

תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל

תל אביב

פברואר 2017

הוגש לקרן Hans Böckler

תוכן העניינים

4	1. הקדמה	
6	2. תקציר מנהלים	
8	3. סקירת שוק העבודה	
8	3.1 כוח העבודה הפלסטיני בשנים 1970 עד 2015	
9	3.2 השתתפות בכוח העבודה, תעסוקה ועוני	
11	3.3 עובדים פלסטינים שכירים בישראל: תעסוקה, מגורים ושכר	
18	3.4 מאפייני העובדים הפלסטינים בישראל	
19	3.5 מכשולים בדרכם של עובדים פלסטינים	
21	4. התנאים הסוציאליים וביטחון תעסוקתי	
21	4.1 מכסות ורישיונות	
22	4.2 ליקויים בפקוח על הנפקת רישיונות	
22	4.3 זכויות סוציאליות ותנאי העסקה	
24	4.3.1 הפרשות לפי ענפים	
24	4.3.2 מס הכנסה ודמי חבר	
25	4.3.3 תנאי העסקה	
25	4.3.4 חובות אקטואריים של מדינת ישראל לרשות הפלסטינית ולעובדים פלסטינים	
26	4.4 יחסי עובד-מעביד על פי החוק הישראלי	
27	4.5 השוואה בין תנאי השכר והזכויות הסוציאליות של עובדים פלסטינים לבין אלה של עובדים ישראלים במסגרת ההסכם הקיבוצי בענף הבנייה	
28	4.6 ההסכם הקיבוצי בענף הבניין והועדה הפריטטית	
31	5. יום טיפוסי בחייו של עובד פלסטיני שכיר בישראל	
32	6. בטיחות בעבודה – ענף הבנייה	
32	6.1 תאונות קטלניות בענף הבנייה	
35	6.2 מקבלי קצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי כתוצאה מתאונות עבודה בענף הבנייה	
36	7. אתגרים מרכזיים, פוטנציאל, המלצות	
36	7.1 מודעות חלקית של העובדים הפלסטינים לזכויותיהם	
36	7.2 העדר ביטחון תעסוקתי ותלות במתווכים	
37	7.3 העדר שקיפות בקריטריונים לאישור רישיונות ומכסות ואכיפה לא מספקת של תנאי העסקה	
37	7.4 עבודה לא חוקית והפוטנציאל הלא ידוע של תופעה זו	
37	7.5 המלצות	
38	7.5.1 קבלת רישיונות עבודה	
38	7.5.2 בטיחות ובריאות במקום העבודה	
38	7.5.3 יישוב החוב האקטוארי	
39	7.5.4 שיפור תנאי העבודה	
40	נספח I: סיכום הסמינר בברלין	
46	נספח II: הסכם עזה ויריחו	
52	נספח III: הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני	
53	נספח IV: מידע רלוונטי מדוח ה-ILO	

רשימת הטבלאות

טבלה 1: עובדים פלסטיניים בישראל (% מכלל הפלסטיניים המועסקים), על פי מקום מגורים ומין, 2000-2015	11
טבלה 2: שכר יומי ממוצע (ש"ח) ומספר שעות עבודה שבועיות בקרב פלסטיניים מועסקים (גילאי 15 ומעלה), על פי ענף ומקום עבודה, 2015	15
טבלה 3: שכר חודשי ממוצע של עובדים ישראלים ופלסטיניים (באלפי ש"ח), לפי שנות ותק, 2006-2012	16
טבלה 4: מאפייני העובדים הפלסטיניים בישראל, בעלי לעומת חסרי רישיון עבודה, 2013	18
טבלה 5: הפרשות מעסיקים (% מהשכר) עבור עובדים פלסטיניים בענף הבנייה	24
טבלה 6: הפרשות מעסיקים (% מהשכר) עבור עובדים פלסטיניים בענפים פרט לבנייה	24
טבלה 7: שיעורי מס הכנסה החלים על עובדים פלסטיניים על פי רמת הכנסה	24
טבלה 8: מאפייני העובדים הפלסטיניים בישראל: סוג חוזה ההעסקה והתנאים הסוציאליים על פי מצב רישיון העבודה, 2013	28
טבלה 9: מודעות לזכויות עובדים והסדרי ההעסקה של עובדים פלסטיניים בישראל, בעלי לעומת חסרי רישיון עבודה, 2013	36

רשימת התרשימים

תרשים 1: עובדים פלסטיניים המועסקים במגזר העסקי כ- % מסך כל המועסקים, 1970-2015	8
תרשים 2: שיעור ההשתתפות של פלסטיניים בכוח העבודה (%) על פי אזור, 2000-2015	9
תרשים 3: שיעור האבטלה (%) בשוק העבודה הפלסטיני, 2000-2015	9
תרשים 4: פלסטיניים מועסקים, על פי מעמד תעסוקתי ומגדר, 2015	10
תרשים 5: שיעורי עוני ועוני עמוק (%) בקרב פלסטיניים (יחידים), 2011	10
תרשים 6: שיעור העובדים פלסטיניים בישראל (% מכלל הפלסטיניים המועסקים), על פי מקום מגורים, 2000-2015	12
תרשים 7: עובדים פלסטיניים בישראל (באלפים) לפי סוג רישיון, 2012-2015	12
תרשים 8: התפלגות עובדים פלסטיניים בישראל (%) לפי ענפי תעשייה, 2015	13
תרשים 9: שיעור התעסוקה בענף הבנייה (כ- % מכלל הפלסטיניים המועסקים בישראל), 2007-2013	13
תרשים 10: התפלגות עובדים פלסטיניים בישראל (%) לפי תחומי עיסוק, 2015	14
תרשים 11: שכר יומי ממוצע (ש"ח) של עובדים פלסטיניים על פי מקום עבודה, 2000-2015	14
תרשים 12: שכר יומי חציוני (ש"ח) של עובדים פלסטיניים על פי מקום עבודה, 2000-2015	15
תרשים 13: המספר השנתי הממוצע של חודשי עבודה בחברות המעסיקות פלסטיניים, 2006-2012	16
תרשים 14: שיעור הילדים הפלסטיניים העובדים בגילאי 10-17 לפי אזורים וקבוצות גיל, 2009 לעומת 2015	17
תרשים 15: התפלגות שיעורי הילדים הפלסטיניים העובדים בגילאי 10-17 לפי השתתפות בלימודים ואזור, 2015	17
תרשים 16: פלסטיניים מועסקים (גילאי 15 ומעלה) (%), לפי מקום עבודה ושנות לימוד, 2015	18
תרשים 17: שיעור העובדים המועסקים שנתיים ברציפות בחברות המעסיקות פלסטיניים, 2006-2012	19
תרשים 18: מספר הרוגים בענף הבינוי, על פי תושבות, 2010-2015	32
תרשים 19: מספר הרוגים בענף הבינוי, על פי מוצא, 2016	33
תרשים 20: מספר הרוגים לכל 100,000 עובדים בענף הבינוי, על פי תושבות, 2011-2015	33
תרשים 21: מספר הרוגים לכל 100,000 עובדים בענף הבינוי, 2014	34
תרשים 22: מקבלי קצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי כתוצאה מתאונות עבודה בענף הבנייה על פי מקום מגורים, 2010-2015	35

1. הקדמה

בדוח זה, היעדים המרכזיים הם הצגת סקירה מקיפה של מצב העובדים הפלסטינים השכירים בישראל¹ על היבטיו השונים; אפיון היתרונות של תעסוקה פלסטינית והבעיות הניצבות בפניה; והעלאת אמצעי מדיניות אפשריים במטרה לשפר את תנאי החיים של העובדים הפלסטינים.

הגדה המערבית ורצועת עזה, כמו גם מדינת ישראל בגבולותיה הנוכחיים, היו כולם חלק מפלשתינה המנדטורית, שנוהלה על ידי מנגנון בריטי אזרחי בפלשתינה עצמה בשנים 1920 עד 1948. מלחמת 1948 והסכם שביתת הנשק משנת 1949 הובילו להקמתה של מדינת ישראל, שבה רוב יהודי, סיפוח של הגדה המערבית לממלכת ירדן ולהקמת הממשלה הערבית הכלל-פלסטינית ברצועת עזה, תחת הכיבוש הצבאי של מצרים. לאחר כיבוש הגדה המערבית ורצועת עזה על ידי ישראל במלחמת ששת הימים בשנת 1967, נפתחה בפני תושבי שטחים אלה האפשרות לעבוד בתוך גבולות הקו הירוק. הכנסתם של העובדים הפלסטינים בישראל הייתה ונותרה עוגן מרכזי בכלכלה הפלסטינית.

במקביל, עד תחילת תהליך אוסלו בשנת 1993, ניהלה ישראל באופן בלעדי את המדיניות הכלכלית בגדה המערבית ובעזה, דבר שיצר תלות כלכלית גדולה של הפלסטינים בישראל. חלק מהאחריות למדיניות הכלכלית הועברו לידי הרשות הפלסטינית, עם הקמתה, ואולם בשל ההגבלות שהטילה ישראל – ויש שיאמרו כי גם בשל הניהול הכושל של הרשות הפלסטינית – לא התפתחה בשטחי הרשות הפלסטינית כלכלה פלסטינית עצמאית ואיתנה. לדברי ד"ר נאסר עבד-אל-קארים, המנהל הכללי של המרכז לפיתוח המגזר הפרטי ויועץ לאיגודים המקצועיים הפלסטינים, כ-0.67 ש"ח מתוך כל 1 ש"ח שמוציא אדם פלסטיני מגיעים לידי ידיים ישראליות, ציבוריות או פרטיות.

במארכ 1993, הטילה ישראל סגר כללי על השטחים הכבושים ומצב זה נותר בתוקפו נכון לכתובת דוח זה. משמעות הסגר היא כי נאסר על פלסטינים להיכנס לישראל, אלא אם ברשותם רישיון. בעלי הרישיונות נאלצים לעבור מסע מייגע, הכולל שעות רבות של המתנה בנקודות בידוק ומחסומים של הצבא הישראלי. במהלך השנים, הענקת הרישיונות הייתה תלויה במצב הביטחוני ותמיד הייתה בעלת אופי מוגבל. לדבר זה השלכות משמעותיות על נסיגת הכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית, שבה נרשם בשנת 2015 שיעור אבטלה של 17.3%, שיפור קטן לעומת 2014 שבה נרשמו 17.7% אבטלה. מתן הרישיונות לתושבי עזה הופסק בשנת 2006 ונכון ל-2015, שיעור האבטלה באזור זה הוא 41 (לעומת 43.9% ב-2014).

בדוח זה יוכל הקורא למצוא סקירה מקיפה על מצבם של העובדים הפלסטינים השכירים בישראל: היקף העבודה הפלסטינית בישראל לאורך השנים, התפלגות לפי מגזרים, שכר, מין ואפיונים אחרים. בנוסף, נציג סקירה מפורטת של המצב התעסוקתי והחברתי הרשמי של העובדים הפלסטינים השכירים, כולל התהליך הנדרש מהעובד ומהמעביד כדי לקבל רישיונות עבודה/העסקה לפלסטינים בישראל, תיאור של יום עבודה טיפוסי של אדם פלסטיני בישראל,

¹ לאורך הדוח, אלא אם נאמר אחרת, אזכור של עובדים פלסטינים בישראל מתייחס לאזורים שבשליטתה המלאה של ישראל, דהיינו גם ההתנחלויות בגדה המערבית.

פרק מיוחד על רמת הבטיחות בעבודה בענף הבנייה והצגה קצרה של הבעיות העיקריות (והפוטנציאל) שעובדים פלסטינים שכירים נתקלים בהם בישראל.

סמינר בנושא "שיתוף פעולה בשוק העבודה ותנאי העבודה של עובדים פלסטינים בישראל" התקיים בברלין שבגרמניה. בפברואר 2016, השתתפו בסמינר ישראלים, פלסטינים וגרמנים. ביניהם היו נציגי איגודי עובדים, משפטנים, פקידים, מומחים ונציגי העובדים שערכו דיאלוג מקיף בנושא. סיכום של הסמינר מצורף בנספח I.

2. תקציר מנהלים

נכון לשנת 2015, חיים בשטחים הכבושים כ-4.8 מיליון פלסטינים, מהם 2.9 בגדה המערבית ועוד 1.9 ברצועת עזה. כ-57.2% מהתושבים הללו הם בני 15 ומעלה אך 3.8% מהם בני למעלה מ-60 שנה.

ב-15 השנים האחרונות, ולמעשה מאז פרצה האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, הכלכלה הפלסטינית מתאפיינת בשיעור השתתפות נמוך בכוח העבודה (38.0-45.8%).

בשנת 2015 הועסקו כ-22,000 שכירים פלסטינים בהתנחלויות שבגדה המערבית ועוד כ-83,000 הועסקו בתוך הקו הירוק. נתונים אלה מסתכמים ב-11.7% מכלל הפלסטינים המועסקים בגילאי 15 ומעלה, הן מהגדה המערבית והן מרצועת עזה. גברים הם חלק הארי של העובדים הפלסטינים השכירים בישראל (14% מכלל הגברים הפלסטינים המועסקים, אך רק 0.7% מכלל הנשים הפלסטיניות המועסקות).

העובדים הפלסטינים השכירים בישראל מועסקים בעיקר בעבודות מסוכנות, קשות ומלוכלכות, שבהן יש מחסור רב בעובדים מקומיים. להלן הענפים העיקריים של תעסוקת פלסטינים בישראל: בנייה (63.6%); תעשייה, כריה וחציבה (13.0%); מלונאות ומסעדנות (11.1%); וכן חקלאות, צייד ודיג (8.9%). תחומי התעסוקה העיקריים הם: אומנויות ופועלים בתחומים קשורים, עיסוקים בסיסיים, מפעילי ומרכיבי ציוד ומכונות (כ-91% מכלל הפלסטינים העובדים בישראל).

בין השנים 2011-2015 אחוז ההרוגים בענף הבינוי בקרב העובדים הזרים (כולל עובדים המגיעים מהשטחים) גבוה יותר מאשר בקרב עובדים ישראלים, כאשר נכון לשנת 2015 הסיכוי שעובד זר ייהרג במהלך עבודתו בענף הבינוי גבוהה פי 2 מהסיכוי שעובד ישראלי ייהרג במהלך עבודתו. בשנת 2015, 13 פלסטינים נהרגו בתאונות בענף הבינוי (37% מכל תאונות העבודה הקטלניות בענף הבינוי). זאת ועוד, מנתונים שאספה "הקואליציה למאבק בתאונות בניין", בשנת 2016 נרשם מספר שיא של 48 הרוגים בתאונות בניין, מתוכם 21 פלסטינים (43.75%).

שכרם של הפלסטינים העובדים בישראל גבוה במידה משמעותית מזה של אלה העובדים בגדה המערבית – שכר יומי ממוצע של 187.5 ש"ח, בהשוואה לשכר יומי ממוצע של 90.9 ש"ח, ואף בהשוואה לשכרם של עובדים ברצועת עזה (שכר יומי ממוצע של 63.9 ש"ח) אולם ההבדל במספר שעות העבודה השבועי קטנים יותר: 44.1 בגדה המערבית לעומת 42.6 שעות עבודה בישראל ו-37.7 שעות עבודה ברצועת עזה.

מספר העובדים הפלסטינים בישראל נקבע על פי מכסות העסקה שקובעת ממשלת ישראל לכל ענף בנפרד, ואישור מכסות ניתן רק במספר מועט של ענפים, שיש בהם מחסור בעובדים ישראלים: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים. בהתנחלויות שבגדה המערבית לא חלות מכסות ביחס להעסקת פלסטינים.

כיום, רישיונות עבודה מונפקים אך ורק לתושבי הגדה המערבית וגם זאת, לתקופה של 3 או 6 חודשים (לעבודות עונתיות). מחלקה מיוחדת הנקראת 'המחלקה לתעסוקת פלסטינים' במינהל

האוכלוסין וההגירה הכפוף למשרד הפנים נושאת באחריות לפיקוח על והסדרה של עבודת פלסטינים בישראל. חל איסור מוחלט על סחר של מעסיקים ברישיונות עבודה או בשירותים של פלסטינים.

עובד פלסטיני שכיר בישראל זכאי להטבות סוציאליות ואמור לקבל שכר ברוטו ושכר נטו כמו כל עובד אחר בישראל עם נתונים אישיים ומקצועיים זהים, וזאת בהתאם לחוק, לצווי הרחבה ולהסכמים קיבוציים.

ברשות האוכלוסין וההגירה פועל 'מדור תשלומים' (מת"ש), הנושא באחריות לאיסוף והעברה של תשלומים עבור עובדים פלסטינים שכירים, בהתאם לחוק ולזכויות הסוציאליות הבסיסיות.

לדברי ההסתדרות, הפלסטינים המועסקים בענף הבניה אינם זוכים לשוויון אמתי וזאת אל אף המתחייב מההסכם הקיבוצי ומחוק הגנת השכר. המדינה מעבירה את האחריות לידי המעסיקים ובמקרים רבים הם לא מיישמים את הזכויות המגיעות לעובדים הפלסטינים. במסגרת הסכם קיבוצי בענף הבנייה, הוחלט על הקמת ועדה פריטטית שתדון בסכסוכים נגד עובד ומעסיק ואשר תספק מענה מהיר וזול יותר משאר הדרכים המקובלות, כמו פנייה לבית הדין לעבודה. כיום מרבית התביעות עוסקות במבנה תלוש השכר שנמצא באחריות 'מדור התשלומים'.

על פי ההערכות בשנים 1970-1994, הצטברו בקרנות משרד האוצר סכומי כסף משמעותיים השייכים לעובדים פלסטינים שכירים. הסכום המצרפי של היטל ההשוואה (ניכוי משכרם של עובדים פלסטינים שכירים) עמד על כ-6.5 מיליארד דולר בשנים הללו. אשר לניכויים לפנסיה משכרם של העובדים, הסכום שהצטבר עמד על יותר מ-10 מיליארד דולר בתקופה האמורה. בשנים 2009 עד 2013, הצטברו בקרנות משרד האוצר כ-876 מיליון ש"ח השייכים לעובדים פלסטינים, אשר אותם העובדים מעולם לא קיבלו.

ארבעת הקשיים העיקריים של עובדים פלסטינים בישראל, קשיים שיש להתמקד בהם כדי למצוא דרכים לשפר את רמת החיים של עובדים פלסטינים שכירים בישראל, הם:

- העדר מודעות לזכויות עובדים.
- העדר ביטחון תעסוקתי ותלות במתווכים.
- העדר שקיפות בקריטריונים לאישור רישיונות ומכסות ואכיפה לא מספקת של תנאי העסקה.
- עבודה לא חוקית והפוטנציאל הלא ידוע של תופעה זו.

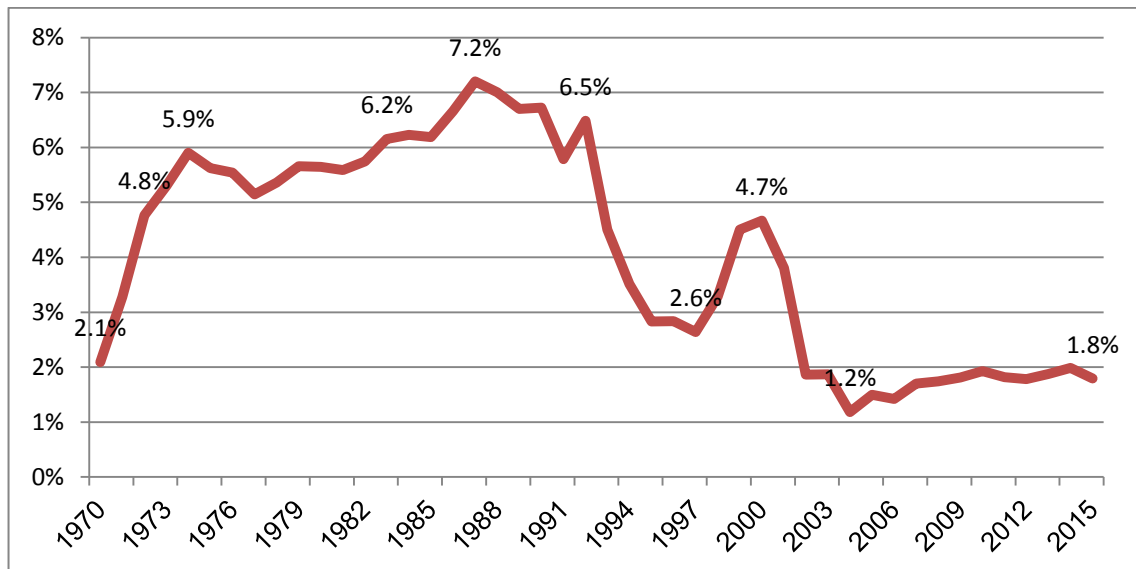
3. סקירת שוק העבודה

3.1 כוח העבודה הפלסטיני בשנים 1970 עד 2015

עובדים פלסטינים שכירים מועסקים בישראל מאז סוף מלחמת ששת הימים ב-1967.² מספר הפלסטינים המועסקים בישראל בכל ענף מוגבל במכסות, ואלה נקבעות על ידי ההנהגה הפוליטית בהתאם למצב הביטחוני, הכלכלי והפוליטי בישראל. בהחלטת הקבינט משנת 1970³ נאמר כי השכר וההטבות הסוציאליות של 'עובד מהשטחים' יהיו זהים לאלה של כל עובד אחר בישראל, שנתוני הפרופיל שלו זהים.

במהלך אותה תקופה נוצרה תלות כלכלית חזקה של השטחים הפלסטינים בישראל.⁴ תושבי השטחים היו תלויים בישראל לסחורות נחוצות ואילו פועלים פלסטינים המשיכו לעבוד בישראל. בשנים 1970 עד 1992, גדל שיעור העובדים הפלסטינים המועסקים במגזר העסקי מ-2% ל-6.5% ומספרם המשווער עמד על כ-116 אלף בני אדם. ב-1993 נעשה ניסיון להקים מסגרת שתביא לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני הממושך; ניסיון זה הוליד את החתימה על הסכמי אוסלו. שלא כמו העלייה היציבה במספר הפלסטינים המועסקים בישראל עד 1992, הנתונים מאותה נקודה והלאה משקפים תנודות תכופות, עם נטייה כללית לירידה. בשנים 1993 עד 2014 חלה ירידה של כ-22% במספר העובדים הפלסטינים ומספרם עמד על כ-90 אלף בשנת 2014, נתון המייצג 2.3% מכלל הפלסטינים המועסקים. במאמרו מסביר גיא מונדלק כי תופעה זו היא תוצאה של מקרי העוצר הרבים שהפכו לתגובה שכיחה לבעיה הביטחונית לאחר שהחל תהליך השלום, כאשר במקביל חלה גם ירידה במספר רישיונות העבודה שניתנו.

תרשים 1: עובדים פלסטינים המועסקים במגזר העסקי כ- % מסך כל המועסקים, 1970-2015



מקור: בנק ישראל

² דוח מבקר המדינה 65א', 2014.

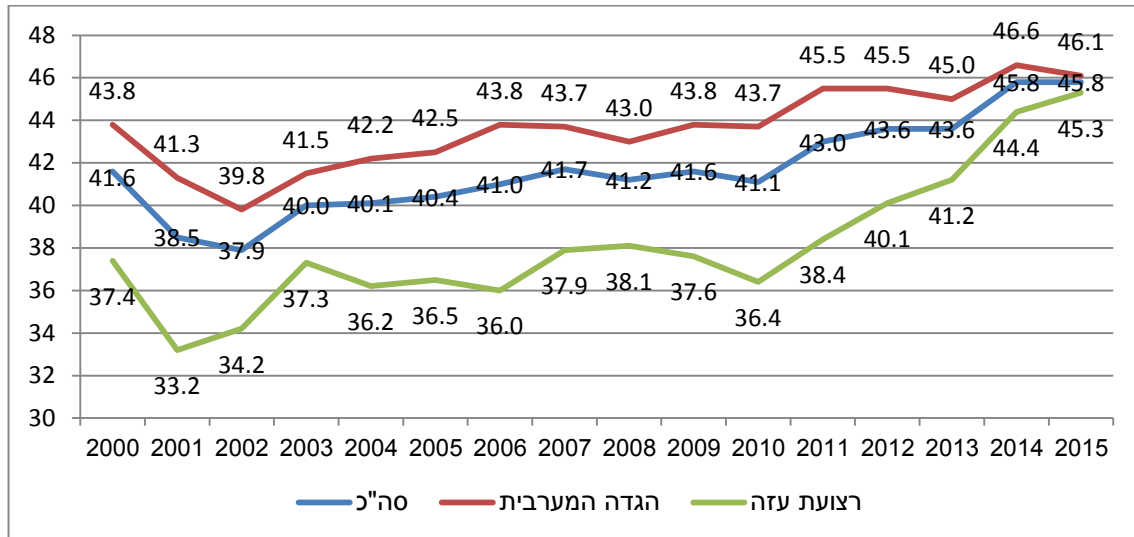
³ החלטה II / 1 של ועדת השרים לענייני ביטחון 10/08/70

⁴ גיא מונדלק, חוקי העבודה כלוחמה כלכלית, Industrial Relations Journal (דרום אפריקה) גיליון 20, ע"מ 13-44 (1999).

3.2 השתתפות בכוח העבודה, תעסוקה ועוני

בשנת 2015 עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב הפלסטינים על 45.8%, דהיינו כ-1,299,000 עובדים. זוהי רמה נמוכה המאפיינת את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הפלסטיני ב-15 השנים האחרונות. שיעור ההשתתפות בגדה המערבית גבוה מזה שברצועת עזה. לשם ההשוואה, שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בישראל עמד בשנת 2015 על 64.1%⁵.

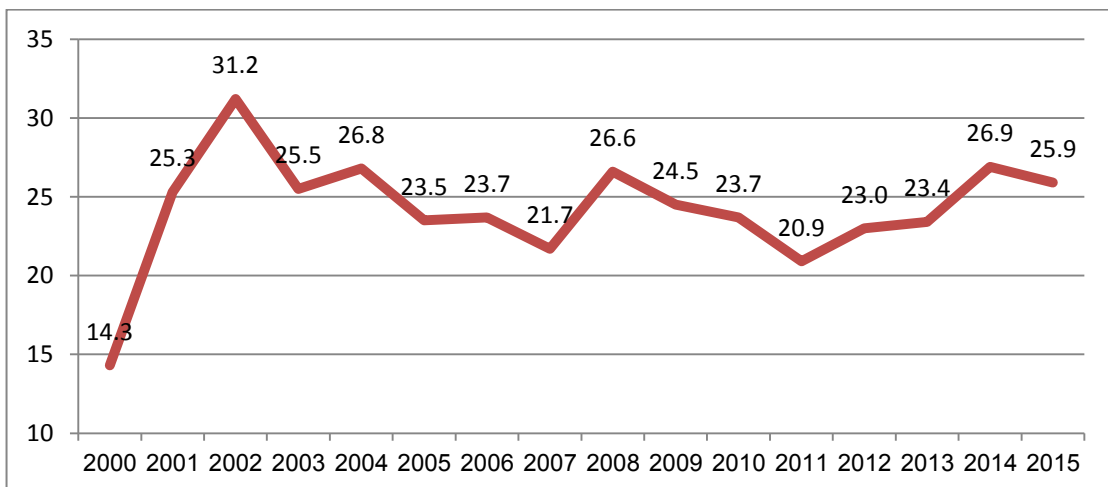
תרשים 2: שיעור ההשתתפות של פלסטינים בכוח העבודה (%) על פי אזור, 2000-2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה.

שיעור האבטלה בקרב פלסטינים בשנת 2015 עמד על רמה גבוהה של 25.9%, כלומר כ-336.4 אלף מובטלים. בשנת 2000, השנה שבה פרצה האינתיפאדה השנייה, עמד שיעור האבטלה בקרב הפלסטינים על 14.3% בלבד, רמה שכמותה לא נרשמה מאז ועד היום. לאחר ירידה כללית בשיעור האבטלה בתקופה שבין 2002 ועד 2011, נרשמת בארבע השנים האחרונות מגמת עלייה.

תרשים 3: שיעור האבטלה (%) בשוק העבודה הפלסטיני, 2000-2015

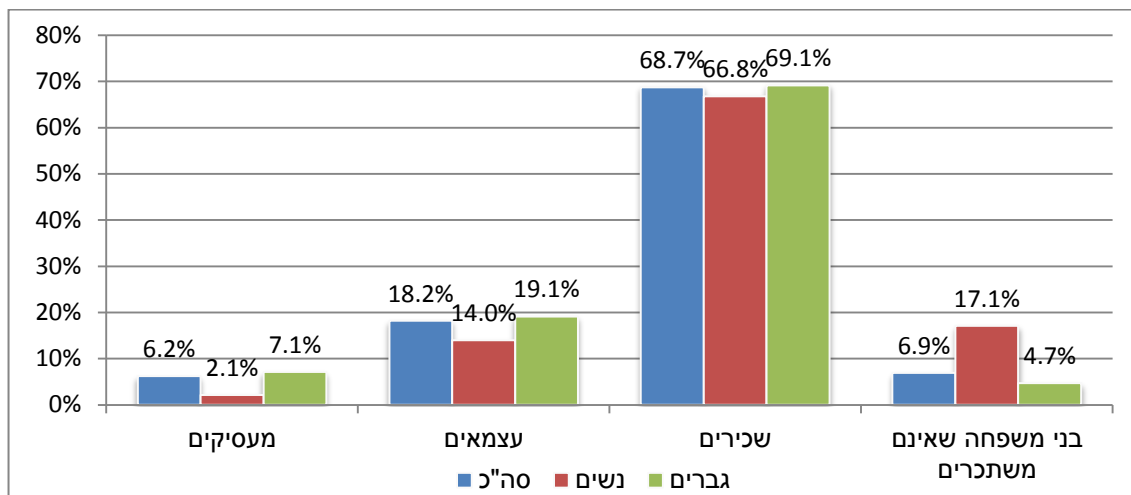


מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון סקרי כוח אדם מרץ 2016

רוב הפלסטינים המועסקים (68.7%) הם עובדים שכירים. מצב התעסוקה השני בשכיחותו הוא מעמד של עצמאים (18.2%) ולאחריו בני משפחה שאינם משתכרים (6.9%) ומעסיקים (6.2%). ניתן לציין שני הבדלים מגדריים משמעותיים: בקרב המעסיקים, שם רק 2.1% מכלל הנשים המועסקות הן מעסיקות, בהשוואה ל-7.1% מקרב הגברים המועסקים. בקרב בני משפחה שאינם משתכרים, 17.1% הן בנות משפחה שאינן משתכרות, בהשוואה ל-4.7% בלבד מקרב הגברים המועסקים.

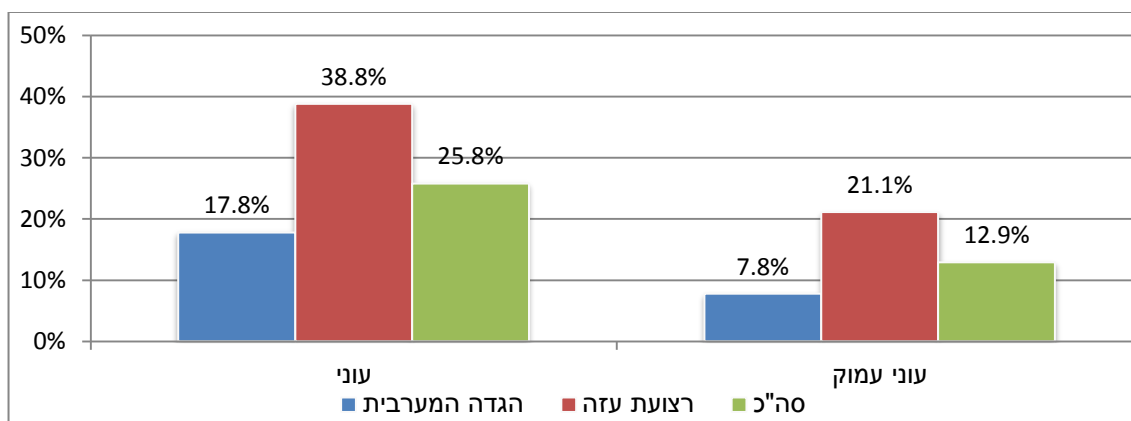
תרשים 4: פלסטינים מועסקים, על פי מעמד תעסוקתי ומגדר, 2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

בקרב הפלסטינים, שיעור העוני הגיע ל-25% בשנת 2014 (מוערך על ידי הבנק העולמי). שיעור העוני ברצועת עזה היה גבוה באופן משמעותי מאשר בגדה המערבית (יותר מכפול, 39% לעומת 16%). הבדל משמעותי ניכר גם בשיעורי העוני העמוק: יחידים שאצלם רמת הצריכה של המוצרים הבסיסיים נמוכה מזו של היחיד הממוצע באחוזון ה-30 מוגדרים כשרויים בעוני עמוק (7.8% בגדה המערבית, 21.1% ברצועת עזה ו-12.9% בקרב הפלסטינים בכללותם). כמו כן, לפי הבנק העולמי, נכון לשנת 2015, כ-7.6% מהאוכלוסייה בגדה המערבית וברצועת עזה חיים מפחות מ-\$5.5 (PPP) ליום.

תרשים 5: שיעורי עוני ועוני עמוק בקרב פלסטינים (יחידים), 2011



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

בשנים האחרונות, רמת המחירים עלתה ב-1.77% ברצועת עזה וב-1.29% בגדה המערבית. עליות המחירים הגדולות ביותר חלו בכמה מוצרי מזון בסיסיים כמו ירקות טריים, בשר טרי ואורז. ב-2014, 27% מהפלסטינים היו חסרי ביטחון תזונתי; מתוכם 47% בעזה ו-16% בגדה המערבית. כ-80% מהפלסטינים החיים ברצועת עזה תלויים בתרומות וכמעט מחציתם תלויים ב-UNRWA לאספקת מזון.⁶

3.3 עובדים פלסטינים שכירים בישראל: תעסוקה, מגזרים ושכר

נכון לשנת 2015 הועסקו כ-22,000 פלסטינים בהתנחלויות שבגדה המערבית ועוד כ-83,000 הועסקו בתוך הקו הירוק. נתונים אלה מסתכמים ב-11.7% מכלל הפלסטינים המועסקים בגילאי 15 ומעלה, הן מהגדה המערבית והן מרצועת עזה. אותם 11.7% מייצגים 14.0% מקרב כלל הגברים המועסקים אך רק 0.7% מכלל הנשים המועסקות. כל העובדים הללו חיים בשטחי הגדה המערבית (מ-2006 נאסר על פלסטינים מרצועת עזה לעבוד בישראל).

בשנות ה-2000 המוקדמות נרשמה ירידה משמעותית במספר הפועלים הפלסטינים בישראל, בעיקר בשל המצב הביטחוני כתוצאה מהאינתיפאדה השנייה שהתחוללה באותן שנים ואשר הובילה לירידה במספר רישיונות העבודה ולהרעה בתנאי העבודה. בשלוש השנים האחרונות מסתמן היפוך במגמה זו, עם עלייה קלה במספר הפועלים הפלסטינים בישראל.

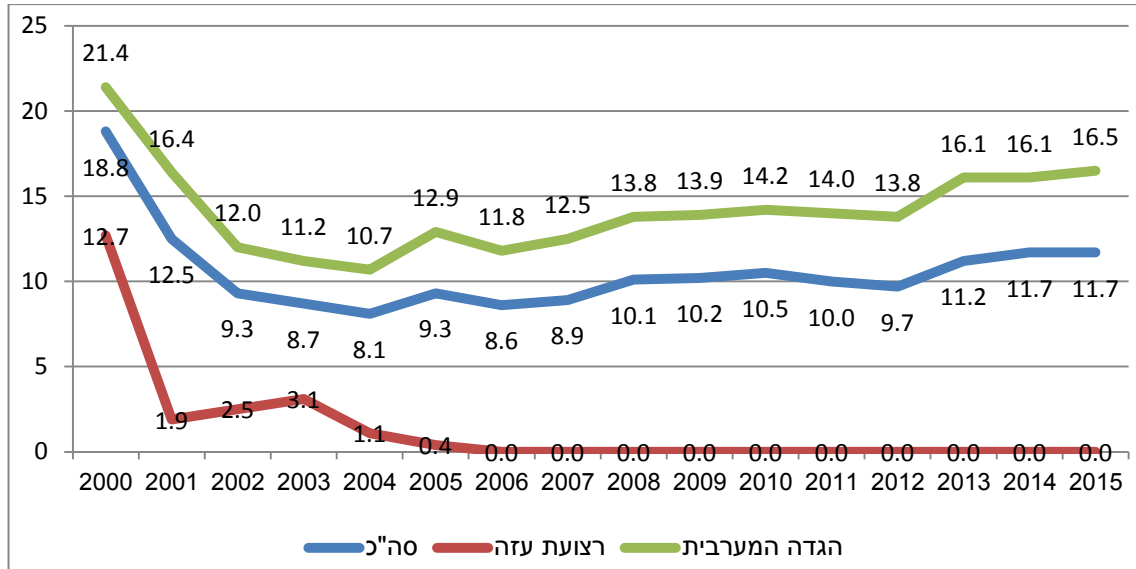
טבלה 1: עובדים פלסטינים בישראל (% מכלל הפלסטינים המועסקים), על פי מקום מגורים ומין, 2000-2015

	סה"כ			רצועת עזה			הגדה המערבית		
	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים	סה"כ	נשים	גברים
2000	18.8	1.7	22.0	12.7	0.3	14.6	21.4	2.2	25.1
2001	12.5	1.7	1.5	1.9	0.0	2.1	16.4	2.1	19.2
2002	9.3	1.5	10.8	2.5	0.1	2.8	12.0	1.9	14.3
2003	8.7	1.6	10.2	3.1	0.0	3.5	11.2	2.1	13.4
2004	8.1	1.1	9.6	1.1	0.0	1.3	10.7	1.4	13.1
2005	9.3	1.1	10.9	0.4	0.0	0.5	12.9	1.4	15.6
2006	8.6	0.7	10.4	0.0	0.0	0.1	11.8	0.8	14.5
2007	8.9	0.9	10.8	0.0	0.0	0.0	12.5	1.1	15.6
2008	10.1	0.9	12.3	0.0	0.0	0.0	13.8	1.1	17.1
2009	10.2	0.8	12.3	0.0	0.0	0.0	13.9	1.1	17.0
2010	10.5	0.9	12.5	0.0	0.0	0.0	14.2	1.1	17.3
2011	10.0	0.8	11.9	0.0	0.0	0.0	14.0	1.0	17.1
2012	9.7	0.8	11.5	0.0	0.0	0.0	13.8	1.1	16.7
2013	11.2	0.7	13.3	0.0	0.0	0.0	16.1	0.9	19.4
2014	11.7	0.8	14.1	0.0	0.0	0.0	16.1	1.1	19.4
2015	11.7	0.7	14.0	0.0	0.0	0.0	16.5	0.9	19.8

מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

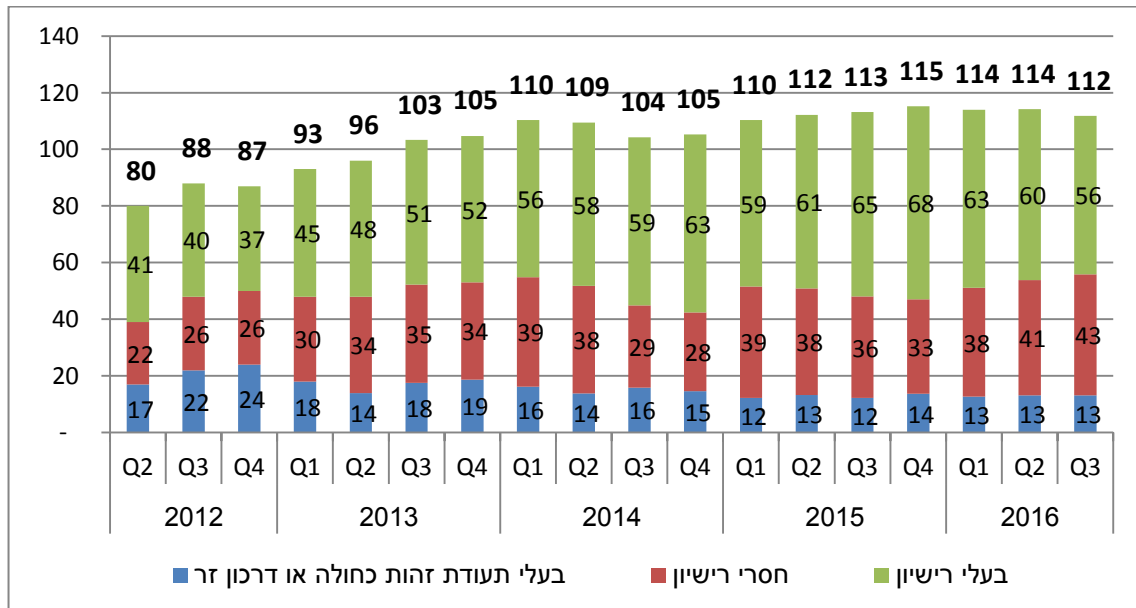
⁶ "The situation of workers of the occupied Arab territories", ILO, 2016

תרשים 6: שיעור העובדים פלסטיניים בישראל (% מכלל הפלסטיניים המועסקים), על פי מקום מגורים, 2000-2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

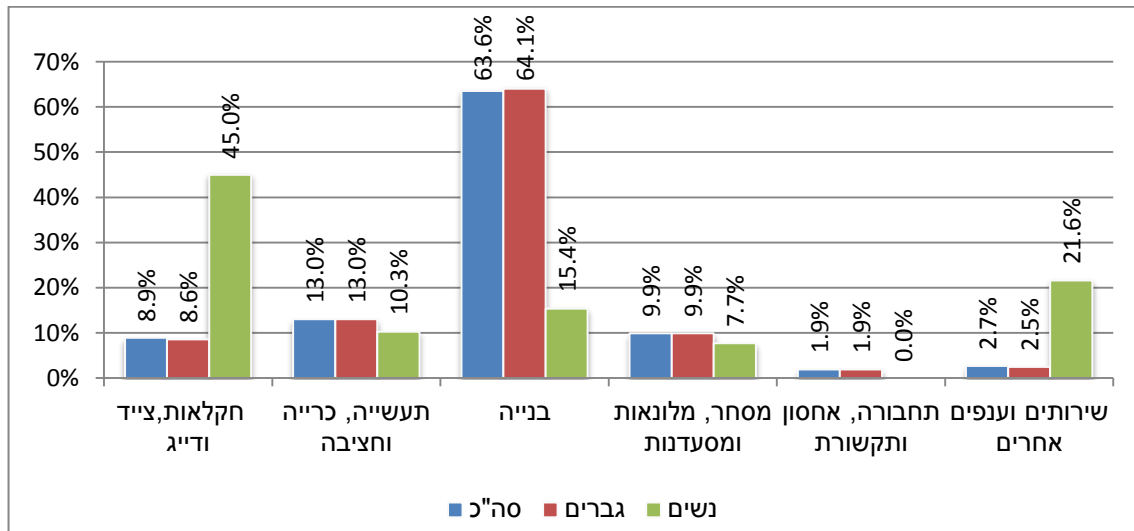
תרשים 7: עובדים פלסטיניים בישראל (באלפים) לפי סוג רישיון, 2012-2016



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

העובדים הפלסטיניים השכירים בישראל מועסקים בעיקר בעבודות מסוכנות, קשות ומלוכלכות, שבהן יש מחסור רב בעובדים מקומיים. להלן הענפים העיקריים שבהם מועסקים פלסטיניים בישראל (כאחוז מכלל הפלסטיניים המועסקים בישראל): בנייה (63.6%); תעשייה, כרייה וחציבה (13.0%); מלונאות ומסעדנות (11.1%); וכן חקלאות, צייד ודיג (8.9%). מעטים עובדים בענפים כמו תחבורה, אחסון ותקשורת (2.4%), שירותים וענפים אחרים (3.3%). בקרב גברים, הענף הנפוץ ביותר הוא בנייה (63.4%) ובקרב נשים, הענף הנפוץ ביותר הוא חקלאות, צייד ודיג (45%).

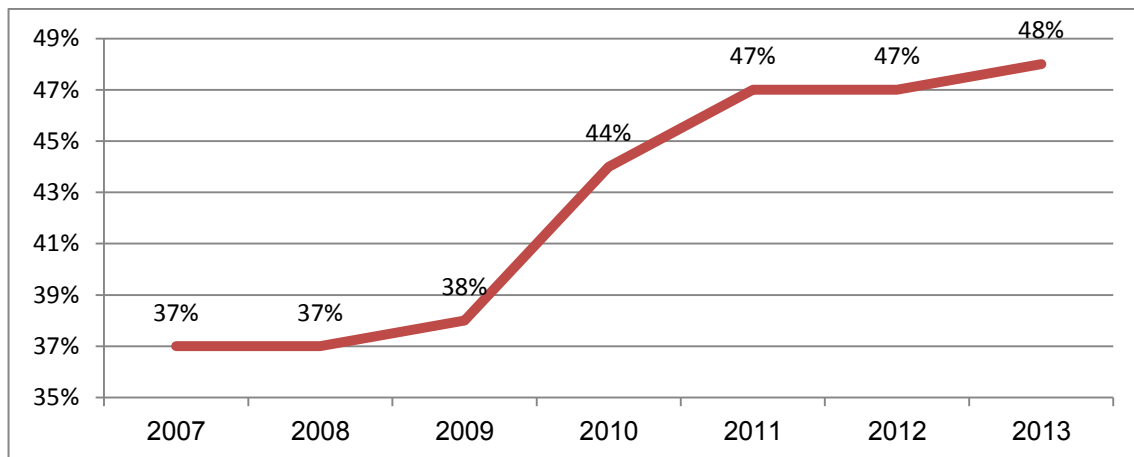
תרשים 8: התפלגות עובדים פלסטינים בישראל (%) לפי ענפי תעשייה, 2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

על פי נתוני בנק ישראל, השיעור הגבוה של פועלים פלסטינים המועסקים בענף הבנייה בישראל משמעותי לענף הבנייה הישראלי כולו, הואיל ומספרם של הפועלים הפלסטינים המועסקים בענף זה הגיע ל-15.3% מכלל המשרות בענף. הגידול בתעסוקה בענף זה בשנתיים האחרונות הוא כולו בקרב הפועלים הפלסטינים, שכן בשיעור העובדים הישראלים והזרים לא חל שינוי משמעותי.

תרשים 9: שיעור התעסוקה⁷ בענף הבנייה (כ- % מכלל הפלסטינים המועסקים בישראל), 2007-2013

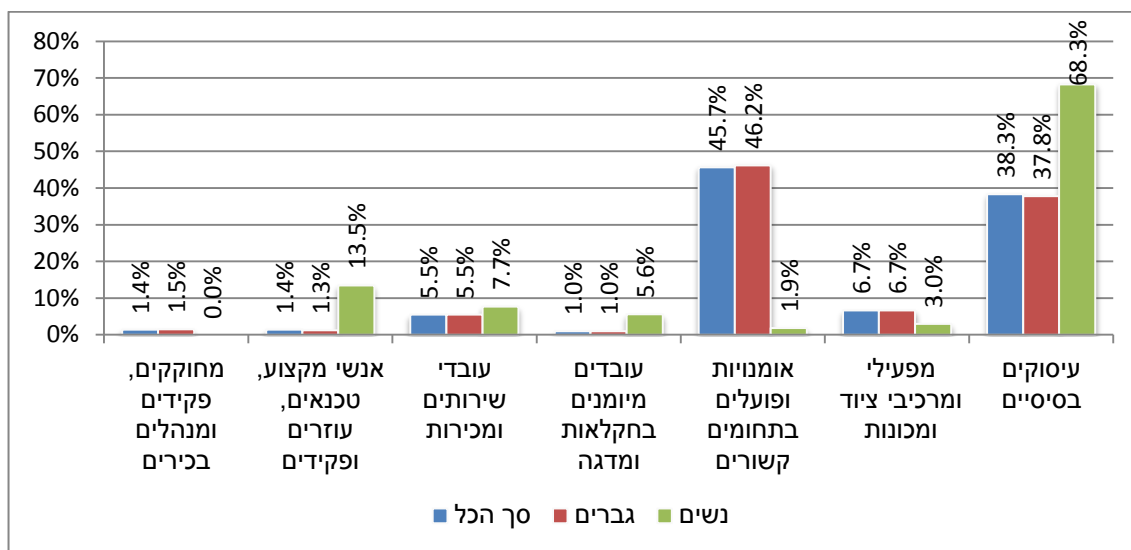


מקור: בנק ישראל

העיסוקים הנפוצים ביותר בקרב גברים פלסטינים העובדים בישראל הם: אומנויות ופועלים בתחומים קשורים; עיסוקים בסיסיים; מפעילי ומרכיבי ציוד ומכונות (כ-90.7% מועסקים בתחומים אלה). העיסוקים הנפוצים ביותר בקרב נשים פלסטיניות העובדות בישראל הם: עיסוקים בסיסיים; אומנויות ופועלים בתחומים קשורים; נשות מקצוע, טכנאיות, עוזרות ופקידות; ועובדות שירותים ומכירות (כ-89.5% מועסקות בתחומים).

⁷ הנתונים מתייחסים אך ורק לעובדים בעלי רישיון עבודה.

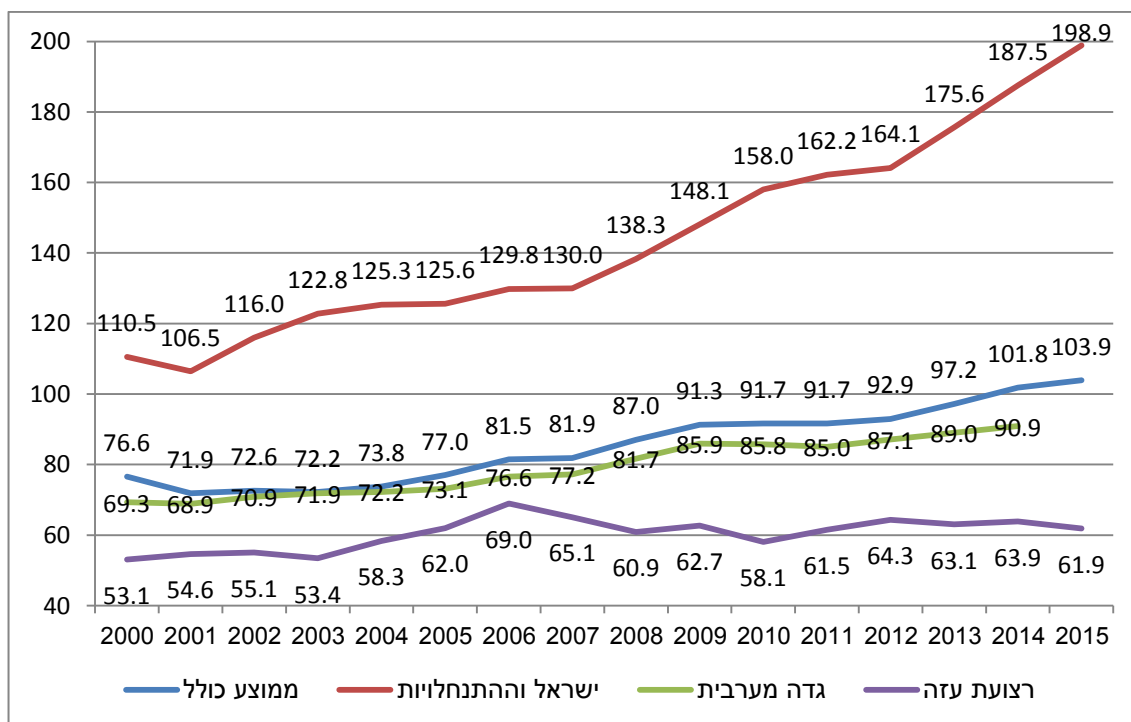
תרשים 10: התפלגות עובדים פלסטינים בישראל לפי תחומי עיסוק, 2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

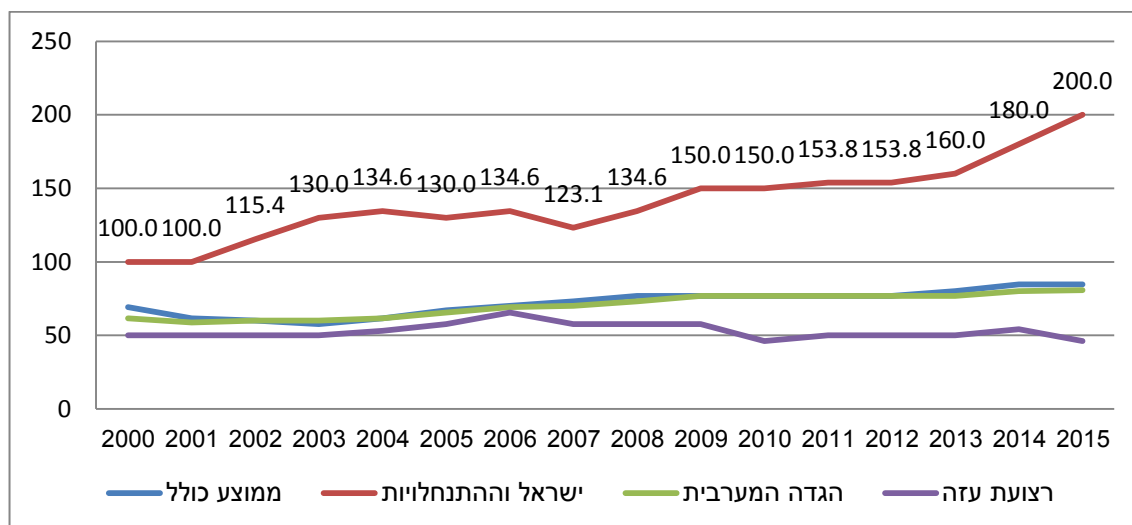
שכרם של הפלסטינים העובדים בישראל גבוה במידה משמעותית מזה של אלה העובדים בגדה המערבית או ברצועת עזה. בשנת 2015 עמד השכר היומי הממוצע של פלסטינים העובדים בישראל על יותר מכפליים השכר היומי הממוצע בגדה המערבית (217.6%) ויותר מפי שלוש מהשכר היומי הממוצע ברצועת עזה (321.3%). הפערים בשכר החציוני הם אף גבוהים יותר. ב-2015 השכר היומי החציוני של עובדים פלסטינים בישראל היה 247.5% מהשכר היומי החציוני בגדה המערבית ו-432.9% מהשכר היומי החציוני ברצועת עזה.

תרשים 11: שכר יומי ממוצע (₪) של עובדים פלסטינים על פי מקום עבודה, 2000-2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

תרשים 12: שכר יומי חציוני (₪) של עובדים פלסטינים על פי מקום עבודה, 2000-2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

בסקירת המספר הממוצע של שעות עבודה ב-2015, דומה כי ההבדלים בשכר של פלסטינים בתחומי העיסוק השונים קשורים בראש ובראשונה בשכר השעה הגבוה יותר. בבדיקת שכר השעה הממוצע על פי השכר היומי הממוצע והמספר הממוצע של שעות עבודה שבועיות (בהנחה שבוע העבודה הוא בן 6 ימים), התברר כי שכר השעה הממוצע של פלסטינים בישראל עומד על 29.5 ש"ח לעומת 12.49 ש"ח בלבד בגדה המערבית ו-11.7 ש"ח ברצועת עזה. בגדה המערבית, מספר שעות העבודה השבועיות הוא הגבוה ביותר (43.9) ולאחריה ישראל (40.4) ורצועת עזה (31.7).

בקרב העובדים הפלסטינים בישראל, שכרם של העובדים בענף הבנייה ובענף התחבורה, האחסון והתקשורת הוא הגבוה ביותר (שכר יומי ממוצע של 220.9 ש"ח ו-209.8 ש"ח, בהתאמה). בגדה המערבית, הענפים שבהם השכר היומי הממוצע הוא הגבוה ביותר הם תחבורה, אחסון ותקשורת וכן שירותים וענפים אחרים (114.1 ש"ח ו-106.9 ש"ח, בהתאמה) ואילו ברצועת עזה הענפים המתגמלים ביותר הם שירותים וענפים אחרים (82.7 ש"ח) ובנייה (33.5 ש"ח).

טבלה 2: שכר יומי ממוצע (ש"ח) ומספר שעות עבודה שבועיות בקרב פלסטינים מועסקים (גילאי 15 ומעלה), על פי ענף ומקום עבודה, 2015

מקום העבודה						
ישראל		רצועת עזה		הגדה המערבית		
ממוצע שעות עבודה שבועיות	שכר יומי ממוצע	ממוצע שעות עבודה שבועיות	שכר יומי ממוצע	ממוצע שעות עבודה שבועיות	שכר יומי ממוצע	
40.3	127.7	22.9	24.7	43.9	71.0	חקלאות, ציד ומדגה
42.6	167.5	39.8	36.8	47.1	80.0	כרייה, מחצבות וייצור
38.6	220.9	33.5	42.2	40.0	94.9	בנייה
47.0	171.6	47.5	30.1	53.1	72.0	מסחר, מלונאות ומסעדות
41.7	209.8	38.5	40.5	45.2	114.1	תחבורה, אחסון ותקשורת
43.2	174.0	35.0	82.7	40.8	106.9	שירותים וענפים אחרים
40.4	198.9	31.7	61.9	43.9	94.1	סה"כ

מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

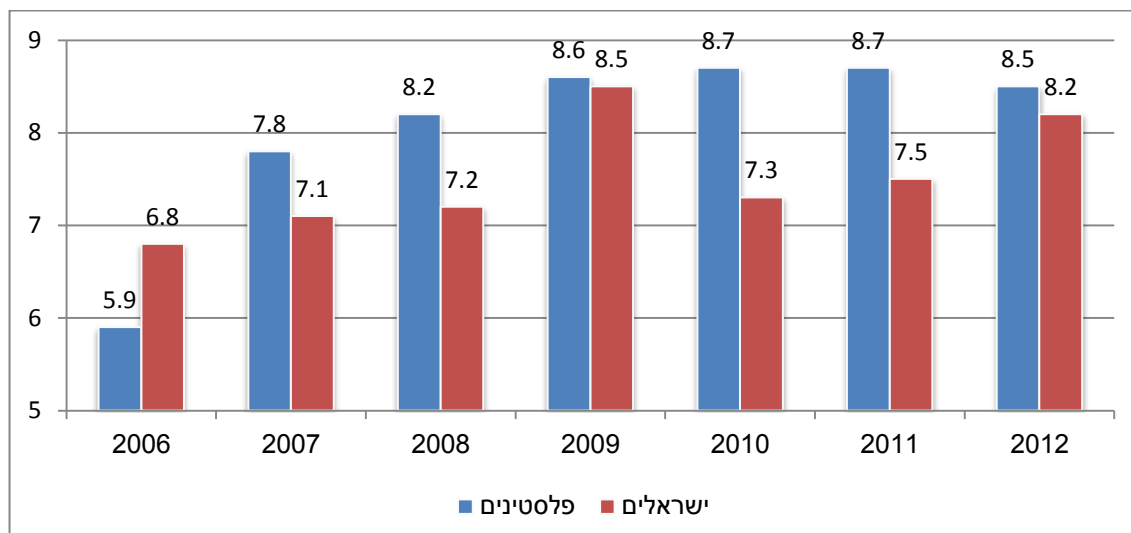
בהשוואה לעמיתים ישראלים העובדים באותן חברות, השכר החודשי של עובדים ישראלים גבוה פי 2.3 עד 2.6 משכרם של עובדים פלסטינים בכל דרגות הוותק: גם כאשר לעובד הפלסטיני ותק של 7 שנים לעומת עובד ישראלי בשנת העבודה הראשונה בחברה, העובד הישראלי ישתכר למעלה מכפליים (204.7%) מהעובד הפלסטיני – 8,600 ש"ח בהשוואה ל-4,200 ש"ח בלבד). ההפרש גדול עוד יותר כאשר משווים את העובדים הפלסטינים לעובדים ישראלים בחברות אחרות. מצב זה מתרחש אפילו כאשר המספר הממוצע של חודשי עבודה בשנה בקרב העובדים הפלסטינים גבוה משל עמיתיהם הישראלים בחברות המעסיקות פלסטינים (כמפורט בתרשים 13, להלן).

טבלה 3: שכר חודשי ממוצע של עובדים ישראלים ופלסטינים (באלפי ש"ח), לפי שנות ותק, 2006-2012

1	2	3	4	5	6	7	שנות ותק	
2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	שנה ראשונה בחברה	
3.7	3.9	4.0	4.0	4.1	4.1	4.2	פלסטינים	חברות המעסיקות פלסטינים
8.6	9.1	9.5	10.0	10.4	10.8	10.9	ישראלים	
8.8	9.6	10.2	10.7	11.2	11.8	12.6	ישראלים	חברות אחרות

מקור: בנק ישראל

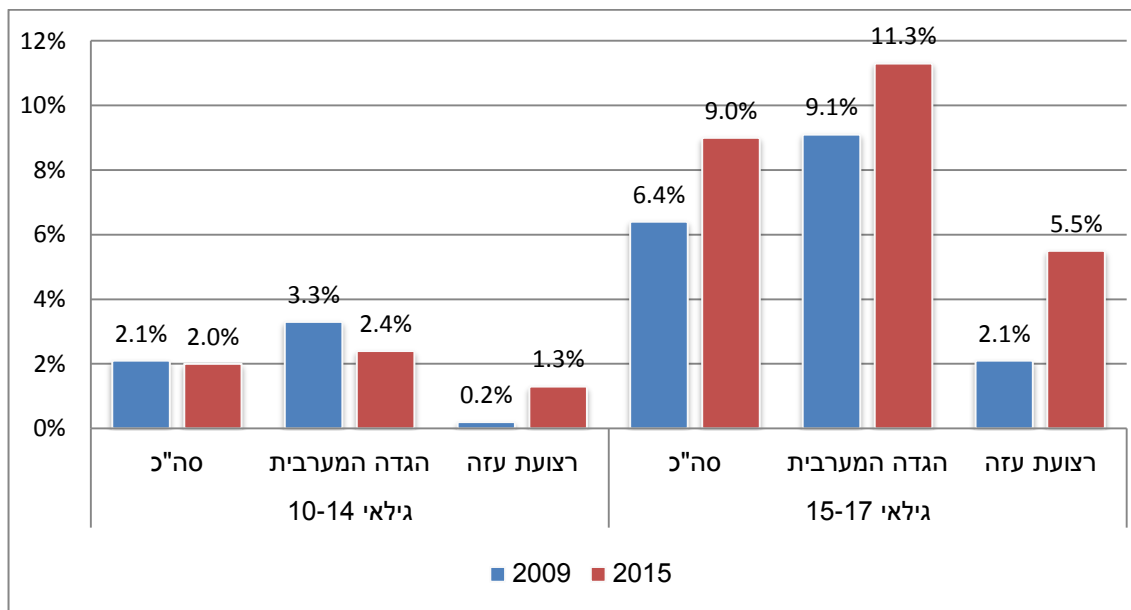
תרשים 13: המספר השנתי הממוצע של חודשי עבודה בחברות המעסיקות פלסטינים, 2006-2012



מקור: בנק ישראל

מלבד כוח העבודה הרגיל של בני 18 ומעלה, קיימת גם התופעה של עבודת ילדים. הכוונה היא לילדים בגילאי 10 עד 17. חוק הילד הפלסטיני וחוק העבודה הפלסטיני אוסר על העסקת ילדים שגילם פחות מחמש-עשרה שנים. ילדים בגילאי 15-17 רשאים לעבוד בכפוף לתנאים מסוימים, כולל הגבלת שעות עבודה, בדיקות רפואיות חצי-שנתיות ואיסור על עיסוק בעבודות מסוכנות. שיעור הילדים העובדים (גילאי 10-14) הגיע בשנת 2015 ל-2.0%, לאחר שבשנת 2009 עמד על 2.1%. בקרב גילאי 15-17 הגיע שיעור הילדים העובדים בשנת 2015 ל-9.0%, לעומת 6.4% בשנת 2009.

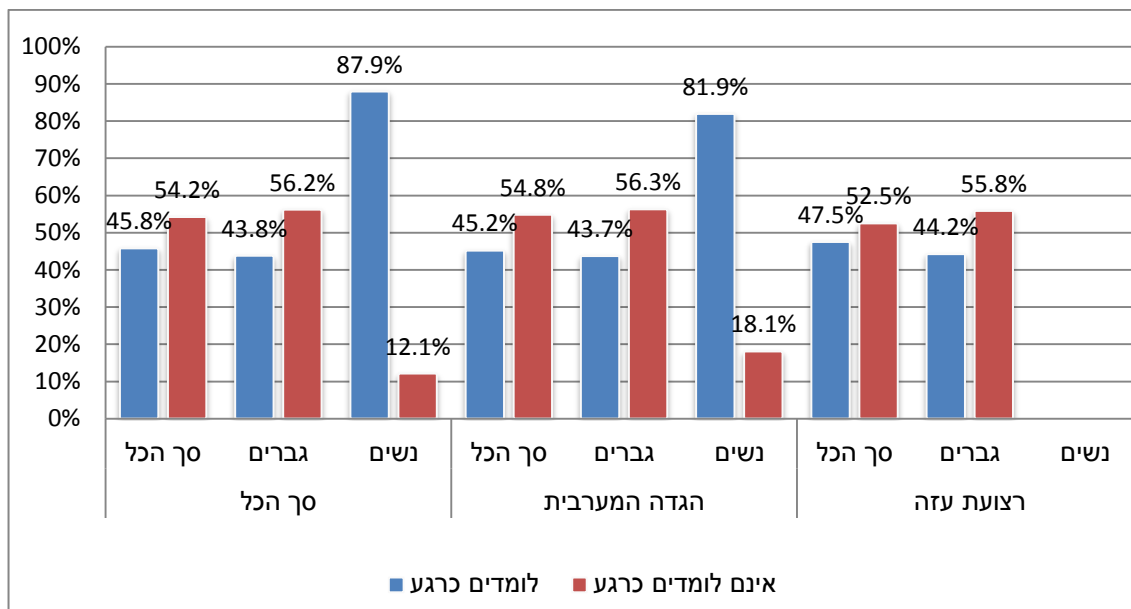
תרשים 14: שיעור הילדים הפלסטינים העובדים בגילאי 10-17 לפי אזורים וקבוצות גיל, 2009 לעומת 2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

יתרה מזו, בשנת 2015, שיעור הילדים בגילאי 10 עד 17 שעובדים ולומדים גם יחד עומד על 45.8%, לעומת שיעור הילדים בקבוצות גיל אלה העובדים ואינם לומדים כלל – 54.2%. מצב זה מלמד כי לעבודת ילדים השלכות שליליות על רכישת השכלה.

תרשים 15: התפלגות שיעורי הילדים הפלסטינים העובדים בגילאי 10-17 לפי השתתפות בלימודים ואזור, 2015



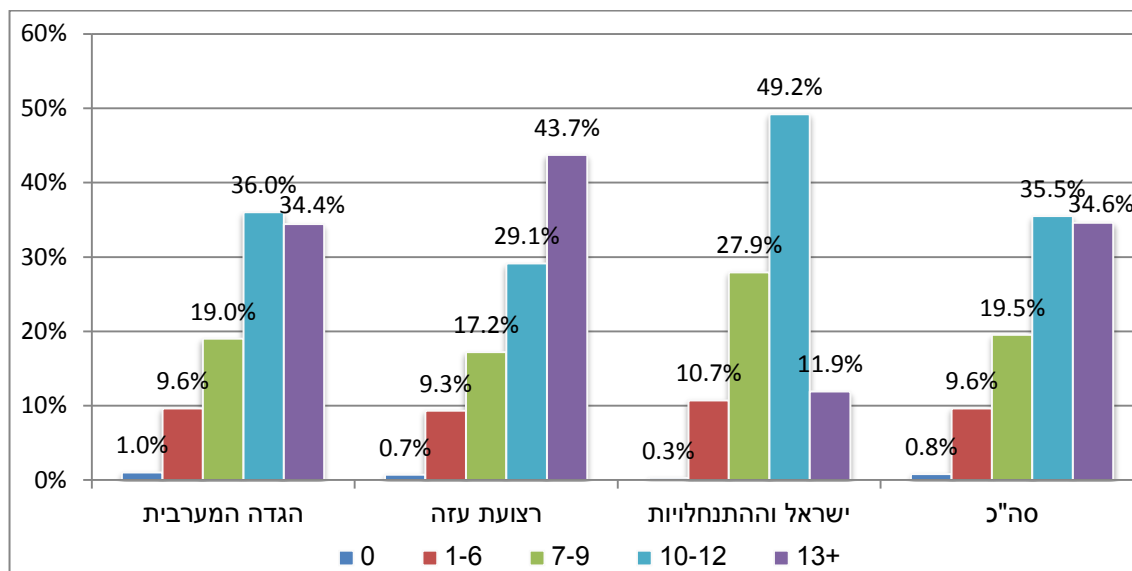
מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

הערה: לא היו מספיק תצפיות של נשים ברצועת עזה בכדי לקבל תוצאות מובהקות.

3.4 מאפייני העובדים הפלסטינים בישראל

לרוב העובדים הפלסטינים בישראל 12 שנות השכלה ומטה (88.1%) ורק לכ-12% מתוכם השכלה אקדמית או מקצועית מסוג כזה או אחר (דהיינו מעל 13 שנות לימוד). לעומת נתונים אלה, שיעור העובדים עם 13 שנות השכלה ומעלה ברצועת עזה ובגדה המערבית גבוה יותר: 43.7% ו-34.4%, בהתאמה.

תרשים 16: פלסטינים מועסקים (גילאי 15 ומעלה) (%), לפי מקום עבודה ושנות לימוד, 2015



מקור: הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

על פי נתוני בנק ישראל (מתוך הדוח לשנת 2014), רוב העובדים הפלסטינים בישראל המחזיקים ברישיונות עבודה נשואים (90%), משכילים פחות (9.6 שנות לימוד, בממוצע) ומבוגרים יותר (גיל ממוצע 38.2 שנים) מאשר פלסטינים העובדים בישראל ללא רישיונות עבודה (10.1 ו-28.82, 48%, בהתאמה). בנוסף, בעלי רישיונות העבודה עובדים יותר (19 ימים בחודש) ומקבלים שכר גבוה יותר (שכר יומי ממוצע של 186 ש"ח) לעומת עובדים חסרי רישיון (17.1 ו-158 ש"ח, בהתאמה).

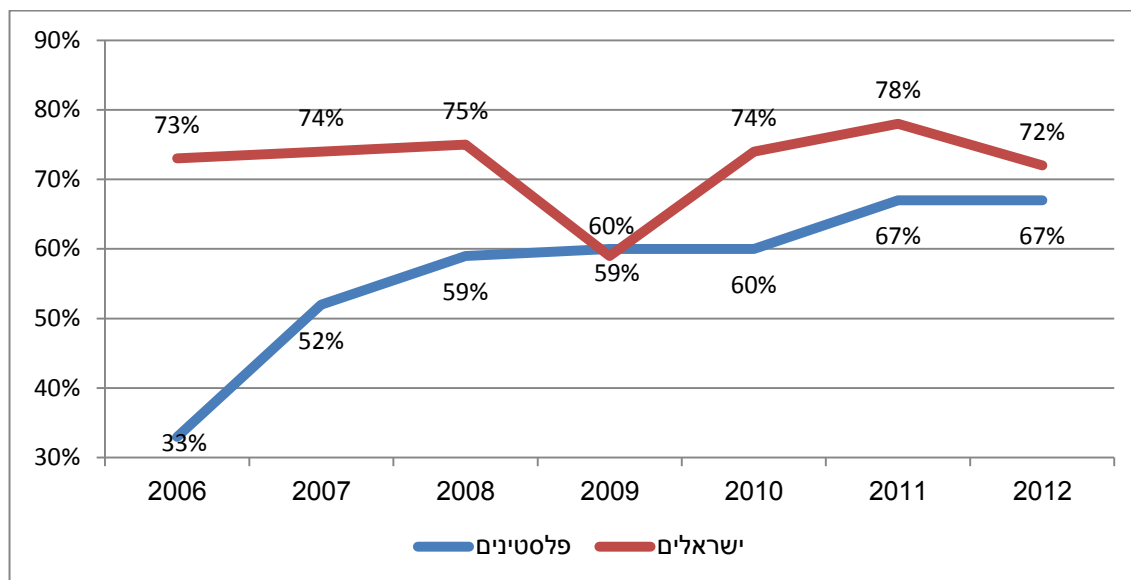
טבלה 4: מאפייני העובדים הפלסטינים בישראל, בעלי לעומת חסרי רישיון עבודה, 2013

ללא רישיון	עם רישיון	
28.8	38.2	גיל ממוצע
48%	90%	שיעור נשואים
10.1	9.6	ממוצע שנות לימוד
39%	38%	עובדים כפריים
61%	62%	עובדים עירוניים
99%	99%	גברים
158	186	שכר יומי ממוצע
17.1	19.0	ממוצע ימי עבודה בחודש

מקור: בנק ישראל

אשר לוותק בעבודה, עובדים ישראלים בחברות המעסיקות גם פלסטינים מגיעים לוותק בשיעור גבוה יותר מאשר עמיתיהם הפלסטינים. עם זאת, שיעור העובדים הפלסטינים המועסקים ברציפות עולה בהתמדה ומאז 2009, מגמה זו נוטה לאזן את המצב, בהשוואה לעובדים הישראלים.

תרשים 117: שיעור העובדים המועסקים שנתיים ברציפות בחברות המעסיקות פלסטינים, 2006-2012



מקור: בנק ישראל

3.5 מכשולים בדרכם של עובדים פלסטינים

שלא כמו עובדים ישראלים, עובדים פלסטינים המגיעים לעבודה בישראל נתקלים במספר מכשולים בדרכם למציאת תעסוקה. גם לאחר שמצאו עבודה כנדרש עליהם להתמודד עם מכשולים שונים במהלך יום העבודה.

על פי יקו לעובד⁸ יש מספר בעיות מרכזיות:

מכסות – מספר העובדים הפלסטינים המורשים להיכנס לישראל כדי לעבוד נקבע על פי מכסות, ואלה נקבעות לכל ענף בנפרד על פי החלטת ממשלה. כתוצאה מכך יש עובדים רבים המועסקים באופן ללא חוקי, ללא רישיון עבודה.

מציאת עבודה – לעובדים הפלסטינים אין גישה נוחה לעבודות ומעסיקים בישראל. עובדים העומדים בקריטריונים להעסקה בישראל יכולים לקבל רישיון לשהות בישראל שלושה ימים לצורך חיפוש עבודה. אחת השיטות הנפוצות היא לפנות למתווכים פלסטינים המגייסים פועלים למען מעסיקים ישראלים, תמורת תשלום חד-פעמי. מצב זה משית על מבקשי העבודה תוספת הוצאות בגין חיפוש התעסוקה.

⁸ יקו לעובד, מגבלות בהתחליות, צמצום הפרת הזכויות, 2012

תלות במעסיק ורמת בטיחות נמוכה בעבודה – העובד תלוי במעסיקו להמשך עבודתו. המעסיק רשאי לבקש את ביטול רישיון העבודה של הפועל או להימנע מחידושו אם אין לו עוד צורך באותו עובד או כאשר ברצונו להחליף את העובד ובמקרה כזה, העובד ימצא עצמו מובטל.

מנועי כניסה מטעמי ביטחון – מונח זה מתייחס לתושבי השטחים הפלסטיניים שהוגדרו על ידי רשויות הביטחון של ישראל כ'מנועי כניסה מסיבות ביטחוניות'. אנשים כאלה נתקלים בקושי רב למצוא עבודה ופרנסה.

הגעה לעבודה – הגעת העובדים למקום עבודתם היא תהליך ארוך ומורכב. עובדים רבים נאלצים לצאת מבתיהם בשעות הקטנות של הלילה כדי להגיע אל המעברים בשעות הפתיחה שלהם. עם פתיחת המעברים, מצטופפים בהם אלפי עובדים במשך שעות ארוכות עד שניתן לעבור את המחסום. לאחר המעבר במחסום הם נדרשים למצוא דרך להגיע לעבודה, כאשר האפשרויות הן נסיעה באוטובוס (דבר היוצר במקרים רבים חיכוכים עם מתנחלים) או נסיעה יקרה במונית.

4. התנאים הסוציאליים וביטחון תעסוקתי

4.1 מכסות ורישיונות

מספר העובדים הפלסטינים בישראל נקבע על פי מכסות העסקה שקובעת ממשלת ישראל לכל ענף בנפרד, גם זאת רק במספר מועט של ענפים, שיש בהם מחסור בעובדים ישראלים: בנייה, חקלאות, תעשייה ושירותים (כולל מלונאות). המכסות נקבעות בהחלטת ממשלה, על פי ההמלצות של רשויות ממשלתיות ומשרד הביטחון. מנגד, לא חלות מכסות או הגבלה על ההעסקה של פלסטינים בהתנחלויות שבגדה המערבית.

כיום, הרישיונות מונפקים אך ורק לפלסטינים תושבי הגדה המערבית. משנת 2006 ואילך אין מנפיקים עוד רישיונות עבודה לתושבי רצועת עזה.

הנפקת רישיונות עבודה לפועלים פלסטינים מתבצעת באחריות 'המחלקה לתעסוקת פלסטינים' במינהל האוכלוסין וההגירה שבמשרד הפנים. רישיון עבודה ניתן שמית לעובד ומאפשר לו או לה לעבוד בישראל אצל מעסיק ספציפי בלבד, אשר שמו מופיע ברישיון. הרישיון יוצר יחסים הדדיים בין העובד הפלסטיני לבין מעסיקו, הואיל והפועל הפלסטיני כבול למעסיק המצוין ברישיון העבודה שלו ואילו המעסיק, מצדו, נדרש לספק לפועל שכר ותנאי עבודה כפי שדורש החוק. רישיון עבודה רגיל ניתן למשך שישה חודשים ואילו רישיונות עבודה עונתיים הם לתקופה של שלושה חודשים.

עובד המבקש לקבל רישיונות להעסקת פועלים פלסטינים צריך לפנות אל האגף להעסקת פלסטינים. מעסיק המבקש להעסיק עובדים זרים או פלסטינים יקבל רישיונות רק לאחר שמיצה כל אפשרות אחרת להשמת ישראלים במשרות הרלוונטיות (מתוך מאגרי הנתונים של מבקשי עבודה שנרשמו בלשכות התעסוקה). במילים אחרות, כל מעסיק הפונה לאגף להעסקת פלסטינים כדי לקבל רישיון להעסיק פועלים פלסטינים חייב באותו מועד (או קודם לכן) לפנות אל שירות התעסוקה הישראלי, בבקשה להעסיק ישראלים במשרות הרלוונטיות.

כל ישראלי אשר מגיש בקשה להעסיק עובד פלסטיני, חייב באישור מתאם הפעולות בשטחים הפועל במשרד הביטחון, בנוגע לענייני ביטחון וקריטריונים אישיים. במקביל, מדור התשלומים בודק את מידת ההתאמה של המעסיק לדרישות החלות בנוגע לקבלת רישיון העסקה. שיקולי הביטחון בהענקת רישיונות עבודה מסווגים, ואולם יש גם קריטריונים אחרים הקשורים בגיל ובמצב המשפחתי של מבקש הרישיון⁹:

- לצורך קבלת רישיון עבודה בישראל ברוב הענפים הרלוונטיים חלות דרישות שונות, כמו למשל גיל 26 ומעלה, נשואים ובעלי ילדים (בענפים אחדים הדרישה היא גיל 21 לפחות).

⁹ מקור: מתאם פעולות הממשלה בשטחים. ייתכן שיחולו שינויים בקריטריונים, הואיל ועניין זה מתאפיין בהעדר של שקיפות ושל מידע זמין.

- אשר לרישיונות עבודה בהתנחלויות שבשטחים: באזור התפר חלה הדרישה של גיל 26 ומעלה, נשואים ובעלי ילדים ואילו ביישובים בשטחים אחרים, הדרישה היא גיל 18 לפחות (ללא קשר למצב המשפחתי).

פלסטינים מהגדה המערבית המעוניינים לעבוד בישראל יכולים להגיש בקשה למתאם הפעולות שבשטחים כדי לקבל רישיון כניסה לישראל במטרה לחפש עבודה. רישיון כניסה יינתן רק למי שגילו 26 ומעלה, והוא או היא נשואים ובעלי ילדים; תוקף הרישיון לשלושה ימים וניתן לקבל רישיון שכזה רק אחת לשלושה חודשים. יתרה מזו, מותר לפלסטינים להיכנס לישראל לצורך פגישות עבודה. רישיון כניסה במקרה שכזה יאושר עם הצגת מסמכי עזר המוכיחים את קיומה של הפגישה, כולל תאריך ספציפי, ופרק זמן שלא יעלה על שלושה ימים רצופים.

נאסר על מעסיקים באיסור חמור לסחור ברישיונות העבודה של עובדיו הפלסטינים.

על פי נתוני 'קו לעובד'¹⁰, עובד פלסטיני שאינו מצליח לקבל רישיון לעבוד בישראל יכול לקבל עזרה מסדרה של מתווכים המסדירים את עניין הרישיון תמורת תשלום. בנוסף, מעסיקים מהרשויות השונות משלמים כספי שוחד.

4.2 ליקויים בפיקוח על הנפקת רישיונות

על אף הנוהל הקיים לאישור רישיונות, יש ליקויים חמורים בנוגע לפיקוח על עניין זה. על פי דוח מבקר המדינה לשנת 2014, הונפקו עד 2011 14,500 רישיונות למעסיקים בהתאם לבקשותיהם, ללא כללים ציבוריים אחידים ושוויוניים ושלא על פי קריטריונים מקצועיים. בשנים 2011-2013 הונפקו 12,000 רישיונות נוספים על סמך ההבחנה השרירותית בין קבלנים חדשים לוותיקים. נמצא כי רשות האוכלוסין וההגירה העניקה רישיונות העסקה למעסיקים הרשומים כחוק במרשם הקבלנים אך לא פסלה בקשות מצד קבלנים שהתברר בסופו של דבר כי אינם רשומים. בעיה נוספת קשורה בכשלי האכיפה של תנאי רישיונות ההעסקה. דווח כי המידע בנוגע לחשדות על הפרת התנאים של רישיונות עבודה בידי מעסיקים אינו עובר באופן סדיר בין רשות האוכלוסין וההגירה לבין יחידת האכיפה ברשות האוכלוסין. בנוסף, התברר כי עובדי יחידת האכיפה המבקרים באתרי הבנייה, אינם בודקים אם העובדים באתר מחזיקים ברישיונות.

4.3 זכויות סוציאליות ותנאי העסקה

על פי תקנות רשות האוכלוסין וההגירה, עובד פלסטיני שכיר בישראל אמור לקבל שכר ברוטו ושכר נטו כמו כל עובד אחר בישראל עם נתונים אישיים ומקצועיים זהים. עובד פלסטיני זכאי להטבות סוציאליות כמו כל עובד אחר בישראל עם נתונים אישיים ומקצועיים זהים, וזאת בהתאם לחוק, לצווי הרחבה ולהסכמים קיבוציים.

ברשות האוכלוסין וההגירה פועל 'מדור תשלומים' (מת"ש) מיוחד, הנושא באחריות לאיסוף והעברה של תשלומים עבור עובדים פלסטינים, בהתאם לחוק ולזכויות הסוציאליות הרלוונטיות.

¹⁰ קו לעובד, מגבלות בהתנחלויות, צמצום הפרת הזכויות, 2012

מדי חודש, המעסיק מעביר את השכר החודשי ברוטו וההטבות הסוציאליות עבור כל עובד שהוא מעסיק לידי מדור התשלומים ואילו מדור התשלומים מוציא את תלוש השכר לעובד. מדור התשלומים מעביר את ניכויי המס למוסדות הרלוונטיים, כמו למשל רשויות המס, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר (קרן הביטוח החברתי). בנוסף, המדור מעביר תשלומי פנסיה חודשיים עבור גמלאים פלסטינים ואף דוחות כספיים תקופתיים למשרד האוצר.

במאמרו, מתאר גיא מונדלק¹¹ תופעה שבמסגרתה נאלצים עובדים מסוימים למכור את כוח העבודה שלהם על בסיס יומי. תופעה זו מכונה 'שוק העבדים': העובדים מתייצבים בצמתים מרכזיים בשעות הבוקר המוקדמות וממתנים להצעות עבודה מזדמנות. קבלנים מגיעים למקומות אלה ובוחרים את מספר העובדים הדרוש להם לאותו יום בלי לשאת ולתת כלל על השכר. בנוסף, עובדים אלה אינם מחזיקים ברישיונות עבודה חוקיים.

על פי החלטת הקבינט 08/10/70 משנת 1970, כל עובד פלסטיני זכאי לשכר ולהטבות סוציאליות כמו אלה המגיעות לעובד ישראלי בעל נתונים דומים. מטרת ההחלטה הייתה למנוע העדפה של עובדים פלסטינים על פני ישראלים. הוחלט כי עובד פלסטיני יקבל שכר ברוטו ושכר נטו שיהיו שווים לאלה של כל עובד בישראל אשר נתוניו האישיים והמקצועיים זהים. בנוסף נקבע כי עובד פלסטיני זכאי להטבות סוציאליות כמו כל עובד אחר בישראל עם נתונים אישיים ומקצועיים זהים וזאת בהתאם לחוק ולהסכמים קיבוציים. הממשלה הפקידה את אכיפת ההחלטה הזו בידי רשות האוכלוסין וההגירה.

החלטת הקבינט משנת 1970 קבעה כי עובד פלסטיני יקבל את שכרו נטו ישירות מרשות האוכלוסין וההגירה. על פי דוח מבקר המדינה, עד שנת 1994 הועברו תשלומי השכר נטו לידי העובדים הפלסטינים ישירות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, אך מ-1994 והלאה הוחלט כי השכר ברוטו ישולם לעובדים ישירות על ידי המעסיקים ואילו רשות האוכלוסין וההגירה תקבל רק את סכומי ההפרשות של המעסיקים וסכומי הניכוי משכרם של העובדים. בטיטת דוח מבקר הפנים מיולי 2011 נאמר כי רשות האוכלוסין וההגירה אינה מקיימת פיקוח על השכר נטו המשולם לכל עובד. דבר זה עלול לאפשר למעסיקים לנצל לרעה את המצב ולשלם לעובדים סכומים שונים מאלה המדווחים לרשות האוכלוסין וההגירה.

¹¹ גיא מונדלק, חוקי העבודה כלוחמה כלכלית, Industrial Relations Journal (דרום אפריקה) גיליון 20, ע"מ 13-44 (1999).

4.3.1 הפרשות לפי ענפים

ענף הבנייה:

טבלה 5: הפרשות מעסיקים (% מהשכר) עבור עובדים פלסטינים בענף הבנייה

6.0%	פנסיה	פנסיה מקיפה (מינואר 2005)
6.0%	פיצויי פיטורין	
2.33%	השלמת פיצויים	
2.5%	דמי מחלה	
4.0%	חופשה	
0.8%	תשלום להתאחדות פועלי הבניין	
21.63%	סה"כ	

הפרשות העובד – פנסיה: 5.5%
זכויות אחרות, כמו דמי חופשה, ביגוד, חגים וכו' – על פי החוק ו/או הסכמים קיבוציים.
מקור: רשות האוכלוסין וההגירה.

ענפים אחרים (חקלאות, מלונאות, תעשייה, שירותים ועוד):

טבלה 6: הפרשות מעסיקים (% מהשכר) עבור עובדים פלסטינים בענפים פרט לבנייה

6.0%	פנסיה	פנסיה מקיפה (מינואר 2005)
6.0%	פיצויי פיטורין	
2.33%	השלמת פיצויים	
2.5%	דמי מחלה	
4.0%	חופשה	
20.83%	סה"כ	

הפרשות העובד – פנסיה: 5.5%
זכויות אחרות, כמו דמי חופשה, ביגוד, חגים וכו' – על פי החוק ו/או הסכמים קיבוציים.
מקור: רשות האוכלוסין וההגירה.

4.3.2 מס הכנסה ודמי חבר

טבלה 7: שיעורי מס הכנסה החלים על עובדים פלסטינים על פי רמת הכנסה

סכום כולל (ש"ח)	מס (ש"ח)	שיעור מס (%)	הכנסה כוללת (ש"ח)	הכנסה חייבת במס (ש"ח)	על כל ש"ח נוסף
527	527	10%	5,270	5,270	
1,049	522	14%	9,000	3,730	
2,097	1,048	21%	13,990	4,990	
3,954	1,857	31%	19,980	5,990	
11,369	7,415	34%	41,790	21,810	
-	-	48%	-	על כל ש"ח נוסף	

סף המיסוי הוא 5,270 ש"ח. הערך של נקודת זיכוי ממס הוא 218 ש"ח.
על פי הסכם עם ההסתדרות הכללית בנוגע לדמי חבר, התשלום להסתדרות עומד על 0.8% מהשכר ברוטו של עובד, עד סכום ניכוי מרבי של 125.94 ש"ח.
מקור: רשות האוכלוסין וההגירה.

4.3.3 תנאי העסקה

- העסקה ישירה – מעסיק המחזיק ברישיון להעסקת עובדים פלסטינים ואשר קיבל רישיונות עבודה על שמו נדרש להעסיק את העובדים הפלסטינים בהסדר של העסקה ישירה, ככל עובד שכיר אחר בעסקו. חל איסור חמור על העברת עובדים פלסטינים למעסיקים אחרים או להעסיקם דרך חברת כוח אדם.
 - ההעסקה של עובד פלסטיני היא במשרה מלאה (רישיונות עבודה אינם ניתנים אלא לעובדים בהיקף של משרה מלאה). מדי חודש, מדור התשלומים קובע מכסת מינימום של ימי עבודה שהמעסיק נדרש לשלם אותם לעובד, גם אם בפועל מספר ימי העבודה של אותו עובד באותו חודש היה קטן יותר.
 - העסקה של עובדים פלסטינים כפופה לחוקי העבודה החלים בישראל, כולל: רמת שכר של לכל הפחות שכר המינימום הרשמי, בהתאם להיקף העבודה של העובד (או שכר מינימום מגזרי), תשלום על שעות נוספות, תיעוד שעות עבודה, שעות מנוחה וכו'.
 - המעסיק מחויב לספק לעובדיו תלוש שכר חודשי.
 - עובדים פלסטינים מורשים לישון בשטחי ישראל אם המעסיק שלהם הגיש בקשה להיתרי לינה ועמד בתנאים הנדרשים:
 - מקום השינה יכלול – אמצעי שינה (מיטה, כלי מיטה וכו'), חדר רחצה/שירותים במצב תקין, עזרה ראשונה ושטח לצרכים אישיים, כמו אכילה ושתייה.
 - בסוף יום העבודה נדרש העובד להישאר במקום הלינה שלו.
 - נאמן ביטחון נדרש לפקח על העובדים במקום הלינה שלהם ולדאוג לצורכיהם.
- הפרת התנאים הנזכרים לעיל מצד המעסיק אמורה לגורר (בסיומו של הליך בדיקה), לביטול רישיון ההעסקה של העובד ואי-חידושו בעתיד.

4.3.4 חובות אקטואריים של מדינת ישראל לרשות הפלסטינית ולעובדים פלסטינים

סכומי שכר שמעסיקים מעבירים עבור עובדיהם לרשות האוכלוסין וההגירה¹² כפופים לניכויים משלושה סוגים. הראשון הוא ניכוי מס הכנסה לפי השיעור החל על עובדים ישראלים באותה רמת שכר. השני הוא דמי חבר עבור עובדים שאינם חברי ההסתדרות הכללית אך חלים עליהם ההסכמים הקיבוציים שההסתדרות הכללית משיגה. השלישי הוא היטל השוואה בשיעור זהה לזה שמשלמים עובדים ישראלים לביטוח הלאומי.

על פי גיא מונדלק, רק חלק קטן מהניכויים בגין היטל השוואה שימשו למימון קצבאות ביטוח לאומי לעובדים פלסטינים, ואילו חלק הארי של הכספים הללו, עד 1994, הועבר לידי משרד האוצר לצורך פיתוח השטחים הפלסטיניים. לא ברור אם הכספים הללו שימשו בפועל לטובת הפלסטינים. מונדלק מסביר כי לא כל העובדים ערים לזכויותיהם, הכוללות זכויות ביטוח לאומי ואף הפרשות לפנסיה מצד המעסיק. אלה שערים לזכויותיהם אינם יודעים אל מי לפנות כדי

¹² גיא מונדלק, חוקי העבודה כלוחמה כלכלית, Industrial Relations Journal (דרום אפריקה) גיליון 20, ע"מ 13-44 (1999).

לממש את זכויותיהם. כתוצאה מכך, כספים שאינם עוברים לידי העובדים מועברים לאוצר המדינה.

על פי 'גידליה', מגזין אלקטרוני בלתי תלוי בהוצאה לאור של המכון ללימודים ערביים (ASI), בהנחה שהיטל ההשוואה עומד על 11% ומספר העובדים בישראל לפני 1994 היה כ-70 אלף בשנה (הנתונים בפועל גבוהים ממספר זה) והשכר החודשי הממוצע עמד על 3,000 ש"ח, הסכום הכולל שהצטבר בחשבון זה היה כ-6.5 מיליארד דולר בשנים 1970-1994. אשר להפרשות לפנסיה משכרם של העובדים, הסכום שהצטבר עמד על יותר מ-10 מיליארד דולר בתקופה האמורה.

בנספח הכלכלי להסכמי אוסלו¹³ שגובש במסגרת פרוטוקול פריז, נקבע כי עובדים המועסקים בישראל יבוטחו במסגרת הביטוח הלאומי של ישראל על פי חוק הביטוח הלאומי ויהיו זכאים לביטוח תאונות עבודה בישראל, לביטוח פשיטת רגל של מעסיקים ולחופשת לידה. עוד נקבע כי ישראל תנכה מדי חודש דמי ביטוח בריאות בסך 93 ש"ח משכרם של העובדים ותעביר את הכספים הללו לידי הרשות הפלסטינית.

על פי דוח מבקר המדינה¹⁴, סכומי היטל ההשוואה שנגבו בשנים 2006-2013 מכל המעסיקים שהעסיקו עובדים פלסטינים בכל הענפים, ואשר הסתכמו ב-660 מיליון ש"ח, לא הועברו לרשות הפלסטינית. גם סכום של 216 מיליון ש"ח שנגבה בגין ביטוח בריאות לא הועבר לידי הרשות.

4.4 יחסי עובד-מעביד על פי החוק הישראלי

הואיל ולעובדים הפלסטינים אין אזרחות ישראלית, יש ויכוח על זכאותם ליהנות מהזכויות שמקנה החוק הישראלי. סוגיה זו נדונה בעתירה שהוגשה לבית הדין העליון¹⁵.

עובדים פלסטינים הגישו תביעות בבתי הדין לעבודה נגד מעסיקיהם הישראלים באשר להעסקתם בשטחים שבשליטת ישראל בגדה המערבית.

במסגרת אותן תביעות התעוררה השאלה אם קשרי העסקה אלה מוסדרים על פי החוק הישראלי או על פי החוק המקומי החל ביהודה ובשומרון, דהיינו החוק הירדני. המשמעות של סוגיה זו טמונה בכך שהחוק הישראלי מעניק לעובדים יותר זכויות והגנה מאשר החוק הירדני. בערעור, קבע בית הדין הארצי לעבודה כי בהעדר הוראות בסוגיה זו בחוזי העסקה, אותם קשרי העסקה מוסדרים על פי החוק הירדני שהוא החוק המקומי החל ביהודה ושומרון, הואיל והחוק הישראלי מעולם לא הוחל בשטחים הכבושים בכללותם, אלא אך ורק על ישראלים החיים ביהודה ושומרון. ארגון זכויות העובדים 'קו לעובד' עתר לבית המשפט העליון בשם העובדים הפלסטינים.

כפי שקבע בית המשפט העליון ב-2007, החוק הציבורי הבינלאומי קובע כנקודת מוצא כללית, כי החוק החל בגדה המערבית הוא החוק החל בממלכת ירדן. ואולם אין בדבר זה, כשהוא לעצמו, כדי להורות בהכרח כי כללי החוק הבינלאומי הפרטי קובעים בכל מקרה את חלות החוק הירדני.

¹³ דוח מבקר המדינה 65א', 2014.
¹⁴ דוח מבקר המדינה 65א', 2014.
¹⁵ H CJ 5666/03

ככלל, הדין החל תלוי בהסכם שבין הצדדים. אם אין הסכמה בנושא זה, הדבר קובע הוא 'מרב הקשרים'. בדיקה זו נדרשת להביא בחשבון את העובדות הבאות: העובדים קיבלו את שכרם במטבע הישראלי; מסמכים שונים הקשורים להעסקתם, כמו למשל מכתבי פיטורין, תלושי שכר וכרטיסי נוכחות – כתובים כולם בשפה העברית; ימי המנוחה והחגים החלים הם כנהוג בישראל; ובמקרה אחד שנכלל בעתירה, שילם העובד מסים בישראל. לפיכך קבע בסופו של דבר בית המשפט העליון כי החוק הישראלי הוא החוק החל.

4.5 השוואה בין תנאי השכר והזכויות הסוציאליות של עובדים פלסטינים לבין אלה של עובדים ישראלים במסגרת ההסכם הקיבוצי בענף הבנייה

ב-21.1.10 חתמו איגוד הקבלנים ונציגיה ההסתדרות החדשה על ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הבנייה, הסכם אשר מסדיר את הזכויות והשכר של עובדים בענף זה. ההסכם קובע כי הסעיפים הכלולים בו חלים גם על עובדים פלסטינים. ב-7.5.10 הוצא צו הרחבה אשר החיל את תנאי ההסכם על כל המעסיקים בענף הבנייה, גם אם אינם חברים באיגוד הקבלנים.

לשכת מבקר המדינה בדקה את אופן התפקוד של רשות האוכלוסין וההגירה באכיפת ההשוואה של תנאי השכר של עובדים פלסטינים לאלו של העובדים הישראלים. על אף קיומם של ההסכמים הקיבוציים, התגלה כי יישומו של ההסכם לא היה מלא. העסקה במשרה מלאה היא תנאי הכרחי לקבלת רישיון. לעומת זאת התברר כי מספר ימי העבודה צומצם, בניגוד לאמור בהסכם הקיבוצי ובצו ההרחבה. מצב זה מאפשר לעובדים לדווח באופן עקבי מספרים שונים של ימי עבודה, על פחות מ-21 הימים הנחשבים לחודש עבודה מלא, וזאת בלא הצדקה הולמת ומבלי לאבד את רישיונותיהם. בנוסף, קיים חשש שעובדים מסוימים עבדו יותר ימים משדיווח המעסיק לרשות האוכלוסין וההגירה, כך שהתשלומים הנוספים המגיעים לעובד תמורת תוספת העבודה שולמו לו ישירות, תוך עקיפת רשות האוכלוסין וההגירה. לכן בעיקרו של דבר, המעסיק חוסך בדרך זו עלויות העסקה, דבר שיש בו הפרת הזכויות הסוציאליות של העובד. יתרה מזו, התברר כי תלושי השכר שמנפיקה רשות האוכלוסין וההגירה אינם מפרטים את כל רכיבי השכר הנגזרים מההסכם הקיבוצי, כולל שעות נוספות, דמי חופשה, דמי ביגוד, תשלום על חגים והשלמת חופשה.

על פי בנק ישראל, אין ניצול מלא של הזכויות, וזאת כתוצאה מהעדר מודעות של העובדים לזכויות המוקנות להם. טבלה 8 מלמדת כי בקרב פלסטינים העובדים בכלכלה הישראלית ומחזיקים ברישיון עבודה, רק מעטים ציינו כי הם מועסקים מתוקף של חוזה העסקה כתוב/קיבוצי (2%) וזכאים להפרשות לפנסיה (4%), דמי מחלה וחופשה שנתית (11%), וזאת על אף שרשות ההגירה מקצה בעבורם את כל הכספים הללו על פי חוק, ועל אף שעובדי ענף הבנייה כלולים בהסכמים הקיבוציים. המצב בקרב עובדים חסרי רישיונות עבודה גרוע עוד יותר: רק 1% דיווחו על חוזה העסקה בכתב או במסגרת הסכם קיבוצי, או על ביצוע של הפרשת כספים לפנסיה וזכאות לדמי מחלה וימי חופשה.

טבלה 8: מאפייני העובדים הפלסטינים בישראל: סוג חוזה העסקה והתנאים הסוציאליים על פי מצב רישיון העבודה, 2013

ללא רישיון	עם רישיון	
1%	2%	דיווחו על חוזה העסקה/הסכם קיבוצי בכתב
27%	40%	דיווחו על חוזה העסקה בעל פה
73%	58%	דיווחו על העדר חוזה העסקה
1%	4%	דיווחו על תוכנית הפרשות לפנסיה
1%	11%	דיווחו על זכאות לדמי מחלה וחופשה

מקור: בנק ישראל.

4.6 ההסכם הקיבוצי בענף הבניין והועדה הפריטטית

נכון לחודש יוני 2015 נחתם ההסכם הקיבוצי הכללי בענף הבנייה, התשתיות, צמ"ח, עבודות ציבוריות ושיפוצים בין התאחדות בוני הארץ לבין ההסתדרות ונכנס לתוקף ב-1 לנובמבר 2015.

ההסכם הקיבוצי הינו ענפי המקבע את ענף הבנייה כענף בו כלל העובדים, זכאים לקבלת תנאי העסקה שוויוניים בין אם מדובר בעובד ישראלי, זר או פלסטיני.

עפ"י סעיף 75 להסכם הקיבוצי לצורך יישוב חילוקי דעות בנושאים המוסדרים בהסכם בין הצדדים תוקם ועדה פריטטית בת שלושה שלבים:

- א. תחילה יעלה הנושא שבמחלוקת בפני ועדה פריטטית מרחבית אשר תורכב ממזכיר האיגוד המקצועי במרחב בתחומות נמצא מקום מושבו של המעסיק ונציג המעסיק.
- ב. במידה ולא הגיעה הועדה הפריטטית המרחבית להסכמה תוך 14 ימים, או בהעדרה של הועדה הפריטטית המרחבית, יעלה הנושא שבמחלוקת בפני ועדה פריטטית ארצית אשר תורכב מיו"ר ועדת העבודה הארצית של התאחדות בוני הארץ ויו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ בהסתדרות, או נציג אחר שימנה מטעמם.
- ג. לא הגיעה הועדה הפריטטית הארצית להסכמה תוך 14 ימים:
 1. יביאו הצדדים את הנושא להכרעתו של בית הדין לעבודה.
 2. על אף האמור בסעיף קטן א' לעיל, בעניינים הנוגעים לפרשנות הסכם זה, לאופן יישומו ולשאלות עקרוניות בעלות השלכות רוחב על עובדים בענף (להבדיל משאלות פרטניות) או בעניינים אחרים שיוסכמו בין הצדדים, יהיו רשאים הצדדים להביא את המחלוקות להכרעת יו"ר האגף לאיגוד מקצועי ונשיא התאחדות בוני הארץ טרם פנייה לבית הדין לעבודה על פי סעיף קטן א' לעיל.
- ד. אין באמור לעיל כדי לגרוע מזכותם של הצדדים למנות בורר חיצוני המוסכם על שניהם על מנת שיכריע בחילוקי הדעות.

סעיף 76 להסכם הקיבוצי מגדיר כי הועדה הפריטטית תהיה מוסמכת לדון בסכסוכים בין עובד ומעסיק עליהם חל ההסכם, הנובעים מן הנושאים המוסדרים בהסכם הקיבוצי ובהסכמים קיבוציים הקודמים לו ושאינם מחייבים סעד מייד זמני. בהיעדר הסכמה אין הצדדים, יוכל כל

אחד להמשיך ולברר את הסכסוך בפני בית הדין האזורי לעבודה. כמו כן יהיה רשאי העובד להגיש או להמשיך בתביעתו בבית הדין לעבודה כאשר חלה פנייה לוועדה הפריטטית אך לא נקבע דיון תוך 30 יום מיום הפניה למועד שיחול תוך 60 יום מיום הפניה או כאשר ההליך בפני הוועדה הפריטטית לא הסתיים וחלפו למעלה מ-45 ימים ממועד הישיבה הראשונה.

בשל חתימת ההסכם הקיבוצי כפי שצוין לעיל, יש לפנות תחילה לוועדה הפריטטית לפני שפונים לבית הדין לעבודה. כתוצאה מכך מספר הפניות לוועדה גדל וכיום ישנם כ-60 תיקים לחודש בממוצע. בשל הגידול במספר התיקים המגיעים לטיפול בוועדה הפריטטית נדרשת הקצאת משאבים נוספת כאשר נכון להיום הוקצה תקציב ללקיחת שירותים של משרד עו"ד חיצוני לריכוז וטיפול בתביעות המוגשות¹⁶.

על אף קיום ההסכם הקיבוצי הענפי בענף הבנייה קימות שתי בעיות מרכזיות והן אי דגש על אכיפת קיום תנאי ההסכם ומבנה תלוש השכר המוגש למדור התשלומים ע"י המעסיק אשר כולל רק את העברת הניכויים וההפרשות המועברות למדור התשלומים בעוד תשלום השכר נטו משולם על ידי המעסיק ישירות לעובד. בעקבות פרסום דו"ח מבקר המדינה בשנת 2014 בעניין העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין החל תהליך של תיקון תלוש השכר¹⁷.

ב-6 למרס 2016 פנתה הסתדרות עובדי הבניין והעץ לשר הפנים בעניין הסדרת זכויות העובדים הפלסטינים בענף הבניה. לטענת ההסתדרות הפלסטינים המועסקים בענף הבניה אינם זוכים לשוויון אמיתי וזאת אל אף המתחייב מההסכם הקיבוצי ומחוק הגנת השכר בשל אי השלמת תיקון תלוש השכר הקיים המנוהל ומופק על יד מדור התשלומים. הבעייתיות באה לידי ביטוי בכך שנצפה כי מרבית התביעות נובעות ממבנה תלוש השכר ושיטת התשלום.

במענה לפניית הסתדרות¹⁸ עובדי הבניין והעץ נטען כי פעילות אגף מדור התשלומים בעניין קיום שכר וזכויות נלוות בהתאם לדין אינה מחליפה את אחריות המעסיקים אשר הינם קבלי הבניין בעמידה בהוראות החוק וההסכמים הקיבוציים. זאת על פי סעיף 1(ב) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1999, אשר מצייין כי החוק אינו מטיל על המדינה חובה כלשהי כלפי עובד או אדם אחר לגבי סכום גמול עבודה שלא נגבה על ידי הממונה מהמעסיק. יחד עם זאת, על מנת להביא לשיפור השירות הניתן על ידי אגף מדור התשלומים החל מה-1.5.16 תחל הפקת תלוש שכר חדש אשר יכול את הצגת כלל רכיבי השכר. כמו כן צוין כי רשות האוכלוסין וההגירה שוקלת אפשרות לגבות ממעסיקים בעלי היתר העסקה את כל מרכיבי השכר, לרבות השכר נטו והעברת השכר באופן ישיר לחשבונות הבנק של העובדים ובכך יוכל להתבצע פיקוח על העברת תשלום השכר במלואו.

לאחר הסכמי אוסלו והקמתה של הרשות הפלסטינית החל משא ומתן בין ה-PGFTU וארגון ההסתדרות, בתמיכת גורמים פלסטיניים רשמיים, במטרה להחזיר את כספי הניכויים שניכתה ההסתדרות משכר העובדים מאז 1970. כאשר על פי הערכות דובר על יותר מ-400 מיליון ש"ח. עם

¹⁶ פגישה עם יו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ, יצחק מויאל, 10 במאי 2016.

¹⁷ הסתדרות עובדי הבניין והעץ, מכתב פניה לשר הפנים, 6 למרס 2016.

¹⁸ הסתדרות עובדי הבניין והעץ, מכתב תשובה מראש מנהל שירות למעסיקים ועובדים זרים, 21 במרס 2016.

החתימה על הסכם אוסלו עבדה הנהגת ה-PGFTU יחד עם ארגון ההסתדרות לפעול לטובת העובדים הפלסטינים. בהתאם לכך, ההסכם כלל סעיף הקובע הקמת פרויקטים משותפים שאופיים ייקבע על ידי וועדות משותפות שיורכבו מנציגי שני הצדדים, תחת תמיכה ופיקוח חיצוניים. על פי ההסכם שנחתם בשנת 1995, סוכם על העברת 10 מיליון \$ להתאחדות, סכום השווה למחצית מהאחוז שנוכה משכר העובדים הפלסטינים, והשארית המחצית השנייה של הסכום אצל ההסתדרות. המטרה של העברת הכספים היתה שיושקעו בהגנה על זכויות העובדים הפלסטינים העובדים בישראל. ההסכם משנת 1995 כשל עקב שיחות השלום בין הממשלה לרשות הפלסטינית והתפרצות האינתיפאדה השנייה¹⁹. בשנת 2008 נחתם הסכם נוסף בין ההסתדרות ל-PGFTU שהתבסס על ההסכם משנת 1995. בהסכם, ההסתדרות וה-PGFTU הסכימו על יצירת משא ומתן, דיאלוג ויוזמות משותפות לקידום "אחוזה ודו-קיום". על פי יו"ר הסתדרות עובדי העץ והבניין, יצחק מויאל, הבעיה המרכזית היא שה-PGFTU לא ממלא את תפקידו בהתאם להסכם ואינו מוסר מידע בצורה מרוכזת ומסודרת לגבי תלונות העובדים הפלסטינים, אלא הם מפנים את התיקים לעורכי דין פרטיים וזאת במקום לתת שירות מטעם האיגוד המקצועי. לכן, לא קיים מידע על תיקים אלו בהסתדרות. במסגרת תפקידו ה-PGFTU אמור לפעול למתן ייעוץ משפטי, שיפור תנאי עבודתם של העובדים הפלסטינים, עריכת קורסי הכשרה לעובדים ועוד. כמידי שנה מועברים כמעט 6 מיליון \$ כל שנה ל-PGFTU אשר לא ידוע מה נעשה עם כספים אלו לאחר העברתם. כמו כן, במסגרת הוועדה הפריטטית לא קיימת נוכחות של נציגי ה-PGFTU.

לדעת יו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ, יצחק מויאל, יש לשנות את המצב הקיים ולערב גוף אובייקטיבי חיצוני שיאלץ את ה-PGFTU לעשות את מה שהתחייב במסגרת ההסכמים. הגוף חייב להיות מסוגל לאכוף את הביצוע של ה-PGFTU. כיום, לעובדים הפלסטינים אין מודעות לפעולותיו של ה-PGFTU מאחר וחסרה תקשורת בין הארגון לעובדים הפלסטינים. כמובן שה-PGFTU דוחה את הטענות הללו.

¹⁹ מרכז וילי ברנדט ירושלים, מצדק חברתי לשלום, 2016

5. יום טיפוסים בחייו של עובד פלסטיני שכיר בישראל

בעבור העובד הפלסטיני, חלקו הראשון של היום הוא המעבר בנקודת הבידוק/מעבר. 15 מעברים פועלים דרך קבע ומאפשרים לעובדים פלסטינים המחזיקים ברישיון עבודה להיכנס לישראל. מעברים אלה משרתים 78,000 עובדים פלסטינים המועסקים בתוך הקו הירוק, לכן מספר רב של עובדים פלסטינים נכנסים לישראל דרך המעברים הללו מדי יום. על פי דוח ארגון 'בצלם', עומס התנועה לכיוון המעברים גורם לעובדים הפלסטינים למעברים בשעה מוקדמת מאוד, לפעמים אפילו ב-2:30 לפנות בוקר, ולהמתין שם מספר שעות כדי לעבור לתוך ישראל בתחילת יום העבודה.

ממספר עדויות עולה כי כדי להגיע למקום העבודה ובשל העדר תחבורה ציבורית משני צדי המעברים, במקרים רבים העובדים הפלסטינים נאלצים לשלם על מונית. דמי הנסיעה במוניות הללו הם לעתים גבוהים במיוחד, מאחר שאין לעובדים חלופה אחרת.

יום עבודה טיפוסי של עובד פלסטיני דומה באורכו ליום העבודה של עובד ישראלי באותו תחום, ואולם יש הבדל גדול מאוד בשכר. אף כי בשנת 2014, שכר המינימום היומי בישראל (פרק הזמן תואם את הנתונים אודות העובדים הפלסטינים) עמד על 198 ש"ח, השכר היומי הממוצע של עובד פלסטיני המחזיק ברישיון עמד על 186 ש"ח ואילו השכר היומי הממוצע של עובד נטול רישיון עמד על 158 ש"ח בלבד. לשם ההשוואה, השכר היומי הממוצע בישראל ב-2014 עמד על כ-365 ש"ח, כמעט כפול מהסכום שצוין. על אף ששכר זה נמוך משכר המינימום בישראל, בכל זאת הוא גבוה באופן משמעותי מהשכר היומי הממוצע בגדה המערבית, העומד על 87 ש"ח בלבד (דוח בנק ישראל לשנת 2014).

הפער בין השכר היומי הממוצע של פלסטינים העובדים בגדה המערבית לבין אלה העובדים בישראל יצר תמריץ בקרב המתווכים הישראלים והפלסטינים כאחד לגבות 'דמי תיווך' בלתי חוקיים, אשר על פי מקורות לא רשמיים עומדים על כ-6,000 ש"ח לרישיון עבודה ל-3 חודשים. העובדים הפלסטינים נאלצים לשלם את דמי התיווך הללו כדי שמעסיק ישראלי יסכים להעסיק אותם או להאריך את רישיון העבודה שלהם.

בסיום יום העבודה, חלק מהעובדים הפלסטינים חוזרים לגדה המערבית, מסע שאף הוא אורך זמן רב בשל העדר תחבורה ציבורית מספקת. הם עוברים תהליך זהה מדי יום. אחרים, בייחוד אלה שאינם מחזיקים ברישיון עבודה, נשארים ללון בישראל בימי החול וחוזרים לגדה המערבית בסופי השבוע, הואיל והסיכון שבחציית הקו הירוק באופן בלתי חוקי מדי יום גבוה מדי. בשל כך, עובדים פלסטינים שאין להם רישיון עבודה מבליים את לילותיהם במקומות העבודה שלהם, בעיקר אתרי בנייה, ומשתדלים להימנע מכל מגע עם הרשויות בישראל. במקרים רבים מצב זה מביא לתנאים קשים ביותר בתקופות של קור או חום קיצוני, לתת-תזונה ולהעדר תנאים סניטריים הולמים.

6. בטיחות בעבודה – ענף הבנייה

6.1 תאונות קטלניות בענף הבנייה

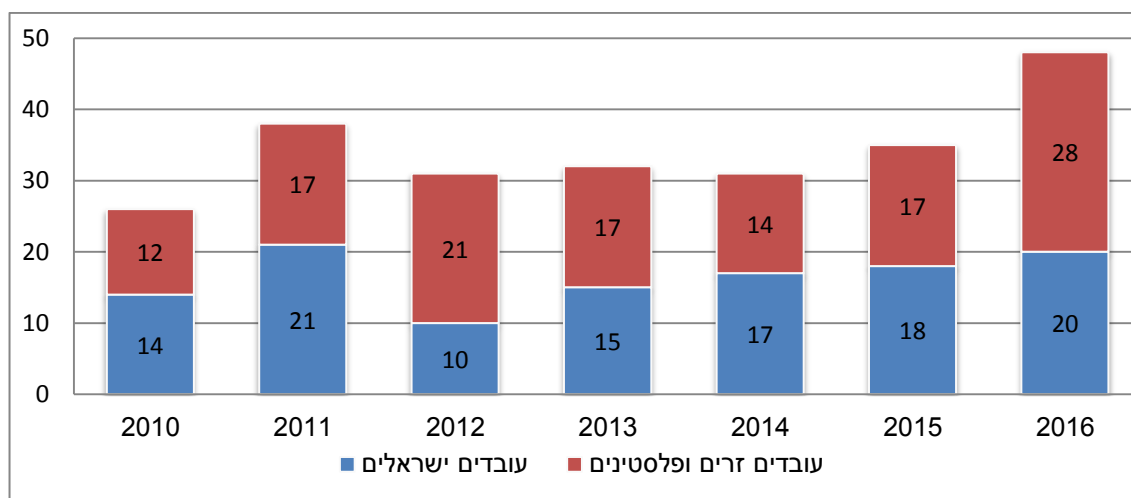
נכון ל-8 ביולי 2015, מספר פועלי הבניין הפלסטינים המועסקים כחוק בישראל עמד על 35,828, ואלה מלבד ל-14,525 הפועלים פלסטינים המועסקים בהתנחלויות בגדה המערבית²⁰. לפי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לסוף ספטמבר 2015, 60,700 פועלים פלסטינים הועסקו בענף הבנייה.

פקודת התאונות והמחלות התעסוקתיות (1945) קובעת חובת דיווח על תאונות הנובעות מעבודתו של העובד במקרים שבהם נגרם מותו של עובד או אם כתוצאה מכך נעשה בלתי כשיר לעבודה במשך יותר משלושה ימים. בנוסף, חוקי הבטיחות אינם חלים בהתנחלויות שבגדה המערבית ולפיכך תאונות המתרחשות בשטחי הגדה אינן חייבות בדיווח למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והמינהל אינו חוקר אותן.

51% מההרוגים בענף הבינוי בשנים 2010-2015 (תרשים 18) הם עובדים זרים ופלסטינים (98 הרוגים) וכ-49% מהעובדים הישראלים (95 הרוגים). לא קיימת הפרדה בנתונים בין עובדים זרים לבין עובדים פלסטינים. בין השנים 2011-2015 אחוז ההרוגים בענף הבינוי בקרב העובדים הזרים (כולל עובדים המגיעים מהשטחים) גבוה יותר מאשר בקרב עובדים ישראלים, כאשר נכון לשנת 2015 הסיכוי שעובד זר ייהרג במהלך עבודתו בענף הבנייה גבוהה פי 2 מהסיכוי שעובד ישראלי ייהרג במהלך עבודתו (תרשים 20).

בשנת 2015, 13 פלסטינים נהרגו בתאונות בענף הבניה (37% מכל תאונות העבודה הקטלניות בענף הבניה). לפי נתונים שאספה "הקואליציה למאבק בתאונות בניין", בשנת 2016, 48 אנשים נהרגו סך הכל בתאונות בענף הבניה, מתוכם 21 פלסטינים (43.75%). נכון ל-3 בפברואר 2017, 3 עובדים נוספים נהרגו באתרי בניה (עובד אחד ממוצא סיני ועוד שני עובדים ערבים אזרחי ישראל).

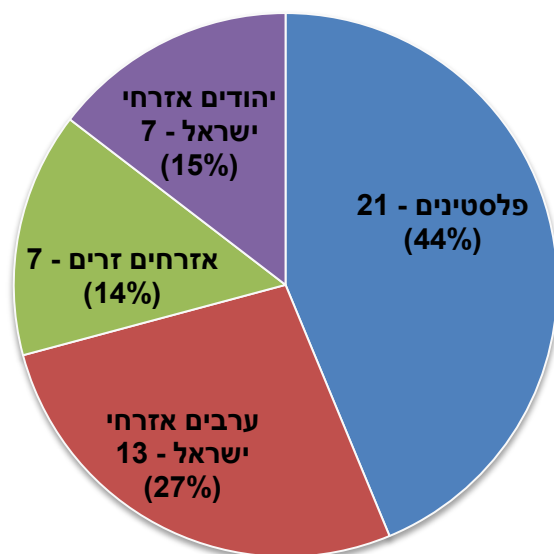
תרשים 18: מספר הרוגים בענף הבינוי, על פי תושבות, 2010-2015



מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והקואליציה למאבק בתאונות בניין.

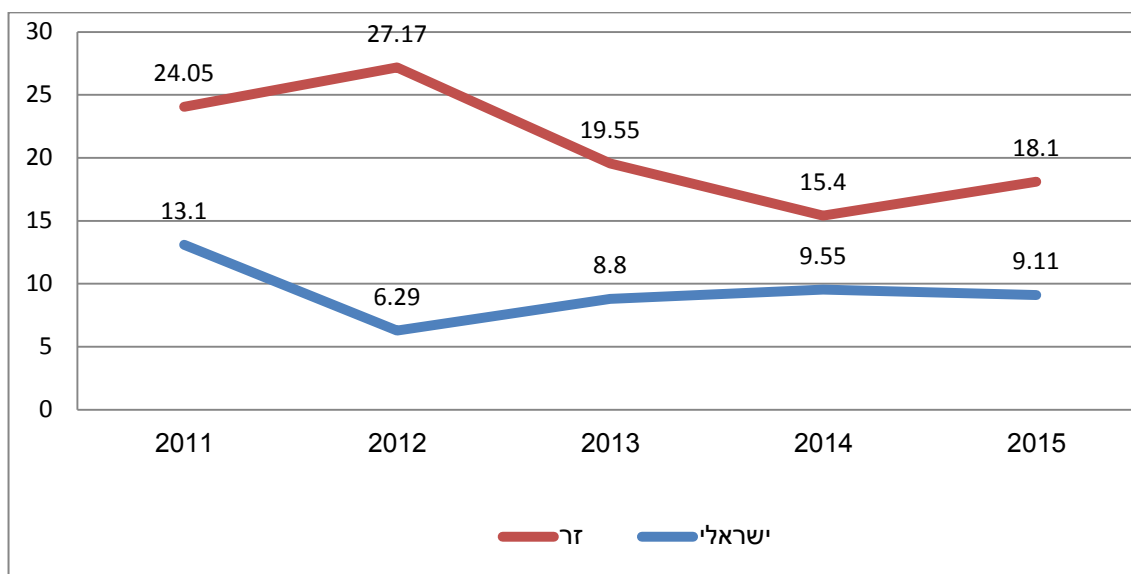
²⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבוד בענף הבנייה, 2015

תרשים 19: מספר הרוגים בענף הבינוי, על פי מוצא, 2016



מקור: הקואליציה למאבק בתאונות בניין

תרשים 20: מספר הרוגים לכל 100,000 עובדים בענף הבינוי, על פי תושבות, 2011-2015

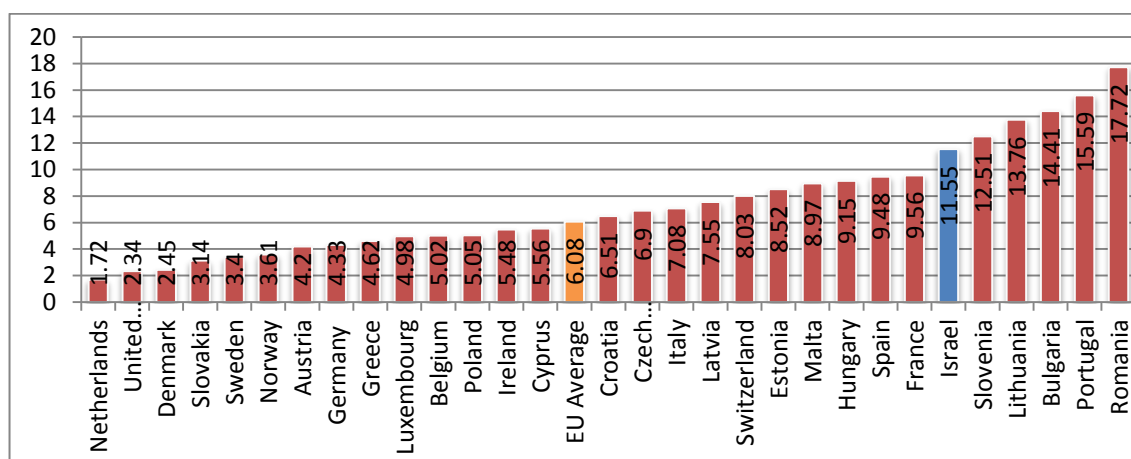


מקור: מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והביטוח הלאומי.

יש לציין שהנתונים לעיל אינם כוללים תאונות שקרו בהתנחלויות.

כפי שעולה מתרשים 21, בשנת 2014 הסיכויים של פועל בניין להיהרג בעת עבודתו בענף הבינוי הם כמעט כפולים מזה של עובד באיחוד האירופי וגבוהים בכמעט פי 7 מפועל בניין בהולנד.

תרשים 21: מספר הרוגים לכל 100,000 עובדים בענף הבינוי, 2014



מקור: Eurostat, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית והביטוח הלאומי.

לטענת יו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ, יצחק מויאל²¹, ההסתדרות השקיעה מיליוני שקלים בביצוע צעדים לשיפור רמת הבטיחות בעבודה בין אם מדובר בהעברת הכשרות לעובדים בשפה הערבית עם עלוני מידע מודפסים בשפה הערבית ותרגום ההסכם הקיבוצי לשפה הערבית. אך לדעתו, הבעיה המרכזית הקשורה לתאונות בענף הבניין היא שאין אכיפה מספקת.

במאי 2016, מבקר המדינה פרסם דוח מיוחד שכותרתו היא "בטיחותם של העובדים ובריאותם". בין הפגמים המרכזיים שנמצאו, נמצאו לקויים ביישום ההמלצות של הועדה הציבורית שהוגשו ב-2014, לפיהן יש לקדם בטיחות ובריאות תעסוקתית בישראל. התנהלות לקויה של מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחומי בקרה ואכיפה ופעילות לא מועילה של המוסד לבטיחות וגיהות בתחומים של הכשרה והיגינה.

בחודשים האחרונים, הממשלה והכנסת החלו לנהוג בחוזקה כלפי ליקויים בטיחותיים באתרי בנייה. חלק ניכר מכך בזכות הקמת הקואליציה למאבק בתאונות בניין המורכבת משבעה ארגונים אזרחיים שהעלו את הנושא על סדר היום. באוגוסט 2016, נכנס לתוקף התיקון לחוק לפיו אחרי תאונה חמורה או קטלנית יש להפסיק לחלוטין את העבודה באתר הבנייה עד שניתן אישור לפתוח את האתר מחדש על ידי מפקח בטיחות.

מאז נכנס לתוקף התיקון לחוק ועד סוף נובמבר 2016, המוסד לביטחון וגיהות עשה בו שימוש ב-12 אתרי בנייה שנסגרו לפחות לתקופה של 2 ימי עבודה בעקבות תאונות עבודה חמורות שאירעו בהם. בחלק מהמקרים התקופה הוארכה לחמישה ימים. בנוסף, מפקחי המוסד ערכו ברבעון השלישי של 2016 יותר מ-1,400 ביקורים באתרי בנייה, במהלכם הציבו 246 צווי בטיחות ובכ-70 אתרי בנייה העבודה הופסקה לחלוטין עד שתיקנו את ליקויי הבטיחות.

זאת ועוד, בתחילת 2017, צפוי לקום דירקטוריון במשרד העבודה והשירותים החברתיים שיהיה אמון על מיגור התאונות בענף הבנייה. יהיה זה גוף קטן שיפעל במשך שנתיים במטרה להוביל רפורמות בענף הבנייה ולהפחית משמעותית את מספר תאונות העבודה.

²¹ פגישה עם יו"ר הסתדרות עובדי הבניין והעץ, יצחק מויאל, 10 במאי 2016.

עם זאת, למרות החשיבות הרבה שיש לקמפיין תקשורתי והחמרת האכיפה והענישה, אין תחליף לאחריותם של פועלי הבניין בעצמם. עובדים באתרים השונים הם הראשונים שיכולים לעצור קבלנים רשלניים ולדרוש תנאי עבודה בטיחותיים.

6.2 מקבלי קצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי כתוצאה מתאונות

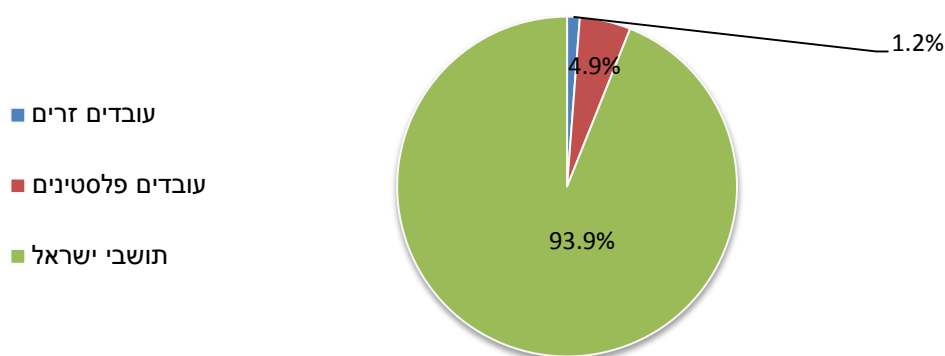
עבודה בענף הבנייה

במסגרת ביטוח תאונות עבודה, עובד שנגרמה לו פגיעה ואינו מסוגל לחזור לעבודתו זכאי לקצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי. קצבת נפגעי עבודה נועדה לפצות את העובד על אובדן הכנסה מעבודתו כתוצאה מפגיעתו בעבודה. קצבת נפגעי עבודה משולמת על פרק הזמן שבו העובד לא עבד והיה זקוק לטיפול רפואי, עד תקופה מרבית של 13 שבועות (91 יום), שמנייתם מתחילה ביום שלאחר יום הפציעה.

נכון לנובמבר 2015²², מספר מקבלי קצבת נפגעי עבודה של הביטוח הלאומי לעובדים בענף הבנייה כתוצאה מתאונות עבודה (כולל תאונות בדרך לעבודה) לשנים 2010 עד 2015, עומד על 37,499 (כ-10% מכלל מקבלי קצבת נפגעי עבודה, בזמן ששיעור העובדים בענף הבנייה הוא רק 4%).

לפי הנתונים בתרשים 22, כ-94% ממקבלי קצבת נפגעי עבודה הם תושבי ישראל (35,229). כ-5% בלבד הם עובדים מהרשות הפלסטינית (1,819) ואילו 1% הם עובדים זרים (451). על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, נראה כי שיעור מקבלי קצבת נפגעי עבודה נמוך בקרב פועלי בניין מהרשות הפלסטינית והעובדים הזרים בשל העדר דיווח. לפי נתונים אלה, אפשר שאי-הדיווח נובע מהחשש של העובד לאבד את מקום עבודתו בגלל היעדרות, העדר מידע בנוגע לזכויות או מעמד בלתי חוקי.

תרשים 222: מקבלי קצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי כתוצאה מתאונות עבודה בענף הבנייה על פי מקום מגורים, 2010-2015



מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת

לפי השערות מינהל הבטיחות והבריאות והביטוח הלאומי, ההשלכות הכלכליות של תאונות עבודה בישראל, כולל נזקים כלכליים במישרין או בעקיפין מוערכות בגובה של 15 מיליארד ש"ח בשנה. הפחתת נזקים אלה עשויה לחזק את היציבות הכלכלית של הביטוח הלאומי שהכרחית בכדי להבטיח את היכולת לשלם תשלומי העברה ואשר עשויה להגביר את היעילות ובכך לסייע בהורדת יוקר המחיה.

²² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תאונות עבודה בענף הבנייה, 2015

7. אתגרים מרכזיים, פוטנציאל, המלצות

7.1 מודעות חלקית של העובדים הפלסטינים לזכויותיהם

מסקרי כוח העבודה הפלסטיני (שנערכו על ידי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה) עולה כי בקרב הפלסטינים העובדים בישראל מתוקף רישיון עבודה, רק מעטים בלבד מדווחים כי העסקתם מבוססת על חוזה וכי הם זכאים להפרשה לפנסיה, ימי מחלה וימי חופשה, וזאת על אף שרשות האוכלוסין וההגירה מקצה סכומים למטרות אלה, כנדרש בחוק, ולמרות שהעובדים בענף הבנייה נכללים בהסכמים הקיבוציים.

העדר זה של מודעות לזכויות חושף את העובדים הפלסטינים לניצול. יידוע העובדים הפלסטינים על זכויותיהם יוכל לסייע להם לתבוע את המגיע להם.

טבלה 9: מודעות לזכויות עובדים והסדרי העסקה של עובדים פלסטינים בישראל, בעלי לעומת חסרי רישיון עבודה, 2013

ללא רישיון	עם רישיון	
1%	2%	דיווחו על חוזה עבודה בכתב / הכללה הסכם קיבוצי
27%	40%	דיווחו על חוזה עבודה בעל פה
73%	58%	דיווחו על העדר חוזה עבודה
1%	4%	דיווחו על הפרשות לפנסיה
1%	11%	דווחו על זכאות לימי מחלה וחופשה

מקור: בנק ישראל

7.2 העדר ביטחון תעסוקתי ותלות במתווכים

כפי שכבר הוזכר בפרקים הקודמים, רישיונות העבודה הניתנים לעובדים הפלסטינים תקפים לפרקי זמן קצרים בלבד (6 או 3 חודשים) והעובד תלוי בכך שהמעסיק יבקש באופן ספציפי את חידוש הרישיון שלו. מנגד, למעסיק אין שום מחויבות להמשך העסקתם של הפועלים הפלסטינים, בין השאר משום שעל ידי החלפת עובדים ותיקים בחדשים הוא יכול לחסוך בפיצויי פיטורין ובהוצאות אחרות (או להימנע מהצורך בהעלאת שכר על פי החוזה, כתוצאה מצבירת ותק על ידי העובדים). כתוצאה מכך, לעובדים פלסטינים החוששים לאבד את מקום העבודה שלהם תמריץ חזק לנסות ולהבטיח את המשך העסקתם בכל דרך אפשרית.

מצב כזה עלול להוליד שתי תוצאות בלתי רצויות:

1. עובדים פלסטינים שאינם ממשיכים לאורך זמן באותו מקום עבודה וכתוצאה מכך

אינם מגיעים להעלאת שכר או לביטחון תעסוקתי.

2. תלות במתווכים הגובים סכומים גבוהים כדי לקשר את העובדים עם מעסיקים.

יתרה מזו, באכיפה של תנאי העסקה יש פרצות וליקויים רבים.

7.3 העדר שקיפות בקריטריונים לאישור רישיונות ומכסות ואכיפה לא מספקת של תנאי העסקה

כפי שמצטייר בבירור מדוח מבקר המדינה שטיפל בהעסקת פלסטינים בישראל (במסגרת דוח מבקר המדינה לשנת 2014), יש מספר בעיות חמורות בהתנהלות הגורמים הנושאים באחריות לפיקוח על והסדרה של העסקת פלסטינים בישראל:

- העדר קריטריונים להקצאת רישיונות העסקה.
- כשלים באכיפת התנאים של רישיונות ההעסקה.
- כשלים באכיפת תשלום שכר הוגן, הטבות סוציאליות ותנאי העסקה.
- אישור רישיונות העסקה גם למעסיקים שאינם עומדים בכל דרישות החובה.

בעיות אלה גורמות לחוסר יעילות בתהליך גיוס העובדים ותורמות לניצולם של העובדים הפלסטינים.

7.4 עבודה לא חוקית והפוטנציאל הלא ידוע של תופעה זו

בשל חוסר ההתאמה בין המכסות הנקבעות לבין הביקוש לעובדים פלסטינים בישראל, יחד עם המספר הרב של פלסטינים המעוניינים לעבוד בישראל, נרשמה התרחבות בתופעת הפועלים הפלסטינים העובדים בישראל ללא רישיון עבודה. ברור מאליו שלעובדים אלה אין שום זכויות סוציאליות או ביטוח.

העסקת פלסטינים בישראל יכולה לשרת הן את צורכי הכלכלה הישראלית, כחלופה זולה ושופעת יותר מאשר עובדים זרים, והן את צורכי הכלכלה הפלסטינית הזקוקה ליותר מקומות עבודה עם שכר מתקבל על הדעת. כפי שכבר הוזכר, המכסות אינן עונות על הביקוש בשני הצדדים, דבר שגורם למעסיקים הישראלים הוצאות גבוהות יותר על עובדים זרים (הוצאות נוספות כמו לינה, שאינן נדרשות כשמדובר בעובדים פלסטינים) וגם מונע סיוע חשוב לכלכלה הפלסטינית החלשה. בנוסף, המכסות מתייחסות לתחומי עבודה מסוימים בלבד, כאמור – אלה שמורגש בהם מחסור בידיים עובדות ישראליות, ולכן נמנע מפלסטינים לעבוד בישראל בעיסוקים רבים ושונים ולצבור ניסיון מקצועי איכותי.

7.5 המלצות

יש צורך בתוכנית עבודה ספציפית להסדרת סוגיית העובדים הפלסטינים לשביעות רצונם של כל הגורמים הנוגעים בדבר. המועמדים הטבעיים ביותר לגיבוש של תוכנית מסוג זה הם איגודי העובדים בשני הצדדים ובהמשך, יש לשאוף להגיע להסכם עם הרשויות. איגודי העובדים הפלסטינים מעוניינים בשיתוף פעולה מלא ובקשרים עם ההסתדרות, ועל ארגוני העל משני הצדדים ליטול חלק פעיל יותר בהשפעה על קבלת ההחלטות בנושאים משמעותיים, כדי להביא לשינוי המצב באזור. גורם חשוב נוסף הוא שיתוף פעולה עם המעסיקים ואף מעורבות של המינהל הציבורי ושל הדרגים הבכירים ביותר בפוליטיקה.

7.5.1 קבלת רישיונות עבודה

כדי להתמודד עם תופעת המתווכים הבלתי חוקיים, תהליך אישור הרישיונות צריך להתבצע דרך גורם פלסטיני רשמי (למשל, משרד העבודה) או באמצעות נציג רשמי של העובדים (לדוגמה, איגודי העובדים הפלסטינים), וזאת בהתאם להחלטות הכלולות בפרוטוקול פריז.

פתרון אפשרי לבחירת עובדים שיהיו זכאים לרישיון הוא הנהגת נוהל שלפיו ביחס לכל מכסת עובדים הנקבעת על פי בקשות המעסיקים ואישור ממשלת ישראל, משרד העבודה הפלסטיני יכפיל את מספר העובדים הפוטנציאליים שהרשויות בישראל יוכלו לבחור מתוכם, בכפוף להתניות של מערכת הביטחון הישראלית.

7.5.2 בטיחות ובריאות במקום העבודה

הקמתה של רשות ישראלית-פלסטינית שתישא באחריות לפיקוח הדוק ומקיף על רווחת העובדים הפלסטינים בישראל במונחים של בטיחות ובריאות ותבטיח אכיפה הולמת של התקנות הרלוונטיות על פי החוק הישראלי.

כפי שהוזכר שיעור תאונות העבודה בענף הבנייה בישראל הוא בין הגבוהים ביותר בעולם המערבי. על פי נתוני ההסתדרות²³, הסיבות לתאונות הרבות מגוונות, ואולם הגורמים העיקריים הם אכיפה לקויה מצד הרשויות, עונשים קלים לעבריינים והעדר מניעה, זאת יחד עם אי-צמידות לתקני הבטיחות בהכשרה ומחסור במפקחים.

לכן, זוהו מספר צעדים חיוניים העשויים להוביל לצמצום מספר התאונות בענף, ביניהם הגברת המודעות לנושא ולמצב בגופים המפקחים וברשויות ממשלתיות שונות, הגברת האכיפה על ידי קידום של חוקים ותקנות מתאימים והחמרת הענישה. עוד הוצע לחייב את מנהלי אתרי הבניין והפועלים (כולל העובדים הבלתי חוקיים) לעבור הכשרה מקצועית בנושאי בטיחות ולנסח דרישות בטיחות חדשות שמטרתן לצמצם את הסיכונים בסביבת העבודה. יתרה מזו, נחוץ ללוות את הנפגעים ו/או משפחותיהם כדי להבטיח כי יקבלו פיצוי מלא והוגן.

7.5.3 יישוב החוב האקטוארי

בפרוטוקול פריז הוחלט על הקמת קרן ביטוח חברתי לאומי פלסטיני. קרן מסוג זה הוקמה לאחרונה (כרגע לקצבאות פנסיה, פיצוי על פציעות עבודה וקצבאות לידה) וניתן כעת להשתמש בה להעברת ההפרשות המנוכות משכרם של העובדים הפלסטינים, כך שהכספים הללו ייזקפו לזכות העובדים.

אשר למחלוקת על גובה החוב שחבה ישראל לרשות הפלסטינית, מומלץ להיעזר בתיווכו של צד שלישי, כמו למשל ארגון העבודה הבינלאומי, נציגי מדינות הקוורטט או שגרירויות גרמניה וארה"ב.

²³ ההסתדרות, המחלקה לקידום השוויון, פנייה אל מבקר המדינה 2015

7.5.4 שיפור תנאי העבודה

על סמך דוח זה, על כל הצדדים הנוגעים בדבר לפעול יחד כדי להגדיר את הצרכים ואת הדרכים לשיפור תנאי ההעסקה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל, וכדי להגביר את מודעות העובדים לזכויותיהם, תוך התייחסות לנושאים רלוונטיים ספציפיים (כמו למשל בטיחות בעבודה). יש לבצע את התהליך הזה מלמטה כלפי מעלה ולא להיפך. ניתן להשתמש בהסכם הקיבוצי שנחתם לאחרונה בענף הבנייה כמודל ולהחיל אותו גם בענפים אחרים. אין שום סיבה לא לגבש ולהחיל הסכמים קיבוציים גם במגזרים נוספים. העובדים אינם ערים די הצורך לזכויות המוקנות להם.

נספח I: סיכום הסמינר בברלין

סמינר – שיתוף פעולה בשוק העבודה ותנאי העבודה של עובדים פלסטינים המשתכרים בישראל

ברלין

ה-28 בפברואר, 2016 - ה-1 במרץ, 2016

בניסיון להגשים את מטרת הסמינר, הוצגו מגוון פרספקטיבות על ידי המשתתפים הישראלים, הפלסטינים והגרמנים; ביניהם איגודי עובדים, משפטנים, פקידים, מומחים ונציגי העובדים. נערך בין כולם דיאלוג מקיף בהתייחס לנושא הנידון.

לאורך הסמינר, מומחים רבים הביאו את תקוותם להעצמת שיתוף פעולה בין ההסתדרות ל-PGFTU לשם שמירה על זכויותיהם של המועסקים הפלסטינים בשוק העבודה הישראלי. בנוסף, רבים הזכירו את תפקידם של איגודי העובדים בבניית דיאלוג והתגברות על האלימות והניכור בין שני העמים.

הסמינר נערך תחת חוקי "צ'טהאם האוס" (משמעות הדבר שמשותפי הסמינר חופשיים להשתמש במידע שהתקבל, אך לא בזהות או בשיוך של הדובר).

מצבם הנוכחי של פלסטינים המועסקים בישראל

הפרספקטיבה הפלסטינית מדגישה את הייאוש והתסכול הנובע מהכיבוש הישראלי המתמשך בגדה המערבית וקשייהם של העובדים הפלסטינים בישראל.

מספר נושאים כאובים מדגישים את מצבם הנוכחי של העובדים הפלסטינים בישראל: (א) עיוותים בתלושי השכר לעיתים קרובות מובילים לתשלומי ביטוח לאומי כוזבים. (ב) 15 מיליארד דולר של קרנות פנסיות והיטלי השוואה של עובדים פלסטינים מוחזקים במשרד האוצר הישראלי. לסכום כסף גדול זה יכולה להיות השפעה גדולה על הכלכלה הפלסטינאית, אך למרבה הצער העובדה שכסף זה לא עובר לפלסטינים הפכה להיות מתקבלת על הדעת. (ג) דרישות ביטחוניות מובילות פעמים רבות לסיום יחסי עבודה. רישיונות העבודה של עובדים פלסטינים שהועסקו בישראל למשך מספר שנים, יכולים להילקח מהם ללא התרעה מוקדמת. (ד) צה"ל לעיתים עושה שימוש ברישיונות עבודה כאמצעי לענישה קולקטיבית. לעיתים, לאחר אירועים ביטחוניים, מבטלים רישיונות באזורים מסוימים בגדה המערבית כדרך להרתיע ולהעניש את האוכלוסייה המקומית. (ה) למעסיק הישראלי עליונות מוחלטת על המועסק בכל הקשור לרישיונות עבודה. פעמים רבות נעשה שימוש בעליונות זאת כדי לאלץ את העובד לוותר על זכויותיו. (ו) נושא מרכזי נוסף הוא הגעת העובדים הפלסטינים למקום עבודתם. העובדים לעיתים קרובות עוברים מסע יקר ומסוכן שמתחיל מוקדם בבוקר לקראת נקודות הבידוק. לאחר מכן הם עומדים במשך שעות בנקודות הבידוק ורק אחר כך הם מתחילים את יום עבודתם. טקס זה גורם לבעיות בריאותיות

ונפשיות חמורות שלא ניתן להתעלם מהן. נוסף על כך, הוצאות על נסיעות בדרך כלל אינן באות לידי ביטוי בשכר והבעיות המתעוררות במחסומים אינן נפתרות ביחס למעסיק.

חשוב להבהיר שלמרות שהפרות של זכויות עובדים אכן מתרחשות, מעסיקים רבים כן משלמים לעובדיהם את שכרם המלא ואת זכויותיהם, תוך שמירה על יחסים הדוקים וידידותיים בזמנים קשים.

ענף הבנייה

הבעיות והמצוקות של העובדים הפלסטינים בישראל משתקפות במיוחד בענף הבנייה בשל השיעור הגבוה (מוערך בכ-40,000 עובדים) של עובדים פלסטינים בענף זה. בהקשר לכך, משתתפי הסמינר שיבחו על ההסכם הקיבוצי שהושג בענף הבנייה, אשר קיבל צו הרחבה לכל המעסיקים והמועסקים בענף הבנייה בישראל.

ההסכם הקיבוצי, שנכנס לתוקף בנובמבר 2015, קובע כי כל העובדים, הישראלים, הפלסטינים או עובדים זרים אחרים, חייבים לקבל זכויות שכר שוות ובכללן שכר המינימום הענפי. הועדה הפריטטית שהיא תוצר של ההסכם הקיבוצי, הינה ערוץ תקשורת בין מעסיקים ועובדים המיוצגים על ידי האיגוד. רוב התביעות שמוצגות בוועדה הפריטטית הם של עובדים פלסטינים נגד מעסיקהם. ההסתדרות מעודדת באופן פעיל את העובדים הפלסטינים להשתמש בייצוג ללא תשלום שהיא מציעה במסגרת הועדה הפריטטית על פני עורכי דין פרטיים אשר לרוב הם יקרים מאוד ומציגים תמונת שווא של פיצוי עתידי.

דוח מחקר של מרכז מאקרו

במסגרת הסמינר וכתוצאה מהתהליך המחקרי, טיוטת מחקר ראשונה הוצגה ונדונה. הדיונים שנערכו בסמינר וגם הטיוטה שהוצגה, גרמו למספר משתתפים לטעון שיש לראות במחקר ככלי מדיניות מעשי שיכול להוביל להמלצות מדיניות ממשיות יותר מאשר מחקר אקדמי. גישה זו הובילה להצגה נוספת של צעדי המדיניות האחרונים ודיון על התועלת הכלכלית של העובדים הפלסטינים בישראל.

בנוסף להצגת הטיוטה הראשונית, הודגש כי קובעי מדיניות החלו לפעול לעניין תנאי העבודה של העובדים הפלסטינים. ההחלטה האחרונה של שר האוצר הישראלי, להעביר חלק מהכסף הפלסטיני שבידי משרדו הינה בעלת חשיבות רבה והובילה למכתב תגובה ידידותי משר האוצר הפלסטיני אשר הביע תקווה לשיתופי פעולה נוספים בעתיד. החלטה דרמתית וחשובה נוספת היא מתן אישורים ל-30,000 רישיונות עבודה נוספים עבור הפלסטינים.

היתרונות הכלכליים של העובדים הפלסטינים בישראל נדונו גם כן. היתרון העיקרי טמון בעובדה כי בעוד שעובדים זרים מעבירים את כל חייהם לישראל ויוצרים עלויות שונות לכלכלה, פלסטינים עובדים בישראל, אך ממשיכים לחיות בשטחי הרשות הפלסטינית. כך, עובדים זרים פלסטינים עולים פחות לכלכלה הישראלית וקיים יתרון כלכלי גדול ביכולת העסקתם.

מומחה בולט בתחום לימודי משפט ועבודה הציג את ההליך ההיסטורי שהוביל לתעסוקה פלסטינית בישראל והתייחס לנושא מנקודת מבט פוליטית כלכלית. הוא טען שלכל סוגיה כלכלית קיים היבט פוליטי ולכן לא ניתן לטעון שההסדרים הכלכליים הם מנותקים מהמצב הפוליטי של הסכסוך.

כאורחים של ה-DGB וכאיגודי עובדים, הסכסוך המבני בין הון לעבודה הוא ידוע כגורם בכל צעד פוליטי. הסכסוך המבני הזה מניח כי שום חלק במשוואה, מעסיקים או עובדים, אינו "רע". הון הוא נייד וניתן להשקיעו בענפים רבים, בעוד שעובדים לרוב עובדים בעבודה אחת. ההבדל המבני בין ההון לעבודה יוצר אסטרטגיות שונות וא-סימטריות לכל שחקן.

חזרה למצב העניינים שקדם ל-1967 יאפשר לנו להצביע על השיקולים של החלטת הממשלה ב-1970, אשר אינה מיישבת עם החלוקה האינטואיטיבית של שמאל/ימין. מאחר שתנועת עובדים הינה תמיד מהירה יותר מהחלטה פוליטית כלשהי, ישירות לאחר מלחמת ששת הימים, עובדים פלסטינים החלו לעבוד בישראל. לקח 3 שנים למערכת הפוליטית הישראלית לקבל החלטה בנושא.

ישנם שני צירים בעד החלטת 1970 – כלכליים וביטחוניים. נתחיל מהציר הביטחוני, הימין תמך בכניסת עובדים פלסטינים במטרה להשיג שקט ולגיטימציה לכיבוש. השמאל תמך באיסור כניסה של עובדים פלסטינים לישראל מאחר וזה יגרום לטשטוש הגבול בין ישראל לשטחים הפלסטיניים. ככל שחלף הזמן, התופעה של עובדים פלסטינים בישראל הפכה לעובדה והרישיונות החלו להיתפס כענישה או תגמול.

כאשר מסתכלים על הציר הכלכלי, הימין טענו שכניסתם של עובדים פלסטינים תגרום לישראלים לאבד את מקום עבודתם. טענה נוספת דגלה בכניסתם של עובדים פלסטינים לא מאורגנים במטרה להחליש את ההסתדרות ואת שוק העבודה המאוגד. השמאל טען שמאחר וישראל שולטת בכלכלה הפלסטינית, אנחנו מחויבים לאפשר להם לעבוד בישראל.

החלטת 1970 ניסתה להגיע לפשרה הבנויה על שלוש החלטות מרכזיות: (א) פלסטינים יכנסו לישראל מידי יום עבודה. (ב) פלסטינים ייהנו מתנאי עבודה שווים כדי למנוע תמריץ להעסיק פלסטינים על פני ישראלים. (ג) פיקוח על השכר וזכויות העובדים יבוצע על ידי הקמת מדור תשלומים.

1. הפיקוח והיקף כניסתם של פלסטינים – בין השנים 1970-1991, חלה עלייה במספר העובדים הפלסטינים בישראל. במהלך האינתיפאדה הראשונה, עלה מספר רישיונות העבודה והתלות בכוח העבודה הפלסטיני נותר גבוה. המשק הישראלי "התמכר" לכוח עבודה זול שמוכן לעבוד בעבודות שישראלים אינם מוכנים לעבוד בהן. התלות הזו משתקפת במחאת המעסיקים בשנת 1991 שתמכה בהמשך כניסתם של עובדים פלסטינים.

לקראת ועידות מדריד ואוסלו ב-1993, קוצץ מספר רישיונות העבודה ועובדים פלסטינים הוחלפו על ידי עובדים זרים. הסיבה המרכזית לצעד זה הייתה ההבנה שלא כמו מהגרי עבודה זרים, שאינם בעלי שום שאיפות פוליטיות, העובדים הפלסטינים הם קבוצה פוליטית. מספר רישיונות העבודה ירד למספר אלפים בודדים בלבד, בעוד שמספר העובדים ללא רישיונות עלה.

פעולות אלה יצרו פרדוקס: בזמני משבר מספר הרישיונות עלה ובזמנים של משא ומתן, כמו תהליך אוסלו, מספר רישיונות העבודה ירד.

עם המשך הכיבוש, החלה כלכלת ההתנחלויות להיות משמעותית גם כן. פלסטינים רבים החלו לעבוד במפעלים מגוונים, אזורים תעשייתיים ובהתנחלויות בגדה המערבית. באופן פרדוקסלי, הפלסטינים בונים את אחד המכשולים הגדולים ביותר לכל הסכם עתידי.

מחקרים שונים הראו שככל שיישוב פלסטיני מקבל יותר רישיונות עבודה, כך רמת האלימות בו נמוכה יותר. בהתבסס על מתאם שלילי זה, לאחרונה הושמעו קריאות של פוליטיקאים ושל בנק ישראל בעד העלאת מספר הרישיונות במטרה לספק אופק כלכלי טוב יותר לפלסטינים ולתמרץ את הכלכלה הישראלית. מנקודת מבט היסטורית, עלייה במספר רישיונות עבודה מצביעה על כך שאנו מתרחקים מהגעה לפתרון פוליטי. בנוסף, הצעה להנפקת רישיונות למתווכים פלסטינים שיביאו את עובדיהם לישראל מעלה מספר שאלות מוסריות ומשפטיות. הצעה זה עלולה ליצור "איי של החוק הפלסטיני" בתוך ישראל.

2. הזכות לשוויון והתפתחויותיה – בהתאם לחוק הישראלי, עובדים ישראלים מבוטחים על ידי הביטוח הלאומי בשיעור של 12% ממשכורותיהם, המשולם על המעסיק והמועסק. עובדים פלסטינים מבוטחים רק ב-4 ענפים, בשיעור של 1%. כדי למנוע יצירת תמריץ להעסיק עובדים פלסטינים, בשנת 1994 בוצע תיקון רשמי לחוק המטיל 11% היטל השוואה. "קו לעובד", מוקד טלפוני לעובדים ישראלים, ערער לבג"ץ בדרישה שתשלום זה של 11% יממן תנאים סוציאליים ותנאי עבודה של פלסטינים ובמידה ישווה את תנאיהם לאלו של העובדים הישראלים. בג"ץ קבע שהמשמעות של שוויון אינה ברמת תנאי העבודה, אלא בעלות העבודה. קביעה זו התבססה על החלטת 1970, לפיה השוויון אינו בין עובדים, אלא בין עלותם למעביד. במובן זה, היטל ההשוואה הינו כמו מס המוטל על טובין.

באיגודי עובדים פלסטינים קיים קונפליקט פוליטי בכל הקשור לפלסטינים שעובדים בהתנחלויות, אך הם נמנעים מלהתעמת איתם בגלל הצורך הכלכלי הברור. קשה לענות על שאלת השוויון בהתנחלויות. לא ברור איזה חוק חל ומי צריך לאכוף אותו. על ההסתדרות וה-PGFTU לשקול לשתף פעולה במטרה לאגד את העובדים בהתנחלויות.

3. מדור התשלומים – הרעיון להקמת מדור תשלומים נבע מנקודת ראות מוסרית חזקה, אשר הביאה את המדינה לאכוף את זכויות העובדים הפלסטינים. עם זאת, מדור התשלומים הוא חלק ממערכת בירוקרטית מורכבת של מחסומים ורישיונות. דוח מבקר המדינה ב-2014 מתח ביקורת חריפה על האופן בו מדור התשלומים פועל. היה ניתן לצפות שביקורת כזו תמורה תוביל לרפורמה אינטנסיבית או אף לסגירה של המדור, אך דבר לא השתנה.

בכל אופן, כל עוד מדור התשלומים קיים, על הרשויות הישראליות להנפיק חוברת רשמית שתפרט את זכויות העובדים ותצורף לתלושי השכר. על הפקידים להתרענן וליצור פתרונות לבעיות הנוכחיות.

לסיכום, יש שיטענו שהכיבוש הוא פוליטי מידי ולכן לא ניתן לעסוק בו. עם זאת, ההיסטוריה מראה שלאינטרסים כלכליים יש לעיתים קרובות תפקיד מפתח שיכול להיות חזק יותר מיחסים פוליטיים.

מעסיקים

הקשיים של העסקת פלסטינים בישראל משפיעים לא רק על העובדים עצמם, אלא גם על המעסיקים. מספר נושאים הועלו בהקשר זה: (א) הזמינות של עובדים פלסטינים היא נמוכה מאוד בשל ההגבלות הרבות שמוטלות על ידי הרשויות הישראליות. אירועים ביטחוניים משפיעים באופן דרסטי על מספר העובדים הזמינים וגורמים לבעיות חמורות בתכניות העבודה. (ב) מדור התשלומים סובל מחוסר יעילות רב בתהליך של הזמנה, ביטול ודיווח על עובד. (ג) בענף החקלאי, הקביעה בחוק של מינימום 25 ימי עבודה בחודש, היא בלתי אפשרית, במיוחד בחורף.

משפטית

בעבר, המחלקה המשפטית של ארגון העובדים בהסתדרות, יצרה מנגנון של ארבעה עורכי דין ערבים-ישראלים שהלכו למחסומים ולמקומות עבודה כדי לשמוע ולראות את מצב העובדים הפלסטינים ולהגן עליהם, אם צריך, בבית הדין לעבודה. ארבעת עורכי הדין עבדו קשה כדי להשיג מידע, מאחר והעובדים לא יכלו עוד להיכנס לישראל ועבודתם השתלמה. עובדים פלסטינים רבים קיבלו את הזכויות המגיעות להם. המנגנון הזה עבד במשך כשנתיים בסוף שנות ה-90 ברצועת עזה ובגדה המערבית.

עבודה כזו יכולה להיות בעלת השלכות חיוביות גדולות. כאשר עובד פלסטיני מרגיש שיש ארגונים שדואגים לזכויותיו, הוא מפתח אמון במוסדות הישראלים, בעורכי הדין ובבתי המשפט. על ההסתדרות לשקול הקמה מחדש של מנגנון זה. זוהי הדרך ליצור את האמון ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות, לטובת העובדים הפלסטינים.

הצעות מעשיות

מספר הצעות מעשיות הועלו במהלך הסמינר:

1. בגלל היעדר מעמד רשמי להעסקה של פלסטינים בישראל, קיים צורך לכנס מפגש שיתחיל תהליך הפיכת תעסוקה של פלסטינים לרשמית.
2. דרוש מיפוי עובדתי של מאפייני המאקרו והמיקרו של עובדים פלסטינים בישראל כדי לעצב המלצות מדיניות יעילות.
3. מדור התשלומים מהווה גורם מרכזי בשמירה על זכויות העובדים הפלסטינים בישראל. בשל כך, הוצע שכלל השכר ישולם על ידי מדור התשלומים. מוערך כי אם הצעה זו תתקבל, 80%

מהרישיונות הלא חוקיים ייעלמו. תוצאה נוספת של המלצה זו היא ש-20% מהעובדים הבלתי חוקיים יישארו מובטלים.

חברת כוח אדם, היא דרך אחת לפתור את הבעיה הזו, אך קמה התנגדות רבה לרעיון זה. המתנגדים לרעיון הצהירו כי ברור שתעסוקה כזו לא תכבד את זכויות העובדים.

4. קיים צורך להקים שני מאגרי מידע: (א) מאגר של עובדים פלסטינים המוכנים לעבוד בישראל (ב) מאגר של מעסיקים ישראלים המוכנים להעסיק עובדים פלסטינים. הקמת מאגרי מידע אלה יאפשר לשפר את ההתאמה בין מעסיקים פוטנציאליים לעובדים ולייעל את הבירוקרטיה.

5. יש לערוך ולחלק במחסומים עלון מידע המפרט בתוכו את הזכויות והחוקים. לחילופין, על הרשות הפלסטינית ליידע את העובד על זכויותיו כאשר הוא מחלק לו את רישיון העבודה.

6. כדי להפחית את מספר תאונות העבודה, ניתן ליצור תכנית הכשרה עם חובת השתתפות.

7. חשוב ליצור רשימה של מתווכים אמינים שיאפשרו למעסיקים ישראלים להגיע לעובדים פלסטינים.

סיכום

בהתבסס על טיוטת המחקר הראשונה של מרכז מאקרו והדיון האינטנסיבי שהתקיים במהלך הסמינר, ברור שישנן בעיות קונקרטיות שיש להתייחס אליהן במסגרת סמינר זה. בניסיון לסכם את הממצאים העיקריים של הסמינר, ניתן לראות את הביקוש הגבוה לעובדים ואת המגבלות על היצע העובדים כמצב לקוי של שוק העבודה הישראלי. בנוסף, מוסדות שוק העבודה בעצמם מציגים מאפיינים לקויים. מספר דוגמאות הן: (א) העדיפות המשפטית הבלתי ברורה שניתנת להסכם הקיבוצי. (ב) בירוקרטיית יתר ותנאים שרירותיים במדור התשלומים. (ג) שינויים במספר רישיונות העבודה אינם מאפשרים יציבות ותכנון הכנסה עתידית. (ד) אי ודאות בהקשר הדין הקובע בגדה המערבית וההתנגשות בין החוק הישראלי והירדני.

בסמינר זה נבנו היסודות לדיאלוג עתידי בין איגודי העובדים, מעסיקים, עובדים וקובעי מדיניות. העובדות והפרספקטיבות ששותפו צריכות להוות בסיס לפתרונות ממשיים.

נספח II: הסכם עזה ויריחו

נספח IV

פרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"פ, המייצג את העם

הפלסטיני

פריז, 29 באפריל 1994

סעיף VII

עבודה

1. שני הצדדים ישתדלו לקיים את תקינותה של תנועת העובדים ביניהם, בכפוף לזכותו של כל צד לקבוע מעת לעת את היקף תנועת העובדים לתוך תחומו ותנאיה. אם תושעה התנועה הרגילה זמנית על ידי צד מן הצדדים, הוא יעביר על כך לצד שכנגד הודעה מידית והצד שכנגד יהא רשאי לבקש לדון בעניין במסגרת הוועדה הכלכלית המשותפת. ההשמה וההעסקה של עובדים מצד אחד בשטחו של הצד השני תתבצע באמצעות שירות התעסוקה של הצד המעסיק ובהתאם לחוקים החלים בצד המעסיק. לצד הפלסטיני מוקנית הזכות להסדיר את ולפקח על עבודת פלסטינים בישראל באמצעות שירות התעסוקה הפלסטיני ואילו שירות התעסוקה הישראלי ישתף פעולה וישתתף בתיאומים בנושא זה.

2.

1. פלסטינים המועסקים בישראל יבוטחו במסגרת מערכת הביטוח הסוציאל הישראלית, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי עבור תאונות עבודה שאירעו בישראל, פשיטת רגל של מעסיקים ודמי לידה.

2. תשלומי הביטוח הלאומי שינוכו מהשכר בגין ביטוח אימהות יופחתו בהתאם להיקף המופחת של ביטוח האימהות ואילו ניכויי ההשוואה המועברים לרשות הפלסטינית, אם יוטלו, יוגדלו בהתאמה.

3. נוהלי יישום הנוגעים לנושאים אלה וסכמו בין המוסד לביטוח לאומי הישראלי לבין הרשות הפלסטינית או המוסד הפלסטיני הרלוונטי לביטוח סוציאלי.

3.

1. ישראל תעביר לרשות הפלסטינית מדי חודש את ניכויי ההשוואה, כהגדרתם בחוק הישראלי, אם יוטלו ובמידה שייגבו על ידי ישראל. הסכומים שיועברו כאמור ישמשו להטבות סוציאליות ושירותי בריאות, כפי שתחליט הרשות הפלסטינית, עבור פלסטינים המועסקים בישראל ובני משפחותיהם.

ניכויי ההשוואה שיועברו כאמור יהיו אלה שייגבו לאחר תאריך החתימה על ההסכם, מתוך שכרם של פלסטינים המועסקים בישראל וממעסיקהם.

סכומים אלה לא יכללו:

1. תשלומים בעד שירותי בריאות במקומות העבודה.

2. 2/3 מהעלויות המינהליות הממשיות הכרוכות בטיפול בנושאים הנוגעים לפלסטינים המועסקים בישראל על ידי מדור התשלומים בשירות התעסוקה הישראלי.

4. ישראל תעביר מדי חודש למוסד רלוונטי לביטוח פנסיוני אשר יוקם על ידי הרשות הפלסטינית, ניכויים ביטוח פנסיה שייגבו לאחר הקמתו של מוסד כאמור והשלמת המסמכים הנזכרים בפסקה 6.

ניכויים אלה ייגבו משכרם של פלסטינים המועסקים בישראל וממעסיקיהם, לפי השיעורים הרלוונטיים שנקבעו בהסכמים הקיבוציים הישראליים החלים. 2/3 מהעלויות המינהליות הממשיות הכרוכות בטיפול בניכויים הללו על ידי שירות התעסוקה הישראלי ינוכו מהסכומים המועברים. הסכומים שיועברו כאמור ישמשו למתן ביטוח פנסיוני לעובדים הללו. ישראל תמשיך לשאת באחריות לזכויות הפנסיה של העובדים הפלסטינים בישראל, במידה שנצברו לזכותם בישראל לפני כניסתה לתוקפה של פסקה 4 זו.

5. עם קבלת הניכויים, הרשות הפלסטינית ומוסדותיה הסוציאליים הרלוונטיים יקבלו על עצמם אחריות מלאה בהתאם לחקיקה ולהסדרים הפלסטינים, לזכויות הפנסיה ולהטבות סוציאליות אחרות של פלסטינים המועסקים בישראל, הנובעות מהניכויים המועברים הקשורים לאותן זכויות והטבות. כתוצאה מכך, ישראל ומוסדותיה הסוציאליים הנוגעים לעניין והמעסיקים הישראליים יהיו משוחררים ולא יחולו עליהם שום התחייבויות ואחריות לגבי תביעות, זכויות והטבות אישיות הנובעות מניכויים מועברים אלה או מהוראות פסקאות 2-4 לעיל.

6. לפני ההעברות האמורות, הרשות הפלסטינית או מוסדותיה הרלוונטיים, על פי העניין, ימציאו לישראל את המסמכים הדרושים למתן תוקף משפטי להתחייבויותיהם האמורות, לרבות נהלים מוסכמים הדדית ליישום העקרונות שהוסכמו בפסקאות 3-5 לעיל.

7. אפשר שההסדרים האמורים לעיל בדבר ניכויי השוואה ו/או ניכויים פנסיוניים ייבחנו מחדש וישונו בידי ישראל אם בית-משפט מוסמך בישראל יקבע כי את הניכויים או כל חלק מהם יש לשלם ליחידים או כי יש להשתמש בהם להטבות סוציאליות או לביטוח סוציאלי בישראל, או שהם בלתי חוקיים באופן אחר. במקרה כזה, חבותו של הצד הפלסטיני לא תעלה על הניכויים הקשורים למקרה ואשר הועברו בפועל.

8. ישראל תכבד כל הסכם שיושג בין הרשות הפלסטינית, או ארגון או איגוד מקצועי המייצג את הפלסטינים המועסקים בישראל, לבין ארגון יציג של עובדים או מעבידים בישראל, לגבי הפרשות לארגון כאמור בהתאם לכל הסכם קיבוצי.

9.

1. הרשות הפלסטינית רשאית לשלב בשירותי ביטוח הבריאות שלה את התוכנית הקיימת לביטוח בריאות לפלסטינים המועסקים בישראל ולמשפחותיהם. כל עוד תימשך תוכנית זו, בין במשולב ובין בנפרד, תנכה ישראל משכרם את דמי ביטוח הבריאות ('בול בריאות') ותעבירם לרשות הפלסטינית למטרה זו.

2. הרשות הפלסטינית רשאית לשלב בשירותי ביטוח הבריאות שלה את התוכנית הקיימת לביטוח בריאות לפלסטינים שהועסקו בישראל ומקבלים תשלומי פנסיה באמצעות שירות התעסוקה הישראלי. כל עוד תימשך תוכנית זו, בין במשולב ובין בנפרד, תנכה ישראל מתשלומי ההשוואה את דמי ביטוח הבריאות ('בול בריאות') ותעבירם לרשות הפלסטינית למטרה זו.

- 10.** הוועדה הכללית המשותפת תיפגש לפי בקשה של צד מן הצדדים ותבחן את יישומו של סעיף זה ונושאים אחרים הנוגעים לעבודה, ביטוח סוציאלי וזכויות סוציאליות.
- 11.** ניכויים אחרים שלא הוזכרו לעיל, אם קיימים, ייבחנו במשותף בוועדה הכלכלית המשותפת. כל הסכם בין שני הצדדים לגבי ניכויים אלה יהיה בנוסף להוראות שלעיל.
- 12.** פלסטינים המועסקים בישראל יהיו זכאים להביא סכסוכים הנובעים מיחסי עובד-מעביד ועניינים אחרים לפני בתי הדין לעבודה הישראליים בתחומי סמכותם של בתי דין אלה.
- 13.** סעיף זה חל על היחסים העתידיים בתחום העבודה בין שני הצדדים ולא יפגע בזכויות עבודה שקדמו לתאריך חתימת ההסכם.

נספח III: הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני

הסכם הביניים אודות הגדה המערבית ורצועת עזה

ושינגטון הבירה, 28 בספטמבר 1995

נספח III, תוספת 1, סעיף 21

עבודה

1. תחום העבודה כולל, בין היתר, זכויות עובדים, יחסי עבודה, פישור בעבודה, בטיחות וגהות במקומות העבודה, תאונות עבודה ופיצויים, קורסי הכשרה מקצועית וקורסים ייעודיים, אגודות שיתופיות, ועדי עובדים ואיגודים מקצועיים, ציוד מיכון כבד.
2. שני הצדדים יקבעו נהלים מוסכמים להכרה הדדית בתעודות מקצועיות ובדיפלומות.
3. הצד הפלסטיני יבטיח את השלמת קורסי ההכשרה המקצועית והקורסים הייעודיים המנוהלים כיום על ידי המינהל האזרחי. בהקשר זה, המינהל האזרחי יעביר לצד הפלסטיני סכום יחסי של אגרות שהתקבלו תמורת קורסים כאמור, ביחס לתקופה שלאחר מועד ההעברה.
4. הצד הפלסטיני ימשיך לקיים קורסי הכשרה מקצועית, לפחות באותו היקף שערך המינהל האזרחי, בין היתר, במקצועות הבאים: נהגי רכב כבד ותחבורה ציבורית, מנהלי מוסכים, טכנאי רכב, בוחני רכב, מורים לנהיגה ומנהלי בתי ספר לנהיגה.
5. אגודות שיתופיות, ועדי עובדים ואיגודים מקצועיים יפעלו באופן שאינו מפר את חוקי האגודות השיתופיות, חוקי ועדי העובדים וחוקי האיגודים המקצועיים.
6. הצד הפלסטיני יודיע לצד הישראלי על כל תאונה הקשורה לעבודה שתוצאתה פציעתו של ישראלי. הצד הישראלי רשאי לערוך חקירה של תאונה כאמור בתיאום עם הצד הפלסטיני.
7. כל העניינים הנוגעים לייצור חומרי נפץ ואבק שריפה ולשימוש בהם מוסדרים בסעיף XIV להסכם זה ובנספח I.

נספח IV: מידע רלוונטי מדוח ה-ILO

מצבם של עובדי השטחים הערבים הכבושים
ועידת עבודה בינלאומית, המושב ה-105, 2016

מאז אוקטובר 2016, גבר המתח בין פלסטינים, מתנחלים ישראלים והצבא הישראלי בגדה המערבית. למרות זאת, לא נראה שום סימן לחידוש תהליך השלום במשך למעלה משנה. בינתיים, המצב הכלכלי של הגדה המערבית ושל רצועת עזה דועך. עם שיעורי אבטלה גבוהים (בעזה הוא הגבוה בעולם), עוני, חוסר שליטה על משאבי הטבע והכלכלה ומימון בלתי יציב. גורמים רבים מונעים מהפלסטינים להשיג עצמאות וצמיחה כלכלית. ראשית, ישנם מכשולים רבים העומדים בפני קידום השקעה בסקטור הפרטי ובעקבות כך בפני השגת סקטור פרטי צומח שיוכל להגדיל את התעסוקה. שנית, המציאות של החיים תחת כיבוש, למשל העובדה שלרשות הפלסטינית אין שליטה על חלק מאדמתה, כמו במקרה של שטחי C, מונעת מהם לנקוט צעדים הכרחיים במטרה להשיג כלכלה עצמאית וצומחת.

כוח העבודה

בשנת 2015, כוח העבודה הפלסטיני הגיע ל-1.3 מיליון, עם שיעורי השתתפות של 45.8% - 71.9% בקרב גברים ו-19.1% בלבד בקרב נשים. שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית בהשוואה לסטנדרטים אזוריים ועולמיים, הוא עדיין כפול משיעור ההשתתפות בקרב נשים שנרשם ב-2001 של 10.3%. שיעור השתתפות נמוך בקרב נשים הוא בעיקר תוצאה של נורמות תרבותיות, ביקוש עבודה נמוך בסקטור הפרטי הפורמלי והמחסור בחקיקה מתקדמת בתחום של שילוב נשים בכוח העבודה.

25.9% מהפלסטינים היו מובטלים בשנת 2015, שיפור מ-27% אבטלה בשנת 2014. הירידה באבטלה היא תוצאה של ירידה בשיעור האבטלה בקרב גברים (מ-23.9% ב-2014 ל-22.5% ב-2015), בעיקר ברצועת עזה, בזמן ששיעור האבטלה בקרב נשים גדל מ-38.5% ב-2014 ל-39.2% ב-2015. במהלך 2015, שיעור אבטלה בעזה ירד בשל חידוש עבודות השיקום ברצועת עזה. עדיין 60% מהנשים בעזה נשארו מובטלות. בו הזמן, המתח הגובר בגדה המערבית, הוביל להגבלות נוספות על תנועה שגרמו לעלייה בשיעור האבטלה. בנוסף לכך, חמישית מהפלסטינים בקבוצת הגיל 15-24, ויותר מ-30% מהנשים בגיל זה, אינם בכוח העבודה או במוסדות החינוך. עבור אלו שנמצאים בכוח העבודה, שיעור האבטלה הוא גבוה ביותר (36.4% לגברים ו-60.8% לנשים).

מגזר השירותים הוא המעסיק הגדול ביותר של עובדים פלסטינים, עם 31% מהגברים המועסקים ו-63% מהנשים המועסקות. הסקטור השני בגודלו לגברים הוא מסחר ובנייה וחקלאות לנשים.

עובדים פלסטינים בישראל

מספרם של העובדים הפלסטינים במשק הישראלי המשיך לגדול וכעת עולה על 110,000. בממוצע, כל עובד פלסטיני המועסק בישראל, תומך בשישה או שבעה נפשות בגדה המערבית. רישיונות עבודה נבחנים מחדש כל העת, בזמן שהם לוקחים בחשבון את המצב הכלכלי ואת הצורך להוריד

את המתיחות. מספרים אלה כוללים כ-30,000 עובדים פלסטינים שעובדים בהתנחלויות. פלסטינים רבים עובדים בהתנחלויות בגלל היעדר אלטרנטיבות. למרות שפלסטינים שעובדים בהתנחלויות מקבלים שכר גבוה יותר מאשר אלה שעובדים בגדה המרבית, עבודה בהתנחלויות טומנת בחובה סכנת ניצול. עובדים פלסטינים לעיתים נאלצים לשלם למתווכים אשר מסיעים אותם להתנחלויות ומקבלים אותם, תשלום שעלול להסתכם באחוז גדול ממשכורתם. בעיה נוספת היא היעדר אכיפה ורגולציה של מקומות עבודה בהתנחלויות.

מספר הפלסטינים (מהגדה המערבית) שעובדים בישראל ובהתנחלויות היה כ-115,000 עובדים ברבעון הרביעי של 2015. מספרם גדל ב-5.1% במהלך שנה זו. אחוז הפלסטינים שעובדים בישראל עמד על 11.6%, כמעט והגיע לרמתו לפני האינתיפאדה השנייה. בניגוד לאינתיפאדה השנייה שבה קרוב ל-100,000 פלסטינים איבדו את נגישותם לשוק העבודה הישראלי, במהלך עליית המתיחות והאלימות האחרונה, גברה הנגישות לשוק העבודה הישראלי. בעוד שמערכת הרישיונות נותרה כפופה להתאמות אד-הוק, בשנים האחרונות הקלו מספר דרישות לקבלתן. לדוגמא, הגיל המינימאלי ירד מ-24 ל-22 והוסרה הדרישה לילדים. המכסה הכוללת ב-2015 עמדה על 60,900 רישיונות, מתוכם חולקו 58,203. 16,000 מהם היו רישיונות לשהייה לילית. מעבר לכך, 27,632 רישיונות הונפקו לעבודה בהתנחלויות וכ-30,000 פלסטינים עבדו בישראל ללא רישיונות.

עבודה בישראל או בהתנחלויות היא מושכת מאוד לפלסטינים, גם לאחר שנלקחים בחשבון כל הקשיים שנכללים בכך, בגלל המשכורות הגבוהות באופן יחסי. שכרם של עובדים פלסטינים בישראל או בהתנחלויות גבוה פי 2.3 מאשר במגזר הפרטי בגדה המערבית. שכר המינימום בענף הבנייה בישראל גבוה משכר המינימום הכללי בישראל והוא צפוי לעלות עוד יותר במהלך 2016-2017.

בשנת 1994, נחתם הסתכם בפרוטוקול פריז בדבר העברת תשלומי הביטוח הלאומי שנלקחו משכרם של העובדים הפלסטינים, מישראל למוסד פלסטיני מוסמך. בדרך זו, פלסטינים מחוסרי תמיכה סוציאלית יהיו מסוגלים להגדיל את רווחתם מהתרומות שכבר שולמו על ידם. הסכום של תשלומי הביטוח הלאומי שמוחזקים בידי ישראל מוערך במאות מיליונים עד מיליארדי דולרים.

המשלחת ביקרה באתר בנייה בקרבת תל אביב ובמחסום קלקיליה. המשלחת הבחינה בצורך המתמשך להבטיח שהעובדים הפלסטינים מקבלים את זכויות העובדים שלהם בפועל, לרבות תשלום שכר מינימום וקבלת הטבות מביטוח לאומי. עובדים פלסטינים נתקלים לעיתים קרובות בתנאים קשים של הטרדה ותורים ארוכים מאוד במעברים. לפעמים לוקח לעובדים 4-5 שעות להגיע למקום עבודתם בישראל, זאת בעיקר בשל הזמן הרב שנדרש כדי לעבור את המחסום. קיים הכרח לצמצם את הזמן שלוקח לעבור את המחסום, במיוחד לאחר העלייה האחרונה במספר רישיונות העבודה.

פלסטינים העובדים בישראל נמצאים בסכנה להיות מנוצלים לרעה על ידי המתווכים שהם תלויים בהם למציאת עבודה. לדוגמא, ישנם מתווכים שממחזרים רישיונות עבודה, כלומר מספקים למספר עובדים את אותו רישיון. לאחר מכן, עובדים אלו מנסים להיכנס לישראל דרך אחד מ-34 המעברים החקלאיים לאורך גדר ההפרדה, שבהם קיימת נוכחות ביטחונית מוגבלת.

התנאים הינם חמורים יותר לפלסטינים שעובדים בהתנחלויות. נשים ממחנה הפליטים בלאטה, שעובדות במפעלים שונים בהתנחלויות נאלצו לשלם יותר ממחצית שכרן למתווכים. לאחר ששילמו 90 ש"ח למתווכים עבור הסעה וקבלתם במפעל, העובדים חוזרים לביתם עם שכר יומי העומד על 60 ש"ח. בנוסף לכך, הרוטציה של נשים בין המפעלים השונים בהתנחלויות עלולה להעיד על כך שמעסיקים נמנעים לשלם דמי ביטוח לאומי לעובדיהם. המשלחת קיבלה מידע לקיומה של העסקת ילדים בהתנחלויות בבקעת הירדן. עבודה בהתנחלויות היא במיוחד בעייתית משום שהרשות הפלסטינים לא יכולה לטפל בענייני עבודה בשטחי C ודין העבודה הישראלי אינו תקף שם.

לאחרונה חל מאמץ משותף של ההסתדרות וההסתדרות הפלסטינית הכללית של האיגודים המקצועיים (PGFTU). בנובמבר 2015, נחתם הסכם בין התאחדות בוני הארץ וההסתדרות. הסמכות לדון בסכסוכים שבין עובד למעביד בענף הבנייה ניתנה לוועדה פריטטית, לפני שהם מובאים בפני בית דין לעבודה. הוועדה הפריטטית נדרשה לטפל בתיקים במהירות בכדי להימנע מהליכים יקרים בבתי משפט. לדוגמא, עד אפריל 2016, הוועדה הפריטטית קיבלה 130 תיקים וטיפלה ב-20 מתוכם. מטרתם של ההסכם הקיבוצי והוועדה הפריטטית היא לספק לעובדים דרך להתמודד עם ניצול.

יתר על כן, ה-PGFTU מסייע לעובדים פלסטינים בישראל על ידי מתן ייעוץ ומידע בקשר לזכויותיהם תחת החוק הישראלי. למרות זאת, עובדים רבים עדיין נאלצים לחכות שעות בכל יום במחסומים השונים בכדי להגיע למקום העבודה, בזמן שרק 16,000 פלסטינים מחזיקים ברישיון לשהיית לילה.

פלסטינים רבים אשר עובדים בענף הבנייה אינם נהנים מהזכויות המגיעות להם בעיקר בגלל ליקויים בתלושי השכר שלהם. מדור התשלומים ברשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים הישראלי מחלק תלושי שכר לצד רישיונות העסקה. תלושי השכר שניתנים כבר כוללים בתוכם ניכויים של דמי ביטוח לאומי ואחרים מן השכר ברוטו. ידוע שישנם מספר ליקויים בתפקוד של מדור התשלומים וקיימים מאמצים לתקן אותם. ההסתדרות וה-PGFTU מנסים להעלות את המודעות לזכויות עובדים ולחזק את שיתוף הפעולה ביניהם, במיוחד בענף הבנייה. נכון לזמן כתיבת הדוח, הושלמו 64 מתוך ה-86 תיקים שהוגשו למשרד ה-PGFTU במעבר קלקיליה. ה-PGFTU מעסיקה 74 מתאמים אשר מקבלים פניות מדי יום ותלונות מעובדים ומפעילה קו חם. בנוסף, היא נמצאת בתהליך פיתוח היכולת המשפטית שלה.