

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

כיבוש העבודה

העסקת עובדים פלסטינים בישראל



כיבוש העבודה

העסקת עובדים פלסטינים בישראל

כתיבה: מעין נייזנה

מחקר ותוספות: עינת פודחרני, מיכל תג'ר

הגהה: אהוד עין-גיל

עיצוב: סטודיו דניאלוניר

הדוח מבוסס על עבודת צוות העובדים והמתנדבים בפרויקט הפלסטיני:
ח'אלד דוח'י, עבד אלחלים דארי, ערפאת עמרו, חדוה ישכר, אהוד עין גיל,
ששטין סדרגן, חנה זהר.

העבודה בפרויקט הפלסטיני מתאפשרת בתמיכת UNISON.

פרסום זה הופק בתמיכת הנציגות בישראל של קרן רוזה לוקסמבורג,

באמצעות מימון המתקבל מהמשרד הפדרלי הגרמני לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח.

קו לעובד
Worker's Hotline
عنوان العامل

© כל הזכויות שמורות (2018) קו לעובד

נחלת בנימין 75 תל אביב

www.kavlaoved.org.il

כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל החלה כבר בסוף שנות ה-60, והוסדרה בשנת 1970 בהחלטת ממשלה שהשוותה את תנאי עבודתם לאלו של עובדים ישראלים.¹ על עובדים בענף הבניין חלות הוראות ההסכם הקיבוצי בענף הבניין, שהוחל בצו הרחבה על כלל המעסיקים בענף.²

אלא שיש פער משמעותי בין הביטחון והזכויות המוקנות לכאורה לעובדים, ובין המציאות בשטח. הסדרי ההעסקה פוגעניים, פגיעה בזכויות היסוד של העובדים נפוצה, וההסדרה הממשלתית ריכוזית ומתערבת באופן חריג ביחסי עובד-מעביד, ולא רק שאינה מציעה את הפיקוח ואת ההגנות שנועדה להבטיח, אלא שבמו ידיה היא מכרסמת בזכויות היסוד של העובדים ויוצרת פגיעות קשות משל עצמה.

דוח זה מיועד להציג שינויים משמעותיים בתעסוקת עובדי בניין פלסטינים בישראל, מאז שנת 2016. חלק מהשינויים כבר יושם, אחרים דווחו אך בינתיים לא התבטאו בשינוי משמעותי בשטח. לשינויים שמקורם בהחלטות הממשלה מצטרפים שינויים שמקורם בלחץ של החברה האזרחית ובהליכים משפטיים בכלל, ובעתירות שהוביל "קו לעובד" בפרט.

שינויים אלו קשורים לארבעה תחומים עיקריים: עלייה חדה במספר ההיתרים לעובדי בניין פלסטינים בישראל; מודל חדש שיסייע בהגנה על זכויות עובדים, ובפרט במניעת עבודת כפייה; שינוי בפרוצדורות לתשלום ומעקב אחרי זכויות העובדים, והבטחת זכויות סוציאליות שנשללו בעבר.

העיתוי בהוצאת דוח זה חשוב במיוחד: לראשונה מזה ארבעים שנה, עומדת על הפרק – ונדחית שוב ושוב – רפורמה בהעסקת העובדים הפלסטינים בישראל. לאחר ארבעים שנה של כבילה למעסיק שעל שמו ניתן ההיתר לעובד הפלסטיני, התקבלה החלטת ממשלה בשלהי שנת 2016, לפיה כבילה זו תופסק. כבילה למעסיק הינה הסדר שנפסל לפני יותר מעשור בבית המשפט העליון ביחס למהגרי עבודה (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל), אולם הממשלה בחרה לפרש פסק דין זה כבלתי רלוונטי לעובדים הפלסטינים, שנותרו, גם לאחר אותו פסק דין מונומנטלי – כבולים למי שקיבלו עבורם היתר. מערך זה של כבילה יצר תעשייה המגלגלת הון שחור על גב העובדים, תעשיית התשלומים תמורת ההיתרים, או דמי התיווך: מחצית מהעובדים הפלסטינים מפרישים נתח בלתי נתפס משכרם החודשי (בין שליש מהשכר לחצי ממנו) כתשלום תמורת ההיתר לעבוד בישראל. החלטה על רפורמה התקבלה כאמור בשלהי 2016, אולם מאז ועד לפרסום דוח זה, היא נדחית שוב ושוב, בלא נימוק.

בשעה שהפסקת הכבילה למעסיק משתהית ומעוכבת, מספר העובדים הפלסטינים בישראל הולך ונוסק:

נכון לכתיבת שורות אלה המכסה של עובדים פלסטינים לשנת 2018 נקבעה ל-97,000 איש; מתוכה נוצלו בפועל היתרים ל-78,000 עובדים; מתוכם כ-10,000 עובדים באזורי התעשייה בשטחים הכבושים, וכל היתר – בתוך גבולות הקו הירוק. לפי הערכות גורמי שלטון, החל משנת 1978 ועד היום – במהלך 40 שנה – הועסקו בישראל למעלה מ-600,000 עובדים פלסטינים בהיתר, בתוככי הקו הירוק בלבד (אין מידע ורישום על מספר

1. החלטה ב' 1 של ועדת השרים לענייני בטחון (8.10.1970).

2. מבקר המדינה דו"ח שנתי 65 א "משרד הפנים רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול העסקת עובדים פלסטינים בענף הבניין בישראל" 485 (להלן "דוח מבקר המדינה" או "דוח המבקר"), עמ' 517.

העובדים הפלסטינים שהועסקו על ידי אזרחים ישראלים בשטחים). על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ברשות הפלסטינית, מספר הפלסטינים המועסקים בפועל בישראל בשנת 2017 הגיע ל-128 אלף, נכון לרבעון השלישי של 2017.³

כותרת הדוח, כיבוש העבודה, מבטאת את מכלול התפיסה של העסקת עובדים פלסטינים בישראל, כפי שהיא משתקפת בסקירה שתובא בו. יותר מחצי מיליון עובדים הובאו במשך עשרות שנים לעבוד בישראל, מהלך שמשרת שני אינטרסים ישראלים מרכזיים: ליצור "שקט תעשייתי" בשטחים ולבסס תלות גוברת של תושביהם בכלכלה הישראלית; ולכונן במשק הישראלי שכבת עובדים חלשה, שהעסקתה זולה במיוחד. עובדים אלו מוכפפים למשטר היתרים השולט על תנועת אנשים ומידע, כאשר הגוף שנוסד כדי לפקח על ההעסקה ולמנוע ניצול בידי המעסיקים, שולח את ידו הארוכה לכיסם (ברשלנות או במכוון), מדפיס על גבי תלושי השכר שלהם נתונים פיקטיביים שהוא נמנע מבדיקתם, וגורם לכרסום בלתי פוסק בזכויות היסוד שלהם.



הרקע הפוליטי-כלכלי להעסקת עובדים פלסטינים בישראל

הדיון הביקורתי והאקדמי בסוגיה של עובדים פלסטינים בישראל מתמקד בשני הקשרים פוליטיים להעסקה זו: ההקשר הלאומי-ביטחוני (או הגאופוליטי/אתנו-לאומי), הקשור לסכסוך הישראלי פלסטיני, וההקשר הכלכלי-פוליטי, של היחסים בין הון ומעסיקים לבין עובדים, והמעבר מגישה של מדינת רווחה לגישה של שוק חופשי ונאו-ליברליזם.⁴ הקשרים אלו אפיינו את תעסוקת הפלסטינים בישראל מראשיתה, ומאפיינים אותה גם כיום. **במישור הלאומי-ביטחוני**, השיקולים הם אסטרטגיים וביטחוניים: ניהול הסכסוך והתפיסה של הפלסטינים כאויב שיש להרתיע או להשקיט.⁵ בעבר ייצגה תעסוקת פלסטינים בישראל כוונה ליצור שוק משולב ותלות של המשק

4. אדריאנה קמפ ורבקה רייכמן **עובדים זרים** (מכון ון ליר בירושלים/ הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2008) (להלן "קמפ ורייכמן"), עמ' 45.

5. שם, עמ' 45; מרכז מאקרו לכלכלה מדינית **תנאי העבודה של עובדים פלסטינים שכירים בישראל** (2017) (להלן "דו"ח מאקרו"), עמ' 43. מתוך תמצית מדו"ח ארגון העבודה העולמי (ILO). ר' גם שירי שלו "עבודה ערבית" – מנגנון תשלום השכר לעובדים פלסטינים המועסקים בישראל (עבודת גמר לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל-אביב – הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, 2017) (להלן "שלו"), עמ' 16-17.

הפלסטיני בישראל.⁶ לאחר שהאינתיפאדה הראשונה הביאה את ההנהגה הישראלית לנטוש את האסטרטגיה הזו, אומצה אסטרטגיה של היפרדות.⁷ בהקשר של שוק העבודה, האינתיפאדה מנעה כניסה סדירה של עובדים פלסטינים לישראל – בשל ריבוי הסגרים, ובשל קריאות של מנהיגי האינתיפאדה להחרים את ישראל.⁸

אלא שגם האינתיפאדה לא הביאה להפסקת הכניסה של עובדים פלסטינים לישראל. חלק מהתומכים בהמשך העסקת פלסטינים בישראל התבססו על טעמים מוסריים (אחריותה המוסרית של ישראל, שנהנתה במשך שנים מכוח העבודה הפלסטיני, ואחריותה לכך שהכלכלה הפלסטינית אינה עצמאית), אך עמדה בולטת יותר הייתה פרגמטית, החשש מהשפעה שלילית של עוני בשטחים על המשך תהליך השלום.⁹ עליות וירידות במכסות נמשכו בשנים הבאות – לאחר האינתיפאדה השנייה, בין השנים 2004 ל-2008, שוב צומצמו המכסות, ובהמשך הוגדלו שוב.¹⁰

שינויים במכסות משקפים מאבקים בין אינטרסים שונים בישראל. בתחילת שנות ה-2000 ניכרו מאבקים אלו בדיונים פנימיים שכללו בקשות משרד התמ"ת למכסות גבוהות יותר, וצמצום המכסות המבוקשות על-ידי גורמי הביטחון.¹¹ משרד התמ"ת עצמו היה מצוי במתח, בין האינטרס להגדיל מכסות לטובת קבלנים ותעשיינים המעוניינים בכוח העבודה הפלסטיני הזול (או בדמי התיווך הנובעים ממנו), ובין האינטרס כמשרד התעסוקה לצמצם את התחרות מול כוח העבודה הישראלי. בדומה, גם בין גורמי הביטחון ישנו מתח – בין המינהל האזרחי (צה"ל) המעוניין במספר גדול יותר של היתרי עבודה כדי לצמצם את המתיחות והעוני בשטחים, לבין השב"כ המעוניין מצד אחד לצמצם תנועה מהשטחים לישראל כדי לצמצם סיכונים ביטחוניים, אך מצד שני מעוניין גם לאפשר תנועה כזאת לצורך מעקב וגיוס משתפי פעולה.¹²

מפת האינטרסים יכולה להשתנות לאורך זמן, אך ייתכן שניתן ללמוד ממנה על האינטרסים השונים המקדמים או עוצרים שינויים בתקופה האחרונה. כיום, האינטרס המרכזי שמביעים גורמי הביטחון בתעסוקת פלסטינים בישראל הוא שיפור רמת החיים בגדה, צמצום האבטלה ואי השקט, השגת רגיעה בדרך של תעסוקה, ויצירת אינטרס שלא לפגוע ביחסים עם ישראל.¹³ משכורות העובדים בישראל מכניסות כ-40% מהכנסות המשק הפלסטיני,¹⁴ מפרנסות את משפחות העובדים ומצמצמות את האבטלה הגבוהה. הקשר בין הגידול בתעסוקה לבין

6. קמפ ורייכמן, עמ' 44, 56. ר' גם דוח מבקר המדינה, עמ' 491.

7. שם

8. קמפ ורייכמן, עמ' 55

9. Guy Mundlak, Power-Breaking or Power-Entrenching Law-The Regulation of Palestinian Workers in (y J. 569 (1998) Israel, 20 Comp. Lab. L. & Pol p. 585. (להלן "מונדלק").

10. יעל ברדה הבירוקרטיה של הכיבוש – משטר היתרי התנועה בגדה המערבית 2000-2006 82 (2012). (להלן: "ברדה"), עמ' 95-94.

11. שם, עמ' 95.

12. שם.

13. ר' בין היתר: רוני זינגר "ההיערכות במחסומים מעכבת הכנסת 33 אלף פועלים מהגדה" כלכליסט (להלן: זינגר); דני זקן, "ההתקוממות שלא הייתה: התלות בישראל חסמה את האינתיפאדה" גלובס 30.12.2017 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001217392> (להלן "זקן").

14. זקן.

שיפור המצב הכלכלי ורגיעה פוליטית בשטחים צוטט גם בדוח של הבנק העולמי.¹⁵ אינטרס נוסף הכרוך בסכסוך הוא ציפייה של הקהילה הבין-לאומית מישראל לתמוך בכלכלה הפלסטינית.¹⁶

ההקשר הפוליטי של הכיבוש ותנועת תושבים פלסטינים מתבטא גם בחסמים בירוקרטיים על מימוש זכויות

העובדים. כך, למשל, עובדים שנפגעו וכתוצאה מכך בוטל היתר הכניסה שלהם לישראל, אינם מקבלים תור לטיפול רפואי הכולל תאריך ושעה, ואינם יכולים לקבל היתר כניסה חד פעמי בלא פרטים אלו.¹⁷ בדומה, בעבר דווחו חסמים שמנעו מעובדים תושבי עזה לקבל את כספי הצבירה שלהם – נדרש ייפוי כוח מקורי לעו"ד, שתושבי הרצועה לא יכלו לחתום עליו בשל המגבלות על תנועה בין ישראל והרצועה וחסמים בפני פגישה עם עו"ד והעברת מסמכים.¹⁸ שיקול דעת מדיני ביטחוני נמסר גם בתשובה לטענות מבקר המדינה על פגמים בהעברת כספים שנגבו בישראל ולא הועברו לרשות לצורך שירותי בריאות וזכויות סוציאליות לעובדים. היבט אחר של הקושי האחרון נובע מתפקוד הרשות הפלסטינית, שנטען שלא העבירה אסמכתאות לצורך ההעברה.¹⁹

מושג המסייע להבנת המסגרת של העסקת עובדים פלסטינים בישראל הוא שליטה – שליטה בתנועה,

שליטה בהכנסות העובדים וברשות הפלסטינית, שליטה שניתן לתרגם לאמצעי לחץ פוליטי של ישראל על

הפלסטינים.²⁰ השליטה הזו של ישראל בעובדים הפלסטינים כפולה – קפיטליסטית וקולוניאליסטית.²¹ הנפקת היתרי כניסה אישיים נהפכה לכלי מרכזי בניהול העובדים הפלסטינים בישראל.²² התוצאה היא הפרטה כפולה – מעבר משליטה ישראלית בתנועה פלסטינים כקולקטיב לשליטה על כל פרט בנפרד,²³ והפרטת הפיקוח והאכיפה למעסיק המחויב לפקח על עובדיו ולדווח על חשדות לסיכון ביטחוני.²⁴ כבילת העובד למעסיק, הכרוכה בהפרת זכויותיו כעובד וכאדם, היא חלק מהפרטת האכיפה.

את השליטה הזאת ניתן לתרגם לאסטרטגיות מדויקות יותר, ובעבר דווחו ארגונים ישראליים על שלילת היתרים כאמצעי לענישה קולקטיבית של כפרים שנתפסו בהם חשודים בטרור.

המישור הכלכלי-פוליטי נראה לעתים כשולי להקשר הביטחוני, אך היווה בעבר (וכנראה מהווה גם בהחלטות מהתקופה האחרונה) חלק מהרקע להחלטות המוצגות בביטחוניות. לפני מלחמת ששת הימים עלו דרישות השכר של ההסתדרות, והקושי לעמוד בהן הוביל את המשק למיתון. לאחר המלחמה ראה משרד האוצר באפשרות לכניסת עובדים נוספים לשוק דרך להחליש את ההסתדרות ובכך לחזק את הכלכלה.²⁵

15. שם

16. שלו עמ' 15, מפנה לדו"ח אקשטיין

17. שם, עמ' 19.

18. גישה. ארגון "גישה" פנה לרשות האוכלוסין בבקשה לחדול מהדרישה לקבל ייפוי כוח מקורי כתנאי לטיפול בבקשות

עובדים פלסטינים מרצועת עזה למשיכת כספי הצבירה שלהם <http://gisha.org/he/legal/8151>

19. דוח מבקר המדינה, עמ' 534

20. מונדלק, עמ' 608

21. מונדלק, 616.

22. ברדה, עמ' 58.

23. שם, עמ' 57.

24. שם, עמ' 97, 101.

25. מונדלק, עמ' 575

היסטורית, בניסת עובדים פלסטינים אפשרה להזייל את עלויות ההעסקה בענפי החקלאות והבניין.²⁶ האינתיפאדה הראשונה והסגרים של ראשית שנות התשעים, שהקשו על בניסת עובדים, היוו בסיס לדרישה להכנסת מהגרי עבודה. אך דרישות לכניסת מהגרי עבודה עלו עוד לפני האינתיפאדה, ממעסיקים שחשבו שעלויות ההעסקה של עובדים פלסטיניים גבוהות מדי,²⁷ וקיוו לצמצמן באמצעות בניסת מהגרים לשוק. זאת, אף שבראשית שנות התשעים היה השכר הממוצע של עובדים פלסטינים נמוך מ-40% משכרם הממוצע של עובדים ישראלים.²⁸ גם חברות כוח אדם לחצו בעד הבאת מהגרי עבודה, צעד שהונע מהרצון לגבות דמי תיווך. לצד זאת, לאחר האינתיפאדה והסרת הסגר, הצליחו המעסיקים לקבל מספר שיא של היתרים לכניסת עובדים פלסטינים לישראל – הצורך הכלכלי גבר על השיקול הביטחוני.²⁹ העובדה שמספרם של מהגרי העבודה בכלל הענפים, שנכנסו לישראל בתקופות השיא, גבוה ממספר העובדים הפלסטינים בכלל הענפים שנכנסו לישראל בתקופות שיא, כמו גם הבחירה לשנות את הרכב העובדים אך לא את אופי העבודה בענף הבניין, הצביעו על שיקולים שמעבר לשיקול הביטחוני.³⁰

היבט נוסף של ההקשר הפוליטי-כלכלי לתעסוקת עובדים פלסטינים הוא **התאגדות**.

עובדי בניין פלסטינים מוגנים בהסכמים קיבוציים וצווי הרחבה בענף הבניין, ולאורך השנים הופרשו משכרם להסתדרות עשרות מיליוני שקלים כדמי-ארגון. ההסתדרות הציעה לעובדים ייעוץ פרטני, אך לא סיוע ארגוני מול גורמים כמשרד האוצר ומדור התשלומים.³¹

אין סיוע פרטני מעבר לוועדה פריטטית (הליך בענף הבניין שעניינו בורות פנימית בין מעסיק לעובד) במקרים של מחלוקת בין העובד למעסיק. ההסתדרות החליטה לא לקבל עובדים פלסטינים כחברים בארגוני עובדים, והשקיעה פחות מאמצים בייצוגם בהשוואה לעובדים ישראלים.³² בכך חסרו לעובדים הפלסטינים מנגנוני ההגנה וההתאגדות שיכולים לאזן את חולשתם בשוק.³³ בשנת 2008 חתמה ההסתדרות על הסכם עם פדרציית האיגודים המקצועיים הפלסטיניים (PGFTU), הסכם שמטרתו דיאלוג, משא ומתן ויוזמות משותפות לקידום עובדים.³⁴ אלא שהתקשורת בין הארגונים לקויה, ולגישת ההסתדרות, ה-PGFTU אינו ממלא את התפקידים שהתחייב להם.³⁵ ההסתדרות, מצידה, העבירה ל-PGFTU סכום נמוך בהרבה מדמי הארגון שנגבו בתקופה הרלוונטית.³⁶

26. שלמה סבירסקי ונוגה דגן-בזגלו הכיבוש: מי משלם את המחיר – השפעות הכיבוש על הכלכלה והחברה

בישראל (מרכז אדוה, 2017), עמ' 44.

27. ר' קמפ ורייכמן, עמ' 52, 54.

28. קמפ ורייכמן, 53.

29. מונדלק, 581.

30. David Bartram, Labor migration policy and the governance of the construction industry in Israel and

(Japan, 32 Politics & Society 131–170 (2004) (להלן "ברטראם"), p. 144.

31. קו לעובד, חנה זוהר ושיר חבר השוד הממלכתי – מדינת ישראל חייבת מיליארדי שקלים לעובדים פלסטינים (2010)

(להלן "השוד הממלכתי"), עמ' 6.

32. מונדלק, עמ' 593.

33. שם, עמ' 592–593.

34. השוד הממלכתי עמ' 6; דו"ח מאקרו עמ' 30.

35. דו"ח מאקרו, עמ' 30.

36. השוד הממלכתי, עמ' 6.

אף שההסתדרות גובה כסף מהעובדים, אין פעילות ארגונית ממשית להגנה על זכויותיהם.

הקשיים בקבלת הגנה אפקטיבית מהאגודים המקצועיים משתלבים בתמונה גדולה יותר. **ביחס לעובדים פלסטינים בישראל, מנגנונים שהיו יכולים לסייע בחיזוק העובדים, כגון התערבות המדינה או דיני עבודה, דווקא מחלישים אותם יותר.**³⁷

הדינמיקה של היתרי עבודה לקבוצות שונות בחלק ממאבקי כוח משתקפת בכניסת פועלים פלסטינים כדי להחליש את העובדים הישראלים ולצמצם את עלויות העסקתם, בהכנסת מהגרי עבודה כמפגן כוח מול הפלסטינים,³⁸ ובשינויים במכסות של עובדים פלסטינים לעומת מהגרי עבודה. לאחרונה, נוספה עוד קבוצה לדינמיקה הזאת. החלטת ממשלה מראשית 2018 כללה הגדלת המכסה של עובדים פלסטינים, כאשר חלק מההיתרים תלויים בהצלחה ובקצב של גירוש מבקשי המקלט מישראל – היתר עבודה נוסף לעובד פלסטיני על כל שני מבקשי מקלט שיגורשו.³⁹ דוגמה נוספת למורכבות היחסים בין זכויות עובדים פלסטינים וישראלים נמצאת במעברים בין השטחים לישראל. זכויותיהם של עובדי המעברים קשורות בתנועה ובפעילות המעברים. הפרטת המעברים והעסקה קבלנית של עובדי המעברים מלווה בצמצום אחריות המדינה, ובפגיעה בהתאגדות ובתנאים הסוציאליים.⁴⁰ בתחילת שנת 2017 נקטו עובדי רשות המעברים צעדים ארגוניים לשיפור תנאי העסקתם ולמען העסקה ישירה כעובדי משרד הביטחון; צעדים אלה כללו סגירת מעברים להולכי רגל, ובכך מניעת כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל.⁴¹ הדינמיקה בין ההיבט הפוליטי-ביטחוני והפוליטי-כלכלי מתבטאת גם ביצירת יחסי עובד-מעביד ובהיבט של כבילה למעסיקים. כך, נטען שהנפקת ההיתר לצורך עבודה אצל מעסיק מסוים נדרשת לשימוש במעסיקים כזרוע מפקחת של רשויות הביטחון;⁴² אם כי היקף הפיקוח, התיעוד והבדיקות הביטחוניות במעברים מייתרים את הצורך בבדיקות אלו. ביחס למהגרי עבודה בישראל (שחלקם עובדים באותם ענפים כמו העובדים הפלסטינים, בניין וחקלאות) נטען כי הפרטת השליטה של המדינה והעברת האחריות למעסיקים היא אחד הגורמים לכבילה ולעבודה שאינה חופשית (unfree labour).⁴³

37. ר' מונדלק עמ' 615 (ביחס לדיני עבודה), שלו, עמ' 55 (ביחס להתערבות המדינה).

38. קמפ ורייכמן, עמ' 57.

39. החלטת ממשלה 3431, ס' 8(ח).

40. שירה חבקין נייר מדיניות – הפרטת המחסומים בגדה המערבית וברצועת עזה.

(המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, 2014), עמ' 14.

41. יובל אזולאי "עובדי המעברים ימנעו מעבר של 70 אלף פלסטינים" **גלובס** 2.12.2017.

<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001214057>

42. קו לעובד על מה וכמה משלמים עובדים פלסטינים בישראל? 1.5.2014.

<http://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2014/06/סופי-פלסטינים-עובדים-משלמים-עובדים-פלסטינים-סופי.pdf>

(להלן "קו לעובד 2014"), עמ' 3.

43. Adriana Kemp & Rebeca Raijman, Bringing in State Regulations, Private Brokers, and Local Employers:

A Meso-Level Analysis of Labor Trafficking in Israel, 48 International Migration Review 604–642

(2014), p. 616.

עמדות גורמים בממשלה ביחס למשמעות הכלכלית והחברתית של תעסוקת עובדי בניין פלסטינים בישראל עשויות להיראות לא עקביות או קשות להסבר. כך, למשל, **בשנת 2016 הציע שר האוצר לבטל את הזיכוי במס לעובדים פלסטינים בישראל**. להצעה ניתנו כמה נימוקים – העובדים הפלסטינים בישראל משתכרים יותר מעמיתיהם בשטחים; נטען כי הבנק העולמי ממליץ לצמצם תעסוקת פלסטינים בבניין בישראל כדי לעודד פיתוח השקעה והון אנושי בשטחי הרשות (בדיון בכנסת הוסבר שהכוונה לעודד תעסוקה במקצועות הדורשים מיומנות גבוהה בגדה)⁴⁴, והצעד עשוי לצמצם את הפער בין עלות העסקת עובד פלסטיני ועובד ישראלי.⁴⁵ נציג משרד האוצר הציג בדיונים בכנסת תכלית נוספת – העברת סכום כסף נוסף לרשות הפלסטינית, וככל הנראה גם תקצוב השיפוץ שנדרש במעברים מהגדה לישראל, תכנית שעלותה 300 מיליון ש"ח ושלא תוקצבה במלואה על יד הממשלה.⁴⁶

הצעה זו נעצרה כתוצאה מהתנגדות – מימין ומשמאל – במהלך הדיונים בכנסת. דיונים אלה, ופרסומים בתקשורת שעסקו בהם, חשפו את הקשיים בהצעה. כך, למשל, הצביעו חברי כנסת על כך שההצעה כוללת דבר והיפוכו – הגדלת מכסות לענף הבניין מצד אחד, והעלאת נטל המס כדי להקטין את האטרקטיביות של תעסוקה בישראל, מצד שני.⁴⁷ כמו כן התעלמו נציגי האוצר מכך שסביר שהסכומים שמשתכרים עובדים פלסטינים יתוספו ממילא לכלכלה בגדה המערבית. חברי כנסת משמאל התנגדו להעלאת המסים על עובדים שמועסקים שעות רבות בשכר נמוך, ולפערים ניכרים בהכנסותיהם של עובדים שיבצעו אותה עבודה (ח"כ אחמד טיבי הציע כי את היעד של העברת כספים לרש"פ ניתן להגשים בהעברת הכספים שהופרשו ולא שולמו).⁴⁸ חברי כנסת מימין התנגדו להעברת כספים לרשות הפלסטינית, כספים שלטענתם ישמשו לעידוד טרור.⁴⁹ בעקבות בקשת יו"ר ועדת הפנים, ערך ח"כ טיבי בירור עם שר האוצר הפלסטיני, שהבהיר כי הבקשה לביטול הזיכוי במס לא הגיעה ממשרדו.⁵⁰ גם נציגי הבנק העולמי הסתייגו מהמיוחס להם, והבהירו כי אף שתמכו בהעלאת המס (על ידי הרשות, לא ישראל), הם שיבחו את ישראל על הגדלת המכסות של עובדים פלסטינים. זאת, מאחר שבטווח הקצר הדבר מועיל לשוק העבודה הפלסטיני, וגם מספק לישראל מקור לעבודה תחרותית.⁵¹ המונח "מקור לעבודה תחרותית" מייצג בעצמו עמדה כלכלית-פוליטית מסוימת, המשתלבת בניסיונה של הממשלה לצמצם את עלות העבודה ולהציע תחליפים בעלות נמוכה לעובדים ישראלים. הנתונים שהציג הבנק העולמי בדבר הסכומים שעתידים להתווסף לקופת הרש"פ וישראל שונים מאלו שהציגו נציגי האוצר בכנסת.⁵²

44. מכתב משר האוצר משה כחלון לרב משה גפני, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת (28.6.2016) (להלן "מכתב כחלון"); פרוטוקול ישיבה מס' 625 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, 3 (23.1.2017) (להלן "ועדת הכספים 2017"), עמ' 8, 19.

45. מכתב כחלון, ס' 5.

46. ועדת הכספים, עמ' 12, 15.

47. שם, עמ' 12 (דברי ח"כ טרכטנברג).

48. פרוטוקול ישיבה מס' 444 של ועדת הכספים, הכנסת ה-20, (8.8.2016) (להלן "ועדת הכספים 2016"), עמ' 5 (דברי ח"כ טיבי); ועדת הכספים 2017, 9 (דברי ח"כ רוזנטל), 15 (דברי ח"כ חנין).

49. ועדת הכספים 2017, 10 (דברי ח"כ סמוטריץ'), 11 (דברי ח"כ פורר).

50. עמירה הס "מגיניו של הפועל הפלסטיני התגלו דווקא בבית היהודי", **הארץ** 27.1.2017.

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.3442552?ts=1485699468442>

51. שם

52. שם



עלייה דרמטית וקבועה במספר העובדים הפלסטינים

המכסות לתעסוקת עובדים פלסטינים בישראל צומצמו בין השנים 2000 (לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה) ו-2012, אך החלו לגדול מאז שנת 2012, כאשר הגידול המשמעותי ביותר הוא בענף הבניין.⁵³ בסוף שנת 2015 היוו עובדים פלסטינים 18% מהמועסקים בענף זה.⁵⁴ כיום הפלסטינים מהווים כמעט 30% מהמועסקים בענף הבניין. רוב עובדי הבניין הפלסטינים מועסקים ב"עבודות רטובות" (עבודות שלד, טיח, ריצוף, טפסנות), ומהווים את רוב העובדים בתת-מגזר זה,⁵⁵ הנחשב לשוחק בתחום הבניין.

⁵³ Gilad Natan, OECD Expert Group on Migration SOPEMI Annual Report International Migration – Israel 2016–2017 (Ruppin Academic Center, 2017), p. 63 (להלן "דו"ח ל-OECD").

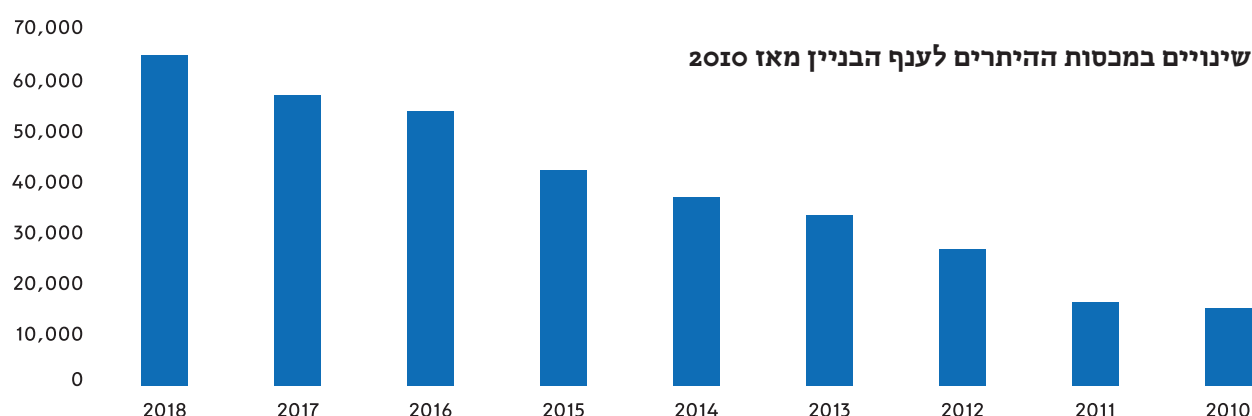
⁵⁴ שלו, עמ' 20. מפנה לדו"ח התאחדות בוני הארץ משנת 2016.

⁵⁵ ר' למשל מערכת ויינט בשיתוף קבוצת חברות הבנייה מנרב, "מהם הפתרונות למחסור כוח האדם בבנייה?" Ynet 7.4.2016; רותם אסטרטגיה, משרד ראש הממשלה ומשרד הבינוי והשיכון "הצגה לוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים – סוגיית העובדים בענף הבנייה", פברואר 2014, עמ' 7.

שינוי מרכזי בתעסוקת עובדי בניין פלסטינים בישראל מתבטא בגידול דרמטי של המכסות – מ-32,500 ב-2013 לכ-65,000 ב-2018.

בתוך תחומי הקו הירוק (בשטחים רשאים ישראלים להעסיק פועלים פלסטינים בבנייה בלי כל היתר העסקה). להבדיל מענפים רבים אחרים, בענף הבניין מנוצלת רוב המכסה (נכון לרבעון השני של 2018, נוצלה 90% מהמכסה בענף הבניין). בשנים האחרונות, נטען, כחלק מהרצון לתת מענה למשבר בשוק הדיור, אחוז משמעותי מהיתרים אלה מוקצה לעבודה בבנייה למגורים.⁵⁶ אחרי ענף הבניין, מחזיק ענף החקלאות את הנתח הגדול ביותר של העובדים הפלסטינים, ולו מכסת של כ-7 אלף עובדים (חלקה מנוצלת רק בעונות מסוימות – ניצול המכסה ברבעון השני של 2018 היה רק 71%); אם כי ענף זה מעסיק אלפים רבים נוספים של עובדים, בלא היתר ודיווח, ובתנאים ירודים. בשנת 2018, כחלק מהקמפיין נגד העסקת מבקשי מקלט והניסיונות לגרשם מישראל, הוענקו לענפים בהם שיעור גבוה מהעובדים הוא מבקשי מקלט היתרים להעסקת עובדים פלסטינים. כך קיבלו בענף המלונאות, המסעדנות, והמוסדות הסיעודיים מכסת היתרים להעסקת פלסטינים, מכסה שרובה לא נוצלה (מלונות, למשל, ניצלו כ-3% מהמכסה, בת 1,000 עובדים, שקיבלו; מוסדות סיעודיים ניצלו כ-14% מהמכסה).

לצד הגדלת המכסה בענף הבניין, שינוי נוסף שהשפיע על מספר הפלסטינים העובדים בבניין הוא שינוי ההגדרות שהתירו כניסת תושבים בגיל מבוגר ללא צורך בהיתר, מבני 60 ומעלה לבני 55 ומעלה.⁵⁷ לפי מידע שהגיע לקו לעובד, כתוצאה משינוי זה נוצרה קבוצה של עובדים מבוגרים, ששהותם בישראל מותרת אך אינם מחזיקים בהיתר עבודה, ולכן הם פגיעים במיוחד. מספרם של אלה אינו מחושב בידי הרשויות, והציבור הישראלי נחשף לקיומם בדרך כלל רק לאחר שהם מתים או נפצעים קשה בתאונות עבודה.



הנתונים בגרף מתייחסים למכסה בסוף השנה.⁵⁸

⁵⁶ כך, למשל, 28,100 מההיתרים בסוף שנת 2017 – כמעט מחצית מההיתרים לבניין. החלטות הממשלה בנושא מצינות במפורש צורך לשמור מכסות להעסקה בבניין למגורים – ר' למשל החלטה 1236 של הממשלה ה-34, "חיזוק שיתוף הפעולה הכלכלי באמצעות תעסוקת עובדים פלסטיניים בישראל" (8.3.2016), זמינה כאן: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2016/Pages/dec1236.aspx> (להלן "החלטת ממשלה 1236"), ס' 8.

⁵⁷ ר' פקודת מתאם פעולות הממשלה בשטחים "סטטוס הרשאות לכניסת פלסטינים לישראל, יציאתם לחו"ל ולמעברם בין איו"ש לרצועת עזה", 21.3.2015, זמין כאן: <http://gisha.org/UserFiles/File/LegalDocuments/procedures/old/21.3.15.pdf>

⁵⁸ דו"ח ל-OECD, עמ' 66-68, ובפרט Table 46; Gilad Natan, OECD Expert Group on Migration SOPEMI Annual Report International Migration – Israel 2017-2018 (Ruppin Academic Center, 2018), טבלה 51.

רוב עובדי הבניין הפלסטינים חוזרים לביתם בסוף כל יום עבודה. הגדלה משמעותית כל-כך של המכסות דורשת גם שינוי בהסדרת המעבר בין הגדה המערבית לישראל, הרחבת פעילות המחסומים, בנייה ותוספת תקנים.⁵⁹ כך, באמצע שנת 2016 התפרסמה תכנית משותפת של משרדי האוצר והביטחון לשפר את פעילות המעברים, בעלות 300 מיליון ש"ח.⁶⁰ התכנית מיועדת להתבצע במשך 3 שנים (בין 2017 ל-2020) ולקצר ב-30%-50 את זמני ההמתנה.⁶¹ בינתיים, תכנית זו לא החלה אפילו לצאת לפועל, וכרגע נדמה שהמדינה מחפשת לה מימון מכיסם של העובדים עצמם: בשנת 2016 ביקש שר האוצר מוועדת הכספים של הכנסת לאשר את צו מס הכנסה (זיכויים לתושבי האזור), התשע"ו-2016. תכליתו של הצו שהוצע היתה להקטין את נקודות הזיכוי במס לעובדים פלסטינים, או במילים אחרות: להגדיל את שיעור המס שהעובדים הפלסטינים משלמים. בין היתר נומק המהלך בכך, שההכנסות לאוצר מהגדלת המיסוי על עבודתם של עובדים פלסטינים ישמשו ל"הרחבת ושדרוג המעברים". בקשת השר נתקלה בהתנגדות גורפת של ועדת הכספים של הכנסת. בדיון הראשון שהתקיים ביום 8.8.2016 אמר יו"ר הוועדה, חה"כ משה גפני, כי "יש פה שאלה מוסרית מהמדרגה הראשונה", ודרש בדיקות נוספות. בדיון הבא, שהתקיים ביום 23.1.2017, שב שר האוצר על עמדתו. חברי הוועדה מכלל הסיעות התנגדו לאישור הצו. יו"ר הוועדה אמר בדיון, ש"צריך להיזהר מפגיעה בעובדים הפלסטינים. זה עושה לנו שם לא טוב".⁶² הצו שנועד להטיל על העובדים הפלסטינים מס שישמש לשיפור המעברים לא אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת. כעבור שנה וחצי, מישהו הגה רעיון אחר: ביולי 2018 הודיעה הממשלה כי היא שוקלת להשתמש בכספים שלא הועברו לעובדים הפלסטינים כדמי מחלה, לטובת שיפוץ המעברים.⁶³ (ראו הדיון במקור כספים אלה, בהמשך דוח זה).

⁵⁹ זינגר, שם. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3681526,00.html (להלן "זינגר").

⁶⁰ יואב זייתון ומורן אזולאי "הירושה של יעלון: שיפור התנאים לפלסטינים במעברים" *Ynet* 19.5.2016 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4805374,00.html>

⁶¹ שם

⁶² פניית שר האוצר מיום 28.6.2016 ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת בבקשה להביא את הצו לאישור: http://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_cs_bg_365408.pdf

הודעות הכנסת "ועדת הכספים סירבה לאשר צו של שר האוצר שנועד להעלות את המיסוי על העסקת פלסטינים בענף הבנייה" 23.1.2017 <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press230117-0.aspx>

⁶³ צבי זרחיה "נדחתה הצבעה על העלאת מס לעובדים פלסטינים – האוצר נשלח לעשות שיפורי בית" *The Marker* 23.1.2017 <https://www.themarker.com/news/1.3427851>

⁶³ אור קשתי, "המדינה שוקלת להשתמש במאות מיליוני השקלים שנגבו מפלסטינים כדי לשדרג מחסומים", *הארץ*, 17.7.2018

תנועת העובדים הפלסטינים בישראל: בין פרנויה ביטחונית לשלילת חירות

תנועת העובדים הפלסטינים בישראל היא חלק מתפיסתה מורכבת, שחלקה ככל הנראה פרנויה ביטחונית, וחלקה כוונה לייצר שכבת עובדים ממושטרת ולא חופשית. העובדים הפלסטינים נדרשים כמובן להיתרי העסקה, ועמם הם עומדים מדי יום שעות ארוכות במעברים (נפרט עוד על כך, להלן). אולם גם לאחר שקיבלו היתר העסקה הכולל בחינות מדוקדקות שלפיהן אינם מהווים סיכון ביטחוני, ולאחר שחצו את שלב הבידוק הביטחוני; גם אז תנועתם בישראל ממושטרת לחלוטין, והם אינם רשאים לצאת מגבולות אתר העבודה שלהם. העובדים מוסעים למקום העבודה בידי המעסיק לאחר שעברו את המחסום, כחלק מתנאי העסקתם בישראל. הם מוסעים בחזרה למחסום כחלק מאותם תנאים. **גם מי שלנים בישראל בהיתר לינה (כמעט 20 אלף עובדים פלסטינים), לא מורשים לעזוב את מקום העבודה-מגורים, והמעסיק אמור לשמש זרוען הארוכה של הרשויות ולמנוע מהם תנועה חופשית.** תרומת המשטור והגבלת התנועה ביצירת שכבת עובדים חלשה, אינה ניתנת להפרזה: העובדים לא יכולים לבדוק או למצות את זכויותיהם מול גופי סיוע (ל"ק לעובד" מחלקת שטח שפוגשת את העובדים בגדה המערבית, מחוץ לישראל, כדי לסייע במיצוי הזכויות ובמתן מידע); ההסתדרות מייצגת אותם, אך הגעתם למוסדות ההסתדרות אינה אפשרית, אלא אם סודר להם היתר כניסה מיוחד לצורך ועדה פריטטית. אין ביכולתם לפנות בעצמם למוסד לביטוח לאומי במקרים של תאונות עבודה (שיעור העובדים הפלסטינים במספר ההרוגים בתאונות אלה כפול משיעורם בענף הבניין – כמחצית מהעובדים שנהרגו בענף בשנת 2018 הם פלסטינים), והתוצאה היא מכשול



בלתי נתפס על קבלת דמי פגיעה בעבודה. 20 אלף העובדים הלנים בישראל אינם יכולים לגשת לרופא, כי גם זה כרוך בתנועה חופשית, וגם משום שאין להם ביטוח רפואי שיכסה בדיקת רופא פשוטה בישראל. על זמן חופשי מעבודה לצרכים אחרים – אין כמובן מה לדבר.

תנועתם ומשטורם של העובדים מתחילים בשעה שלוש או ארבע לפנות בוקר, במעברים לישראל. הצפיפות במעברים, והצורך לעבור בידוק ביטחוני בכל יום מחדש, דורשים זמן רב. העובדים יוצאים מהבית בשעה שתיים או שלוש לפנות בוקר וחוזרים רק בשעות הערב המאוחרות. יום העבודה האמיתי, כולל נסיעות, כמעט כפול מיום העבודה באתר, שרק תמורתו מקבל העובד תשלום. הזמן שנאלצים עובדים פלסטינים להעביר בנסיעות הוזכר כבעיה המחייבת פתרון גם בדוח של ארגון העבודה העולמי ביחס לישראל.⁶⁴ קו לעובד המליץ על קביעת הליך אוטומטי מזורז שיאפשר לעובדים קבועים מעבר מהיר.⁶⁵ בתקופה האחרונה אימץ המינהל האזרחי שיטה מהירה יותר לסריקת טביעות אצבע לעובדים העוברים דרך מחסום קלנדיה לאזור התעשייה עטרות, המייעלת את המעבר.⁶⁶ אולם פתרון זה מקיף אך ורק כ-2,500 עובדים פלסטינים, מתוך עשרות אלפים.

לצד בזבוז הזמן, למעברים היום-יומיים יש עלות כספית לא מבוטלת. המעסיקים מספקים הסעה לחלק מהמסלול, או מחזירים חלק מההוצאות, אבל אין החזר מלא של הוצאות הנסיעה. ההוצאה המשוערת של עובד לנסיעות היא כ-500 ש"ח בחודש,⁶⁷ סכום משמעותי למי שמשכרים שכר נמוך ומשלמים דמי תיווך בגובה שליש מהשכר החודשי.

המחירים של יום עבודה ארוך מאוד לא מסתכמים רק בקושי, עייפות והיעדר זמן פנוי. **יש מי שקושרים בין עייפות לתאונות עבודה בענף, הקטלני בישראל, ומסבירים את חלקם הגבוה של העובדים הפלסטינים במספר ההרוגים, בעובדה שיום עבודתם מתחיל באמצע הלילה.** ימי עבודה ארוכים ומתישים גם מקשים על עובדים לדרוש את זכויותיהם – בעצמם או בדרך של התאגדות.

פתרון אפשרי אחד, לחלק מהעובדים, יכול להיות **הגדלת מספר ההיתרים המאפשרים לינה בישראל.** כיום ישנם 19 אלף היתרים לעובדים פלסטינים הכוללים לינה בישראל.⁶⁸ לפתרון בדמות הלינה בישראל בעיות קשות, ולעתים דומה שהוא הורכב שתי וערב כדי להוות בפני עצמו תבנית של שליטה בעובדים: עובדים המקבלים כיום היתר הכולל לינה בישראל נדרשים להישאר במקום הלינה, ו"נאמן ביטחון" נדרש לפקח עליהם שם.⁶⁹ כן מחויב הנאמן

64. "דו"ח מאקרו", עמ' 51.

65. קו לעובד **מכפילים את מספר המועסקים – ומי דואג לביטחון וזכויות העובדים?** 5.4.2016 <http://www.kavlaoved.org.il/תגובות-קו-לעובד-להחלטת-הממשלה-על-הרחבת-ה-2016> (להלן "קו לעובד 2016").

66. תיאום פעולות הממשלה בשטחים **יום בחייו של פועל פלסטיני בישראל** 10.5.2017 http://www.cogat.mod.gov.il/he/Our_Activities/Pages/A-Day-in-the-Life-of-a-Palestinian-Worker-5.10.17.aspx

67. עלא ח'טיב "כחלון מבקש להוריד נקודות זיכוי במס לעובדים פלסטינים" **שיחה מקומית** 11.8.2016 <https://mekomit.co.il/לעו-במס-זיכוי-במס-לעו>

68. פרוטוקול ישיבה מס' 77 של הכנסת ה-20, 263 (16.12.2015).

69. ר' נוהל מתאם פעולות הממשלה בשטחים "סטאטוס הרשאות בלתי מסווג לכניסת פלסטינים לישראל, למעברם בין אזור יהודה ושומרון לבין רצועת עזה וליציאתם לחו"ל", מעודכן ל-14.3.2018.

70. דוח מאקרו, עמ' 25.

לשמור אצלו את תעודות הזהות של העובדים – פעולה שברגיל הייתה מוגדרת כעיכוב מסמכי זיהוי, ומוכרת כאחד מהאמצעים שנעשה בהם שימוש במקרי עבדות וסחר בבני אדם.⁷¹ המשמעות של פיקוח כזה היא שהעובדים נמצאים בלא הפסקה בפיקוח המעסיק, מה שמגדיל את הבידוד שלהם ועלול להקשות על פיקוח לגילוי הפרת זכויות, או להקשות עליהם להתלונן לגורם חיצוני מטעם המדינה או מטעם ארגוני זכויות עובדים. ליווי צמוד ופיקוח על תנועות העובדים הוכרו על-ידי משרד המשפטים כחלק מהסממנים לעבודת כפייה או עבדות.⁷²

71. לעניין זה ראו למשל הנחיות רשות האוכלוסין וההגירה עצמה – חנה קופפר, האגף לתכנון מדיניות סחר בבני אדם: **מגמות עדכניות, דרכי איתור זיהוי וטיפול** (מרץ 2018)

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/human_trafficking_0318/he/human_trafficking_booklet_0318.pdf, עמ' 10–11.

72. משרד המשפטים ו-CIMI מדריך לזיהוי קרבנות עבדות ועבודת כפייה <http://www.justice.gov.il/Units/Trafficking/MainDocs/A%20Toolkit%20for%20Identifying%20Victims%20of%20Forced%20Labour%20and%20Slavery.pdf>, עמ' 40.



משטר של כבילה למעסיק ותשלום דמי תיווך אסטרנומיים

הפגיעה המשמעותית ביותר בעובדים נובעת מכך שהיתר ההעסקה בישראל רשום על שם מעסיק מסוים בענף, שרק אצלו רשאי העובד הפלסטיני לעבוד. אם העובד עוזב את המעסיק הרשום, הוא מאבד את ההיתר לעבוד בישראל. הסדר זה כובל את העובד, ויוצר תלות מוחלטת שלו במעסיק. הסדר דומה להעסקת מהגרי עבודה תואר על ידי בג"ץ כ"מעין עבדות בגרסה מודרנית",⁷³ ונפסל כבר לפני למעלה מעשור.

בפועל, הכבילה החוקית לא בהכרח אומרת עבודה אצל המעסיק הרשום. פגמים במנגנון הקצאת ההיתרים, חלוקה שרירותית של היתרי העסקה שהפלתה בין קבלנים ותיקים לחדשים,⁷⁴ וניצול של תלות העובדים במעסיקים הובילו לסחר וספסרות בהיתרים,⁷⁵ ולכך שבמקרים רבים העביר המעסיק הרשום עובדים למעסיק אחר, שלא קיבל

⁷³. בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 30.3.2006), פס' 4 לפסק דינו של השופט חשין.

⁷⁴. דוח מבקר המדינה, עמ' 499-502.

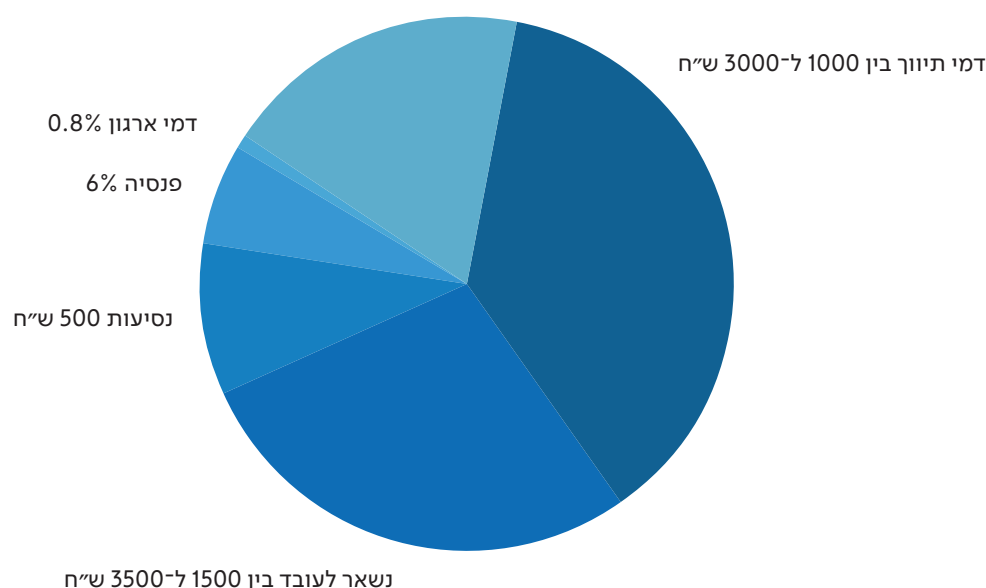
⁷⁵. אור קשתי "האוצר: פועלים פלסטינים מנוצלים בשיטתיות ומשלמים אלפי שקלים כדי לעבוד" הארץ 21.7.2017. <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.4279431> (להלן "קשתי 2017").

היתר להעסקתם.⁷⁶ המעסיק הרשום גובה תשלום עבור העברת העובד, והעלות מגולגלת לעובד, שנדרש לשלם סכומים גבוהים למתווכים. זהו אופן נוסף שבו פוגעת הכבילה בעובדים. לפי ההערכות של "קו לעובד", בפועל יותר ממחצית מהעובדים הפלסטינים אינם עובדים אצל המעסיק אשר על שמו ההיתר שלהם; וכל השרשרת – מאותו מעסיק שעל שמו רשום ההיתר ועד למעסיקו של העובד בפועל – עולה לעובד אלפי שקלים בחודש.

גביית דמי תיווך אסורה, אך בפועל נגבים סכומים ניכרים בניגוד לחוק. לפי סקר של קו לעובד משנת 2014, בין 25% ל-30% מהעובדים שילמו דמי תיווך, בסכומים שבין 1,350 ל-2,300 ש"ח שהם בין רבע לשליש מהמשכורת החודשית. גובה הסכום תלוי במספר המתווכים והגורמים המעורבים.⁷⁷ לפי נתונים משנת 2018, אשר ממציאיהם טרם רוכזו, שיעור העובדים הפלסטינים המשלמים דמי תיווך כמעט הוכפל, עד קרוב ל-50% מהעובדים. כמו כן נסק גובה דמי התיווך.

הדיווחים האחרונים מגיעים לדמי תיווך שנעים בין 2,000 ל-3,000 ש"ח.

משכורת חודשית: לאן הולך הכסף?



76. שם.

77. קו לעובד על מה וכמה משלמים עובדים פלסטינים בישראל? 1.5.2014

<http://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2014/06/על-כמה-ולמה-משלמים-עובדים-פלסטינים-סופי.pdf>

(להלן "קו לעובד 2014"); ר' גם קשתי 2017.

יש לציין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2014 נמתחה ביקורת על המשך הקניית היתרים למעסיקים שהחזיקו בהיתרים בעבר, פרקטיקה שהמבקר ראה בה שרירותית ומפלה.⁷⁸ ביקורת זו מצביעה על מתח מסויים בין כללי המשפט המינהלי לבין כללים מתחום דיני העבודה. ההעדפה המינהלית היא לבחינה תקופתית וחלוקה מחדש של ההיתרים, ואילו מבחינת הגנה על זכויות העובד ושמירה על יחסי העבודה יש מקום להעדיף דווקא שמירת רציפות העסקה אצל אותו מעסיק (בהנחה שאינו מפר את זכויות העובד). אם ישונה ההסדר הכולל עובד למעסיק, ניתן להניח כי השינוי יכלול גם שינוי משמעותי בהקניית היתרים למעסיקים.

שתי החלטות ממשלה משנת 2016 הציגו מתווה לשינוי ההסדר. ההחלטה הראשונה כללה מינוי צוות בין-משרדי שיורכב מנציגי מטה הדיור ומשרדי ממשלה שונים, ושיציע את הסדרת המדיניות בנושאים הכוללים הבטחת תשלום השכר של עובדים פלסטינים, מניעת גביית עמלות ודמי תיווך, וקביעת רגולטור להסדרת סוגיות העסקה של עובדים פלסטינים.⁷⁹ חלק משמעותי מהתפקידים הללו היה עד עתה באחריות מדור התשלומים, שעליו נרחיב בחלק הבא. ההחלטה השנייה אימצה את עיקרי ההסדר שהציע הצוות.⁸⁰ זהו שינוי דרמטי, שעיקרו מתן היתרי עבודה לעובדים, שיוכלו לחפש מעסיק ישראלי במגזר עבדו קיבלו היתר כלומר, אצל כל מעסיק המחזיק בהיתר להעסיק עובדים בבניין.⁸¹ כן קבעה החלטת הממשלה מודל שיאפשר לעובדים לחפש עבודה בישראל – עובד בעל היתר יוכל להיכנס לישראל למשך 7 ימים אחת לשלושה חודשים כדי לחפש עבודה.⁸² עוד קבעה החלטת הממשלה כי המעסיק יתחייב להעסיק עובד במשך חודש לפחות, בהיקף של משרה מלאה לפחות.⁸³

מתן היתרים לעובדים וגישה חופשית יותר לשוק העבודה הישראלי עשויים לצמצם את התלות במתווכים, אך לא להעלימה. עוד יש לקחת בחשבון שהמעבר לתנועה חופשית של עובד ממעסיק למעסיק בענף היא חלופה המקשה על פיקוח על המעסיקים. סביר שהגדלת החופש החוזי של העובדים תצמצם את הפרת הזכויות, אך לא די בכך כדי לייתר את הצורך בפיקוח.

כן הורתה ההחלטה לרשות האוכלוסין וההגירה (בתיאום עם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר, משרד המשפטים ומתאם פעולות הממשלה בשטחים) לקבוע עד לסוף מאי 2017 נהלים שיאפשרו מעבר עובדים בין מעסיקים בענף הבניין,⁸⁴ אולם נהלים אלו טרם נקבעו. בחודש ינואר 2018 התקבלה החלטת ממשלה שדחתה את השינוי בשיטת הקצאת ההיתרים לחודש אוקטובר 2018.⁸⁵ באוקטובר 2018 שוב התבשרנו, דרך העיתונות, על דחייה: הפעם לאמצע שנת 2019.⁸⁶ באותה נשימה בה התבשר הציבור (הישראלי בלבד, כמובן)

⁷⁸. דוח מבקר המדינה, עמ' 499.

⁷⁹. החלטת ממשלה 1236.

⁸⁰. החלטה 2174 של הממשלה ה-34 "הגדלת היקפי התעסוקה של עובדים פלסטיניים בישראל מאזור יהודה ושומרון,

ייעול אופן הקצאת היתרי עבודה והבטחת תנאי העסקה הוגנים לעובדים פלסטיניים" (18.12.2016)

(להלן "החלטת ממשלה 2174"), ס' 7.

⁸¹. החלטת ממשלה 2174; החלטת ממשלה 1236.

⁸². החלטת ממשלה 2174, ס' 3(ו).

⁸³. שם, ס' 3(ה).

⁸⁴. החלטת ממשלה 2174, ס' 4.

⁸⁵. החלטת ממשלה 3431, ס' 9.

⁸⁶. אמיתי גזית, "הרפורמה להעסקת פלסטינים בישראל עוברת את הקו הירוק", 15.10.2018.

על דחיית הרפורמה, פורסם גם כי אחד מסעיפי הרפורמה שנועדה להגנה על עובדים ופיקוח על תשלום שכרם – היא תשלום השכר באמצעות העברה לחשבון הבנק – אינה ישימה מסיבות "ביטחוניות": הבנקים הישראליים היחידים שנותנים שירות זה, חוששים כי יתברר כי כספי העובדים שימשו למטרות טרור; המדינה מצדה אינה מוכנה להתחייב לטווח רחוק לשפות את הבנקים, במידה ויתברר כי כך הדבר (התחייבות סבירה, בהתחשב בכך שאת היתרי הכניסה מעניקה ישראל לעובדים, לאחר שעברו בירור ביטחוני). לסיכום, **בעת כתיבת שורות אלה, טרם נראים בשטח הצעדים שעליהם כבר הוחלט לפני למעלה משנה, והצפי להפסקת הכבילה – נותר עמום ובלתי ידוע.**

השינוי במודל של העסקת עובדי בניין פלסטינים עתיד להיות מלווה בפיתוח מערך הכשרה ובחינה לעובדים פלסטינים שירצו לעבוד בבניין בישראל. עובדים בעלי ניסיון בעבודה בבניין בישראל ייחשבו כמי שעברו את המיון.⁸⁷ לא מפתיע היה להיווכח, כי גם אתמערך המיון הזה מתקשה ישראל לתקצב, וגם לצורך זה היא מבקשת להשתמש בכספי דמי המחלה שנגבו ממעסיקי עובדים פלסטינים, ומעולם לא שימוש לתכליתם.

היבט אפשרי נוסף של הרפורמה המוצעת הוא בכך שיתכן שדמי הטיפול שמשלמים העובדים היום יגיעו לא להסתדרות הכללית, אלא להסתדרות הלאומית, ארגון העובדים המתחרה.⁸⁸ יש לציין כי בעבר הוכח כי ההסתדרות הלאומית פעלה לא כמייצגת עובדים, אלא ייצגה אינטרסים של מעסיקים ותאגידי כוח אדם על גבם של מהגרי עבודה בענף הבניין.⁸⁹ בנסיבות אלו, יש מקום לחשש כי 'טיפול' של ההסתדרות הלאומית בעובדי בניין פלסטינים לא יבטיח הגנה על זכויותיהם אלא יפגע בהם.

האפשרות של העסקה באמצעות תאגידי (בדומה למודל ההעסקה של מהגרי עבודה בישראל) הוצעה ונדחתה. יתרונותיה של חלופת התאגידיים: מספר קטן יחסית של מעסיקים (מספר מצומצם של תאגידיים, לעומת הרבה קבלנים), עליהם קל יותר לפקח; קל יותר לדאוג לפתרון לתנועה מהגדה לישראל; החלופה מאפשרת העסקה גמישה יותר ומענה לשינויים בצרכי הקבלנים השונים. חסרונותיה: תוספת של שחקן נוסף, וצורך בעוד פיקוח, רגולציה ועלויות; כל החסרונות שנלווים להעסקה קבלנית מבחינת תנאי עבודה ותנאים סוציאליים, בניגוד למודל העדיף של העסקה ישירה; פחות גמישות בבחירת מעסיק ומעבר. תוספת העלויות בעייתית הן מבחינת האינטרס של הורדת מחירי הדיור, הן מבחינת שמירה על זכויות העובד. גם אם חוקית יהיה על התאגידיים לגבות עלויות מהמעסיק, מהמתרחש בתחומים אחרים ניתן להניח שלפחות חלקן יגולגלו על העובד.

87. החלטת הממשלה 3431, ס' 3(א).

88. אמיתי גזית "מי יגזור קופון על שינוי שיטת ההעסקה של הפלסטינים?" כלכליסט 31.5.2016.

89. סב"א (ארצי) 62655-11-14 הסתדרות העובדים הלאומית – הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' 6, 7, 57-56 (פורסם בתקדין, 27.11.2016).



מדור ממשלתי שתכליתו הגנה על העובדים – נהפך למוקד הפגיעה בהם

מדור התשלומים הוקם בהחלטת הממשלה מ-1970 שהסדירה את העסקת העובדים הפלסטינים בישראל. הוא הוקם כמדור בשירות התעסוקה (במה שהיה אז משרד העבודה, ובהמשך משרד התמ"ת). הוחלט שהמעסיק יעביר למדור את השכר והתנאים הסוציאליים, והמדור ישלם לעובד את משכורתו.⁹⁰ בשנת 1994 הוחלט שהמדור יפסיק לשלם את המשכורות, ויטפל רק בהעברת התנאים הסוציאליים – את המשכורות ישלמו המעסיקים ישירות לעובדים.⁹¹ בשנת 2002 הועבר המדור ממשרד התמ"ת לאחריות רשות האוכלוסין וההגירה. יש הרואים במעבר ממשרד שיש בו הבנה של יחסי עבודה וזכויות בעבודה למשרד ממשלתי אחר חלק מהקושי בהבטחת הזכויות שהמדור היה אמור להגן עליהן, בהתאם להחלטת הממשלה.⁹²

⁹⁰. קו לעובד 2014, דוח מבקר המדינה, עמ' 485, 516.

⁹¹. דוח מבקר המדינה, עמ' 516.

⁹². ר' שלו, עמ' 53.

מבקר המדינה עמד על פגמים מינהליים בהתנהלות מדור התשלומים, פגמים הכוללים פעולה בחוסר סמכות, חוסר שקיפות וחוסר תום לב. מדור התשלומים מתנהל ברשות האוכלוסין, משרד ממשלתי שהודיע שחסרים לו הידע והיכולת לפקח על פעילות המדור.⁹³ הפגמים בהתנהלות מדור התשלומים וחוסר הסדירות בפעולתו ובנהלים המנחים אותו מקשים לא רק על העובדים, אלא גם על המעסיקים הישראלים הנדרשים לפעול באמצעותו.⁹⁴

מבלי להתעמק בגורמים ההיסטוריים או המינהליים שהובילו למצב זה, אין מחלוקת שכיום מדור התשלומים הוא גוף שתפקודו, בלשון עדינה, הוא לקוי ביותר. מבקר המדינה קבע כבר בשנת 2014 כי המדור כשל בתפקידו ויש לבחון אם להמשיך בהפעלתו.⁹⁵ מדוח מבקר המדינה ומנתונים של קו לעובד על פעילות המדור עולה כי לא רק שמדור התשלומים אינו ממלא את התפקיד של פיקוח והבטחת זכויות העובדים, אלא שהוא עצמו הפך להיות מוקד וגורם לפגיעה קשה בזכויותיהם. תפקוד נכון של המדור היה מאפשר פיקוח על זכויות העובדים ותנאי העבודה. עם זאת, יש הטוענים שמדור התשלומים נחוץ, לנוכח היטל ההשוואה והמורכבות בהעברת כספים מישראל לרש"פ.⁹⁶

המדור לא וידא שעובדים מקבלים את מלוא הזכויות המוקנות להם, ובכלל זה תשלום שכר מינימום. בתור הגורם המנפיק תלושי שכר, המדור עצמו פעל באופן המפר זכויות עובדים. כך, המדור חישב את שכרם של עובדים לפי נוסחאות שרירותיות ולא לפי מספר השעות שעבדו, מה שהוביל לכך שחלקם קיבלו פחות משכר מינימום.⁹⁷ תלושי השכר שהונפקו לא כללו את כל המידע שיש לכלול בתלושי שכר,⁹⁸ לא הגיעו לעובדים עצמם, והיו בעיות ביחס לכלל הזכויות הסוציאליות שבאחריות המדור – דמי חג,⁹⁹ הודעה על ותק (לפיה מחושבות זכויות שונות),¹⁰⁰ החזר הוצאות נסיעה,¹⁰¹ דמי הבראה,¹⁰² דמי חופשה,¹⁰³ פיצויי פיטורים,¹⁰⁴ ותשלום על שעות נוספות.¹⁰⁵ מנתונים שהצטברו בקו לעובד בשנים האחרונות עולה כי במרבית המקרים הדיווח בתלושי השכר היה פיקטיבי.

לפי הערכת צוות קו לעובד, למעלה מ-90% מהתלויים אינם משקפים את הסכומים ששולמו לעובדים הפלסטינים.

המעסיקים שמרו אצלם סכומים שדווחו במקום להעבירם לכיסוי זכויות העובדים. החלק הבא בדוח יעסוק בחלק מהסכומים שנגבו ובגורלם.

הפיצול המלאכותי בין המעסיק האחראי לתשלום השכר לבין הגורם המעביר את הזכויות הסוציאליות ותלוש

⁹³. דוח מבקר המדינה, עמ' 531.

⁹⁴. ברדה, עמ' 96-103.

⁹⁵. דו"ח מבקר המדינה, עמ' 490.

⁹⁶. שלו, עמ' 55. מצטטת את דברי איציק גורביץ, המשנה למנכ"ל התאחדות בוני הארץ וראש אגף כספים וכלכלה.

⁹⁷. דוח מבקר המדינה, עמ' 521.

⁹⁸. שם, עמ' 522.

⁹⁹. שם, עמ' 518.

¹⁰⁰. שם, עמ' 523.

¹⁰¹. שם, עמ' 530.

¹⁰². שם, עמ' 525.

¹⁰³. שם, עמ' 524.

¹⁰⁴. שם, עמ' 527.

¹⁰⁵. שם, עמ' 529.

המשכורת מוביל לחשש שמעסיקים שילמו חלק מהשכר לעובדים במזומן וללא דיווח, ובכך חסכו את ההוצאות עבור מלוא הזכויות הסוציאליות (והעובדים לא שילמו מס על מלוא התשלום שקיבלו).¹⁰⁶ כתוצאה מכך,

תשלומים התלויים במשכורת, כגון פנסיה, פיצויי פיטורים ותשלום לאחר תאונת עבודה מחושבים לפי שכר נמוך מזה ששולם בפועל.¹⁰⁷

ההסדר להעסקת עובדים פלסטינים בישראל אמור היה למנוע בעיה זו – המעסיק חויב להעסיק את העובדים במשרה מלאה, לדווח על כל ימי העבודה, ועבור כל חודש נקבע מינימום ימי עבודה. אלא שבפועל, מדור התשלומים איפשר למעסיקים לדווח באופן שיטתי על פחות ימים מהמינימום לחודש.¹⁰⁸ בכך הפר המדור את ההסכם הקיבוצי בענף הבניין ואת חובתו להגן על זכויות העובדים.

השינוי המוצע: כבר כיום ישנם צעדים שונים שמצמצמים את מעורבות מדור התשלומים בהסדרת זכויותיהם של עובדים פלסטינים, ומעבר לניהולן ישירות בין המעסיק לעובד. כך, למשל, מעבר ממודל של הפרשות לקרן דמי מחלה המנוהלות על ידי המדור, לחיוב המעסיק בתשלום דמי מחלה לעובד, כמקובל אצל עובדים ישראלים, ודיווח על צבירת ימי מחלה בתלוש המשכורת. החלטת הממשלה מחודש מרץ 2016 הורתה לצוות הבין משרדי לבחון בין היתר אפשרות לתשלום השכר באופן מקוון – למדור התשלומים או בהתאם להנחיותיו.¹⁰⁹ כן הוזכרה הכוונה לעבור לתשלום המשכורת והזכויות הסוציאליות על ידי המעסיק לחשבון הבנק של העובד (באופן מקוון שיקל על פיקוח ומעקב כדי לוודא שהתשלום תואם את דרישות החוק).¹¹⁰ עוד הוזכרה בהחלטת הממשלה אפשרות להקמת מערך חשבות חיצוני לביקורת הפעילות של מדור התשלומים.¹¹¹

בתקשורת דווח על כוונה לבטל או לשנות את ייעודו של מדור התשלומים, ולהפוך אותו למחלקה לפיקוח ואכיפה בלבד.¹¹² אלא שלא ברור אילו צעדים מעשיים ננקטו או צפויים להינקט בעתיד הקרוב.

מה שברור, ומגובה כבר בכמה החלטות שהתקבלו באחרונה, הוא ששינוי ייעודו של מדור התשלומים אינו צפוי לכלול קבלת אחריות של ממש על מחדל בן ארבעים שנה. בכל השינויים המקודמים כעת, בתוכם אלה שעליהם נרחיב בפרק הבא, ממשלת ישראל שוקלת התנערות מוחלטת מההגנה על זכויות העובדים, שמחייבת מתן מידע לעובדים או העברה מושכלת ואחראית של האחריות למעסיקים. דוגמא לכך היא צעד שהחל לפני כשנה, אז הפסיק מדור התשלומים לחייב את המעסיקים להפריש סכום לכיסוי דמי חופשה שנתית לעובדים פלסטינים, הפרשה שהיתה 4% מהשכר במשך שנים והסכומים שנצברו שולמו לעובדים מדי שנה. מלכתחילה, כפי שקו לעובד שב והתריע במשך שנים, היתה ההפרשה נמוכה מדי ולא מספיקה לפצות על חופשה שנתית בהתאם לחוק,

¹⁰⁶. שם, עמ' 520.

¹⁰⁷. 17 לעובד 2014.

¹⁰⁸. דוח מבקר המדינה, עמ' 519–517.

¹⁰⁹. החלטת ממשלה 2174, ס' 5. ר' גם אמיתי גזית "מסתמן: הסכם להבאת 4,000 פועלי בניין מסין ושינוי מודל

ההעסקה של פלסטינים" כלכליסט 18.12.2016

https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3703989,00.html/

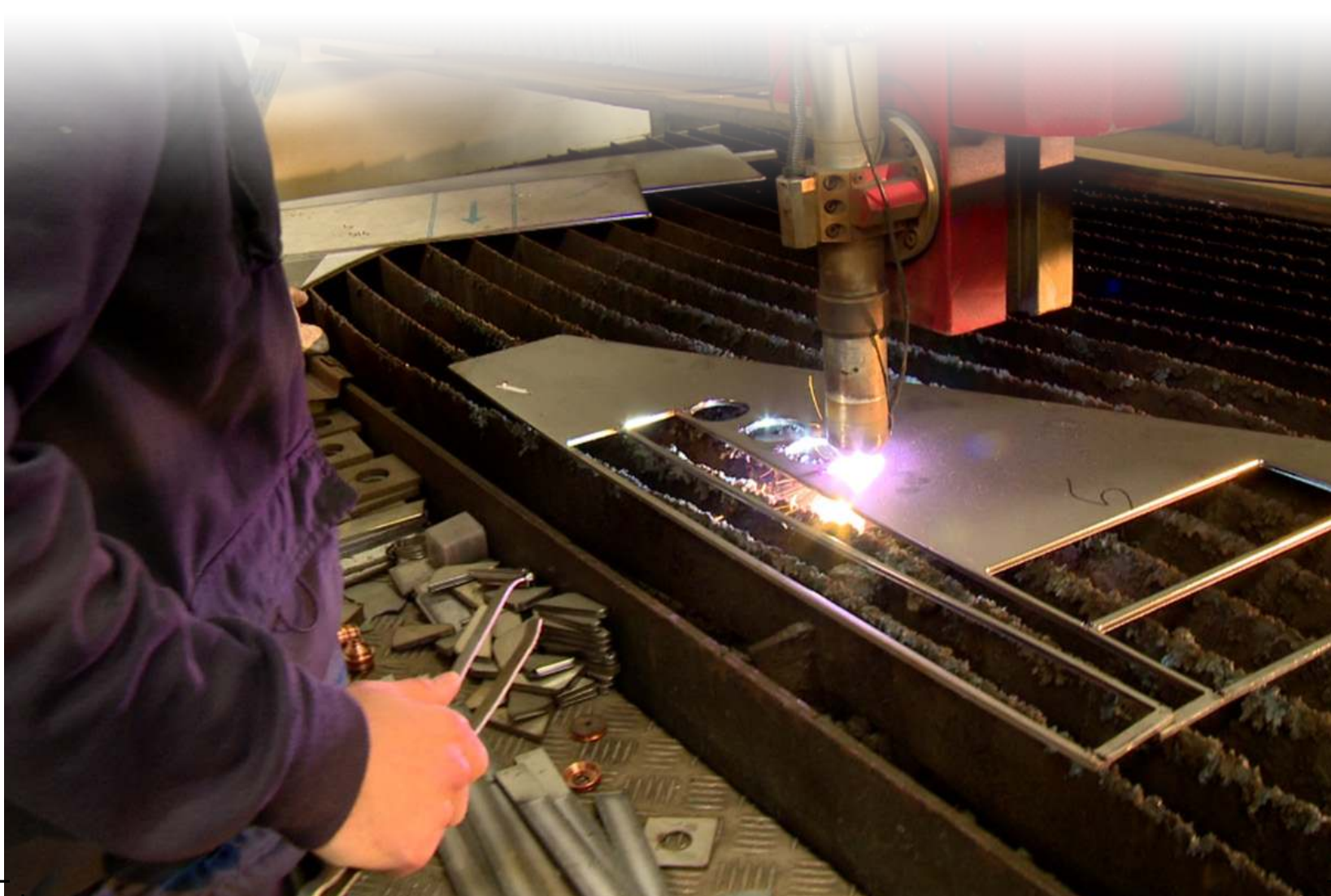
¹¹⁰. החלטת ממשלה 2174, ס' 5.

¹¹¹. שם.

¹¹². קשתי 2017.

אולם הפסקת הפרשת החופשה השנתית נעשתה בצעד אחד, לא גובתה במתן מידע לעובדים (לפיו מעתה לא יקבלו תשלום שנתי זה ויצטרכו לבקש חופשה בפועל ממעסיקיהם) וסופה שהותירה את העובדים בלא תמורת חופשה ובלא חופשה בפועל. את המחסור במסירת מידע מסודרת מטעם המדינה מילא "קו לעובד", שחילק במעברים דפי מידע על השינוי, ונדרש להשיב לאינספור שאלות עובדים בנושא זה. שאלות אלה נותרו ללא מענה של ממש, בין היתר כי בשגרה אוסף מדור התשלומים מידע מהמעסיקים בלבד, ורושם אותו כנתון בתלוש השכר. כך יוצא, שעובד פלסטיני יתקשה עד מאוד להוכיח כי הופרה זכותו לחופשה שנתית בתשלום, בדיוק כפי שהוא מתקשה לפנות לבית הדין לעבודה בכל סוגיה אחרת, לאור המידע שמפיק מדור התשלומים על בסיס דיווחי מעסיקים שלעולם אינם מאומתים, ולרוב אינם נמסרים (ודאי לא בזמן אמת) לעובדים עצמם.

ביחס לחופשה שנתית, אם כך, מדור התשלומים, גבה במשך עשרות שנים את ההפרשה והעבירה לעובדים, ובהמשך התנער מאחריותו על הזכות הזו, והותיר את העובדים בלי זכות עובדים בסיסית. בפרק הבא נתייחס לכמה זכויות מגן נוספות שמדור התשלומים היה אחראי להפרתן ברגל גסה, ושעתירות נגד ההתרשלות והתפקוד הלקוי הניבו, שוב, את הנטייה להתפרק מסמכויות, להתנער מאחריות, ולהחזיק בכספים שכבר נגבו בגין זכויות שמעולם לא שולמו לעובדים.





זכויות סוציאליות של עובדים פלסטינים שולשלו לקופת המדינה במשך עשורים

בפרק זה נרחיב אודות התנהלות מדור התשלומים, שהשלכותיה על הזכויות הסוציאליות של עובדי הבניין הפלסטינים בישראל חמורות ביותר. נתמקד בשינויים משמעותיים שמקורם לא בהחלטת ממשלה אלא בשתי עתירות של "קו לעובד". הסוגיה הראשונה בה נעסוק היא תשלום פנסיה. החלק השני של הפרק יעסוק בקבלת דמי מחלה. חלקו האחרון יעסוק בזכות לטיפול רפואי ובתשלומים במקרים של תאונות עבודה.

כמו זכויות סוציאליות אחרות, גם תשלום הפנסיה ודמי המחלה לעובדים פלסטינים נעשים באמצעות מדור התשלומים. כפי שהוזכר בפרק הקודם, ישנו פער ניכר בין הסכומים שנגבים ממעסיקים ומעובדים לבין מה שמשולם בסופו של דבר לעובדים. בעיות אלו נדונו בהרחבה בעבר, בדוחות ובהליכים משפטיים. דו"ח זה יציג בקיצור את הרקע, ויתמקד בשינויים מהתקופה האחרונה.

פנסיה

תשלום הפנסיה הוא דוגמא קשה ובולטת לפגיעה בזכויות הסוציאליות של עובדים פלסטינים בישראל, לאורך שנים רבות. מהפרשות המעסיק ומשכר העובד הפלסטיני מנוכים סכומים עבור ביטוח פנסיוני, אולם סכומים אלה

— אשר נכון לשנת 2014 הגיעו לסכום של כמיליארד וחצי ש"ח,¹¹³ מנוהלים בחוסר שקיפות, בחריגה בוטה מכללי המינהל התקין, ובאופן שאינו משרת את המטרות להן נועד הסדר פנסיוני.¹¹⁴ כן עולה כי החישובים שבבסיס הפנסיה שגויים, והתבססו על נתונים שאינם רלוונטיים לאוכלוסייה הפלסטינית.¹¹⁵

מדור התשלומים מנהל את הסכומים המופרשים לפנסיה כחיסכון הוני ולא כביטוח פנסיוני, תוך שלילת היבטים

משמעותיים שאמורים להיות חלק מהביטוח הפנסיוני, כגון גמלת נכות וגמלת שארים.¹¹⁶ חמור מכך, בניגוד למדיניות המקובלת, לעודד חיסכון פנסיוני (המתבטאת ביחס הממשלתי לחיסכון פנסיוני של עובדים ישראלים), מדור התשלומים מעודד עובדים פלסטינים למשוך באופן חד פעמי את כל הסכום שנצבר עבורם ולא לשמור אותו לקבלת גמלה בגיל מבוגר. גם המשיכה החד-פעמית מחושבת כך שערכי הפדיון שמקבלים העובדים הפלסטינים נמוכים מאוד ו"לא נדיבים", כהגדרת מבקר המדינה.¹¹⁷ זאת, תוך הסתרת מהותו של הסכום שנצבר, ובאמצעות חסמים בירוקרטיים על מימוש הצבירה כביטוח פנסיוני.¹¹⁸ המדור מסתיר מידע מעובדים פלסטינים, ואינו מפרסם מידע רלוונטי בשפה הערבית.¹¹⁹ בעוד שבקשות למשיכה חד פעמית של הסכום מטופלות מהר וביעילות, בקשות לקבלת כספי הפנסיה כקצבה מטופלות באיטיות, אחת לרבעון בלבד, ולא נמסר מידע לעובדים על התקדמות הטיפול בבקשות האלו.¹²⁰

בדוח מבקר המדינה צוין כי למשרד המבקר נמסר כי עובדים מעדיפים משיכה חד-פעמית של הסכום בשל אי יציבות היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית ומתוך חוסר אמון במוסדות.¹²¹ אף אם הסבר זה נכון, הרי שהתנהלות מדור התשלומים בוודאי אינה מצדיקה אמון במוסדות, ואינה מאפשרת לעובדים ללמוד על זכויותיהם ולהבין את השלכותיה של ההחלטה למשיכה חד פעמית.

בסוף שנת 2015 הגיש קו לעובד עתירה לבג"ץ בדרישה שכספי הפנסיה ינוהלו כביטוח פנסיוני, על הזכויות המוקנות בו, בשקיפות, בהתאם לכללי המינהל התקין, ובאופן שיאפשר לעובדים להבין ולמצות את זכויותיהם.¹²² בהמשך לעתירה זו, פורסמו להערות הציבור טיוטות נהלים חדשים שיסדירו את ניהול כספי הפנסיה ויבהירו את זכויות העובדים. נהלים אלו כוללים נוהל גמלת נכות, משיכת כספים בערך פדיון, גמלת שארי עובד שנפטר, וגמלת שארי גמלאי.¹²³ עוד הודיעה המדינה על כוונה לפרסם נוהל שיסדיר את האיזון האקטוארי של הקרן,

¹¹³. דוח מבקר המדינה 165, עמ' 533, בלוח 5.

¹¹⁴. ר' כתב עתירה, בג"ץ 7399/15 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל**, נובמבר 2015, זמין כאן:

<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.kavlaoved.org.il/wp-content/uploads/2015/11/1-עתירה-סופי.pdf&hl=en>

(להלן "בג"ץ קרן הפנסיה"), ס' 138

¹¹⁵. דוח מבקר המדינה, 534-535.

¹¹⁶. בג"ץ קרן הפנסיה, ס' 70-77.

¹¹⁷. דוח המבקר, 528.

¹¹⁸. בג"ץ קרן הפנסיה, ס' 50-33.

¹¹⁹. שם, ס' 51-58.

¹²⁰. בג"ץ קרן הפנסיה, עמ' 14-13.

¹²¹. דוח המבקר עמ' 528.

¹²². בג"ץ קרן הפנסיה.

¹²³. בג"ץ קרן הפנסיה, הודעה מעדכנת מטעם המשיבים, 13.11.2017.

ועל התקשרות עם גוף בעל ניסיון בתחום החיסכון הפנסיוני.¹²⁴ בינתיים, פורסם נהלחסר, שנראה כמעט בלתי מקצועי, ושלא ברור מי וכיצד יפעיל אותו. עוד הודיעה המדינה על משלוח דיווח שנתי לעובדים, שיצורף לתלושי המשכורת שלהם, ועל צעדים נוספים שמטרתם להבהיר לעובדים את ההשלכות של משיכת כספי הפנסיה הצבורים.¹²⁵ אולם עד לכתיבת שורות אלה, הדיווח השנתי שמנפיקה המדינה (וספק רב אם מגיע לעובדים) כלל לא כולל חישוב זכויות במקרה של פרישה מהעבודה ויציאה לפנסיה, אלא עוד ריכוז הוני של סכומים שהופרשו – כמובן שאין מדובר בדיווח שנתי מהסוג בו מחובות קרנות פנסיה מקצועיות של ממש, ויש בו עוד ניסיון להטעות עובדים ולהסוות מידע הקשור לזכויותיהם בעת הפרישה. כן הודיעה המדינה על מהלך להעסיק רופא תעסוקתי שיוכל לסייע בבחינת בקשות לגמלת נכות, הליך שלא היה קיים עד כה, אולם גם מהלך זה טרם הושלם.¹²⁶

הנהלים החדשים מהווים שיפור מסוים ביחס למצב המתואר למעלה, אך הדרך אליהם היתה מלאה חתחתים. כך, למשל, בתחילה נוסחו תקנונים חדשים באופן שדרש תקופת אכשרה של עשר שנים לפני שניתן לקבל קצבה במקרה של אירוע מזכה – דרישה שאינה קיימת כלל בקרנות פנסיה של עובדים ישראלים. רק לאחר נייר עמדה ותגובה חריפה לבג"ץ, שונה תנאי זה, ותקופת האכשרה הזו בוטלה למעט במקרה חריג מאוד של שכר זעום, חריג הקיים בתקנונים מקבילים.¹²⁷ דוח שנתי לעובדים על זכויותיהם הפנסיוניות טרם הופק, והתקנון שגובש לאחר ארבעה עשורים של ניהול כספי פנסיה בלא כל תקנון או כללים ברורים הינו תקנון חסר ביותר, שקשה עוד לדעת כיצד יפתור שאלות רבות שיתעוררו בהמשך. המדינה צפויה לעדכן בשלהי 2018, על התקדמות ניהול הכספים בקרן פנסיה, ובעיקר על הנפקת דיווח שנתי לעובדים בשפתם, על כספיהם. יעברו שנים, גם אם יבוצעו כל הצעדים, עד שהעובדים יפתחו אמון בגוף שמנהל עבורם את כספי הפנסיה, ואולי רק הדור הבא של העובדים הפלסטינים בישראל יוכל לזכות בביטוח פנסיוני כלשהו.

תשלום דמי מחלה

בדומה לתשלומי הפנסיה וזכויות סוציאליות אחרות, **לאורך השנים שולמו סכומים גבוהים למדור התשלומים להבטחת תשלום דמי מחלה לעובדים פלסטינים אך רק 2%-1.5% מהעובדים זכו לקבל דמי מחלה**, הן בשל ההליך הממושך והמסורבל לקבלת דמי מחלה, הן בהיעדר מידע ולו מינימלי על הזכות הזאת והתנאים למימושה. בשונה מעובדים ישראלים המקבלים תשלום דמי מחלה ישירות מהמעסיק, מעסיקים של עובדים פלסטינים נדרשו להפריש לאורך השנים סכומים קבועים לקרן דמי מחלה, ועל העובדים היה לפנות אל הקרן לקבלת דמי מחלה. כך, למשל, בשנת 2015 שולמו 52 מיליון ש"ח לקרן, אך רק 878 עובדים (מתוך 55 אלף) מימשו את זכאותם לדמי מחלה. מבקר המדינה קבע כי כ-168 מיליון ש"ח שנגבו עבור דמי מחלה לא שימשו למטרה זו והועברו לקופת האוצר.¹²⁸ בסך הכל, עד לשנת 2017 נצברו בקרן 330 מיליון ש"ח שהועברו ממדור התשלומים למשרד האוצר. בשנת 2018, כך לפי תגובה לעתירת קו לעובד לבג"ץ, לא זכה בינתיים ולו עובד פלסטיני אחד לקבל תשלום בגין

124. שם, ס' 10-11.

125. שם, ס' 12-13.

126. שם, ס' 16-17.

127. שם, תגובת העותר להודעת המשיבים, מיום 14.11.2017.

128. דוח המבקר, עמ' 533.

דמי מחלה, על אף מאות בקשות שהוגשו למדור התשלומים.¹²⁹ הקרן לא כללה חלק מהזכויות שהיא אמורה לכלול, ובהן דמי פגיעה בעבודה¹³⁰ זכות שיש לה חשיבות רבה בענף הבניין, שבו מספר גבוה של תאונות. הפגמים בהליך: פגם מרכזי הוא בכך שבמקום שהמעסיק ישלם דמי מחלה ישירות, העובד צריך לפנות לקרן, בהליך מסורבל, ממושך, ומייאש. על הקשיים האינהרנטיים בקרן המנוהלת במדור התשלומים, הערים המדור קשיים נוספים. כך, למשל, לא צוינה צבירת ימי מחלה בתלוש המשכורת.¹³¹ רק שתי פקידות במדור התשלומים היו אחראיות על כל הזכויות הסוציאליות של עשרות אלפי עובדים, ובכלל זה דמי מחלה.¹³² גם מי שכבר פנה למדור, נאלץ להמתין חודשים ארוכים לתשלום דמי מחלה.¹³³ פניות מבוססות נדחו בלא נימוק. לא ניתן נימוק גם כשהמדור החליט לשלם דמי מחלה למספר ימים נמוך מהמבוקש ומהמצויין באישור הרפואי.¹³⁴ ישנן עדויות של מי שסבלו ממחלות קשות ומומשכות (מספר שבועות לכל הפחות), שנדחו או קיבלו סכום נמוך מאוד, בלי הסבר ובלי אפשרות לערעור.¹³⁵ בחודש יולי 2016 הגיש קו לעובד עתירה לבג"ץ בתביעה לתיקון שורה של פגמים בניהול הקרן. בהם: פרסום הזכויות המגיעות לעובדים פלסטינים ואופן מימושן; תשלום השלמה לדמי פגיעה בעבודה וזכויות אחרות; השוואה לזכויות בקרנות ענפיות אחרות; ציון דמי מחלה בתלושי השכר; ניהול הקרן בהתאם לתקנון מחייב; השוואת זכויות העובדים הפלסטינים לזכויות העובדים הישראליים, והעברת הכספים שנגבו ביתר לקרן דמי המחלה, למטרות קידום רווחתם ובריאותם של העובדים הפלסטינים. בראשית שנת 2017 הגיבה המדינה לעתירה.¹³⁶ בתגובה נאמר כי החלה עבודת מטה בנושא, שטרם הושלמה. הוחלט כי יונפקו תלושי שכר חדשים שיכללו את ההפרשה לדמי מחלה ויאפשרו לעובד לעקוב אחר סכומים אלו.¹³⁷ עוד נאמר כי במסגרת עבודת המטה שוקלת רשות האוכלוסין וההגירה לערוך שינוי (שאופיו לא פורט בשלב זה) באופן תשלום דמי מחלה,¹³⁸ וכן שוקלת מה לעשות בכספים שכבר נגבו.¹³⁹ בתשובה הובהר שיהיה שינוי בהסדר, יפורסם נוהל מעודכן בעברית ובערבית, ונציגי המדינה ביקשו לעדכן בנושא בתוך 6 חודשים.¹⁴⁰ בסוף שנת 2017, בעקבות העתירה, פרסמה רשות האוכלוסין וההגירה הודעה כי בכוונתה לשנות את ההסדר:

129. מכתב מאנט קליימן, ממונה על פניות הציבור וחוק חופש המידע במשרד האוצר לעו"ד מיכל תג'ר מקו לעובד, 6.3.2017.

130. כתב עתירה בג"ץ 5918/16 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (מיום 18.7.2016) (להלן "בג"ץ דמי מחלה") פס' 32.

131. בג"ץ דמי מחלה, פס' 47.

132. אור קשתי "עושה הפועלים הפלסטינים: המדינה גבתה 200 מיליון שקלים, אך היא לא משלמת דמי מחלה"

הארץ 18.11.2016 <https://www.haaretz.co.il/news/education/.premium-1.3126192>

133. שלו, עמ' 38.

134. בג"ץ דמי מחלה, פס' 56-57.

135. שם, עמ' 12-14.

136. תגובה מטעם המשיבים בבג"ץ דמי מחלה, מיום 12.2.2017.

137. שם, פס' 21.

138. שם, פס' 22.

139. שם, פס' 26.

140. שם, פס' 27-28.

הגבייה לקרן תבוטל, והמעסיקים ישלמו את דמי המחלה ישירות לעובדיהם.¹⁴¹ עוד הודיעה כי מעסיקים שעדיין מחזיקים בהיתר יקבלו החזר תמורת דמי המחלה ששולמו עבור עובדים שעדיין מועסקים אצלם, בניכוי דמי המחלה ששולמו. לעובדים תישמר יתרת הזכאות לדמי המחלה שצברו אצל המעסיק הנוכחי. ההודעה הבהירה כי עודפי הכספים שנגבו אינם ניתנים להחזר, וצוות בין-משרדי בוחן שימושים אפשריים בהם, לטובת עובדים פלסטינים המועסקים בדין בישראל, והמלצות הצוות יועברו לממשלה.

בחודש ינואר 2018 פנה קו לעובד במכתב לרשות האוכלוסין וההגירה, ובו התריע על כך שהמודל החדש אינו נותן מענה לכל הבעיות, בין היתר לזכויות שונות הכלולות בקרנות מקבילות. כמו כן נכתב, כי יש להבטיח שקטת ההפרשות לקרן לא תפגע בזכויות העובדים, וכי זכויות העובדים יובהרו להם ויובאו לידיעתם, לאחר שנים שבהן העובדים כלל לא ידעו על זכויות אלו.¹⁴²

בחודש יולי 2018 התקיים דיון בעתירה בעניין דמי מחלה, ולקראתו הודיעה המדינה כי היא שוקלת להשתמש במאות מיליוני השקלים שנצברו (בין השאר משום שלא שולמו בדין לעובדים), כדי לשפץ את המעברים, לערוך "מודרניזציה של מערך היתרי הכניסה לישראל", או ליצור "איזון אקטוארי" בקרן הפנסיה לעובדים הפלסטינים אשר כאמור, גם היא מצדה תופעלה (ועודנה מופעלת) באופן שמפר את זכויות העובדים. השופטים בדיון הסתייגו מהרעיונות האלה, והמדינה הודיעה שתקים צוות בין-משרדי שידון בייעוד הכספים, וש"קו לעובד" יוכל להשמיע בו את עמדתו. **עם הפרסום בתקשורת אודות הכסף שנמצא במחשכי משרד האוצר באמצעות העתירה זו, החלו גופים גדולים להתעניין בגזל דמי המחלה, והחלו לנסות לנכס את הכספים הללו או להפיק מהם רווחים משניים:**

התאחדות בוני הארץ ביקשה להצטרף לעתירה, כאשר כל שעניין אותה היה השבת הכספים שנגזלו למעסיקים; גם התאחדות החקלאים הגישה בקשת הצטרפות בסוגיה זו, ול"קו לעובד" פנו מתעניינים נוספים בשימוש בכספים, בתוכם הסתדרות העובדים הכללית, ואף נציגי הרשות הפלסטינית. לא נראה שמי מהגורמים האלו מתעניין בגורל דמי המחלה ששולמו (או ליתר דיוק, לא שולמו) לעובדים עצמם, וברפורמה המתוכננת שלא צפויה לשפר את הגישה של עובדים לזכות בסיסית שנשללת מהם מזה ארבעים שנה.

בחודש אוקטובר 2018 הגיש "קו לעובד" עמדה מנומקת לצוות. בפני הצוות הופיעו גם נציגי הסתדרות העובדים הכללית; התאחדות בוני הארץ המייצגת את הקבלנים; וגופים נוספים. "קו לעובד" היה הגוף היחיד, למיטב ידיעתנו, שהביע עמדה לפיה יש לאפשר לעובדים לנצל את הזכות שאותה לא הצליחו לממש, לתת הטבות נוספות הקיימות בקרנות מקבילות (השלמת דמי פגיעה בעבודה, תשלום לבתי מסוגל לעבודה, ועוד). נדמה היה שנציגי המדינה מבקשים למצוא שימושים שיאפשרו להם לסתום חורים בתקציב, מבלי לערוך בדיקה של ממש, וודאי מבלי לקחת אחריות, על מחדל בן עשרות שנים.¹⁴³

141. רשות האוכלוסין וההגירה "הפסקת גביית ותשלום דמי מחלה לעובדים פלסטינים המועסקים בדין בישראל" פרסום מיום 11.9.2017, תאריך עדכון 25.12.2017 https://www.gov.il/he/Departments/policies/request_for_opinion_regarding_payment_and_charging_of_sick_days

142. מכתב מעו"ד מיכל תגר מעמותת קו לעובד לרשות האוכלוסין וההגירה – מדור התשלומים, מיום 8.1.2018.

143. עמדת קו לעובד הוצגה ביום 8.10.2018 בפני הצוות הבינמשרדי שכלל נציגי אגף התקציבים ממשרד האוצר, נציגי משרד העבודה, נציג משרד המשפטים.

תשלום דמי מחלה אינו הסוגיה המשמעותית היחידה המשליכה על בריאותם של עובדים פלסטינים.

אחוז העובדים הפלסטינים הנפגעים בתאונות עבודה בענף הבניין גבוה משמעותית משיעורם בכלל עובדי הבניין אולם שיעור המקבלים דמי פגיעה נמוך באופן מביש.

זכותם של עובדים שנפצעו לטיפול רפואי בישראל, אינה מקוימת.

תאונות עבודה

ענף הבניין הוא הענף הקטלני בישראל, כשלצד תאונות קטלניות נגרמות בו גם תאונות רבות הנגמרות בפגיעה אך לא במוות. בשנים 2014-2016 היו עובדי בניין פלסטינים 37%, 43% ו-45% מההרוגים בתאונות עבודה בענף הבניין.¹⁴⁴ בשנת 2018 לבדה (נכון למועד כתיבת דוח זה באמצע אוקטובר), נהרגו 17 עובדים פלסטינים בתאונות עבודה בענף הבניין, שהם כמעט מחצית מ-36 ההרוגים בענף זה. לעומת יחס זה, רק 5% מעובדי הבניין המקבלים קצבת נפגעי עבודה הם פלסטינים, בשעה ש-94% ממקבלי הקצבה הם אזרחי ישראל.¹⁴⁵ יש פער עצום בין מחצית מהנפגעים לבין 5% מקבלי דמי פגיעה. נתון זה מחמיר לנוכח העובדה שהפגיעות של עובדים פלסטינים (ובפרט בענף הבניין) קשות יותר משל עובדים ישראלים, וזמן ההחלמה שלהם עד שיוכלו לחזור לעבודה ממושך יותר.¹⁴⁶

השיעור הנמוך של עובדי בניין פלסטינים שמקבלים דמי פגיעה משקף בין השאר בירוקרטיה המקשה על

מימוש זכויותיהם. רוב הפלסטינים הנפגעים אינם מגישים תביעות לדמי פגיעה. הסיבות לכך הן חוסר ידע, חשש מאובדן ימי עבודה, חשש מאינטראקציה נוספת עם הרשויות, ולעתים מקרים שבהם המעסיק לא מילא את חובתו לדווח ולהעביר טפסים שיאפשרו לעובד לקבל דמי פגיעה.¹⁴⁷ הניסיון של "קו לעובד" לסייע לכ-100 עובדים פלסטינים בשנה בקבלת דמי פגיעה בעבודה, מלמד שקבלת דמי פגיעה לאחר תאונת עבודה הינה משימה בלתי אפשרית לעובד פלסטיני: החל מהעובדה שאין סניף ביטוח לאומי שאליו חופשיים העובדים להגיע; עובר בטפסים בעברית; וכלה באישורים חלקיים של דמי פגיעה ובקשה להמצאת עוד ועוד טפסים. יצוין כי במקרים של צורך בקביעת דרגת נכות לאחר פגיעה בעבודה, מתקשים עובדים פלסטינים להוכיח את נכותם בין היתר בשל מסמכים רפואיים וחוות דעת מקצועיות שיהיו מקובלות על הוועדה הרפואית, שאותם מתקשים העובדים הפלסטינים לממן בעצמם, ואילו עובדים ישראלים מקבלים אותם לרוב מקופות החולים שלהם.

¹⁴⁴. דו"ח מאקרו, עמ' 32, מפנה לנתוני הקואליציה למאבק בתאונות בניין; הנתון לשנת 2016 מקו לעובד

"הקואליציה למאבק בתאונות בניין מדווחת: 48 עובדים נהרגו באתרי הבנייה ב-2016"

<http://www.kavlaoved.org.il/48-הקואליציה-למאבק-בתאונות-בניין-מדווחת>

¹⁴⁵. דו"ח מאקרו עמ' 32, מפנה לנתוני הביטוח הלאומי.

¹⁴⁶. נגה קדמן פגיעה בזכות לטיפול רפואי של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל (2015)

<http://www.kavlaoved.org.il/פל-עובדים-של-הפגיעה-בזכות-לטיפול-רפואי-של-עובדים>

(להלן "קדמן"), עמ' 14.

¹⁴⁷. שם, עמ' 16.

למרות שרוב העובדים הפלסטינים בבניין עובדים בישראל בהיתר ומשלמים דמי ביטוח לאומי וביטוח רפואי ("בול בריאות", שאמור לאפשר טיפול רפואי לעובדים ברשות הפלסטינית; ראו על כספים אלה להלן), הם אינם זכאים למימון טיפול רפואי בישראל.¹⁴⁸ זאת, גם במקרים שבהם יש צורך בטיפול דחוף, למשל בשל התקף לב כשהם בשטח ישראל. עובדים אלה זכאים אמנם לטיפול ראשוני חינוך במקרים של תאונות עבודה, אך לשם כך על המעסיק לציידם במסמך מיוחד – טופס של הביטוח הלאומי למתן טיפול רפואי לנפגע בעבודה (טופס בל/250). למדיניות זו השלכות אפשריות חמורות, הן בשל עיכוב במתן הטיפול, הן בשל האיכות הירודה של הטיפול בגדה בהשוואה לשירותי הרפואה בישראל.¹⁴⁹

כל עוד לא זכה עובד פלסטיני בהכרת הביטוח הלאומי כי אכן נפגע בעבודה, עליו לממן מכיסו את המשך

הטיפול הרפואי, ואת ההחזר יוכל לקבל רק לאחר שהפגיעה תוכר כתאונת עבודה.¹⁵⁰ ההליכים לקבלת החזר הוצאות הטיפול מסורבלים ומקשים על העובדים שנפגעו, שאין להם נגישות למידע, ולא מוסבר להם כיצד לפנות כדי לממש את זכויותיהם.

כספי "בול הבריאות" של העובד הפלסטיני אינם מכסים טיפול רפואי במקרים של פגיעה בעבודה. אם עובד שיפנה לקבלת טיפול רפואי בגדה יספר שנפגע בתאונת עבודה בישראל, הוא יידרש לשלם עבור הטיפול בתקווה שיקבל החזר, אבל אם לא יספר, כדי לזכות בטיפול רפואי חינוך, המסמכים הרפואיים לא יכללו את ציון העובדה שנפצע בתאונת עבודה, ואז לא יוכל לקבל החזר מהביטוח הלאומי.¹⁵¹ רבים אינם יכולים לעמוד בהוצאות הטיפול בלא קבלת החזר מידי, ומשום כך מוותרים על טיפול נחוץ.¹⁵²

חסם נוסף נובע מהמוסדות שהביטוח הלאומי האציל להם את הסמכות לבדוק את הבקשות לקבלת החזר ההוצאות הרפואיות. את הקבלות, בצירוף התעודות הרפואיות המפרטות את הטיפולים שתמורתם שילם העובד, עליו לשלוח אל מדור תאונות עבודה בשירותי בריאות כללית. בדיקת הקבלות ואישורן לתשלום בשירותי בריאות כללית אורך ארבעה עד שישה חודשים. אם אין די בעיכוב זה, הביטוח הלאומי הסמיך חברה פרטית לפקח על עבודת שירותי בריאות כללית בתחום זה, ולאשר או לדחות קבלות שהכללית אישרה לתשלום. הטיפול של חברה זו אורך כחודשיים נוספים. עובדים מגישים קבלות על הוצאותיהם לשירותי בריאות כללית (הליך שידרוש מהם מתווך כלשהו, אם מ"ק לעובד", אם מעורך דין פרטי שיגזור אחוזים בגין הטיפול), ורובם מקבלים לאחר חצי שנה עד שמונה חודשים (ולפעמים אף יותר מזה), אם בכלל, החזרים חלקיים מאוד ובלתי מנומקים. ראוי להדגיש שוב שעובדים פלסטינים אינם זכאים לטיפול חינוך בתקופה שלפני ההכרה בהם כנפגעי תאונת עבודה – על אף הצורך הברור בטיפול ובשיקום בסמוך לתאונה.¹⁵³

¹⁴⁸. שם, עמ' 4.

¹⁴⁹. שם, עמ' 15.

¹⁵⁰. שם, עמ' 16.

¹⁵¹. קדמון, עמ' 18.

¹⁵². שם.

¹⁵³. מכתב מעו"ד מיכל תגר מקו לעובד ועו"ד רוני פלי מהאגודה לזכויות האזרח למר מאיר שפיגלר,

מנכ"ל הביטוח הלאומי, 12.3.2018.

לפחות בתקופות מסוימות, דמי הבריאות ("בול בריאות") שנגבו מהעובדים הפלסטינים במשך עשרות שנים, הוחזקו גם הם בכיס משרד האוצר, וודאי שמעולם לא הוקדשו לטיפול בעובדים הפלסטינים או בבריאותם, חרף בעיות הבריאות הרבות של העובדים הנובעות מהעבודה בישראל, ושפורטו למעלה.¹⁵⁴ נכון לשנת 2014, לפי נתוני דוח המבקר, הוחזקו במשרד האוצר 216 מיליון ש"ח בגין "בול בריאות" – כסף שנגבה מהעובדים כמעין מס נוסף, בלי שירות זכויות בצדו. בהמשך הועבר הכסף או חלקו, לפי הידוע ל"קו לעובד", כאשר עמלה מסוימת ממנו מנוכה בידי משרד האוצר. יצוין כי כספי היטל ההשוואה (הכותרת שניתנה בשנת 1993 לגבייה העודפת לביטוח לאומי, ומתייחסת לפער בין הגבייה מעובדים פלסטינים ומעסיקים לכאורה בגין ביטוח לאומי, אולם בפועל רק חלקה מועבר לביטוח הלאומי), כספים שמגיעים למאות מיליוני שקלים, גם הם נעלמו בכיס האוצר, ואינם משמשים את ייעודם להטבות סוציאליות.¹⁵⁵

חסמים בירוקרטיים

החסמים הבירוקרטיים בפני מימוש זכויותיהם של עובדים פלסטינים הם רבים, והוזכרו בהקשרים שונים בפרק הקודם. חסמים אלו כוללים היעדר שקיפות, היעדר מידע נגיש לעובדים בשפתם (ובמקרים רבים, היעדר מידע בכל שפה שהיא); היעדר דיווח על זכויותיהם בדרכים המקובלות ביחס לעובדים ישראלים (כגון תלוש שכר מלא או דיווח פנסיוני שנתי). חוסר המודעות לזכויות כגון פנסיה, חופשה ודמי מחלה עולה ממקורות שונים.¹⁵⁶

גם עובדים שכבר מנסים לממש את זכויותיהם נתקלים בעיכובים והמתנה ממושכת, בסרבול בירוקרטי, בחוסר שקיפות, בהצבת דרישות בירוקרטיות מכבידות,¹⁵⁷ ובהיעדר הנמקות להחלטות מדור התשלומים, בצורה הנראית שרירותית. את קשיים הרבים במימוש זכויות עובדים פלסטינים ניתן לתאר באמצעות מושג אקדמי: "שלילת זכאות בירוקרטית". מדובר פרקטיקות מינהליות השוללות מהפונים לרשויות את זכויותיהם ומרתיעות אותם מפני דרישה למימוש זכויות אלו.¹⁵⁸

מדור התשלומים הוא מערך בירוקרטי מסורבל, לא שקוף ולא גמיש, ומסיבות שונות הכללים והחובות של מעסיקים משתנים לעתים תוך זמן קצר. התנהלות כזו עשויה לייקר ולהקשות על העסקה, או לכלול הוצאות נוספות שמגולגלות על העובדים. הצורך בוודאות וביציבות ביחס לחובות ולזכויות, ובהתנהלות תקינה של מדור התשלומים עולה גם מהתבטאויותיהם של נציגי המעסיקים.¹⁵⁹

בעת האחרונה, הצטרפו לשלל החסמים חסם משמעותי אחד נוסף: ביום 17.9.2018 נתן בית המשפט העליון פסק דין בעתירה שהגיש "קו לעובד" ביחד עם הארגונים עדאלה והאגודה לזכויות האזרח (בג"ץ 7016/16), כנגד תקנות שכונו בתקשורת "תקנות הבקעה". התקנות הותקנו על ידי שרת המשפטים, איילת שקד, כדי להיאבק בתופעה שאותה כינתה השרה בתקשורת "אינתיפאדת תביעות". תקנות אלה, שנכנסו לתוקף (בלי כל הכנה

¹⁵⁴. דוח מבקר המדינה 165, עמ' 533.

¹⁵⁵. דוח המבקר לעיל, בעמ' 488, 533.

¹⁵⁶. שם עמ' 7, מפנה לבנק ישראל; דו"ח מאקרו עמ' 27.

¹⁵⁷. ר' למשל קדמן, עמ' 15-19.

¹⁵⁸. איל פלג אתגר העוני של המשפט המינהלי (2013), עמ' 259.

¹⁵⁹. שלו, עמ' 44, מפנה לגורביץ (ר' ה"ש 45); ר' גם ברדה, עמ' 96-103.

מראש) בספטמבר 2016, מחייבות רשם או שופט בית הדין לעבודה להורות על הפקדת ערובה של תובע שאינו תושב ישראל, במקרים של תביעה בבית הדין האזורי לעבודה. משמעות הדבר היא, **שעובד פלסטיני שירצה לתבוע מעסיקו בבית הדין האזורי לעבודה יחויב, ברוב המקרים, בהפקדת ערובה בגובה אלפי שקלים, כתנאי לבירור תביעתו.** בשנתיים בהן היא קיימת, גרמה התקנה למחיקת עשרות תביעות בבית הדין לעבודה, רובן של עובדים פלסטינים. ב"ק לעובד" עקבנו אחרי המספרים והזיהוי של העובדים בהפעלת התקנה בשנתה הראשונה, ואלה היו התוצאות: 53% מהתביעות שנמחקו בגלל אי הפקדת ערובה, היו של עובדים פלסטינים (שיעורם של עובדים אלה בכלל הלא-אזרחים שמגישים תביעות בבתי הדין לעבודה, אינו עולה על 20%). עובדים פלסטינים היו גם את הרוב בקרב מי שמעסיקיהם הגישו בקשה להפקדת ערובה, וב-51% מהמקרים הבקשה להפקדת ערובה נגעה לעובד פלסטיני שביקש לתבוע זכויותיו (יתר הבקשות נגעו לעובדים אחרים שאינם אזרחי ישראל). במהלך ארבעת הדיונים שנערכו בבית המשפט העליון במסגרת עתירה זו, נחשפו עוד ועוד פרטים: בין היתר, התברר כי שרת המשפטים התקינה את התקנה בלא בסיס עובדתי ברור, על בסיס תלונות של מעסיקים בלבד, שכולן הגיעו מחקלאים מאזור בקעת הירדן. ראוי לציין כי שיעור העובדים בבקעת הירדן הוא רק 1% מסך העובדים הפלסטינים בישראל, אשר מכולם תמנע התקנה גישה לבתי הדין לעבודה. שרת המשפטים לא בדקה את המציאות בקרב 99% מהעובדים הפלסטינים או מעסיקיהם; היא לא פנתה לארגונים המייצגים עובדים פלסטינים, וגם לא לאיגודי העובדים. במהלך הדיונים התברר כי אפילו מקרב המעסיקים הבודדים שהתלוננו, לא הצביע איש ולו על תביעה אחת של עובד פלסטיני לבית הדין לעבודה, שהתבררה בהליך הוכחות כ"תביעת סרק" – תופעה שלמאבק בה נועדה התקנה. למרות כל אלה, בית המשפט העליון דחה את העתירה, וקבע כי "אכן, התקנה משנה את ברירת המחל בהחלט ערובה על תובעים שאינם תושבי ישראל, ובמובן זה – כפי שמודה גם המדינה – טומנת בחובה פגיעה מסוימת בזכות הגישה לערכאות. אלא שפגיעה זו הריהי מידתית וסבירה". עוד מכשול ביורוקרטי משמעותי אושר בבית המשפט העליון, ועוד חסם לדרכם של העובדים הפלסטינים לזכויות המגן שלהם, קיבל גושפנקא משפטית.¹⁶⁰

ניצול של עובדים על ידי מעסיקים ומתווכים הוא לא רק תופעה פרטית. הוא מתרחש בתוך הקשר של מדיניות ופרקטיקה ממשלתית. כך ביצירת מערך מסורבל המקשה אף על מעסיקים בעלי רצון טוב לעמוד במלוא חובותיהם, ומקל על מעסיקים נצלנים להתחמק מתשלומים לפי החוק. כך בכבילת עובדים למעסיקים. כך בהעמדת חסמים בפני מימוש זכויות בסיסיות כמו קבלת גמלאות והחזר הוצאות רפואיות למי שנפגעו בעבודה. כך בהעמדת חסמים בפני גישה לבתי הדין לעבודה.

¹⁶⁰. ביקורת נמתחה על פסק דין זה, בין היתר בידי אדם שנער, "איילת שקד מוחקת זכויות אדם בעזרת ביורוקרטיה",

בדוח זה נגענו בקצרה במכלול ההיבטים הנוגעים להעסקת עובדים פלסטינים בישראל. מגמות של משטור, גזל, ושלילת זכויות יסוד מהוות את הבסיס להעסקת עובדים פלסטינים לישראל. ביקורת על התשתית שנועדה בראשיתה להגנה על העובדים הללו, ונהפכה לגוף בלתי מתפקד שצובר כספים שמקורם בזכויות הסוציאליות של העובדים, זוכה לתגובה ממשלתית אחת: התנערות מוחלטת מאחריות על זכויות העבודה של העובדים הפלסטינים, ומהמחדלים שנגרמו לזכויות אלה כתוצאה מהתפקוד הלקוי.

בשנים האחרונות נראו מספר שיפורים במודל ההעסקה של עובדים פלסטינים, אך שיפורים אלו מוגבלים. החלטות חיוביות – בראשן הפסקת הכבילה למעסיק, אולם גם שיפוץ והרחבת המעברים – אינן מיושמות ומעוכבות שוב ושוב, ובמקביל מוגדלות המכסות לעבודה בענף המסוכן בישראל, ענף הבניין, ולעבודה הכוללת לינה ומונעת מהעובדים חירות בסיסית.

לסיכום, ריכזנו את עיקרי השינויים מן השנתיים החולפות:

- **הגדלת המכסות:** החלה בשנים האחרונות ומתבטאת בשטח.
- **מי תומך? גורמי הביטחון – מתאם פעולות הממשלה בשטחים, המינהל האזרחי, שב"כ, משרד הביטחון.**¹⁶¹
- **שיפוץ והרחבת המעברים:** הוכרזה התכנית, נראה שיש פער בין העלות ובין התקציב שהוקצה לכך בינתיים.
- **מי תומך? משרדי הביטחון והאוצר.**
- **מתן היתרים לעובד וביטול ההסדר הכובל למעסיק:** הוכרז רשמית, טרם יושם ואין תכנית ברורה ומפורטת ליישומו.
- **מי תומך? צוות שהוקם בנושא; הממשלה שאישרה את ההמלצות; ארגוני עובדים.**
- **חברות כוח אדם היו מעדיפות מודל שונה, ככל הנראה העסקה באמצעות תאגידים, בדומה להעסקת מהגרי עבודה בענף. מודל זה ככל הנראה זוכה גם בתמיכת רשות האוכלוסין וההגירה.**¹⁶²
- **מהדיווח באתר "הארץ" עולה כי בעוד שהאוצר תומך בשינוי, אחת הסיבות לעיכוב במעבר למנגנון העסקה חדש, ביטול הכבילה ותשלום הזכויות באופן מקוון היא "חוסר התלהבות" משינוי זה במערכת הביטחון. לעומת זאת, המינהל האזרחי מסר לעיתון כי הוא זה שהגה את המודל החדש ומקדם אותו במסגרת פעילות הצוות.**¹⁶³
- **סגירת מדור התשלומים:** הוכרזה כוונה, השינוי טרם יושם ואין תכנית ברורה ומפורטת ליישומו.
- **מי תומך? האוצר.**
- **תשלום פנסיה ודמי מחלה:** הוכרזה כוונה לשנות את ההסדרים הקיימים, יש בעיות גם במודל החדש ולא בטוח מה ההסדר החדש ומתי ייושם.
- **מי תומך? לפי הודעות המדינה לבג"ץ נראה שאין מחלוקת על הצורך בתיקון המנגנון, אלא שהיקף השינוי ומועדו אינם ברורים.**

¹⁶¹. ר' בין היתר: זקן, שם.

¹⁶². ז'נאן בסול "ועדה בין משרדית בוחנת מודלים חדשים של העסקת העובדים הפלסטינים" דה מרקר 31.5.2016

<https://www.themarker.com/career/1.2961380>

¹⁶³. אור קשתי "האוצר: פועלים פלסטינים מנוצלים בשיטתיות ומשלמים אלפי שקלים כדי לעבוד" הארץ 21.7.2017

המלצות עיקריות למשרדי הממשלה

- **ביטול הכבילה** ומעבר למתן היתר לעובד שמאפשר מעבר בין מעסיקים בענף, בלא הגבלה – מודל שקרוב יותר לשוק חופשי; או הסדר של "כבילה ענפית" – היתר לעבוד אצל כל מעסיק המחזיק היתר להעסיק עובדים בענף הבניין.
- **הגדלת הפיקוח** על תשלום השכר והזכויות הנלוות, תנאי העבודה, החשש מתיווך וסחר בהיתרים, ובטיחות בענף הבניין.
- **שיפור בהסדרי תנועת עובדים מהגדה לישראל**. צמצום זמן ההמתנה, ניהול המעברים בדרך שתאפשר תנועה מהירה, ובחינת האפשרות ליצור מסלול מיוחד לעובדים קבועים.
- **מנגנון שמקל בהעסקת עובדים לתקופה ממושכת** יכול להתבסס על הטבות בירוקרטיות, או פרקטיות מהסוג שנעשה בו שימוש בעולם בהקשרים שונים כדי לעודד מעסיקים "טובים"; כגון הקלה במכרזים, הפחתת היטלים ועוד.
- **שינויים יסודיים במדור התשלומים**, שינויים יסודיים ועמוקים במדור התשלומים, שיהפכו אותו לגורם מקצועי מתפקד, וימנעו ניצול לרעה של מנגנון שתכליתו היתה הגנה על עובדים, והפיכתו לכלי לגזילתם.
- **צמצום חסמים בירוקרטיים והנגשת המידע**. פרסום כלל הנהלים וההנחיות הרלוונטיים בערבית; הנגשה לשונית (התאמת הפרסום לעובדים בענפים הדורשים מיומנות נמוכה); הפחתת דרישות בירוקרטיות מכבידות. חיוב כל רשות לקבל מרשויות המדינה האחרות מידע רלוונטי המצוי ברשותן לטיפול בבקשות עובדים ובלי להכביד עליהם.
- **הנגשת טיפול רפואי בישראל** במצבים של עובדים שנפגעו בישראל בתאונות עבודה.
- **העברת הסכומים שנגבו לאורך השנים למימוש המטרות שלשמן נגבו**: רווחה ובריאות של עובדים פלסטינים בישראל.



