (לצד מעבר של עובדים מעבודות חלקיות ברמת השתכרות נמוכה מאוד לעבודה בהיקף מלא וברמת שכר גבוהה יותר – דבר שאינו משתקף בנתוני האבטלה, אך תורם לתוצר).**

היבט הרווחה החברתית

כל עובד פלסטיני בישראל מביא למשפחתו תוספת הכנסה בסדר גודל של 36,000 ש"ח לשנה במוצע. סכום זה הינו שווה ערך לכמעט שתי משכורות (שנתיות) ממוצעות של עובד פלסטיני בגדה המערבית. במקרים רבים, במיוחד ביישובים כפריים ובחלקים העניים יותר בגדה המערבית, הכנסה זו מכפילה ויותר את ההכנסה המשפחתית הכוללת של משק הבית ומזניקה את היכולת הכלכלית של המשפחה המורחבת כולה.

ההשפעה הכוללת של העסקת 25,000 פועלים פלסטיניים נוספים בישראל צפויה להיות משמעותית מאוד על רווחת האוכלוסייה, לרבות גידול משמעותי מאוד ברמת ההכנסה לנפש ורמת החיים האישית והמשפחתית של יותר מ- 250,000 נפש – סדר גודל של מעל 10% מאוכלוסיית הגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים), בעיקר מהשכבות העניות יותר באוכלוסייה.

העמדה הפלסטינית

העמדה הפלסטינית, כפי שבאה לידי ביטוי הן בעמדות של מרבית הגורמים הרשמיים והן בקרב מרבית אנשי המשק והכלכלה הפלסטיניים, היא כי לפחות בשנים הקרובות, שוק העבודה הישראלי הוא בעל חשיבות גדולה לכלכלה הפלסטינית. עם זאת, גם הגורמים הפלסטיניים מעדיפים כי כניסת עובדים פלסטיניים לישראל תהיה מבוקרת, בענפים ובהיקפים שיסייעו לפתרון בעיות האבטלה במגזרים ספציפיים (בעיקר עובדים לא מיומנים), אך לא ייצרו לחץ על שוק העבודה הפלסטיני בענפים בהם יש ביקוש פנימי מספיק לעובדים בתוך המשק הפלסטיני.

הערה לגבי עזה

במצבים מסוימים יש מקום לשקול היתרים בהיקף מוגבל גם לפועלים פלסטיניים מעזה. בהתחשב במצב הכלכלי הקשה במיוחד ברצועת עזה, התרומה של תעסוקה בישראל לתוצר, לתעסוקה, להכנסות משקי הבית ולרווחה ברצועת עזה יותר מאשר כפולה בהשוואה לשטחי הגדה המערבית.

הפתרון האופטימאלי מבחינת ישראל - תוספת מזודה וממוקדת של עובדים פלסטיניים לענפי הבנייה והחקלאות

בהתחשב במכלול הניתוח וההיבטים המובאים לעיל, אנו ממליצים להגדיל את המסגרת הכוללת של היתרי העבודה בישראל בסדר גודל של 25,000 פועלים פלסטיניים (משטחי הגדה המערבית) בשני שלבים:

- כ- 8,000 היתרי עבודה באופן מיידי – כמענה לצרכים דחופים של ענפי החקלאות והבנייה בישראל.
- 15,000 – 20,000 היתרים נוספים למימוש באופן הדרגתי בהמשך שנת 2010 ובשנת 2011 – כמענה לדרישות ספציפיות בענפי החקלאות והבנייה, תוך החלפה הדרגתית של עובדים זרים נוספים.

עם השלמת שני המהלכים הללו יגדל מספרם הכולל של העובדים הפלסטיניים בישראל (לא כולל עובדים פלסטיניים באזורי תעשייה ובישובים ישראלים בתוך שטחי הגדה המערבית) מסדר גודל של 25,000 כיום, לסדר גודל של 50,000. משקלם הכולל יהיה כ- 2% מכלל המועסקים במשק הישראלי, וכ- 7% מכלל המועסקים הפלסטיניים – שיעורים סבירים עבור שני המשקים גם יחד.

הגישה ההדרגתית והמדודה המוצעת, והגישה הפרטנית של המערכת המטפלת בהיתרי העבודה לפועלים הפלסטיניים, יאפשרו גם התייחסות פרטנית למצבים נקודתיים של פגיעה אפשרית בהעסקת ישראלים. במקרים אלו לא יינתן למעביד הספציפי היתר העסקה לעובדים פלסטיניים, אלא אם כן השתכנעה המערכת כי אכן אין אפשרות מעשית לגייס לעבודה המבוקשת עובדים ישראלים.

לסיכום:

הפועלים הפלסטיניים משמשים תחליף כמעט מלא לעובדים זרים בענפי החקלאות והבנייה (כפי ששימשו בעבר, לפני שנת 2000).

מתן היתרי עבודה בהיקף המוצע לעיל יאפשר להגיע במהלך 2010 - 2011 להחלפה של חלק מהעובדים הזרים אשר עדיין עובדים בחקלאות ובבנייה בעובדים פלסטיניים. מעבר לכך, התוספת נטו המוצעת לעיל של עובדים פלסטיניים לענפי הבנייה והחקלאות בישראל תשחרר צווארי בקבוק הפוגעים בפעילות התקינה של שני הענפים הללו, תאפשר גידול בתוצר של כ- 2% ותוספת של כ- 10,000 מקומות עבודה משלימים לישראלים.

מהלך זה יניב גם יתרונות גדולים לכלכלה הפלסטינית ולרווחת הפלסטינים תושבי הגדה המערבית, והוא עולה בקנה אחד עם מדיניותה של ישראל החותרת לקדם את "השלום הכלכלי" ואת הרווחה ואיכות החיים של תושבי הגדה המערבית.

מעבר לכך, החלטה ישראלית על הגדלה משמעותית במספר היתרי העבודה לפועלים פלסטיניים בישראל תתקבל בברכה ובהערכה על ידי הקהילה הבינ"ל באופן כללי, תשפר את דמותה הבינ"ל של ישראל, ותשרת את צרכי ההסברה שלה. מהלך זה יתרום גם למהלכים ישראלים ספציפיים כמו הדיונים של ישראל עם ה-OECD והאיחוד האירופי, מהלכים מול הרשות הפלסטינית ועוד.

רשימת מקורות

1. פרופ' צבי אקשטיין, יו"ר, דו"ח "ועדת אקשטיין" - הועדה הבין משרדית לעיצוב מדיניות בנושא עובדים לא ישראלים, ספטמבר 2007
2. פרופ' צבי אקשטיין, יו"ר, דו"ח הועדה הבין משרדית לעידוד תעסוקת ישראלים והקטנת מספר העובדים הזרים בחקלאות, ינואר 2010
3. OECD, International Migration Outlook: SOPEMI 2009; Summary, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/20/43176823.pdf>
4. משרד החוץ, ישראל, דו"ח ממשלת ישראל לועדת התאום של המדינות התורמות לרשות הפלסטינית, ספטמבר 2009
5. יצחק גל, הכלכלה הפלסטינית 2000 – 2009 (טיוטה שטרם פורסמה)
6. PCBS (Palestine Central Bureau of Statistics), www.pcbs.gov.ps : Labor Statistics, various tables; National Accounts Statistics; Labor Force Survey April – June 2009
7. למס, ישראל: חשבונות לאומיים – לוחות שונים
8. לשכת התעשייה והמסחר ישראל – פלסטין, עדכון בתפתחויות כלכליות בשטחי הרשות הפלסטינית, דצמבר 2009
9. התאחדות הקבלנים והבונים, ענף הבניה והתשתיות: סקירה 2008 ותחזית 2009 – 2011, מרץ 2009, וכן תזכירים שונים 2008 - 2009
10. מרכז פרס לשלום, ריכוז נתונים מסויר מעברים, ספטמבר 2009
11. משרד התמ"ת, יחידת הסמך לעובדים זרים, ריכוז הפרשות מעסיק וניכויי עובד לפי ענפים – לעובדי האוטונומיה, עדכון 01/08
12. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מדיניות התעסוקה בענף הבניין והשלכותיה על העבודה ועל העובדים בענף, ינואר 2009
13. World Bank, Palestinian Economic Prospects, June 2009
14. World Bank, West Bank and Gaza Update, July 2009
15. World Bank & IMF, Economic Monitoring Note and Macro Economic & Fiscal Assessment, April 2009
16. World Bank, A Palestinian State in Two Years: Institutions For Economic Revival, September 2009

ראיונות

שם	גוף	תפקיד
צבי אלון	מועצת הצמחים	יו"ר
גדי הורוביץ	מועצת הצמחים	מנהל ענף פירות
יצחק גורביץ'	התאחדות הקבלנים והבוטנים בישראל	סמנכ"ל ומנהל אגף כספים וכלכלה
שמואל צוראל	התאחדות המלונות בישראל	מנכ"ל
יואב בכר	התאחדות המלונות בישראל	סמנכ"ל משאבי אנוש
אלי פז	משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	סמנכ"ל בכיר לשעת חירום
דני קטריבס	התאחדות התעשיינים בישראל	מנהל אגף סחר חוץ וקשרים בינ"ל
מיכל פינקלשטיין	משרד האוצר	ראש מטה מנכ"ל
מיכל צוק	משרד האוצר	אגף תקציבים
עדי אשכנזי	המשרד לשת"פ אזורי	ראש אגף כלכלה ומחקר
ישי שורק	המשרד לפיתוח הנגב והגליל	ראש אגף מסגרות אזוריות
יעל רביע-צדוק	משרד החוץ	ראש חטיבת כלכלת מזה"ת
סאיב במיה	סגן שר הכלכלה לשעבר ברש"פ ויועץ כלכלי בכיר לגופים ובכירים פלסטיניים	