



קטע מתוך לקט ניתוחי מדיניות וסוגיות מחקריות:

סחר בלתי חוקי בהיתרי עבודה לעובדים פלסטינים בישראל: המצב הקיים ורפורמה מתוכננת:

- כ-20,000 עובדים פלסטינים, שהם 30% מהפועלים הפלסטינים המועסקים בישראל בהיתר, רכשו את היתרי העבודה שלהם באופן לא חוקי תמורת תשלום חודשי ממוצע של כ-1,990 ש"ח (כ-20% מהכנסתם החודשית ברוטו). ההכנסות השנתיות והרווחים השנתיים מהסחר הלא חוקי בהיתרים נאמדים בכ-480 מיליון ש"ח ובכ-120 מיליון ש"ח בהתאמה.
- רוכשי ההיתרים אינם מועסקים בדרך כלל על ידי המעסיק הרשום בהיתר שלהם. הם מדווחים על שכר חודשי ממוצע של כ-10,100 ש"ח – כ-8,100 ש"ח בניכוי מחיר ההיתר. עובדים שאינם רוכשים היתר מועסקים לרוב על ידי המעסיקים המצוינים בהיתר העבודה שלהם ומדווחים על שכר חודשי של כ-7,800 ש"ח. מכאן שמחיר ההיתר כמעט שווה להפרש השכר בין רוכשי ההיתרים לבין אלו שעובדים אצל המעסיק הרשום, והרנטה שנוצרת עקב העסקת עובדים פלסטינים בהיתר בשוק החופשי ולא על ידי המעסיק הרשמי משולשלת כמעט כולה לידי סוחרי ההיתרים.
- רפורמה שאושרה על ידי הממשלה ב-2016, ועדיין אינה מיושמת, תאפשר לרוב העובדים הפלסטינים להחליף מעבידים באופן חוקי בנקל, במקום לעבוד – בכפיפות למגבלה הנוכחית – רק אצל מעסיק מוגדר מראש. יישום אפקטיבי של רפורמה זו צפוי לייעל את הקצאת העובדים הפלסטינים, להגדיל את תפוקת העובדים ואת הכנסתם, לצמצם במידה ניכרת את הסחר הבלתי חוקי בהיתרי עבודה ולהגדיל את רווחי המעסיקים שלא הצליחו לקבל מהממשלה מכסות להעסקת עובדים בשיטה הקיימת.

I. הקדמה

מסמך זה מתעד ומנתח את הסחר הבלתי חוקי בהיתרי עבודה של עובדים פלסטינים על פי סקר ייעודי של עובדים פלסטינים בעלי היתרים לעבוד בישראל ומקורות נוספים. המסמך גם מעריך את ההשלכות הפוטנציאליות של רפורמה שאושרה על ידי ממשלת ישראל, אך טרם יושמה, אשר מטרתה לייעל את הקצאת היתרי העבודה של העובדים הפלסטיניים ולהגן על זכויותיהם. במצב הקיים מעסיקים ישראלים מבקשים היתרים עבור עובדים פלסטינים ספציפיים. ההיתר מאפשר את כניסתו של העובד הפלסטיני לישראל בתנאי שיועסק רק על ידי המעסיק הישראלי שביקש את ההיתר, וזה יכול לבטל אותו בקלות. מצב

¹ מחברים: חגי אטקס (בנק ישראל), ופאק עדנאן (NYU-Abu Dhabi).

המחברים מודים ל"יוזמת אגודת הניהול האסטרטגי לשיתוף פעולה אקדמי במזרח התיכון ובצפון אפריקה" (IACMENA) על אירוח השלב הראשוני של פרויקט זה, וכן למשתתפים בפגישת IACMENA ב-2017 ובדיון בבנק ישראל על ההערות המועילות.

זה מחזק את כוח המיקוח של המעסיקים בעלי מכסות היתרים ומביא לסחר לא חוקי נרחב בהיתרי עבודה: אלה נמכרים לעובדים על ידי סוחר היתרים, שהם מעסיקים פיקטיביים.

במאמר זה אנו מביאים עדויות אמפיריות לכך שמעסיקים בעלי מכסות היתרים נהנים מהרנטה שיוצר משטר ההיתרים, על ידי מכירת ההיתרים לעובדים המועסקים בשוק החופשי או לחילופין על ידי תשלום שכר נמוך מזה שהם היו משלמים להם אילו עבדו בשוק חופשי. תופעות אלה אינן ייחודיות לישראל. תשלומים לא חוקיים דומים מבוצעים על ידי עובדים מהגרים בעלי מיומנויות נמוכות הן במשקים מתפתחים והן במשקים מתקדמים רבים, לרבות מדינות בעלות חוקים ותקנות עבודה מתקדמים (Andrees et al., 2015; Ollus et al., 2013 ; 2015, UNDOC).

ממצאינו לגבי הסחר הנרחב בהיתרי עבודה מלמדים על היתרונות הפרטנציאליים של רפורמה צפויה במשטר היתרי העבודה בישראל. בדצמבר 2016 אישרה ממשלת ישראל רפורמה, שמטרתה לייעל את הקצאת העובדים הפלסטיניים ולהגן על זכויותיהם על ידי מתן רשות לעובדים לעבור בין מעסיקים בענף שעבורו התקבל ההיתר (למשל בנייה), ובכך להקצות את העובדים בין חברות באמצעות מנגנון שוק ולחזק את כוח המיקוח שלהם מול המעסיקים (החלטת הקבינט 2174, 18 בדצמבר 2016). יישום הרפורמה בענף הבניה בו מועסקים רוב העובדים הפלסטיניים במשק הישראלי צפוי בשלהי 2019. בהתבסס על העיוותים שאנו מזהים במשטר ההיתרים הנוכחי אנו מעריכים שהרפורמה, אם תיושם ביעילות, עשויה להפחית במידה משמעותית את הסחר בהיתרים, להגדיל את רווחי המעסיקים שלא קיבלו מכסות היתרים ואת הכנסות העובדים, על חשבון המעסיקים שקיבלו מכסות היתרים במנגנון הנוכחי, לרבות סוחר היתרים. כתוצאה מהקצאת העובדים לחברות על פי קריטריון כלכלי ולא מנהלי הרווחה החברתית הכוללת תגדל בזכות הגידול בפריון העבודה של העובדים הפלסטיניים.

החלק הבא במסמך מתאר את המערך המוסדי של העסקתם הרשמית של פלסטיניים בישראל. חלק III מציג את מקורות הנתונים המשמשים להערכת הסחר הבלתי פורמלי בהיתרי עבודה. חלק IV מתאר את ממצאינו בנושא השכר ומחירי ההיתרים, וחלק V מסכם ומעריך את ההשפעה הצפויה של הרפורמה. הנספח מציג בקצרה מודל פשוט של שוק העבודה עבור עובדים פלסטיניים והשלכות אפשריות של הרפורמה.

II. משטר היתרי העבודה לפלסטיניים בישראל

משטר היתרי העבודה השורר בישראל² בעשורים האחרונים מחזק את כוח המיקוח של מעסיקים ישראלים בעלי מכסות להיתרים מול עובדיהם הפלסטיניים. עם זאת, משטר ההיתרים מנסה להבטיח את הזכויות החוקיות של עובדים אלו בישראל באמצעות רגולציה ופיקוח. הליכי הבקשה להיתר עבודה וביטולו נתונים כיום בידי המעסיקים הישראלים. תחילה על המעסיק לקבל אישור לזכאותו להעסיק פלסטיניים. מעסיקים בבנייה ובחקלאות צריכים להגיש בקשה ולקבל מכסה ברמת החברה, ומעסיקים בענפי התעשייה והשירותים נדרשים לספק אישור משירות התעסוקה שאין עובדים ישראלים המתאימים לתפקיד. המכסה מוקצת לחברה אם היא עומדת בתנאים ואם המכסה הענפית, הנקבעת על ידי הממשלה, לא מוצתה. בשלב השני המעסיק מבקש היתרי עבודה לעובדים ספציפיים שהוא מוצא כמתאימים לצורכי החברה שלו. לאחר

² משטר ההיתרים בהתנחלויות ובאזורי תעשייה ביהודה ושומרון שונה מהמשטר בשטח ישראל ואינו מוגבל על ידי מכסות.

קבלת אישור ביטחוני הרגולטור מנפיק היתר עבודה (הפורטל הממשלתי; מתאם פעולות הממשלה בשטחים, 2015; משרד החקלאות).

ההיתר כולל בדרך כלל את שם העובד ואת פרטי המעביד. שניהם מתחייבים לנהל יחסי עבודה ישירים. המעסיק מתחייב גם להעסיק את העובד במשרה מלאה (המוגדרת באופן רחב), לספק הסעות ממעברי הכניסה לישראל ואליהם, ולשלם את מסי ההעסקה והתשלומים האחרים הכרוכים בהעסקת העובד. מעסיק שלא משלם את המסים והתשלומים האלה, מסתכן באובדן מידי של ההיתר. העובד מתחייב רשמית לעבוד רק אצל המעסיק הרשום בהיתר שלו. המעסיק יכול לבטל בנקל את ההיתר באמצעות הודעת דואר אלקטרוני המבקשת מהרגולטור להסיר עובד מסוים מרשימת העובדים שלו (הפורטל הממשלתי, ב'). למעסיקים בענף הבנייה נשמרת המכסה גם אם הם מבטלים את ההיתר העבודה של עובדיהם.

ואולם החובות האמורות של המעסיקים והעובדים אינן נאכפות באופן אפקטיבי. למעשה, חלק מהמעסיקים הרשומים אינם מעסיקים את העובדים הרשומים בהיתרים אלא מוכרים את ההיתרים לעובדים, ואלה מוצאים עבודה בשוק העבודה הישראלי באופן עצמאי (פירוט בחלק IV). על כך מעידה, למשל, פסיקה של בית משפט – הרשעת ישראלי אשר ניהל רשת מחתרנית שמכרה 1,341 היתרי עבודה בין השנים 2007 ו-2010 (גזר דין בימ"ש, 2013). גם לאחר הרשעה זו הסחר הבלתי חוקי בהיתרים ממשיך לפרוח, כפי שעולה מדו"ח של קו-לעובד (2014), מדיווחים בתקשורת (אלדד, 2016; קשתי, 2017) וממודעות מכירה רבות בפייסבוק. כדי לכמת את היקף הסחר הבלתי חוקי הזה ואת הרנטה הנגזרת ממנו ערכנו סקר של עובדים פלסטינים במעברים לישראל, ותוצאותיו מדווחות בהמשך.

מבחינה תיאורטית הסחר בהיתרים מוסבר בכך שההקצאה המנהלית של ההיתרים אינה מוליכה לכך שההיתרים יגיעו בהכרח למעסיקים שאצלם התפוקה השולית של העובדים היא הגבוהה ביותר, ולכן לפחות אצל חלק מהמעסיקים שזכו במכסה תפוקת העובדים – והשכר שניתן לשלם להם – נמוכים מאשר אצל מעסיקים שלא זכו במכסה. על כן, עובדים המעוניינים לעבוד בשכר גבוה בשוק החופשי רוכשים היתר ממעסיקים בעלי מכסה. עבור עובדים שיכולים לעבור בין שני סוגי המעסיקים, מחיר ההיתר בשיווי משקל יהיה שווה להפרש בין שכר העובדים שלא רכשו היתר ומועסקים אצל בעלי מכסה לבין השכר של עובדים שרכשו היתר ומועסקים אצל מעסיקים שאינם זכאים למכסה. אם כן, השכר נטו של רוכשי ההיתרים, בניכוי מחיר ההיתר, ושכר העובדים שלא רכשו היתרים צפויים להיות שווים (לפירוט נוסף ראונספח 1).

בשנת 2014 מתח מבקר המדינה ביקורת על שיטת הקצאת ההיתר העבודה לחברות בנייה בין היתר עקב אי יעילותה והמליץ לממשלה לבחון את התהליך ואת סמכות קבלת ההחלטות של הרגולטור בהנפקה ובהקצאה של ההיתר עבודה (מבקר המדינה, 2014). בעקבות ממצאים אלו אימצה הממשלה רפורמה במשטר ההיתרים, שמטרתה כללה את ייעול הקצאת ההיתרים והגנה על זכויות העובדים על ידי חיזוק כוח המיקוח שלהם באמצעות התרת מעבר עובדים בין מעסיקים על פי רצונם. הרפורמה והשלכותיה הצפויות נדונות בחלק האחרון של מסמך זה.

III. נתונים: סקר המעברים, סקר כוח אדם ומודעות מכירה בפייסבוק

לשם ניתוח ההעסקה הרשמית של פלסטינים בישראל והסחר הבלתי חוקי בהיתרי עבודה מסמך זה משתמש בשלושה מקורות נתונים. ראשית, ביצענו סקר של עובדים פלסטינים רשמיים במעברי הכניסה לישראל ביוני 2018, כדי לחקור את היצע העבודה, השכר והסחר בהיתרים של עובדים אלה והאם הם מועסקים אצל

המעסיק הרשום בהיתר או בשוק החופשי. שנית, השתמשנו בנתונים פרטניים של סקר כוח העבודה הפלסטיני הרשמי לשנת 2018 לצורך כיול משקלות לסקר המעברים. לבסוף, אספנו מדגם קטן של מודעות פייסבוק, שבהן מוצעים היתרים במחירים נקובים, וזאת כדי להעריך אם נתוני הסקר לגבי מחירי ההיתרים סבירים.

1. סקר המעברים (יוני 2018)

סקר המעברים אסף נתונים אודות תוצאות ההעסקה של עובדים שרכשו היתרי עבודה לאלה של עובדים שלא רכשו, והן נתונים על מחירי ההיתרים. 1,271 עובדים התראיינו ביוני 2018 במהלך כניסתם ויציאתם מישראל דרך ארבעת מעברי הכניסה הגדולים ביותר ששימשו עובדים פלסטינים המועסקים בישראל³. הסקר כולל בעיקר עובדים מזרם יהודה ושומרון ומרכזם הקרובים לאזורים ישראליים שבהם הביקוש לעבודה גבוה. ביצענו דגימת חסר של עובדים מצפון יהודה ושומרון ובכוונה לא דגמנו פלסטינים העובדים בירושלים או בהתנחלויות⁴.

השאלון כולל שאלות מקובלות לגבי המצב המשפחתי, ההשכלה, היצע העבודה והשכר היומי, שהועתקו מהשאלון בערבית של סקר כוח העבודה הפלסטיני. כללנו גם שאלות מפורטות לגבי אופן רכישת ההיתר: למשל, אם העובד שילם עבורו, גובה התשלום החד-פעמי או התשלומים החודשיים עבור ההיתר ואם העובד מועסק על ידי המעסיק הרשום בהיתר או בשוק החופשי. לבסוף שאלנו על מספר המעסיקים שהיו לעובד בתקופה האחרונה. שאלה זו אפשרה לנו להעריך אם רוכשי ההיתרים נהנו מניידות בשוק החופשי, דבר שיכול להסביר את התוצאות בשוק.

2. סקר כוח העבודה הפלסטיני

סקר כוח העבודה הפלסטיני (PLFS) הוא סקר משקי בית שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS). שאלון הסקר כולל שאלות מקובלות בנושאי דמוגרפיה, חינוך ונושאים אחרים, המופיעות בסקרי כוח אדם אחרים. נוסף על אלה כולל הסקר הפלסטיני שאלות המתאימות במיוחד לשוק העבודה הפלסטיני. שתי שאלות הן בעלות חשיבות מכרעת למחקר זה: השאלה על מקום העבודה, המפרטת את ישראל ואת ההתנחלויות כאחת מהתשובות האפשריות, והשאלה אם יש לעובד היתר תעסוקה בישראל.

כדי לכייל את המשקלות עבור סקר המעברים אנו משתמשים בנתונים פרטניים של מדגם העובדים שהועסקו הן בשטח מדינת ישראל והן בהתנחלויות במהלך השבוע שקדם לריאיון והיה להם היתר עבודה. למרבה הצער, הנתונים הפרטניים של סקר כוח האדם הפלסטיני אינם מבחינים בין עובדים רשמיים בישראל לבין עובדים רשמיים בהתנחלויות. אנו מטפלים בהטיה זו באופן חלקי – מוציאים מהמדגם שלנו עובדים מתחת לגיל 25, שעד לא מזמן הוגבלו בקבלת היתר עבודה בישראל אך קיבלו היתר עבודה בהתנחלויות. כתוצאה מכך אנו מצמצמים את אוכלוסיית בעלי ההיתרים המיוצגים בנתונים הפרטניים ב-10% (טבלה 1)⁵.

³ המעברים הם אייל, שער אפרים, תרקומייה ומיתר. מספר התצפיות בכל שער נקבע על פי חלקם של העובדים הפלסטינים שעברו בשערים אלה בשנת 2017.

⁴ היתרי העבודה בהתנחלויות ישראליות ביהודה ושומרון כפופים למשטר היתרים שונה מזה שכפופים לו היתרי העבודה בישראל.

⁵ על פי דוח רשמי של הלמ"ס הפלסטינית חלקם של העובדים בהתנחלויות מתוך העובדים עם או בלי היתרים היה בשנת 2018 17% (PCBS, 2019).

הטיית הדגימה העיקרית בסקר המעברים נובעת ממקום הריאיון. סקר המעברים דגם עובדים בדרכם לעבודה בישראל, ואילו סקר כוח האדם דגם משקי בית במקומות מגוריהם, ועל כן הסיכוי של עובדים שעבדו יותר ימים בחודש לעלות במדגם סקר המעברים גדולים מהסיכוי שלהם לעלות במדגם של סקר כוח האדם (איור נ-2). למעשה סקר המעברים מכיל רק קומץ עובדים המדווחים על עבודה של פחות מ-18 יום בחודש, בעוד שהנתון המקביל בסקר משקי הבית היה 22%. בניסיון לבחון מגמות בקרב עובדים שעבדו פחות מ-18 ימים בחודש או עורכים לעיתים אקסטרפולציה מחוץ למדגם (out of sample extrapolation) לגבי סחר בהיתרים בקרב עובדים אלה באמצעות רגרסיות. כדי להפוך את המדגם של משיבי סקר כוח האדם לדומה יותר למדגם של סקר המעברים או מוציאים מהניתוח האמפירי העיקרי (חלק IV.2) בעלי היתרים בסקר כוח האדם שעבדו פחות מ-18 יום.

טבלה 1: התפלגות האוכלוסייה המיוצגת בקבוצת המחקר העיקרית ומחוץ לה על פי הגיל ומספר ימי העבודה

סה"כ	עד 17 ימים	18–27 ימים	28–31 ימים	סה"כ
	(i)	(ii)	(iii)	
גיל	בתוך/מחוץ למדגם	בתוך	מחוץ	
עד 24	מחוץ	4,742	78	6,657
25–59	בתוך	47,341	96	59,982
+60	מחוץ	228		481
סה"כ		52,312	174	67,121

המקור: חישובים על בסיס סקר כוח האדם הפלסטיני.

בסיס הנתונים המשולב מורכב מ-960 תצפיות מסקר כוח האדם לשנת 2018 ו-1,179 תצפיות של סקר המעברים, המייצגות 47,341 עובדים עם היתרים, שהיו בני 25–59 ודיווחו על עבודה של 18–27 יום בחודש (השורה האמצעית בעמודה השנייה בטבלה 1). המספר הכולל של עובדים פעילים בעלי היתרי עבודה במשק הישראלי (ישראל והתנחלויות) על פי סקר כוח האדם היה כ-67,100. חשוב לציין כי אומדן זה נמוך מהנתון המנהלי של כ-77,000 עובדים בעלי היתר בישראל שעליהם מדווח הרגולטור של העובדים הפלסטינים בישראל, ואליהם נוספים כ-30 אלף בעלי היתר עבודה בהתנחלויות (משרד הפנים וגדליהו, 2019). חלק מהפרש זה עשוי לנבוע מניצול חלקי של ההיתרים במהלך החודש, שבגללו חלק מהעובדים בעלי ההיתרים אינם מוגדרים כעובדים פעילים בסקר כוח האדם אם הם לא עבדו בשבוע שלפני הסקר. מכל מקום, עקב השימוש באומדן הנמוך של הלמ"ס הפלסטינית לכוול הסקר שלנו, האומדנים שלנו למספר רוכשי ההיתרים, לתקבולים ולרווחים ממכירת ההיתרים הם אומדנים שמרניים.

כיוול המשקלות של סקר המעברים מבוסס על שיטת ה-propensity weighting.

3. היתרים למכירה בפייסבוק

מקור הנתונים האחרון שבו אנו משתמשים הוא מודעות למכירת היתרי עבודה בישראל, המתפרסמות בקבוצות פייסבוק של מחפשי עבודה וקהילות מקומיות בגדה המערבית. ערוץ פתוח זה של סחר בהיתרים מאפשר לנו לבחון נתונים משלימים על מחירי היתרים שונים וחושף פרטים אחרים, לעיתים ייחודיים, על סחר זה.

אספנו נתונים על מודעות מכירות בפייסבוק שפורסמו בשנים 2016–2019 וחיברנו מאגר נתונים קטן של 68 הצעות של היתרי עבודה למכירה ב-46 מודעות. כל מודעה עשויה לכלול הצעה אחת או כמה היתרים מאותו סוג, למשל היתר לעבודה בבנייה עם לינה בישראל. היתר דומה ללא לינה מסווג כהצעה אחרת. רוב המודעות כוללות הצעה אחת בלבד, ובכל זאת כמה מהן כוללות הצעות מרובות, כגון מודעה של משרד לשירותי תיירות (מאי 2018), שפירסם ארבעה סוגים של היתרי עבודה. נתונים אלה, אף שהם לוקים בכמה פגמים, מספקים אינדיקציה חיצונית, שלפיה, כפי שנראה להלן, המחירים המדווחים על ידי עובדים בסקר המעברים אינם מופרזים.

IV. השווקים להיתרי עבודה ועבודה פלסטינית רשמית בישראל

חלק זה מתעד את שוק היתרי העבודה ואת שוק העבודה לפלסטינים בעלי היתר. הוא בודק אם קיים קשר הדדי בין השווקים האלה כך שמחיר ההיתר שווה להפרש בין שכר העובדים אצל מעסיקים בעלי מכסות היתרים לבין השכר נטו של רוכשי ההיתרים שעבדו בשוק החופשי.

1. שוק ההיתרים

ישנן עדויות רבות לסחר בלתי חוקי בהיתרים, המתועדות על ידי מקורות שונים. הדוגמה המובהקת ביותר היא הרשעתו של ישראלי שניהל רשת בלתי חוקית למסחר בהיתרים, שיחד שני פקידים ישראלים, והשתמש בארבעה מתווכים פלסטינים למכירת 1,341 היתרי עבודה בשנים 2007–2010 תמורת כ-4 מיליון ש"ח. דוגמאות נוספות לראיות הן דוח של קו-לעובד (ארגון לזכויות עובדים) משנת 2014, המבוסס על ראיונות עם 100 עובדים שרכשו היתרים, הסקר שהזמנו ונערך ביוני 2018, וכמה עשרות מודעות מכר שאספנו מפייסבוק. גם הרשויות הישראליות מודעות לסחר בלתי חוקי זה: דו"ח של משרד האוצר קשר במפורש את הרפורמה הצפויה עם כוונת הממשלה להפחית את הסחר בהיתרי עבודה. מספר דיווחים באמצעי תקשורת מרכזיים התייחסו גם הם לסחר בלתי חוקי בהיתרי עבודה (גזר הדין, 2013; קו לעובד, 2014; אלדד, 2016; קשתי, 2017; גדליהו, 2019).

אנו מעריכים את מספר העובדים שרוכשים היתרים באופן גס בכעשרים אלף עובדים או 30% מכלל העובדים הפעילים עם היתרים. הערכה גסה זו מבוססת על סכימת הסיכוי לשלם עבור ההיתר במדגם של סקר כוח האדם, בהתאם לתחזית של רגרסיית פרוביט על נתוני סקר המעברים⁶. זהו, כאמור, אומדן שמרני, משום שעל פי נתונים מינהליים מספר היתרי העבודה בישראל היה כ-77,400 (משרד הפנים), ועל פי סקר כוח האדם המשמש מסגרת סטטיסטית למחקרנו היו רק 67,690 עובדים פעילים בעלי היתרי עבודה. מחיר ההיתר הממוצע הוא 1,987 ש"ח בחודש. אומדן גס להכנסות השנתיות ממכירת היתרי עבודה הוא אפוא 481 מיליון ש"ח (לוח 2).

אנו מסיקים שהרווח הממוצע לכל היתר שנמכר היה כ-500 ש"ח לחודש, וסך הרווחים השנתיים מוערכים באופן גס בכ-120 מיליון ש"ח. אומדן זה מחושב על ידי הפחתת התשלומים שהמעסיקים שילמו לרגולטור,

⁶ התחזית מבוססת על רגרסיית פרוביט, שבה המשתנה התלוי היה משתנה דמי המקבל את הערך 1 עבור מי שרכש היתר בסקר המעברים. המשתנים המסבירים הם מאפיינים אישיים כגיל, ההשכלה, הענף וכי' (pseudo R² = 0.07). בשלב השני חזינו את ההסתברות לשלם עבור היתר בסקר כוח האדם באמצעות המשתנים המסבירים. אחת המגבלות של אמידה זו היא התחזית מחוץ למדגם עבור עובדים עם פחות מ-18 ימי עבודה, שאינם מיוצגים בסקר המעברים. עם זאת, כיוון שהסבירות לתשלום עבור היתר מתואמת חיובית עם מספר ימי העבודה, אנו מעריכים שרק 1,870 עובדים, או 15% מהעובדים שהועסקו פחות מ-18 יום, שילמו עבור ההיתר, ואומדן מספר רוכשי ההיתרים אינו מושפע במידה רבה מקבוצה זו.

על פי נתונים מנהליים, ממחיר ההיתר, שנאמד בסקר המעברים. אם סוחר ההיתרים הצליחו לצמצם את התשלומים לרגולטור ביחס לתשלומים של מעסיקים רשמיים, למשל על ידי דיווח על שכר יומי נמוך או על פחות ימי עבודה⁷, רווחיהם היו גדולים עוד יותר.

טבלה 2 מפרטת את הנתונים העיקריים תוך הבחנה בין ענף הבנייה, אשר העסיק כ-75% מהעובדים הפלסטינים שרכשו היתרים, לבין ענפים אחרים. אנו מוצאים כי מחיר ההיתר הממוצע בבנייה היה גבוה ב-25% מאשר בענפים האחרים, והרווח להיתר הוא יותר מכפול. מכאן שכ-87% מהרווח הנאמד ממכירת היתרים הוא ממכירת היתרים לעובדים בענף הבנייה.

טבלה 2: שוק היתרי עבודה לעובדים פלסטינים פעילים בני 25–59

ענפים אחרים	בנייה	סה"כ	
5,112	15,054	20,166	מספר העובדים שרכשו היתרים ¹
17,924	49,766	67,690	סך כל העובדים בעלי היתר ¹
1,649	2,102	1,987	המחיר הממוצע של היתר חודשי (ש"ח) ²
19	19.6	19.4	יחס מחיר ההיתר לשכר החודשי (אחוזים)
1,389	1,514	1,482	תשלומי המעסיק לרגולטור (ש"ח) ²
260	588	505	הרווח החודשי בגין כל היתר (ש"ח) ²
101	380	481	ההכנסות השנתיות ממכירת היתרים (מיליוני ש"ח) ³
16	106	122	הרווחים השנתיים ממכירת היתרים (מיליוני ש"ח) ⁴

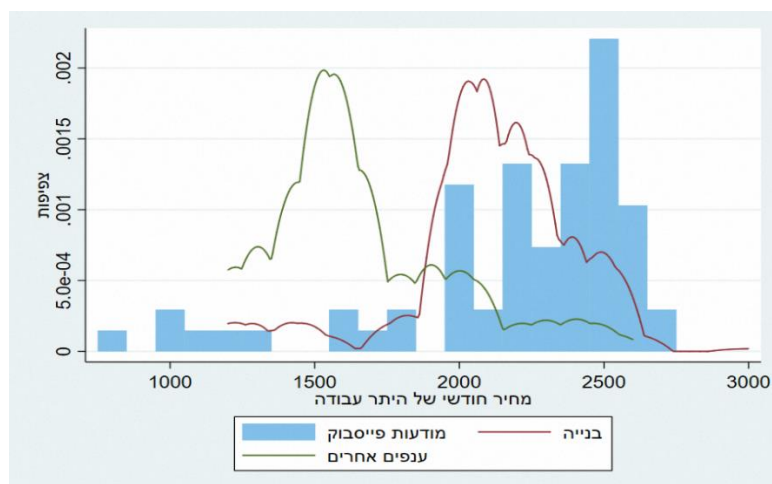
מקורות: אומדנים המבוססים על סקר המעברים, סקר כוח אדם ועל נתונים מנהליים של משרד הפנים.

1. מספר רוכשי ההיתרים (סך ההסתברות לשלם) והערכת סך העובדים עם היתרים מסקר כוח האדם. תחזית ההסתברות של עובד לשלם נאמדת על ידי רגרסיית פרוביט של ההסתברות לשלם על בסיס נתוני סקר המעברים.
2. מחיר ההיתר (תשלומי מעסיקים) בענפי הבנייה והענפים האחרים מוערך על פי סקר המעברים (נתונים מנהליים), והמחיר הכולל של ההיתר הממוצע (דמי משכורת) הוא ממוצע על פי אומדן מספר רוכשי ההיתרים בנתוני סקר כוח האדם.
3. הכפלת מחיר ההיתר החודשי במספר רוכשי ההיתרים וב-12 חודשים.
4. הכפלת הרווח החודשי עבור כל היתר ב-12 חודשים.

התפלגות מחירי ההיתרים בענף הבנייה ובענפים אחרים מלמדת כי בעוד שבענף הבנייה כמעט כל ההיתרים נמכרו במחיר שבין 2,000 ל-2,500 ש"ח בחודש, רוב ההיתרים בענפים אחרים נמכרו במחיר של 1,500 ש"ח בחודש, ומיעוטם – במחיר של 2,000-2,500 ש"ח בחודש. השוואה בין התפלגות מחירי ההיתרים בסקר שלנו לבין התפלגות המחירים המבוקשים במדגם של 68 מודעות למכירת היתרים שפורסמו בפייסבוק בשנים 2016–2019 (מסומנים בתכלת באיור 1) ממחישה שהמחירים המבוקשים בפייסבוק בדרך כלל גבוהים יותר, אך לא במידה משמעותית ממחירי ההיתרים בענף הבנייה. אם כן, מחירי הפייסבוק מרמזים שהמחירים שדווחו בסקר שלנו אינם מופרזים.

⁷ למשל, בין אפריל לדצמבר 2007 דיווחו מעסיקים של למעלה מ-70% מהעובדים הפלסטינים כי שכר העובדים הוא בדיוק שכר המינימום (דוח אקשטיין, 2011 עמ' 29). באופן דומה, פסק הדין במשפטו של מנהל הרשת הבלתי חוקית שמכר 1,340 היתרים מתאר כיצד הוא דיווח על מספר ימי עבודה נמוך ככל האפשר, ובכך הפחית את התשלומים לרגולטור והגדיל את רווחיו (פסק הדין בבית המשפט 2013).

איור 1: התפלגות מחירי ההיתרים בסקר המעברים לפי ענפים ומודעות למכירת היתרים בפייסבוק



מקורות: מודעות פייסבוק (2016-18) וסקר מעברים (יוני 2018).

מודעות בפייסבוק מספקות גם אנקדוטות השופכות אור על הסיבות לשונות במחירי ההיתרים. לדוגמה: לעיתים נמכרים באותה מודעה היתרים עם היתר לשהיית לילה בישראל שמחירם גבוה ב-200 ש"ח מזה של היתרים ללא שהיית לילה (5 ו-25 באפריל; 10 ביוני 2018). מודעה מיום 25 אפריל 2018 הציעה הנחה של 200 ש"ח לרגל חודש הרמדאן, כששעות העבודה של פלסטינים קצרות יותר, ולכן המשכורות ככל הנראה נמוכות יותר (איור 2). לבסוף, מודעה אחרת הציעה לעובדים לחתום על הסכם להבטחת זכויותיהם – ככל הנראה קבלת היתר או החזר כספי – בעסקה לא חוקית זו (17 בדצמבר 2018). הפייסבוק גם משמש פלטפורמה למציאת עבודה בשוק החופשי על ידי עובדים שרכשו את היתרי העבודה על שמם.

איור 2: מודעת פייסבוק המציעה היתרי עבודה ותרגומה

	<p>תרגום</p> <p>מישהו רוצה היתר עבודה??</p> <p></p> <p>2,200 ש"ח</p> <p>2,400 ש"ח עם שהיית [לילה]</p> <p>הנחה של 200 ש"ח בחודש</p> <p>רמדאן</p>
--	--

המקור: פייסבוק (25 לאפריל, 2018).

2. האם מחיר ההיתר דומה לפער השכר בין רוכשי היתרים לאלה שאינם רוכשים?

סעיף זה משווה את המאפיינים, כולל השכר, של עובדים רוכשי היתרים לאלה שלא רכשו היתרים על פי סקר המעברים במסגרת בדיקה האם מחירי ההיתרים ניקו את שוק העבודה לעובדים פלסטינים בעלי היתר עבודה בישראל.⁸

טבלה 3: מאפייני עובדים בעלי היתר עבודה בישראל על פי רכישת היתר (בני 25--60, שעבדו 18--27 ימים בחודש)

הפרש	לא רכשו היתר	רכשו היתר	
1. מאפיינים אישיים ומאפייני תעסוקה			
-1.7**	38.5	36.8	הגיל
-2*	96	94	נשוי כיום או בעבר (אחוזים)
0.1	4.4	4.5	מספר הילדים
1	33	34	השכלה תיכונית ומעלה (אחוזים)
0	57	57	דובר עברית שוטפת (אחוזים)
3**	3	6	דובר אנגלית שוטפת (אחוזים)
-1.3*	9.6	8.3	שנות התעסוקה בישראל
-1.4**	9.4	8.0	שנות החזקת היתר העבודה
-11***	42	54	יותר ממעסיק אחד ב-3 החודשים האחרונים (אחוזים)
-63***	91	28	מועסק ע"י המעסיק הרשום בהיתר (אחוזים)
-1.0	35.8	34.8	שעות העבודה בשבוע
0.3***	2.2	2.5	זמן הנסיעה היומית לעבודה בישראל (שעות)
4	63	67	תעסוקה בענף הבנייה (אחוזים)

⁸ תת-הסעיף הנוכחי מבוסס על נתונים של עובדים המועסקים יותר מ-18 יום בחודש, ולכן הממוצעים שונים במקצת מאלו המדווחים בתת-הסעיף הקודם.

5***	12	17	תעסוקה בחקלאות (אחוזים)
-3	14	11	תעסוקה בתעשייה (אחוזים)
2. היצע עבודה והכנסה			
0.5***	21.1	21.7	ימי העבודה בחודש שעבר
94.0***	371.0	465.0	השכר היומי (ש"ח)
2,243***	7,824	10,067	ההכנסה החודשית ברוטו מעבודה ¹ (ש"ח)
1,955		1,955	התשלום החודשי עבור היתר (ש"ח)
288**	7,824	8,112	ההכנסה החודשית בניכוי מחיר היתר (ש"ח)
2.6	371.0	373.6	השכר היומי בניכוי מחיר היתר ² (ש"ח)
	27.4	19.9	האוכלוסייה המיוצגת (באלפים)
	622	561	מספר התצפיות

המקור: סקר המעברים.

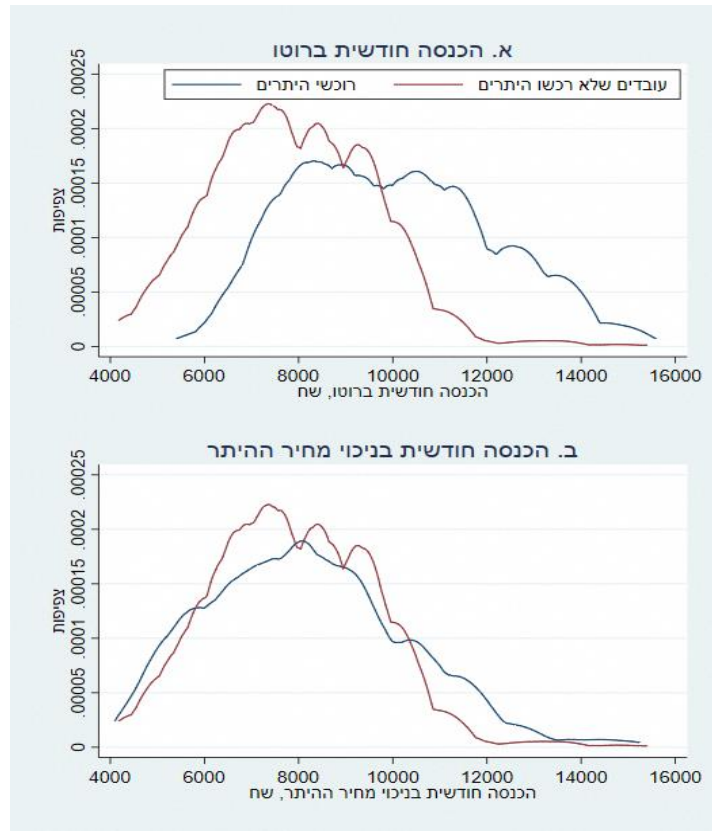
1. השכר היומי כפול ימי עבודה בחודש.
 2. הכנסה חודשית בניכוי מחיר היתר, מחולקת במספר ימי העבודה.
- רמות מובהקות ($p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$)

רוכשי ההיתרים והעובדים שלא רכשו היתרים חולקים כמה מאפיינים דמוגרפיים: מספר הילדים, רמת ההשכלה, והשליטה בעברית. כמו כן כמעט כולם נשואים⁹. שני סוגי העובדים גם מועסקים באותם ענפים בשיעורים דומים. רוכשי ההיתרים צעירים בכמעט שנתיים מאלו שלא רכשו היתרים, עבדו בישראל שנתיים פחות והיו בעלי היתר במשך תקופה קצרה יותר (טבלה 3, לוח 1). ההבדל החשוב ביותר למחקר הנוכחי הוא שלמעלה מ-90% מהעובדים אשר לא רכשו היתר מועסקים על ידי המעסיק הרשום בהיתר שלהם, כנדרש על פי תנאי ההיתר. לעומת זאת, יותר מ-70% מהעובדים שרכשו היתר מדווחים שהם מועסקים על ידי מעסיקים שאינם המעסיק הרשום בהיתר שלהם. נוסף על כך, רוכשי ההיתרים עוברים בין מעסיקים בתדירות גבוהה יותר מאשר אלו שלא רכשו את ההיתרים.

השכר היומי של רוכשי ההיתרים (465 ש"ח) גבוה ב-25% משכר העובדים שלא רכשו (371 ש"ח). רוכשי ההיתרים גם עובדים חצי יום נוסף בחודש בהשוואה למקביליהם שלא רכשו היתרים. ניתן להעריך שרוכשי ההיתרים, ששילמו סכום חודשי עבור היתר ומקבלים שכר יומי גבוה יותר, בוחרים למצות את היתרונות שבגישתם לישראל כדי לייצר הכנסה גבוהה יותר. השכר היומי הגבוה יותר והתוספת של כחצי יום עבודה מגדילים את ההכנסות החודשיות ברוטו של רוכשי ההיתרים (לכ-10,067 ש"ח) בהשוואה להכנסות העובדים שלא רכשו היתרים (כ-7,825 ש"ח). הפרש ההכנסות שווה ל-23% מהכנסות רוכשי ההיתרים (טבלה 3, לוח 2), ומכסה את המחיר הממוצע של היתר (כ-1,950 ש"ח) תוך השארת הכנסה נטו נוספת לרוכשי ההיתרים בהיקף של כ-290 ש"ח לחודש. הפרש זה מוסבר ברובו על ידי מחצית יום העבודה הנוסף של רוכשי ההיתרים, כך שההבדל בשכר היומי נטו בין רוכשי ההיתרים לאלו שלא רכשו זניח – פחות מ-3 ש"ח.

איור 3: ההכנסות מעבודה ברוטו ונטו של עובדים רוכשי היתרים ועובדים שלא רכשו היתרים

⁹ השיעור הקטן של רווקים שמעולם לא התחתנו בקרב רוכשי ההיתרים גדול במקצת ושונה סטטיסטית מהנתח המקביל בקרב עובדים שלא רכשו את ההיתר.



המקור: סקר המעברים

הפחתת מחירי ההיתרים מההכנסה החודשית ברוטו של רוכשי ההיתרים מסיטה את התפלגות ההכנסה נטו של רוכשי ההיתרים שמאלה, כך שהיא קרובה להתפלגות ההכנסה של העובדים שלא רכשו היתרים (איור 3). הפער הנותר בהכנסה הממוצעת נטו בין רוכשי ההיתרים לעמיתיהם שלא רכשו היתרים משקף קבוצה קטנה של רוכשי היתרים שהכנסתם החודשית ברוטו הייתה מעל 12,000 ש"ח. כלומר, ממוצעי הכנסות העבודה היומיות נטו של רוכשי ההיתרים ושל עובדים שלא רכשו היתר כמעט שווים, וסוחרי ההיתרים משלשלים לכיסם כמעט את כל הרנטה שמשטר ההיתרים יוצר.

V. השלכות צפויות של הרפורמה המתוכננת במשטר ההיתרים

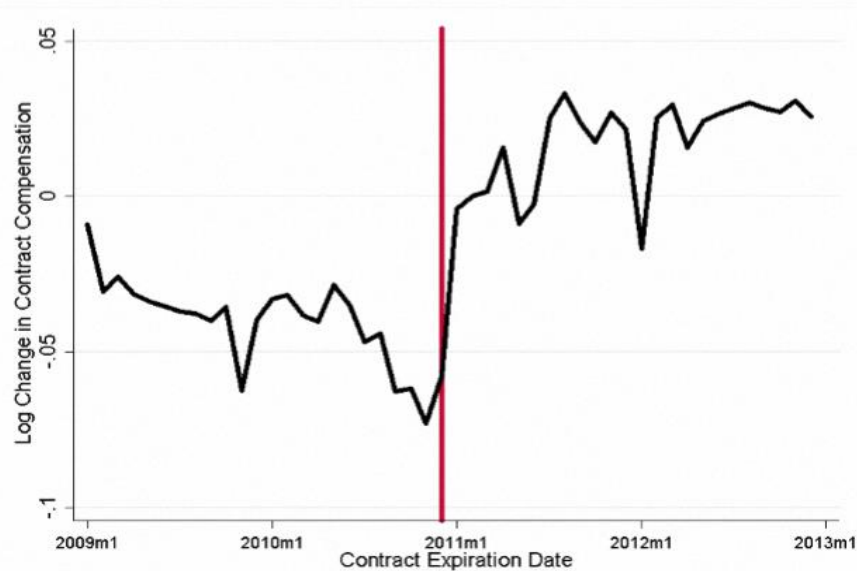
בדצמבר 2016 אישר הקבינט רפורמה (החלטה 2174), שמטרתה לייעל את הקצאת היתרי העבודה ולהגן על זכויות העובדים הפלסטינים על ידי מתן הרשאה לעובדים לעבור בין מעסיקים באופן חוקי ללא שינוי היתר העבודה. על פי ההחלטה יונפקו היתרים חדשים לעובדים חדשים, שיעברו מבחן של כישורים מקצועיים ללא מעורבות של מעביד ישראלי. לאחר מתן היתר העובד רשאי למצוא מעסיק, ותהליך ההתאמה של עובדים למעסיקים יואץ באמצעות מנגנון ייעודי חדש, מבוסס אינטרנט, המוקם על ידי מנהלת תיאום פעולות הממשלה בשטחים. על פי ההחלטה עובדים ותיקים בתעשייה ובשירותים יועברו אוטומטית למשטר ההיתרים החדש, ועובדי בניין יוכלו לעבור למשטר החדש באמצעות בקשה פשוטה.

האפשרות למעבר חוקי בין מעסיקים ומנגנון ההתאמה החדש צפויים לייעל את הקצאה ההיתרים ולהפחית את כוח המיקוח של מעבידים בעלי מכסות היתרים, ובמיוחד את כוחם של סוחרי ההיתרים. אנו צופים כי רפורמה מתוכננת היטב תתמוך בהקצאת העובדים למעסיקים שיפיקו מהם את התועלת הרבה ביותר: אלו יוכלו להעסיק עובדים רבים יותר ובשכר נמוך בהשוואה למצב כיום (השכר ברוטו של רוכשי ההיתרים). רפורמה כזאת גם תחזק את כוח המיקוח של העובדים וכך תגדיל את הכנסותיהם נטו. מנגד, הרווחים של המעסיקים המחזיקים במכסת היתרים בהסדר הנוכחי יצטמצמו, מכיוון שהם יעסיקו מספר קטן יותר של עובדים ובשכר גבוה יותר. בסיכומו של דבר, סך הגידול בשכר העובדים וברווחי המעסיקים נטולי המכסה צפוי להיות גדול מהפגיעה ברווחי המעסיקים בעלי ההיתרים וסוחרי ההיתרים, משום שההקצאה של העובדים תהיה יותר יעילה. המודל האנליטי המוצג בנספח 1 מדגים את מבנה השוק הנוכחי ואת ההשפעה הצפויה של הרפורמה.

שתי דוגמאות ממחישות את השיפור הצפוי במצב העובדים בעקבות ביטול כבילת עובדים זרים למעסיקים: עידה (2012) מצא שביטול הכבילה של עובדי בניין זרים (למשל מבולגריה, מולדובה וסין) למעסיק ספציפי בישראל בשנת 2005 לוה בעלויות שכר ובצמצום ההעסקה בלתי חוקית על ידי מעסיקים לא מורשים¹⁰. בדומה, נאידו ושותפיו (Naidu et al., 2016) הראו שביטול הכבילה למעסיק במערכת ה"כפאלה" (מערכת החסות לעובדים זרים) של איחוד האמירויות בשנת 2010 שיפרה את מצב העובדים. רפורמה זו ביטלה את חובתם של עובדים זרים לקבל את אישורו של המעסיק הקודם לפני מעבר לתעסוקה אצל מעסיק חדש, כשפג תוקף החוזה ביניהם, מה שהביא לעלייה כמעט מיידית של 10% בהכנסה של עובדים שחוזיהם הסתיימו לאחר הרפורמה, בהשוואה להכנסה של עובדים שחוזיהם הסתיימו לפני הרפורמה (איור 4).

איור 4: השפעת רפורמה דומה באיחוד האמירויות על שינוי בתמורה לעבודה

¹⁰ רפורמה נוספת, שבוצעה ב-2011, נועדה לצמצם את המקדמות הבלתי חוקיות הללו על ידי גיוס העובדים הזרים בענפי הבנייה והחקלאות בישראל באמצעות הסכמים מדינתיים דו-צדדיים, שמגבילים ומטילים בקרה על המעורבות של חברות פרטיות (זעירא ומשה, 2015).



האיור מראה את השינוי הממוצע בתמורה הריאלית לעבודה על פני זמן מחוזה אחד בזמן t לחוזה הבא בזמן $t + 1$ כ- t הוא חודש סיום החוזה הקודם. התמורה כוללת את ערך ההכנסות וההטבות המוגדרות בחוזה. המדגם הוא על פי נתוני משרד העבודה של איחוד האמירויות.

המקור: Naidu et al. (2016)

יישום החלטה 2174 הוא עד כה חלקי. בשלב זה רק עובדים באזור התעשייה עטרות (בצפון ירושלים) יכולים (החל ממרץ 2019) לעבור בין מעבידים באזור זה, כניסוי. יישום הרפורמה בענף הבנייה צפוי בשלהי 2019, ואילו מועד יישומה בענפי השירותים והתעשייה טרם נקבע.

פרטים רבים של הרפורמה ייקבעו בעקבות הניסוי בעטרות, והם יושפעו משיקולים רבים – מנהליים, כלכליים וחברתיים. עם זאת נציין כי פרטים מסוימים בהחלטת הממשלה 2174 עלולים להגביל את הניידות של עובדים בין מעסיקים, וכתוצאה מכך – את יעילות הקצאות ההיתרים ואת כוח המיקוח של העובדים. ראשית, עובדי בניין ותקנים נשארים כברירת מחדל במשטר הישן, וצריכים לבקש רשמית לעבור למשטר החדש. שנית, עובד בעל היתר שלא ימצא מעסיק בתוך 60 יום לאחר שעזב את מעבידו הקודם יאבד את ההיתר שלו. תנאי זה עלול להביא לסחר בהיתרים, שכן הוא יניע עובדים פלסטינים שיתקרבו לתום התקופה של 60 יום לשלם למעסיקים ישראלים פיקטיביים כדי שידווחו על העסקתם מחדש. זאת ועוד, מעסיקים במשטר החדש נדרשים להעסיק עובדים פלסטינים למשך חודש לפחות, דרישה שגם היא עלולה להביא להעסקה פיקטיבית, וזאת במקרים שנדרשים עובדים לפרויקטים קצרי מועד. לעומת מגרעות אלה, מערכת ההתאמה העתידית מבוססת האינטרנט של מנהלת תיאום פעולות הממשלה בשטחים עשויה לשפר את התחרות ולהקטין תקופות של תת-ניצול היתרים.

רשימת מקורות

פרסומים

Andrees, Beate, Alix Nasri & Peter Swiniarski: Regulating Labour Recruitment to Prevent Human Trafficking and to Foster Fair Migration: Models, Challenges and Opportunities, ILO, (2015).

Agunias, Dovelyn Rannveig et al. "Migration's Middlemen: Regulating Recruitment Agencies in the Philippines-UAE Corridor" Migration Policy Institute (2010).

Fredriksson, P., L. Hensvik, , & O. N. Skans (2018). Mismatch of talent: Evidence on match quality, entry wages, and job mobility. *American Economic Review*, 108(11), 3303–38.

Jenkins, D., & Morin, A. (2018). Job-to-job transitions, sorting, and wage growth. *Labour Economics*, 55, 300–327.

Natalia Ollus, Anniina Jokinen and Matti Joutsen (2013). "Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking" European Institute for Crime Prevention and Control.

Suresh Naidu, Yaw Nyarko, and Shing-Yi Wang. "Monopsony Power in Migrant Labor Markets: Evidence from the United Arab Emirates" *Journal of Political Economy* 2016 124: 6, 1735–1792

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2015) *The Role of Recruitment Fees and Abusive and Fraudulent Recruitment Practices of Recruitment Agencies in Trafficking in Persons*, United Nations, Vienna. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/Recruitment_Fees_Report-Final-22_June_2015_AG_Final.pdf

אלדד, קרני (12 בפברואר 2016). "פלסטיני, רוצה לעבוד? שלם 15 אלף ש"ח שוחד לסוחר אישורים" מעריב. <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-525888>

גדליהו, מתן, "בחינת מדיניות העסקת עובדים פלסטיניים בענף הבנייה בישראל", המכון לאסטרטגיה ציונית (מרץ 2019). <https://izs.org.il/wp-content/uploads/2019/03/Palestinian-Laborers-26-03-.pdf>

זעירא, גדעון ונטע משה. "סוגיות בהעסקה של זרים בישראל" הכנסת, מרכז המחקר והמידע (11 ביוני 2015). <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/MMMSummaries19/Foreign.pdf>

עידה, יורם. "רפורמות בהעסקת עובדים זרים בישראל: מעבר מ'הסדר הכבילה' ל'הסדר התאגידים'" נייר מדיניות 2012.3, מרכז טאוב (2012).

http://taubcenter.org.il/wp-content/files_mf/h2012.03foreignworkers.pdf

קו לעובד (1 במאי 2014). "על מה וכמה משלמים עובדים פלסטיניים בישראל?" <https://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2014/06/פלסטינים-סופי.pdf>

קשתי, אור (20 ביולי 2017). "האוצר: פועלים פלסטיניים מנוצלים בשיטתיות ומשלמים אלפי שקלים כדי לעבוד" הארץ. <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4279431>

מסמכים ואתרים רשמיים

אתר השירותים והמידע הממשלתי א'. "בקשה לקבלת רישיונות להעסקת עובדים פלסטינאים". https://www.gov.il/he/service/apply_for_employment_permits_for_palestinian_workers

אתר השירותים והמידע הממשלתי ב'. "ביטול רישיונות לעובדים פלסטינאים" [/https://www.gov.il/he/service/request_for_cancellation_of_work_permits_for_palestinian_workers](https://www.gov.il/he/service/request_for_cancellation_of_work_permits_for_palestinian_workers)

גזר דין ב.ת.פ. 10-03-39860. מיום 05 בנובמבר 2013.

דוח הוועדה להסדרה, פיקוח ואכיפה בתעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל (מאי 2011), במסגרת העתירה/דוח-הוועדה-להסדרה-פיקוח-ואכיפה-בתעסוקת-עובדים-פלסטינאים-בישראל-2011.6.7.pdf <https://www.gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/27605-01-11/חומרים-שהתקבלו-במסגרת-העתירה/דוח-הוועדה-להסדרה-פיקוח-ואכיפה-בתעסוקת-עובדים-פלסטינאים-בישראל-2011.6.7.pdf>

מבקר המדינה (2014). "משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה ומעברי הגבול: העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל" דו"ח שנתי 65א. ע"ע 539-485.

http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_266/fb860755-1b0b-4206-b1ab-c76ccf254fe0/210-ver-4.docx

ממשלת ישראל. "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון, ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים" החלטה מספר 2174 של הממשלה מיום 18.12.2016. https://www.gov.il/he/Departments/policies/2016_dec2174

משרד החקלאות (ללא תאריך) "נוהל מתן המלצה לרשות האוכלוסין וההגירה להעסקת עובדים פלסטינים (זמניים וקבועים)",

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/technun_calcali/%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D/2019/Documents/Palestinian_immigration.pdf

משרד ראש הממשלה (תאריך לא ידוע). דוח מסכם 2017 דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה, <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/dm2017.pdf>

תיאום פעולות הממשלה בשטחים (אפריל 2015), "נוהל כניסת האוכלוסייה הפלסטינית לישראל", קובץ פקודות קבע. בלמ"ס.

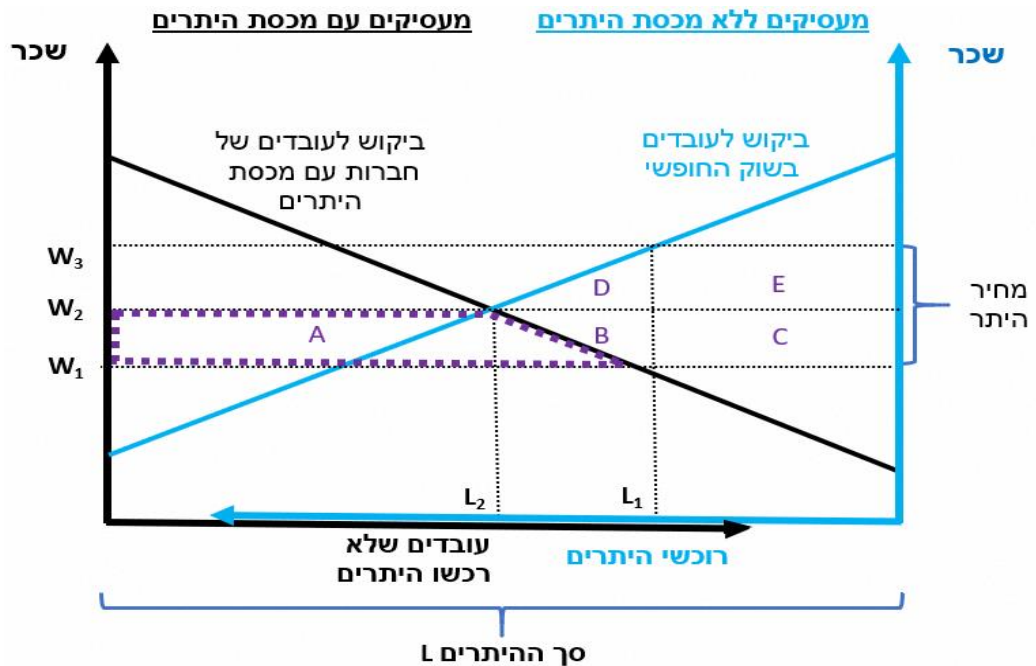
נספח 1: ניתוח תיאורטי של משטר היתרי העבודה

נספח זה מציג מודל פשוט המדמה את שוק התעסוקה של עובדים פלסטינים בהיתר, לפני הרפורמה ואחריה. מטרתו לתאר את השפעת הסדרי ההיתרים בשני המצבים על יעילות ההקצאה, שכר העובדים וחלוקת הרווחים מתעסוקת העובדים הפלסטינים.

המודל כולל שני חלקים של שוק העבודה: חברות שקיבלו מכסה להעסקת עובדים פלסטינים (מסומן בשחור באיור 1, כאשר מספר העובדים גדל משמאל לימין) ומעסיקים ללא מכסה, המעסיקים עובדים שרכשו היתר בניגוד לחוק (מסומן בכחול כאשר מספר העובדים בשוק זה גדל מימין לשמאל). הביקוש לעובדים בשני השוקים הינו ביקוש סטנדרטי: מספר העובדים המבוקש גדל כאשר השכר יורד. סך מכסת ההיתרים (L) נקבעת מראש על ידי הרגולטור ומצויינת על ידי המרחק בין הצירים האנכיים של שתי מערכות הצירים. כל עובד מועסק על ידי החברה שקיבלה היתר עבורו או לחילופין על ידי חברה ללא מכסת היתרים, אם מי שהוציא את ההיתר עבורו הוא סוחר היתרים. בהנחה שהרגולטור אינו משיג הקצאה אופטימלית של המכסות – בדיוק למעסיקים שאצלם תפוקת העובדים היא הגבוהה ביותר - צפוי שיהיו מעסיקים ללא מכסת היתרים שיהיו מוכנים לשלם שכר גבוה מזה שיציעו מעסיקים בעלי מכסת ההיתרים במידה ויעסיקו את כלל העובדים במכסה. במילים אחרות אנו מניחים שההקצאה המנהלית של ההיתרים שונה מההקצאה בשוק חופשי.

מעסיקים בעלי מכסות היתרים וביקוש שולי נמוך לעובדים מציעים למכירה את ההיתרים. המחיר המבוקש להיתר נקבע על פי תוחלת הפגיעה במוכרי ההיתרים עקב הפעילות הלא חוקית של מכירת ההיתרים כולל הסיכון לאבד את המכסה, והרווח האלטרנטיבי שהמעסיקים עשויים להפיק מהעסקה ישירה של העובדים. מעסיקים אלו מהווים למעשה סוחרים היתרים.

איור נ'1: מודל לשוק התעסוקה של עובדים פלסטינים בישראל בהיתר על ידי מעסיקים עם וללא מכסות היתרי עבודה



ננתח את שיווי המשקל של שווקים אלו במשטר ההיתרים הנוכחי ולאחר הרפורמה:

משטר ההיתרים הנוכחי: על פי תנאי ההיתר העובדים רשאים לעבוד רק אצל המעסיק הרשום בהיתר שהונפק עבורם. יישום תנאי זה במלואו פוגע בפריון העבודה משום שמעסיקים בשוק החופשי—שלא זכו במכסת היתרים—מעוניינים לשכור את העובדים כדי לבצע עבודות בעלות תפוקה גבוהה ומוכנים לשלם שכר גבוה יותר ביחס למעסיקים שקיבלו היתרים. בדומה, העובדים יעדיפו לעבוד אצל מעסיקים בשוק החופשי המשלמים שכר יותר גבוה בהשוואה לחברות שזכו במכסת היתרים. על כן, מעסיקים בעלי מכסת היתרים וביקוש שולי נמוך לעובדים מוכרים היתרים לחלק $(L-L_1)$ מהעובדים המוצאים עבודה בשכר גבוה בשוק החופשי.

בשיווי משקל במשטר ההיתרים הקיים L_1 עובדים מועסקים אצל מעסיקים בעלי מכסת היתרים בשכר W_1 ואילו $(L-L_1)$ עובדים מועסקים בשוק החופשי תמורת שכר ברוטו, W_3 . מחיר ההיתר צפוי להיות ההפרש בין השכר כעובדים אצל מעסיק רשמי לבין השכר בשוק החופשי (W_3-W_1) , ועל כן השכר נטו של העובדים בשוק החופשי לאחר ניכוי מחיר ההיתר, W_1 , צפוי להיות זהה לשכר העובדים אצל מעסיקים בעלי מכסות המעסיקים בעלי המכסות שמכרו את ההיתרים, מרוויחים את מחיר ההיתר כפול מספר ההיתרים שנמכרו, $(L-L_1)(W_3-W_1)$. רווחים אלו מסומנים במרובעים C ו-E.

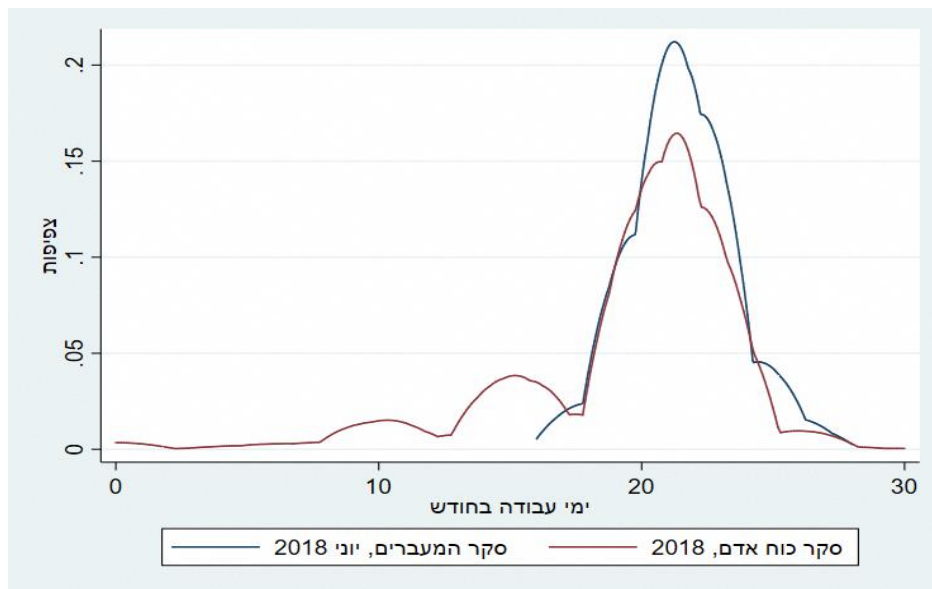
לאחר יישום הרפורמה המתוכננת במשטר ההיתרים: עובדים יוכלו להחליף מעסיקים ובפרט לעבוד באופן חוקי אצל מעסיקים שבעבר לא קיבלו מכסת היתרים. העובדים יבחרו מעסיקים על פי השכר המוצע, והשכר בשוק ישתווה. בשיווי המשקל לאחר הרפורמה, L_2 עובדים יועסקו אצל מעסיקים שהיו בעלי מכסת היתרים לפני הרפורמה ואילו $(L-L_2)$ עובדים יועסקו אצל מעסיקים אחרים. שני סוגי העובדים ישתכרו W_2 .

הרפורמה צפויה לשפר את מצבם של העובדים ושל המעסיקים שאינם זכאים כיום למכסות היתרים: שכר העובדים יעלה מ W_1 ל- W_2 וסך הגידול בשכר יהיה שווה לשטחים $A+B+C$. המעסיקים ללא מכסות

היתרים יעסיקו יותר עובדים ובשכר יותר נמוך בהשוואה למצב הקיים וסך הגידול בריווחיהם יהיה שווה לשטחים E+D. מנגד, בעלי המכסות הנוכחיים, שהעסיקו עובדים בפועל, יעסיקו פחות עובדים בשכר יותר גבוה ועל כן יפסידו את שטח A, ואילו סוחרי ההיתרים יפסידו את מחיר ההיתר כפול מספר הרוכשים לפני הרפורמה (שטחים E+C).¹¹

סך ההכנסה של העובדים וכלל המעסיקים תגדל בעקבות הרפורמה בהיקף של שטחי המשולשים D+B. גידול זה נובע מיעול הקצאת ההיתרים עקב המעבר מהקצאה של עובדים למעסיקים על פי המכסות שחולקו באופן מנהלי להקצאת עובדים בשוק על פי שיקולים כלכליים. אם כן, הרפורמה עשויה—אם תבוצע ביעילות—להשיג את מטרותיה: יעול הקצאת ההיתרים והעלאת שכר העובדים.

איור נ'-2: התפלגות עובדים רשמיים בסקר המעברים וסקר כוח האדם לפי ימי עבודה בחודש



מקורות: סקר המעברים וסקר כוח האדם של הלמ"ס הפלסטינית (2018)

¹¹ היקף השינויים בתעסוקה, בשכר העובדים וברווחי המעסיקים תלוי בגמישויות הביקוש לעובדים של חברות בשוק החופשי ושל חברות בעלות מכסות היתרים.