



מכון ירושלים לחקר ישראל

שילוב תעסוקתי במציאות נפוצה

תושבי מזרח-ירושלים בשוק העבודה העירוני

מריק שטרן

חברי הוועד המנהל מכון ירושלים לחקר ישראל

דן הלפרין, יו"ר

אברהם אשרי

דוד ברודט

פרופ' חנוך גוטפרוינד

רענן דינור

פרופ' סרג'יו דלה-פרגולה

ד"ר אריאל הלפרין

רות חשין

סלי מרידור

פרופ' אילן סלומון

גיל ריבוש

דינה רצ'בסקי

ד"ר אהוד שפירא

ד"ר עמנואל שרון

מנהל המכון: מאיר קראוס

פרסומי המכון רואים אור

בתמיכת הקרן לירושלים

מכון ירושלים לחקר ישראל

שילוב תעסוקתי במציאות נפוצה

תושבי מזרח-ירושלים בשוק העבודה העירוני

מריק שטרן

2015

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 449

שילוב תעסוקתי במציאות נפיצה
תושבי מזרח-ירושלים בשוק העבודה העירוני

מריק שטרן

עריכת לשון: שלמה ארד
הבאה לדפוס: חמוטל אפל
עימוד: אסתי ביהם

© 2015, מכון ירושלים לחקר ישראל
בית חי אלישר
רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

© 2015, The Jerusalem Institute for Israel Studies
The Hay Elyachar House
20 Radak St. 9218604 Jerusalem

<http://www.jiis.org>
<http://www.jiis.org.il>
E-mail: machon@jiis.org.il

על המחבר

מריק שטרן הוא חוקר במכון ירושלים לחקר ישראל ודוקטורנט במחלקה לפוליטיקה וממשל באוניברסיטת בן-גוריון. הוא מתמקד בחקר היחסים בין יהודים לערבים בירושלים ובניתוח מרחבי מפגש ואינטראקציה בין קהילות יריבות בערים מעורבות ומחולקות. חי בירושלים, עם אשתו חיה ובנו מיכאל.

תודות

המחבר מודה לאחמד אסמר, שותפו למחקר, על הסיוע, ההכוונה, החיבור עם מרואיינים ומידע מעמיק ורלוונטי מן השטח.

תודה לדפנה שמר ממכון ירושלים לחקר ישראל על הכנת המפות המצוינות ועל תמיכה משמעותית בעיבוד הנתונים.

תודה לרפאלה כהן ומרק רוזנברג מן המנהל למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי על שיתוף הפעולה באספקה ועיבוד נתונים גולמיים.

תודה ליהושוע בירוטקר, דני גבעון וחגי אנטלר מצוות תכנית האב לתחבורה בירושלים, אשר סיפקו נתונים למחקר זה וליוו את תהליך הניתוח והעיבוד.

תודה לצוות מכון ירושלים לחקר ישראל על הסיוע הרעיוני והתמיכה המחקרית.

תוכן העניינים

9	תקציר
11	הקדמה
14	מסד הנתונים
16	מונחים וסמנטיקה
17	פרק 1. שילוב כלכלי ותעסוקתי של תושבי מזרח-ירושלים, 2015-1967
17	תקופה ראשונה: איחוד ירושלים, 1987-1967
19	תקופה שנייה: האינתיפאדה הראשונה, 1993-1987
20	תקופה שלישית: תקופת אוסלו, 2000-1993
20	תקופה רביעית: האינתיפאדה השנייה, 2005-2000
21	תקופה חמישית: לאחר האינתיפאדה השנייה, 2015-2005
23	פרק 2. תעסוקת תושבי מזרח-ירושלים: תמונת-מצב, מאפיינים ומגמות
23	כוח העבודה במזרח-ירושלים
23	פערי-שכר
24	מספר השכירים
25	ענפי-כלכלה ומשלחי-יד
29	הבדלים מגדריים
33	פרק 3. בין מזרח למערב – מרחבי התעסוקה של תושבי מזרח ירושלים
36	עובדים ערבים בירושלים – פרופיל המועסקים בשני חלקי העיר
39	מרחבי התעסוקה המעורבים
45	סיכום
47	מקורות

רשימת טבלאות

- טבלה 1 – אזורי-עבודה עיקריים, לפי שיעור העובדים היהודים והערבים תושבי-ירושלים.....39

רשימת תרשימים

- תרשים 1 – ערבים בכוח העבודה בירושלים, 1995-2013, נתוני הלמ"ס (באלפים).....22
- תרשים 2 – שכר ממוצע של מועסקים בירושלים בשנים 2002-2012, לפי אוכלוסייה (נתוני הביטוח הלאומי).....24
- תרשים 3 – מספר השכירים תושבי-ירושלים בשנים 2006-2012, לפי אוכלוסייה (נתוני הביטוח הלאומי).....25
- תרשים 4 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי שיעורם היחסי בענפי-כלכלה נבחרים, 2012 (נתוני הביטוח הלאומי).....27
- תרשים 5 – מועסקים תושבי-ירושלים לפי ענפי-כלכלה נבחרים וקבוצת-אוכלוסייה, 2013 (נתוני הלמ"ס).....28
- תרשים 6 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים העובדים בירושלים, לפי משלח-יד, 2010-2011 (מתוך סקר הרגלי-נסיעות, תכנית-אב לתחבורה).....28
- תרשים 7 – תושבי מזרח-ירושלים לפי ענפי-כלכלה – השוואה בין שלוש תקופות (נתוני הלמ"ס).....29
- תרשים 8 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי ענפי-כלכלה נבחרים ומגדר, 2013 (נתוני הלמ"ס).....30
- תרשים 9 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי משלח-יד ומגדר, 2013 (נתוני הלמ"ס).....31
- תרשים 10 – ערבים בכוח העבודה בירושלים בגילאי 25-54, לפי השכלה ומגדר, 2013 (נתוני הלמ"ס).....32
- תרשים 11 – ערבים תושבי-ירושלים לפי מרחבי-תעסוקה, 2010-2011.....34
- תרשים 12 – יהודים תושבי-ירושלים לפי מרחבי-תעסוקה, 2010-2011.....34
- תרשים 13 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי שיעורם היחסי באזורי-תעסוקה עיקריים במזרח העיר, 2010-2011.....35
- תרשים 14 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי שיעורם היחסי באזורי-תעסוקה עיקריים במערב העיר, 2010-2011.....35

36.....	2011-2010 מרכזיים,	תרשים 15 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי מרחב-עבודה וענפי-עבודה
37.....	2011-2010	תרשים 16 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי מגדר ומרחב-עבודה,
38.....	2011-2010	תרשים 17 – מועסקים ערבים, לפי מרחב-עבודה והשכלה,
38.....	2011-2010	תרשים 18 – מועסקים ערבים, לפי מרחב-עבודה וגיל,

רשימת מפות

42.....	2011-2010	מפה 1 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי אזורי-תעסוקה בעיר,
43.....	2011-2010	מפה 2 – מועסקים יהודים תושבי-ירושלים, לפי אזורי-תעסוקה בעיר,
44.....	2011-2010	מפה 3 – מרחבי-עבודה משותפים ליהודים ולערבים בירושלים,

תקציר

מאז האינתיפאדה השנייה, וביתר שאת לאחר סיום בניית גדר ההפרדה בירושלים, גברה תלותם של הפלסטינים תושבי מזרח-ירושלים בשוק התעסוקה הישראלי. בשנת 2011 הועסקה כמחצית מכוח העבודה של ערביי מזרח-ירושלים במגזר היהודי, במערב-ירושלים או בערים אחרות בישראל. אולם תלות תעסוקתית וכלכלית זו אינה חד-כיוונית. ריכוזם הבולט של תושבי מזרח העיר במספר ענפי כלכלה, כגון תיירות, בנייה, תעשייה ורפואה, יוצר גם תלות בכוח העבודה הערבי המועסק בענפים אלה. גל הטרור הנוכחי (אוקטובר 2015) אשר מתרחש בעיקרו בירושלים ומבוצע על ידי תושבי מזרח העיר, יוצר מתיחות וקושי רב במקומות העבודה המעורבים בעיר. המציאות הנוכחית מדגישה את הצורך באיסוף וריכוז המידע על דפוסי התעסוקה של תושבי מזרח ירושלים ואופן שילובם במרחב הכלל-עירוני.

מן הנתונים עולה כי מאז 1967 ועד היום השתנו יחסי הגומלין בין יהודים לערבים בשוק התעסוקה המקומי אך במעט. במרבית ענפי הכלכלה קיימת עדיין היררכיה ברורה בין יהודים לערבים בדרגי העבודה ובגובה ההכנסה. יחד עם זאת, בעשור האחרון ניכרת מגמה מתונה של עלייה בסולם התעסוקתי בענפים מסוימים לדרגי-ביניים ולניהול זוטא בקרב מיעוט מקרב העובדים הערבים. אולם שיעורם היחסי של עובדי מזרח העיר במספר ענפים הופך כוח-עבודה זה למכריע בגודלו ובחשיבותו לכלכלת העיר. כך, למשל, העובדים ממזרח-ירושלים מהווים 66% מקרב המועסקים בענף הבנייה, 52% בענף התחבורה, 32% בענף התעשייה ו-20% בענף הבריאות והרווחה. לעומת זאת יש לתושבי מזרח העיר ייצוג חסר בענפי כלכלה מתקדמים, כמו במגזר הציבורי (12%) או בשירותים הפיננסיים (5%).

מטרת מסמך זה היא לספק תשתית-נתונים עובדתית שתתאר את שוק העבודה של תושבי מזרח-ירושלים בכללותו, תוך שימת דגש על התפרסותם ואופן שילובם בכלכלת העיר. המסמך מתאר ומנתח את מידת התלות הכלכלית והתעסוקתית בין יהודים וערבים תושבי ירושלים ומאגד נתונים ופרשנות שיהוו מסד למחקר עתידי מקיף העוסק במרחב-עבודה משותפים ליהודים וערבים בירושלים (יפורסם בתחילת 2016). מקור הנתונים מבוסס בעיקרו על בסיסי-מידע רשמיים של רשויות ממלכתיות, כגון הלמ"ס והביטוח הלאומי, ועל ראיונות עם מעסיקים, מומחים וקובעי-מדיניות בתחום התעסוקה בירושלים.

מסקנות המסמך קובעות שקיימת תלות הדדית בין כוח העבודה ממזרח-ירושלים לבין ענפי כלכלה ותעשייה מרכזיים במערב העיר. לתושבי מזרח-ירושלים יש תפקיד מרכזי בכלכלת העיר, כעובדים מקצועיים ובלתי-מקצועיים במגוון רחב של ענפים. המסקנות מצביעות על הצורך לגבש מדיניות תעסוקתית מרחבית אשר תסייע לתושבי מזרח העיר בשילוב ובהתקדמות במקומות העבודה הקיימים במגזר היהודי. הסרת 'תקרת הזכוכית' החוסמת את התקדמותם של העובדים ממזרח העיר, וחיזוק המסגרות שנועדו להכוונה תעסוקתית ממוקדת, עשויים לשפר את האפשרויות התעסוקתיות העומדות בפניהם, למתן את המתחים הקיימים כיום בין העובדים משני צדי העיר ולצמצם את התסכול במזרח-ירושלים.

הקדמה

בנובמבר 2014 התפטרו 27 נהגים ערבים, תושבי מזרח-ירושלים, מעבודתם ב'אגד'. צעד זה בא במחאה על מעשי-אלימות תכופים שנקטו נגדם נוסעים יהודים בחלקה המערבי של העיר (חסון, 2014). באותה עת מחו גם נהגי המוניות ממזרח העיר, בטענה כי פרנסתם נפגעה באופן דרמטי מסירובם של נוסעים יהודים להשתמש בשירותיהם (שמיל, 2015). היות שהנהגים תושבי מזרח העיר הם כמחצית מכלל הנהגים המשרתים נוסעים בירושלים, השפיעה מחאתם על זמינות התחבורה הציבורית בעיר ושיבשה אותה למשך מספר ימים. תופעות אלו משקפות את הסתירה המתמדת בין האינטגרציה המרחבית והתעסוקתית של תושבים ערבים בחלקה המערבי של ירושלים, לבין היחסים הטעוניים והמורכבים שנוצרו בין שתי האוכלוסיות מאז פרוץ האירועים האלימים של קיץ 2014.

ביולי-אוגוסט 2014 נסחפה ירושלים למערבולת של אירועי אלימות על רקע אתני-לאומי. המתרחשות הגוברת סביב עליית יהודים להר הבית וחטיפתו ורציחתו של הנער הפלסטיני מוחמד אבו-חדיר משועפאט, הביאו לגל של הפגנות ואירועי אלימות חסרי תקדים מאז אירועי אוקטובר 2000. מחאת הצעירים הפלסטינים נבעה לא רק מסיבות לאומיות, אתניות או דתיות, אלא גם על רקע תסכול מתמשך מהזנחה וקיפוח של שכונות מזרח-ירושלים מאז 1967 ועד היום (רמון ולהרס, 2014). במסגרת המחאה, שאף כונתה 'האינתיפאדה הירושלמית', הפרו צעירים משכונות מזרח ירושלים את הסדר, התפרעו מול ריכוזי אוכלוסייה יהודית בתוך השכונות הערביות והשכונות היהודיות שבמזרח העיר והתעמתו עם כוחות הביטחון הישראליים. בחודש יולי בלבד התרחשו כ-360 אירועים אלימים, במהלכם נהרגו שני צעירים פלסטינים ונעצרו כ-700, רובם קטינים. האלימות זלגה גם לקו התפר ולשכונות יהודיות במערב העיר. עד סוף שנת 2014 ביצעו ערבים ממזרח העיר שלושה פיגועי דריסה על ציר מס' 1 ופיגוע רצחני בבית-כנסת בשכונת הר-נוף, בהם נהרגו 10 יהודים ונפצעו עשרות. במערב העיר, מעברו השני של המתרס, התרחשו, בתדירות כמעט יום-יומית, מעשי אלימות מילוליים או פיזיים של צעירים יהודים כלפי עובדים ועוברי-אורח ערבים במרכז העיר, בשכונות הצפוניות וברכבת הקלה. ארגון 'להב"ה', הפועל למניעת התבוללות והעסקת עובדים ערבים בעיר, החל לארגן הפגנות לאומניות במרכז העיר ולחלק חומרי-הסברה. לטענת עמותת 'עיר עמים' התרחשו במחצית השנייה של שנת 2014, 94 אירועי אלימות של יהודים נגד תושבי מזרח-ירושלים (גירופי, 2015). בחודשים אלה שבה ירושלים למצב שפונה 'גאוגרפיה של פחד' (Shirlow, 2001). החשש מטרור או מעימות עם כוחות הביטחון, יחד עם הימנעות מודעת, הביאו לכך שכל מגזר הצטמצם מחדש בגבולות ברורים ובטריטוריות נבדלות.

אולם המרחב העירוני והמבנה הכלכלי של העיר אינו מאפשר הבדלות מרחבית ארוכת-טווח בין האוכלוסיות החיות בו. התבססות השלטון הישראלי במזרח-ירושלים מאז 1967 בתנאים של אי-שוויון גובר בתנאי החיים ובגישה למשאבים, יצרה תלות כלכלית ותעסוקתית בין שני חלקי העיר תוך עירוב גובר בין האוכלוסיות במרכזי התעסוקה שבמערב העיר. בעשור האחרון התחזקה תופעה זו ביתר-שאת, על רקע השקט הביטחוני 'היחסי' ששרר בעיר מאז דעיכת האינתיפאדה השנייה. פרט לאירועים בודדים, עבר עשור זה ללא פיגועים גדולים וללא התנגשויות על רקע לאומי או דתי. בתקופה זו נהנו תושבי מערב-ירושלים משקט ביטחוני ומפיתוח מרשים בתשתיות התרבות, הפנאי והמסחר. לעומת זאת העמיקו בתקופה זו תהליכי השחיקה וההזנחה של התשתיות הפיזיות, הכלכליות והקהילתיות במזרח העיר. בעקבות הסכמי אוסלו עברה רוב הפעילות הפוליטית הפלסטינית לרמאללה ובמהלך האינתיפאדה השנייה סגרה ממשלת-ישראל את המוסדות הערביים שנתרו בעיר (ה'אורינט-האוס' ולשכת המסחר הפלסטינית). כתוצאה מכך עברו מוקדי הכוח הכלכליים הפלסטיניים לרמאללה, על חשבון מזרח-ירושלים (כהן, 2007; UNCTAD, 2013).¹ בנוסף לכך, הקמת גדר ההפרדה בשנת 2005, שנועדה לחזק את ביטחונם של התושבים במערב העיר, יצרה זעזועים נוספים במרקם החיים של תושבי מזרח העיר הערבים, תוך פגיעה אנושה בחופש התנועה, בזכות הקניין ובמרחב האפשרויות הכלכליות והתעסוקתיות שלהם (קמחי, 2006). הקמת הגדר הביאה גם, ככל הנראה, להגירת פלסטינים שנתרו מחוץ לגדר, או שעזבו זמנית את ירושלים – חזרה אל תוך העיר, כדי שלא לאבד את מעמד התושבות שלהם. מאידך גיסא, בעקבות הניתוק הפיזי הגובר מן הגדה המערבית ומחוסר אפשרויות תעסוקתיות וכלכליות במזרח-ירושלים, נמשכה ואף גברה תלותם של תושבי מזרח-ירושלים במקורות התעסוקה במגזר היהודי.

מאמר זה הוא מסמך מקדים למחקר מקיף העוסק במרחב-עבודה משותפים ליהודים וערבים בירושלים. הוא מבוסס, בעיקרו, על נתוני סטטיסטיקה ישראלים ועל ראיונות עם מספר מעסיקים וקובעי-מדיניות בתחום התעסוקה במערב-ירושלים. המסמך בוחן את שוק התעסוקה של ערביי מזרח-ירושלים בקונטקסט של המרחב הישראלי ובהקשר המידי של המרחב העירוני המשותף לשני חלקי העיר. מטרתו היא לספק תשתית נתונים עובדתית שתתאר את שוק העבודה של תושבי מזרח-ירושלים בכללותו, תוך שימת דגש על ההתפרסות המרחבית ועל אופי המועסקים ואפיון תעסוקתם במזרח ובמערב העיר.

¹ בשנת 2013 פרסם האו"ם דוח המנתח את כלכלת מזרח-ירושלים ומתבסס בעיקרו על נתוני הלשכה הפלסטינית לסטטיסטיקה (UNCTAD, 2013). הדוח עסק בממדי העוני ובכשלים הכלכליים של מזרח העיר בהקשר של השליטה הישראלית, תוך שימת דגש על מעמדה הכלכלי של מזרח-ירושלים במרחב הגדה המערבית.

הנתונים יאפשרו להבין את מידת התלות הכלכלית והתעסוקתית בין שני חלקי העיר וכיצד יחסי-גומלין אלה מעצבים את היחסים בין האוכלוסיות ואת צביונה האתנו-לאומי של ירושלים לשנים הבאות.

הפרק הראשון כולל סקירה היסטורית של הזיקות התעסוקתיות בין שתי האוכלוסיות בירושלים מאז 1967 ועד 2013. הפרק מראה כי יחסי הגומלין בשוק התעסוקה כמעט שלא השתנו בפרק זמן זה וערביי מזרח העיר נמצאים עדיין בתחתית הפירמידה של שוק התעסוקה המקומי. הפרק השני מציג נתונים עדכניים על דפוסי התעסוקה של ערביי מזרח-ירושלים בשנת 2013 ואפיוניו מבחינת ענפי העבודה, משלחי היד, המגדר והגיל. הפרק השלישי מביא, לראשונה, נתונים עדכניים על התפרוסת המרחבית של כוח העבודה המזרח-ירושלמי במרחב העירוני ומחוצה לו ואת פרופיל העובדים הערבים המועסקים במערב-ירושלים. לפי ממצאי פרק זה, נכון לשנת 2011 הועסקו כ-38% מכוח העבודה של תושבי מזרח-ירושלים במערב העיר, מרביתם בעבודות-כפיים ('צווארון כחול') או שירותים, ותפסו למעשה את עיקר העבודות הבסיסיות. הפרק מדגיש את יחסי התלות התעסוקתיים שנוצרו בין שתי האוכלוסיות, תוך שמירה על יחסי-כוח בלתי-שוויוניים ומתאר את 'תקרת הזכוכית' המכסה יחסי-גומלין אלה.

מסד הנתונים

קיים קושי משמעותי באיסוף נתונים סטטיסטיים מהימנים על תושבי מזרח-ירושלים. כמעט 50 שנה של חיים תחת שלטון ישראלי, יצרו חשדנות ורתיעה משיתוף-פעולה עם סוקרים ועם חוקרים ישראלים. הנסקרים מסרבים לשתף-פעולה והתשובות המסופקות נועדו, לעתים, לרצות את דעתו של השומע. גם מקורות-מידע פורמליים, כדוגמת רישומי הביטוח הלאומי, לוקים בחלקיות ובהיעדר מידע בתחומי הכלכלה והתעסוקה, שנובעים מחוסר רצון לשתף-פעולה עם גופים ישראליים. נוסף על כך, סקרי השטח המבוססים על מפגש ישיר בין הסוקרים לבין אוכלוסיית המחקר, אינם כוללים, מטעמי-ביטחון שכונות שלמות המצויות מחוץ לגדר הפרדה. לכן יש לנקוט זהירות כשמתייחסים לנתוני הסקרים המתבצעים בקרב הציבור הפלסטיני בירושלים, מאחר שהם מציגים רק תמונה חלקית.

כדי להתמודד עם המגבלות, מסמך זה מתבסס על הצלבה בין שלושה מקורות-מידע:

נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר גבייה ורישום בירושלים משנת 2002-2012

המוסד לביטוח לאומי סיפק, במיוחד למחקר זה, נתונים וחתיכים על תיקי מועסקים ומעסיקים בסניפים בירושלים – 'מזרח-ירושלים' ו'ירושלים'. נתונים אלה נוגעים רק לעובדים שדיווחו בפועל על תעסוקתם לרשויות המס, אך מאפשרים מבט נוסף על החלוקה הענפית של עבודת תושבי מזרח ירושלים בירושלים, על שכן ממוצע ועל שינויים ותהליכים ברישום ובגבייה לאורך העשור האחרון. מסד הנתונים משנת 2012 מתייחס ל-64,753 מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, המהווים 25.4% מכלל המועסקים בעיר.

סקרי כוח-אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1999-2013

דגימת סקר הלמ"ס במזרח-ירושלים בשנת 2013 כללה 1,892 מרואיינים, אשר רק 662 מהם הצהירו כי הם מועסקים.

סקר הרגלי-נסיעות – תכנית-אב לתחבורה 2010-2011

במסגרת איסוף המידע לקראת תכנון מחודש של התחבורה הציבורית והפרטית בירושלים, ביצעו צוותים של 'תכנית האב לתחבורה ירושלים', סקר מקיף ביותר על

הרגלי-נסיעות. הסקר בוצע בין ינואר 2010 ליוני 2011 ואסף מידע על פעילותם היומית של 21,125 תושבים בירושלים (כ-4% מכלל האוכלוסייה). הוא בחן את הרגלי הנסיעה של התושבים הנסקרים באמצעות מכשירי גיי.פי.אס שניתנו להם ובאמצעות תיעוד וקטלוג מידע שנאסף על ידי סוקרים מקצועיים. הנסקרים סיפקו מידע על פעילותם המרחבית לאורך יממה, תוך הפרדה בין מרחבי-עבודה, לימודים, צריכה, פנאי ובית. במזרח-ירושלים נאסף מידע אודות 6,582 תושבים ערבים בני כל הגילים. 1,665 מהם הגדירו עצמם מועסקים וסיפקו נתונים על ענף-עבודתם, משלח-ידם וכתובת מקום העבודה.² ניתוח המידע על תושבי מזרח העיר בהקשרים מרחביים, מפורסם לראשונה במסמך זה. החיסרון העיקרי של סקר זה, הוא שנכללו בו רק תושבים ערבים החיים בתחומי גדר ההפרדה והוא לא כלל כ-80 אלף תושבים החיים כיום מחוץ לתחום.³ בנוסף, מרבית תושבי מזרח-ירושלים העובדים בגדה המערבית נמנעו כנראה מלשאת מכשירי גיי.פי.אס, ומשום כך ייצוגם בסקר מצומצם.

² למעשה דיווחו רק 1,279 על מקום-עבודה קבוע.

³ מסתמך על הערכות.

מונחים וסמנטיקה

מזרח מול מערב

לאור הפריסה הטריטוריאלית של שכונות יהודיות שנבנו מאז 1967 והחוצה את הקו הירוק, השימוש בהגדרות 'מזרח-ירושלים' או 'מערב-ירושלים' במסמך זה אינו מבטא את החלוקה הגאופוליטית המקובלת, אלא מייצג טריטוריות מובחנות דמוגרפית. לפיכך השימוש במונחים 'מזרח' או 'מערב' בפרק זה נעשה במשמעות הבאה:

מזרח-ירושלים – שכונות ומרכזים מסחריים ערביים משני עברי הקו הירוק בירושלים. מונח זה כולל את כל השכונות והכפרים הערביים, בית-צפפה, העיר העתיקה (פרט לרובע היהודי) והמע"ר הערבי.

אזורים ישראליים במזרח-ירושלים – שכונות שהוקמו במזרח-ירושלים לאחר 1967, כולל אזור התעשייה עטרות.

מערב-ירושלים – השטחים העירוניים שבתחומי 'הקו הירוק'.

ערבים לעומת פלסטינים

הגדרת זהותם הקולקטיבית של קבוצות האוכלוסייה השונות בירושלים, היא אתגר אקדמי ופוליטי מורכב. רובם המוחלט של תושבי מזרח-ירושלים אינם אזרחים ישראלים והם מגדירים עצמם, על פי רוב, 'פלסטינים'; בין אם הם נוצרים, מוסלמים, אזרחי-ירדן או חסרי-אזרחות. קבוצה זו מוגדרת כך גם בכתבי-עת אקדמיים ובעיתונות הבין-לאומית. יחד עם זאת, הגדרה זו עשויה ליצור בלבול אצל קוראים ישראלים בשל הגדרתם הרווחת של תושבי הגדה המערבית ורצועת-עזה כ'פלסטינים'. כמו כן, הגדרה זו דורשת הגדרה לעומתית של האוכלוסייה היהודית כ'ישראלים', הגדרה המחמיצה את העובדה שבירושלים חיה קבוצה גדולה של ערבים בעלי אזרחות ישראלית – אזרחים מלידה או מתאזרחים. לפיכך מעתה נשתמש במונח 'תושבי מזרח-ירושלים', או 'ערבים תושבי-ירושלים', להבדיל מ'יהודים תושבי-ירושלים', ואין בכך כדי להמעיט בזהותה הפלסטינית של האוכלוסייה הערבית בעיר או לבטלה.

פרק 1. שילוב כלכלי ותעסוקתי של תושבי מזרח-ירושלים, 1967-2015

מאז 1967 ואילך חיות בירושלים שתי קהילות לאומיות גדולות במציאות דו-קוטבית. מחד גיסא מגמות תקופתיות של שילוב מרחבי וכלכלי בתוך מרחב עירוני אחד, ומאידך גיסא אלימות, הקצנה ובידול חברתי ותרבותי גובר. יהודים וערבים עובדים יחד במערב-ירושלים, קונים אלה לצד אלה בקניונים ובשווקים ומבלים גם את זמנם בפארקים ומרחבים ציבוריים, אבל גרים על פי רוב בשכונות נפרדות, ממעטים ליצור קשרים חברתיים ונמנעים משיתופי-פעולה רשמיים ברמה המוסדית או האזרחית.

כמעט 50 שנה חלפו מאז איחודה המרחבי של ירושלים, ונשאלת השאלה כיצד התפתחו בתקופה זו דפוסי השילוב הכלכלי והתעסוקתי של יהודים וערבים בעיר במספר תת-תקופות גאופוליטיות. האם השתנה מקומם של תושבי מזרח-ירושלים בפירמידה התעסוקתית והכלכלית בעיר והאם השתנו יחסי הכוח הכלכליים-פוליטיים במשך תקופה ארוכה זו.

תקופה ראשונה: איחוד ירושלים, 1967-1987

שורשי דפוס היחסים הכלכליים-תעסוקתיים השוררים כיום בין יהודים לערבים בירושלים טמונים במפגש בין שתי הכלכלות בעקבות איחוד העיר ב-1967.

במפגש הראשוני בין שתי הקהילות היתה למגזר היהודי עדיפות כלכלית, פוליטית ודמוגרפית מכרעת על המגזר הערבי ויחסים אלה קבעו את האופן בו השתלבו שתי האוכלוסיות זו בכלכלתה של זו. בין השנים 1949 ל-1967 הושקעו בירושלים הישראלית משאבים ממשלתיים רבים, שסיפקו תעסוקה משמעותית לתושבי מערב העיר במגזר הציבורי, לצד הכלכלה הפרטית המקומית וענפי החינוך והתעשייה שפעלו בעיר. התעסוקה במגזר הציבורי היא מגוונת ומתאפיינת ברמות-שכר גבוהות-יחסית. ירושלים הירדנית הוזנחה לעומת זאת על ידי השלטונות הירדניים כדי לחזק את מעמדה של עמאן הבירה, וכלכלתה התבססה בעיקר על תיירות ערבית ומוסלמית. ירושלים הירדנית סבלה מאבטלה גבוהה (רק 33% השתתפו בכוח העבודה) ומהגירה שלילית רחבה. בשנת 1967 עמדו פערי ההכנסה בין שתי האוכלוסיות ביחס של 1 ל-4 לטובת תושבי ירושלים הישראלית. לאחר איחוד העיר היו ערביי מזרח העיר 26% מאוכלוסיית ירושלים כולה, אך תפסו רק 16% בכוח העבודה הכללי והכנסתם הכוללת הגיעה רק ל-8% מהכנסת כל

תושבי העיר (רומן, 1984).⁴ התוצאה העיקרית היתה מבנה תעסוקתי מקוטב, בו השוק הישראלי-יהודי קלט אל תוכו, באופן חד צדדי, עובדים ממזרח-ירושלים.

בשנים הראשונות שלאחר 1967 ספג שוק העבודה הערבי בירושלים מכה קשה עקב ניתוקו מן השלטון הירדני ומחיקתה של התיירות המוסלמית. אולם עד מהרה השתלבו עובדים ערבים בכלכלת מערב העיר, בעיקר בענף הבנייה אשר התמוטט כליל במערב-ירושלים בתקופת המיתון של 1966 והתעורר לחיים באופן דרמטי בזכות ההשקעה המסיבית של ממשלת-ישראל בבניית שכונות יהודיות חדשות מתחילת שנות ה-70. בניצוחה של הסתדרות העובדים הכללית, שהיתה המתווכת העיקרית בגיוס ובהשמת עובדים בעיר באותה תקופה, הועסקו ערביי מזרח-ירושלים אצל מעסיקים פרטיים וציבוריים במערב העיר ומספרם גדל בהתמדה. בשנת 1969 הועסקו 4,000 עובדים ערבים במגזר היהודי. בשנת 1970 עלה מספרם לכ-5,400 (כשליש מכוח העבודה) והגיע לאחר עשור, בשנת 1980, ל-8,600 (כולל ערביי-ישראל). בתקופה זו התייצב שיעורם היחסי של המועסקים ממזרח-ירושלים במגזר היהודי סביב כ-40% מכוח העבודה הכולל של ערביי מזרח העיר.

לצד ערביי מזרח-ירושלים הועסקו בעיר גם פלסטינים מהגדה המערבית בשיעורים גבוהים. בתחילת שנות ה-80 הועסקו במגזר היהודי בירושלים כ-20,000 פלסטינים, כ-45% מתוכם ממזרח-ירושלים והשאר מן הגדה המערבית. ביחד הם מנו רק כ-15% מכלל העובדים בעיר. שתי הקבוצות נבדלו זו מזו בתנאי העסקתן ובשכרן. בעוד שמרבית העובדים ממזרח-ירושלים היו מאוגדים וזכו לתנאים סוציאליים בסיסיים, היו רוב העובדים מן הגדה המערבית עובדי-יום בלתי-מאוגדים ונטולי זכויות סוציאליות.

אולם למרות השילוב הגובר בשוק התעסוקה היהודי הועסקו העובדים הערבים בעיקר בעבודת-כפיים או במשימות דומות בתחתית סולם התעסוקה. ב-1980 הועסקו 60% מערביי מזרח-ירושלים בעבודות 'צווארון כחול', מתוכם 33% בבנייה ו-16% בתעשייה. הערבים מילאו את קטגוריות התעסוקה שהיהודים העדיפו שלא למלא: עבודות מעוטות-הכנסה אשר אינן דורשות הכשרה מקצועית או השכלה. "כוח העבודה הערבי נקלט בענפים ומקצועות שאי-ידיעת השפה העברית לא היתה מגבלה עבורם, ושההסבה המקצועית אליהם היתה קלה יחסית" (רומן, 1984, 30). מגמות אלו אף החמירו בשנים שחלפו מ-1967 ועד שנות ה-80. יהודים רבים יצאו מקטגוריות התעסוקה של מקצועות 'הצווארון הכחול', בעיקר מבנייה ותעשייה, ואילו מספרם של

⁴ סקירה זו מתבססת, בחלקה, על מחקריו של מיכאל רומן משנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20. היו אלה המחקרים היחידים שעסקו ביחסי הגומלין הכלכליים והחברתיים בין יהודים לערבים בירושלים מאז 1967 ועד היום.

בעלי מקצועות 'הצווארון הלבן' ממזרח-ירושלים במגזר היהודי, נותר קטן ושולי, בעיקר מחמת אי-התאמה מקצועית, קשיי-שפה והיעדר אזרחות ישראלית אשר נדרשת במגזר הציבורי במערב העיר. על המשרות הבודדות אשר התאימו לדוברי-ערבית במקצועות חופשיים ובמגזר הציבורי במערב-ירושלים, התחרו בהצלחה ערבים אזרחי-ישראל, בוגרי מערכת ההשכלה הישראלית (רומן, 1984).

תקופה שנייה: האינתיפאדה הראשונה, 1987-1993

האינתיפאדה הראשונה, שפרצה בדצמבר 1987, בישרה שינוי מהותי ביחסים בין הקהילות בירושלים. התרסקה חזות 'הדו-קיום' שהתקיימה בעיר מאז 1967 וזוהתה עם ראש העיר טדי קולק. קו ההפרדה האתני הסמוי שעבר בין שכונות ואזורים הפך לגבול מוחשי. מאותו שלב החל דפוס ההתרחקות של האוכלוסייה היהודית מהמרחבים הערביים בעיר, בפרט משכונות-מגורים, אך גם משווקים ומאזורי המסחר. היה זה השלב בו החלה 'הגאוגרפיה של הפחד' להכתיב את דפוסי הפעילות המרחבית של יהודים בירושלים. גם הערבים צמצמו באותה עת, ככל הניתן, את הגעתם למערב-ירושלים, בעיקר לאזורי-מסחר ולפארקים, עקב בדיקות תכופות של כוחות הביטחון הישראליים וגם התקפות אקראיות מצד עוברי-אורח, בעיקר בעקבות פיגועים. אולם צמצום הנוכחות הערבית היה מוגבל בהיקפו ובמשכו. הטרור כלפי מטרות ישראליות בזמן האינתיפאדה, הרתיע מעסיקים יהודים מלהעסיק ערבים ורבים מהם פוטרו. היו אלה, בעיקר, עובדים בלתי-מקצועיים אשרו הועסקו בניקיון, תחזוקה ושירותים. אולם בענפי הכלכלה המסורתיים יותר – הבנייה, התעשייה והתיקונים – לא פוטרו העובדים הערבים והם המשיכו להגיע לעבודה מדי יום, גם בתקופות של מתח ביטחוני, ולאחר זמן-מה שבו גם חלק מן המפוטרים לעבודתם במגזר היהודי. באינתיפאדה הראשונה התנהלו ערביי מזרח-ירושלים לראשונה באורח שונה במובהק מן הפלסטינים בגדה המערבית. לדוגמה, כחלק מן המרי האזרחי הבלתי-אליס, וכמענה לקריאה לנתק מגע עם גופים ממסדיים ישראליים, התפטרו מאות שוטרים פלסטינים מעבודתם במנהל האזרחי בגדה המערבית. אולם בירושלים התפטרו מעט מאוד עובדי עירייה ומשטרה ערביים ואלה שעשו כך שבו לעבודתם לאחר זמן-מה. האינתיפאדה סימנה במידה רבה את התסכול של הפלסטינים בגדה המערבית מתלותם הגוברת בתעסוקה ובכלכלה של ישראל. אולם בירושלים לא הצליחה האינתיפאדה לערער תלות זו באופן ממשי. היא אף חיזקה במידה כלשהי את הזיקות התעסוקתיות בין שני המגזרים. בגלל ההשבתות הארוכות של המסחר והתעסוקה במזרח-ירושלים, עברו רבים מן הערבים לעבוד באופן זמני או קבוע במערב העיר או באזור התעשייה עטרות.

באופן דומה השתנו גם דפוסי הצריכה בשל סגירתם של בתי-מסחר רבים במזרח העיר. בנוסף לכך חיזקה האינתיפאדה את עדיפותם של העובדים ממזרח העיר על פני העובדים מן הגדה המערבית, צמצמה בהדרגה את נוכחותם של האחרונים כעובדי-יום במערב-ירושלים ובישראל כולה והגדילה את הביקוש לעובדים ממזרח-ירושלים (רומן, 1992).

לסיכום, בתקופת האינתיפאדה הראשונה התערערו היחסים בין שתי הקהילות שחיו בירושלים זו בצד זו והדבר בא לידי ביטוי, בעיקר, בהיעדרות יהודים ממרחבים ערביים בעיר. אולם האינתיפאדה לא שינתה באופן מהותי את הזיקות הכלכליות והתעסוקתיות בין מזרח למערב העיר ובמידה רבה אף הגבירה את תלותם של ערביי מזרח-ירושלים בשוק העבודה ובכלכלה של המגזר היהודי.

תקופה שלישית: תקופת אוסלו, 1993-2000

חתימת הסכמי-אוסלו, באוגוסט 1993, סימנה את סיומה של האינתיפאדה הראשונה. אולם למרות האופוריה, הגיעה עד מהרה התנגדות החמאס והפלגים הקיצוניים להסכמי השלום לרחובות ירושלים. מ-1994 ועד 1996 בוצעו פיגועי-התאבדות המוניים במערב-ירושלים ובקו התפר. תקופה זו גם אופיינה במה שפונה 'פלסטיניזציה' של החיים הפוליטיים במזרח-ירושלים. מוסדות פוליטיים ואזרחיים רשמיים של הרשות הפלסטינית נחנכו במזרח העיר (אוריינט-האוס, לשכת המסחר הפלסטינית, ועוד) והארגונים הפלסטיניים המקומיים התארגנו, למעשה, להכשרת מזרח-ירושלים כבירה פלסטינית עתידית (כהן, 2007). פעילותה של הרשות הפלסטינית במזרח-ירושלים סיפקה תעסוקה איכותית לתושבים רבים והתעצמו הזיקות הכלכליות בין ירושלים לבין הגדה המערבית. בתקופה זו גדל גם, באופן ניכר, מספר מהגרי העבודה ממדינות מתפתחות שהגיעו לישראל והועסקו בבנייה, חקלאות וסיעוד. עובדים אלה החליפו בהדרגה את העובדים ממזרח העיר, בעיקר לאחר האינתיפאדה הראשונה וגלי הפיגועים של השנים 1995-1996 (שפירא, 2010). גורמים אלה הביאו למעשה להקפאה ואף לנסיגה של זיקות התעסוקה בין ערביי מזרח-ירושלים למעסיקים יהודים במערב העיר.

תקופה רביעית: האינתיפאדה השנייה, 2000-2005

האינתיפאדה השנייה ('אינתיפאדת אל-אקצה') שהחלה באוקטובר 2000, סימנה שלב נוסף בחיזוק ההיבדלות המרחבית בין יהודים לערבים בירושלים. היהודים הדירו שוב את רגליהם, ואף ביתר-שאת, מבתי המסחר ומאתרי התיירות במזרח-ירושלים והוטל

פיקוח על נוכחותם של ערבים במערב העיר. ישראל סגרה את כל המוסדות הרשמיים של הרשות הפלסטינית במזרח-ירושלים ואף החלה בבניית גדר ההפרדה אשר יצרה מכשול פיזי בין תושבי מזרח העיר לבין רמאללה וערים אחרות בגדה. תהליכים אלה דרדרו את מעמדה של ירושלים כמוקד פוליטי-חברתי של הרשות הפלסטינית והעתיקו את מוקדי הכוח והכלכלה לרמאללה (כהן, 2007). האלימות והטרור שהכו ברחובות העיר הביאו לצמצום דרסטי בתיירות הפנים והחוץ לירושלים – דבר שפגע בכלכלתה והביא לסגירת מלונות ובתי-עסק רבים. ההאטה הכלכלית בירושלים והקמת גדר ההפרדה הביאו לצמצום מקורות התעסוקה במזרח-ירושלים עצמה ולקשיי נגישות למקורות-תעסוקה בגדה המערבית (קמחי, 2006; Uncad, 2011). האינתיפאדה הזו גם הביאה למיתון ולהאטה בגידול כוח העבודה של ערביי מזרח-ירושלים בין השנים 2000-2004 (ראו תרשים 1).

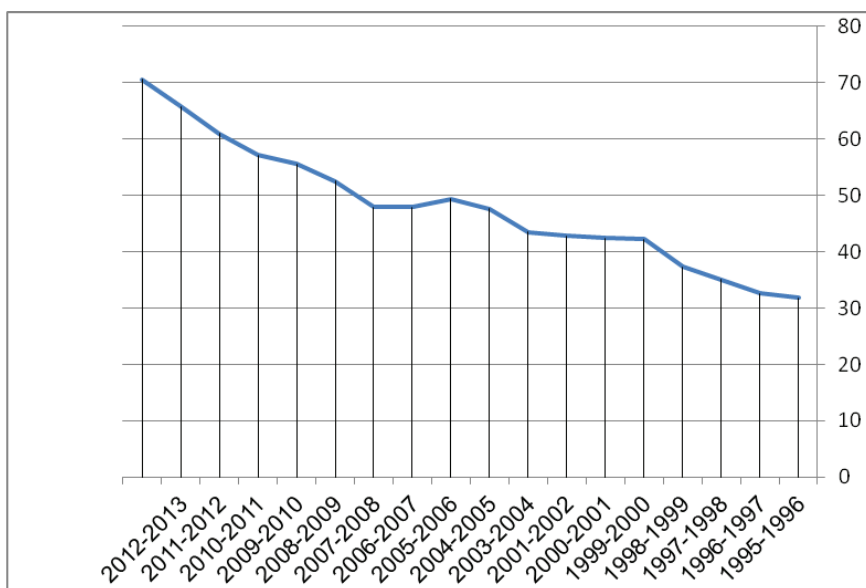
תקופה חמישית: לאחר האינתיפאדה השנייה, 2005-2015

השנים הראשונות שלאחר האינתיפאדה השנייה אופיינו בהעמקת ממדי העוני והדחק התעסוקתי במזרח-ירושלים מן הסיבות שפורטו לעיל. גדר ההפרדה, שבנייתה הסתיימה בשנת 2005, יצרה מובלעות אשר תושביהן אינם מקבלים שירותים עירוניים או שיטור שאינו ביטחוני. כך נוצרו תת-שכונות חדשות, בהן העוני והפשע חוגגים באין מפריע. אך לא רק בשכונות שמצאו את עצמן מחוץ לגדר החמיר המצב. בשנת 2010 חיו יותר מ-78% מן המשפחות במזרח-ירושלים מתחת לקו העוני (הביטוח הלאומי, 2011). נוסף על כך, בין השנים 2008- ל-2012 חלה עלייה ניכרת במספר דורשי קצבאות האבטלה והבטחת ההכנסה מקרב תושבי מזרח-ירושלים.⁵ במקביל חלה גם עלייה בגודלו הנומינלי של כוח העבודה במזרח-ירושלים (ראו תרשים 1) והתמתנות בפערי השכר בין יהודים לערבים בעיר (ראו תרשים 2). מגמות סותרות אלו יכולות להיות מוסברות בגידול האוכלוסייה במזרח העיר, בקיטוב חברתי-כלכלי בתוך האוכלוסייה הערבית, או בתהליך של שינוי ביחס וביכולת למיצוי זכויות בביטוח הלאומי. שינויים אלה מתרחשים גם על רקע הגברת מעורבותן של ממשלת-ישראל ועיריית-ירושלים בשכונות הפלסטיניות שנותרו מחוץ לגדר ההפרדה, ועל רקע הזרמת משאבים רבים מן הרגיל (אם כי עדיין פחותים בהרבה מן הנחוץ) בתשתיות התחבורה, השירות התעסוקתי והחינוך. לאחרונה מתגלות עדויות לתהליך של 'ישראליות' בקרב תושבי מזרח העיר והדבר מתבטא בעלייה בבקשות להתאזרחות, בגידול משמעותי בביקוש ללימודי עברית ובעליית מספר

⁵ מתוך ריאיון עם עו"ד אתי רענן-עזר, מנהלת סניף ביטוח לאומי במזרח-ירושלים.

הסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה במערב העיר (חסון, 2012). במקביל גברה באופן ניכר נוכחותם של תושבי מזרח העיר במגוון אתרים ומקומות במערבה, בקניונים, בפארקים ובמרכז. תהליכים אלה מעידים על תלות גוברת של תושבי מזרח העיר בתשתיות הפיזיות והמסחריות העירוניות ובמקורות הפרנסה במערב-ירושלים.

תרשים 1 – ערבים בכוח העבודה בירושלים, 1995-2013, נתוני הלמ"ס (באלפים)⁶



⁶ בין השנים 1995 ל-2011 הסיווג של תושבי מזרח-ירושלים בסקר כוח האדם של הלמ"ס הוא בקטגוריה 'לא יהודים'. החל משנת 2012 השתנה אופן איסוף הנתונים בסקר הלמ"ס. לכן יש להתייחס אל ההשוואה עם השנים הקודמות בצורה זהירה.

פרק 2. תעסוקת תושבי מזרח-ירושלים: תמונת-מצב, מאפיינים ומגמות

כוח העבודה במזרח-ירושלים

כוח העבודה של ערבים תושבי מזרח-ירושלים לשנת 2013 (גילאי 15+) הוא 76,100 איש, שהם כ-27.2% מכוח העבודה הכללי בירושלים ו-24.7% מכלל האוכלוסייה הערבית החיה בעיר. אומדן זה נמוך משיעורם היחסי בקרב כלל האוכלוסייה בעיר באותה שנה, שהוא 37.1%. נתון זה מפתיע לאור העובדה שבירושלים משתתפים גברים ערבים בכוח העבודה בהיקף גדול יותר מגברים יהודים – 67% לעומת 52% בהתאמה. את הפער ניתן להסביר בשתי עובדות עיקריות:

1. השתתפות נמוכה מאוד של נשים ערביות בכוח העבודה – 15% בלבד לעומת 59% במגזר היהודי;
2. אחוז גבוה מאוד של ילדים מתחת לגיל 15: 39% מקרב האוכלוסייה הערבית, לעומת 31% מקרב האוכלוסייה היהודית.

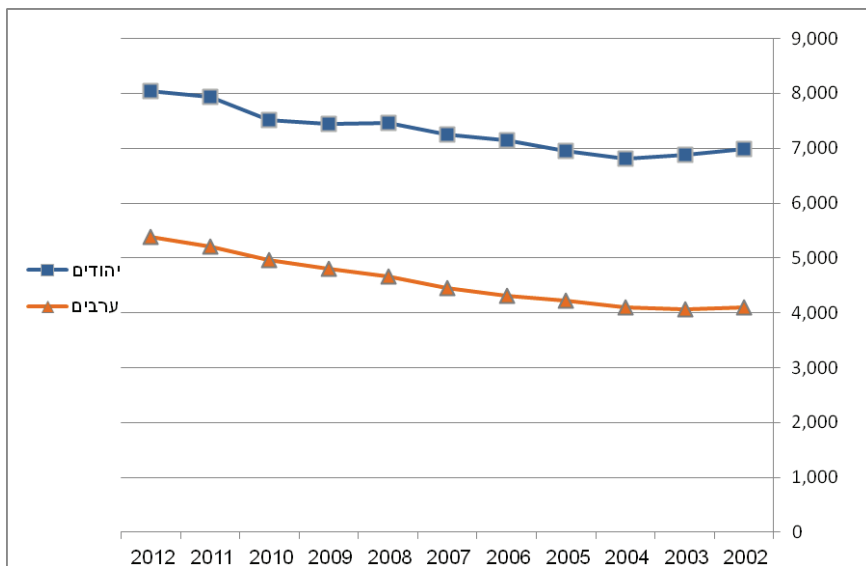
פערי-שכר

כדי לבחון את הבדלי השכר בין יהודים לערבים בירושלים, נעשתה השוואה של השכר השנתי הממוצע של עובדים הרשומים בסניפי הביטוח הלאומי בעיר לפי אוכלוסייה. נתונים המובאים בתרשים להלן מצביעים על פער נומינלי קבוע של כ-3,000 ש"ח בין יהודים לערבים בעיר, בשנים 2002 עד 2012. יחד עם זאת, שימור הפער, במקביל לעלייה ברמת השכר הכללית בתקופה זו, מעיד למעשה על צמצום יחסי בפערי השכר הממוצע, מפער של 70% בשנת 2002 לפער של 49% בשנת 2012. בתקופה זו צמח השכר הממוצע של העובדים הערבים ב-31% ואילו השכר הממוצע של העובדים היהודים צמח רק ב-15%. אחד ההסברים האפשריים לעלייה בגובה השכר הממוצע הוא העלייה בשכר המינימום בישראל שהתבצעה במספר פעימות בשנים 2006, 2007 ו-2011. עלייה זו השפיעה בעיקר על בעלי ההכנסה הנמוכה, אשר מרביתם תושבי מזרח-ירושלים. אולם עלייה זו ברמת השכר לא הספיקה להדביק את העלייה ביוקר המחיה בישראל באותה תקופה ולכן לא הועילה בצמצום מימדי העוני.⁷ כמו כן, ההשתתפות הנמוכה של נשים

⁷ לפי נתוני הלמ"ס עלה מדד המחירים המפוקחים במשך בין השנים 2005 ל-2014 ב-41%.

ממזרח העיר בכוח העבודה והמספר הגבוה-יחסית של הילדים במשפחה, יוצרים מעמסה גבוהה מאוד על שיעורי ההכנסה הממוצעים, שהם נמוכים ממילא.

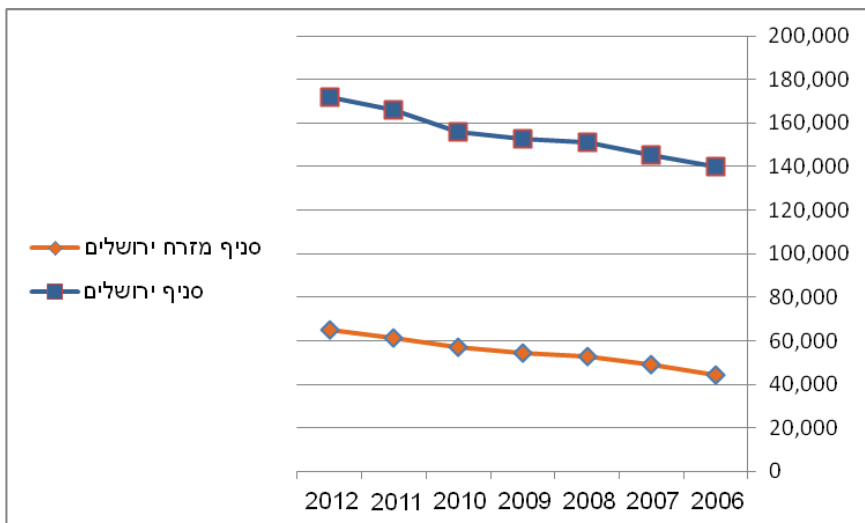
תרשים 2 – שכר ממוצע של מועסקים בירושלים בשנים 2002-2012, לפי אוכלוסייה (נתוני הביטוח הלאומי)



מספר השכירים

שינוי נוסף חל בשיעורם היחסי של ערביי מזרח-ירושלים שנרשמו בביטוח הלאומי בין השנים 2006 ל-2012. בתקופה זו עלה מספר התיקים של שכירים ערבים מ-47,282 ל-68,483 – עלייה של 38%. זהו שיעור-עלייה כפול משיעור העלייה של שכירים יהודים בתקופה זו, שעלה רק ב-17%. את העלייה במספר השכירים ניתן אולי להסביר בבניית גדר ההפרדה, שהביאה לצמצום מקורות התעסוקה במזרח-ירושלים ולהעתקת תעסוקתם של רבים מן הגדה המערבית לירושלים.

תרשים 3 – מספר השכירים תושבי-ירושלים בשנים 2006-2012, לפי אוכלוסייה (נתוני הביטוח הלאומי)⁸



ענפי-כלכלה ומשלחי-יד

על פי נתוני הלמ"ס והביטוח הלאומי התבססה תעסוקתם של תושבי מזרח-ירושלים בשנים 2012-2013 בעיקר על ענפי-כלכלה ראשוניים. בענפי הבנייה והתעשייה (לא כולל היי-טק) עסקו כ-25% מכלל העובדים הערבים. כ-30% מן העובדים עסקו בתחום השירותים, כולל אירוח, מזון ותחבורה וכ-20% עסקו במסחר. רק כ-25% מן העובדים עסקו בענפים הדורשים השכלה אקדמית, כמו חינוך, בריאות, מנהל ציבורי ושירותים פיננסיים (ראו תרשים 4). מבט על החלוקה של ענפי הכלכלה ומשלחי היד בין יהודים לערבים בירושלים מעיד על המרכיב האתני של המבנה הכלכלי העירוני. ירושלים מאופיינת בחולשה ניכרת במגזר הבנקאות והפיננסים ובתלות תעסוקתית מובהקת במגזר הציבורי ובמוסדות להשכלה גבוהה. אולם גם בתוך המגוון המצומצם של אפשרויות התעסוקה הקיים בעיר, מתגלה מדרג ברור בין האוכלוסיות. משקלם היחסי של ערביי-ירושלים בענפי העבודה השונים בעיר מעיד על המבנה הכלכלי הראשוני של מגזר זה בירושלים ועל הפערים הקיימים בינו לבין המגזר היהודי. לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2012,

⁸ סניף מזרח-ירושלים משרת מועסקים ערבים החיים בירושלים ואילו סניף ירושלים משרת תושבים יהודים שגרים בירושלים או ערבים אזרחי-ישראל החיים במערב העיר.

היה לערביי מזרח העיר ייצוג-יתר⁹ בענפי-עבודה ראשוניים הקשורים לייצור ולשירותים ציבוריים, תעשייה כבדה ועבודת-כפיי, ומשקל מועט בהרבה בענפי-כלכלה מתקדמים יותר הקשורים לטכנולוגיה, פיתוח ותעשיות-ידע, אשר בהם השכר הממוצע גבוה יותר. כך, למשל, לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2012, היוו ערביי מזרח העיר 66% מן העובדים בענף הבינוי ו-52% מן העובדים בענף התחבורה ורק 5% מן העובדים בענף השירותים הפיננסיים ו-8% מן העובדים בענף המידע והתקשורת (ראו תרשים 4). כמו כן, תושבי מזרח-ירושלים מהווים 41% מענף שירותי ניהול ותמיכה, אשר מורכב בעיקרו מעובדי-קבלן בתחום הניקיון והתחזוקה.

עם זאת, מבט מעמיק יותר מאפשר להבחין במגמת שינוי מסוימת במיקומם של תושבי מזרח-ירושלים במבנה התעסוקתי העירוני. בענפים הראשוניים ניכרת עלייה קלה כלשהי בדרגי העבודה של העובדים ממזרח העיר או תחלופה עם פועלים בדרג נמוך המגיעים מן הגדה המערבית. כך, למשל, תושבי מזרח-ירושלים הם כיום קרוב לרבע מקבלני הבנייה הרשומים הפועלים בעיר (פנקס הקבלנים, 2015) בעוד שחלק ניכר מן הפועלים עצמם מגיעים מן הגדה המערבית.¹⁰ ניכרת גם צמיחה בשיעור העובדים ממזרח-ירושלים בענף התחבורה. שיעור העובדים בענף זה מקרב כוח העבודה המזרח-ירושלמי צמח מ-8% בשנת 2001 ל-12% בשנת 2012. בשנה זו הועסקו בענף התחבורה 4,581 עובדים ממזרח העיר, והם היוו רוב בענף זה (53%). הם מועסקים הן בתחבורה הציבורית של מזרח העיר, הן באגד (כ-40% מקרב הנהגים במחוז-ירושלים), במוניות וברכבת הקלה. ענף כלכלי יוצא דופן מבחינת מגוון התפקידים של מועסקים ממזרח העיר הוא ענף הבריאות, הרווחה והסיעוד, אשר כולל אחים סיעודיים, רוקחים, רופאים ואף מנהלי מחלקות בבתי-חולים.¹¹ לפי נתוני הלמ"ס עלה אחוז העובדים הערבים המועסקים בענף זה משנת 2001 ועד 2010 מ-5% ל-8% מכלל כוח העבודה של מזרח-ירושלים (כ-5,370 איש). עיקר המעסיקים בענף זה נמצאים במערב-ירושלים או בערים אחרות בישראל,¹² ומכאן שמדובר בענף בעל מידת אינטראקציה גבוהה בין האוכלוסיות,

⁹ את הייצוג היחסי יש להשוות לשיעורם היחסי של תושבי מזרח-ירושלים בכוח העבודה הכלל-ירושלמי – שהוא 27%.

¹⁰ בריאיון עם הרצל לוי ויוסי שכטר מאיגוד קבלני ירושלים ציין כי בשנים האחרונות קיים קושי רב לגייס פועלים ממזרח-ירושלים. לטענתם, הם כבר אינם מעוניינים בעבודות מסוג זה ובמקומם מביאים פועלים מהגדה המערבית. כמו כן, לפי לשכת הסטטיסטיקה הפלסטינית, בין השנים 2013 ל-2015 גדל מספר העובדים הפלסטיניים המועסקים בישראל מ-74,600 ל-98,000. קיימת אפשרות סבירה שחלקם נקלטו בענפי התעשייה והבינוי בעיר.

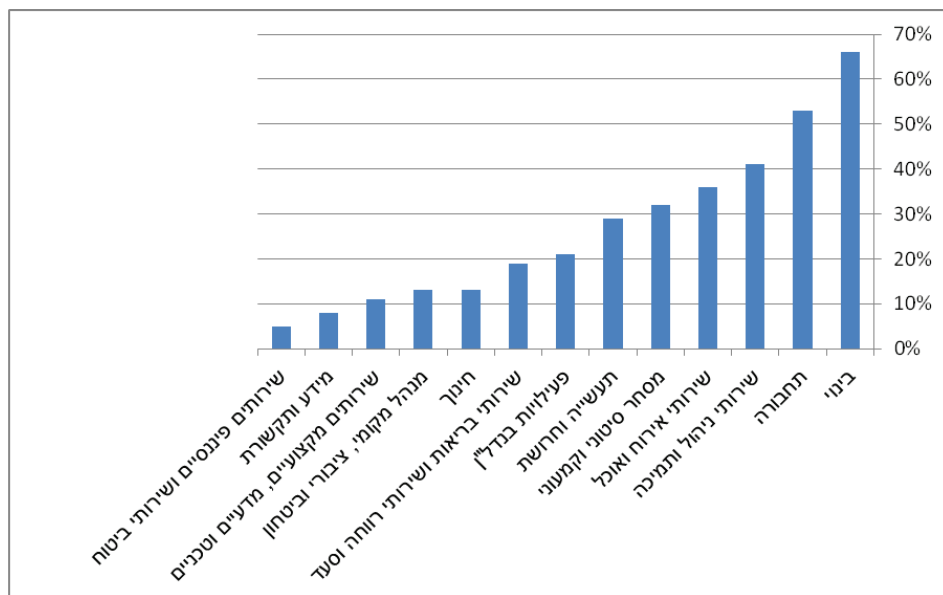
¹¹ מבוסס על ראיונות עם מנהל משאבי-אנוש בביה"ח שערי-צדק ועם מנהל ט.ר.מ במרחב ירושלים.

¹² לפי נתוני הביטוח הלאומי, בחלוקה למעסיקים הרשומים במזרח-ירושלים, למעסיקים הרשומים במערב-ירושלים או מחוץ לירושלים בתחומי-ישראל.

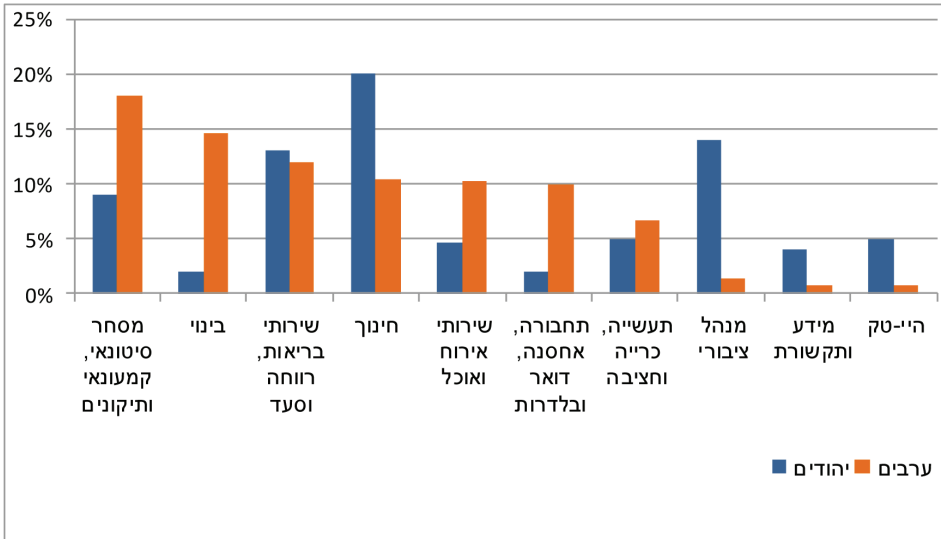
הן בין העובדים והן במגע שלהם עם לקוחות. גם ענף החינוך העסיק בשנת 2012 כ-5,000 עובדים ממזרח-ירושלים, שהם כ-8% מכוח העבודה הערבי בעיר – רובם בעלי השכלה אקדמית. אך בתחום זה קיימת הפרדה ניכרת בין מוסדות ערביים למוסדות יהודיים, ומידת האינטראקציה בין האוכלוסיות המעורבות בו היא נמוכה.

השוואה בין משלחי היד של ערבים ויהודים בירושלים מבליטה את הפער התעסוקתי והכלכלי-חברתי המתמיד בין שתי האוכלוסיות. בעוד שהאוכלוסייה היהודית מאופיינת במשלחי-יד אקדמיים או מקצועיים כגון ניהול ופקידות, רוב העובדים הערבים הם בלתי-מקצועיים או עובדים מקצועיים בענפי התעשייה והבנייה.

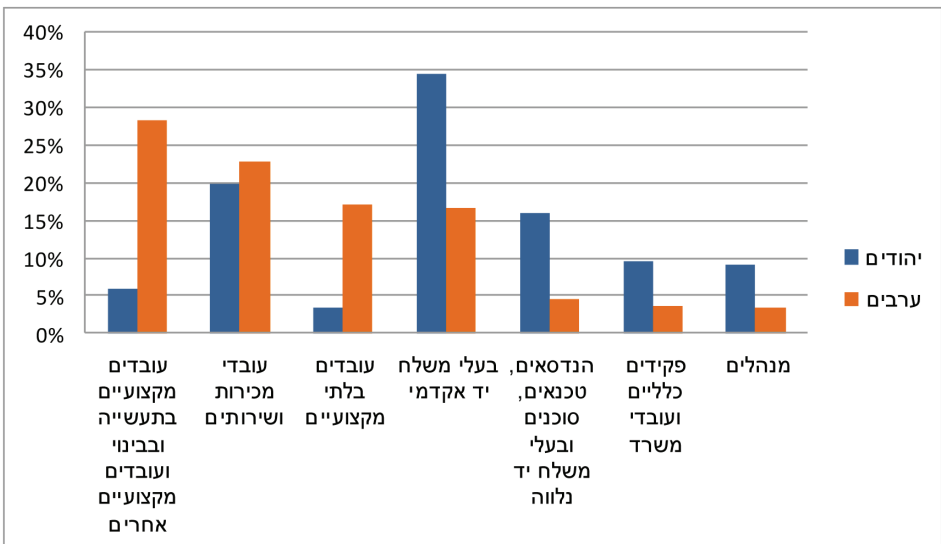
**תרשים 4 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים,
לפי שיעורם היחסי בענפי-כלכלה נבחרים, 2012 (נתוני הביטוח הלאומי)**



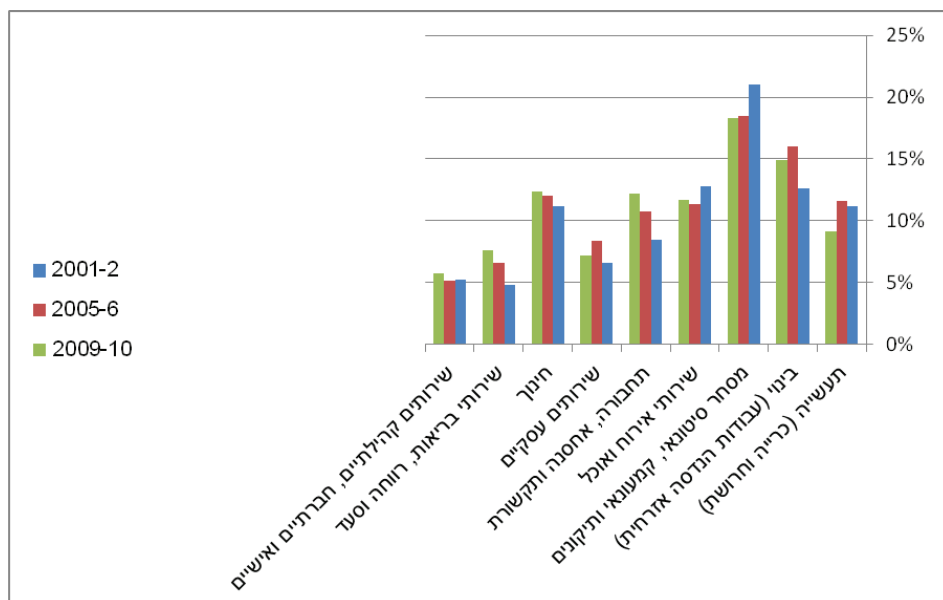
תרשים 5 – מועסקים תושבי-ירושלים לפי ענפי-כלכלה נבחרים וקבוצת-אוכלוסייה, 2013 (נתוני הלמ"ס)



תרשים 6 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים העובדים בירושלים, לפי משלח-יד, 2010-2011 (מתוך סקר הרגלי-נסיעות, תכנית-אב לתחבורה)



**תרשים 7 – תושבי מזרח-ירושלים לפי ענפי-כלכלה – השוואה בין שלוש תקופות
(נתוני הלמ"ס)¹³**



הבדלים מגדריים

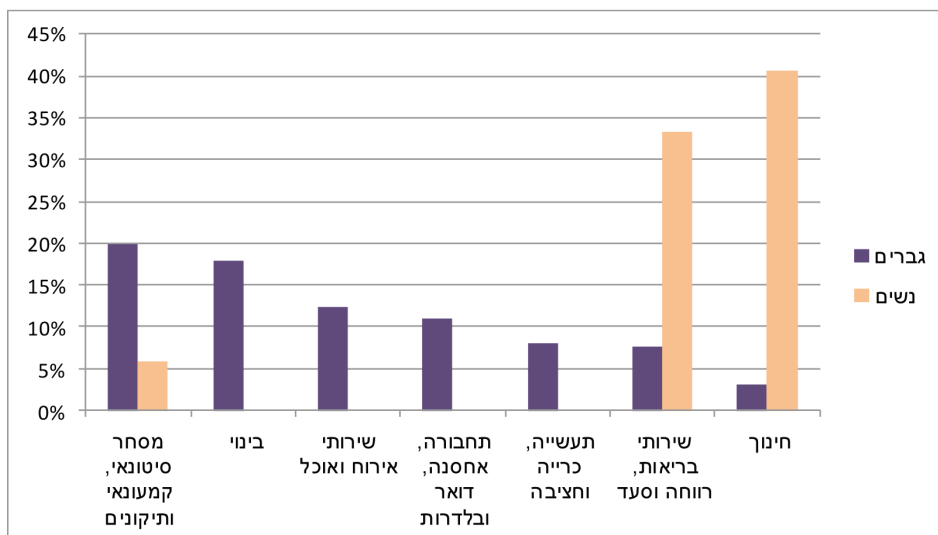
אחד המאפיינים הבולטים בשוק התעסוקה של ערביי מזרח-ירושלים הוא הפער המגדרי בהשתתפות בתעסוקה ובחלוקה לענפי כלכלה. כפי שציינו בתחילת הפרק, גברים ערבים ממזרח העיר מועסקים בשיעורים גבוהים מן הממוצע בירושלים: 67% לעומת 45% במגזר היהודי (מגיל 15 ומעלה) והם מהווים 82% מכלל כוח העבודה של ערביי מזרח-ירושלים. לעומת זאת, רק 15% מן הנשים הערביות מעל גיל 15 עובדות. נתון זה אף נמוך בהשוואה לנשים ערביות ישראליות ש-22% מהן השתתפו בכוח העבודה הישראלי בשנת 2012 (הלמ"ס, 2013). נתוני הביטוח הלאומי מציגים עלייה בחלקן היחסי של נשים ערביות בכוח העבודה של מזרח-ירושלים. בשנת 2006 היו רשומות בסניף מזרח-ירושלים 8,285 נשים שכירות. מספר זה עלה ב-10%, במוצע, בכל שנה והגיע בשנת

¹³ בשל שינוי באופן איסוף הנתונים בלמ"ס משנת 2012 ואילך, יש להתייחס בהזירות להשוואה עם שנים קודמות.

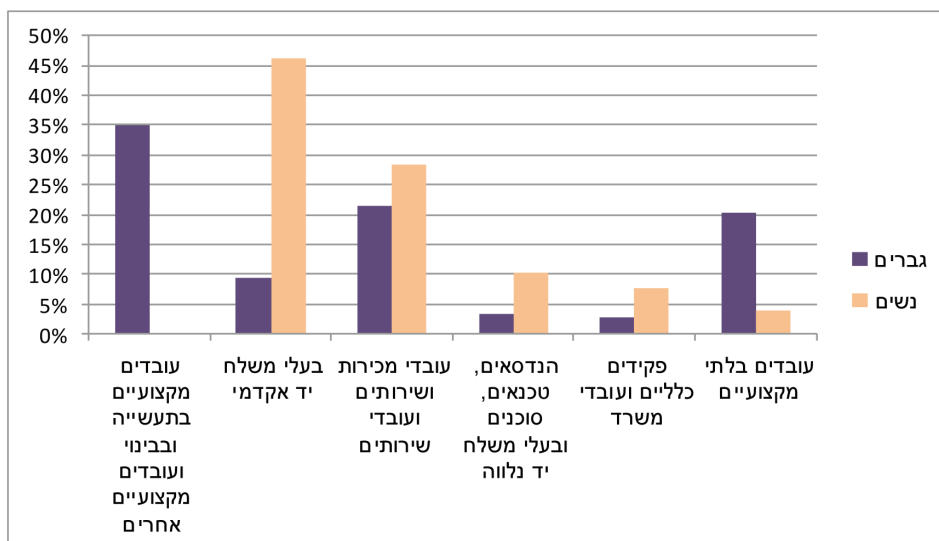
2012 ל-14,365. נתונים אלה עשויים להעיד על מגמת עלייה כלשהי בשיעורי תעסוקת הנשים הגרות במזרח-ירושלים.

בתוך כוח העבודה המזרח-ירושלמי קיימת חלוקה מגדרית ברורה בין ענפי כלכלה. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2013, בעוד שנשים ערביות עובדות בירושלים בעיקר בחינוך (41%), בריאות, רווחה וסעד (33%) ומסחר (5%); גברים ערבים עובדים בעיקר במסחר (20%), בינוי (18%), שירותי אירוח ומזון (12%) ותחבורה (10%). השונות המגדרית בכוח העבודה של תושבי מזרח-ירושלים בולטת גם בהבדל בין משלחי היד הנפוצים בקרב גברים ונשים. מרבית הנשים המועסקות עובדות במשלחי-יד הדורשים השכלה אקדמית, ואילו הגברים מועסקים בעיקר בעבודות שאינן דורשות הכשרה מקצועית או השכלה.

תרשים 8 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי ענפי-כלכלה נבחרים ומגדר, 2013 (נתוני הלמ"ס)



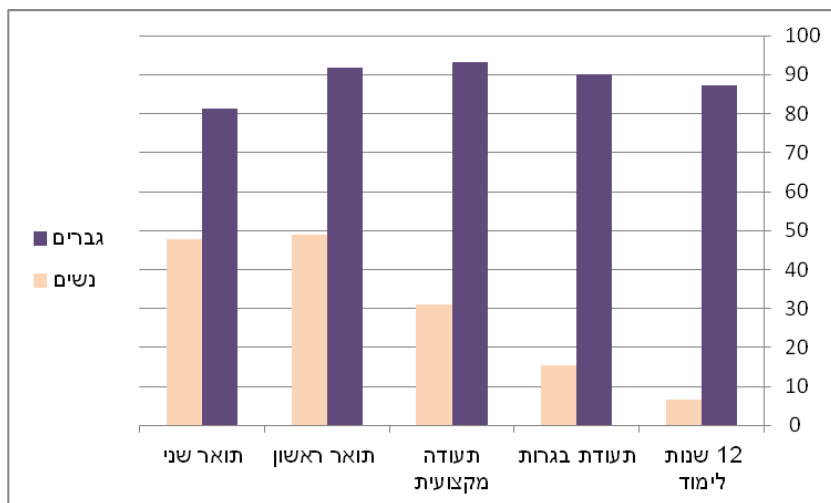
תרשים 9 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי משלח-יד ומגדר,
(נתוני הלמ"ס) 2013



נכון לשנת 2013, הנשים במזרח-ירושלים משכילות יותר מן הגברים. ל-23% מהן (עלייה של 3% ביחס ל-2012) היתה תעודה על-תיכונית או אקדמית, לעומת 19% מן הגברים (עלייה של 1% משנת 2012).¹⁴ כמו כן, קיים קשר חזק יותר בין רמת ההשכלה בקרב הנשים לבין השתתפותן בכוח העבודה. בשנים 2012-13 16% מבעלות תעודות הבגרות היו מועסקות לעומת 50% מבעלות ההשכלה האקדמית. בקרב הגברים הערבים היה הפער בשיעור המועסקים בין בעלי השכלה תיכונית להשכלה אקדמית מצומצם יותר, 90% מן הגברים בעלי תעודות הבגרות עובדים, לעומת 92% מן הגברים בעלי תואר ראשון. נוסף לכך, בקרב גברים ונשים ממזרח-ירושלים קיימת ירידה כלשהי בהשתתפות בכוח העבודה בקרב בעלי תואר שני לעומת בעלי תואר ראשון – דבר המעיד על קושי בהתאמה תעסוקתית לבעלי השכלה גבוהה (ראו תרשים 10). יש לציין שההשתתפות בכוח העבודה אינה מעידה על התאמה תעסוקתית בין רמת ההשכלה למשלח היד בפועל.

¹⁴ הלמ"ס החלה לאסוף נתונים על רמת ההשכלה של תושבי-ירושלים בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ומגדר רק מאז 2012.

תרשים 10 – ערבים בכוח העבודה בירושלים בגילאי 25-54, לפי השכלה ומגדר, 2013 (נתוני הלמ"ס)



לסיכום פרק זה ניתן לזהות דפוסי-תעסוקה ייחודיים המבדילים בין תושבי מזרח-ירושלים לבין האוכלוסייה היהודית בעיר. השוני ניכר בפערי השכר, בענפי העבודה המרכזיים, במשלחי היד ובחלוקה המגדרית הפנימית. נכון לשנת 2013, תעסוקת תושבי מזרח-ירושלים מבוססת בעיקרה על ענפי-כלכלה ראשוניים ועל ענפי-כלכלה בדרג הביניים כמו מסחר ושירותים, תוך היעדר ייצוג משמעותי בענפים מתקדמים יותר שהשכר בהם גבוה יותר, כגון המגזר הציבורי, הפיננסים וההיי-טק. מבחינת משלחי היד, קיים ייצוג-יתר לעובדים בלתי-מקצועיים או לעובדים מקצועיים בבינוי ובתעשייה, ומיעוט קטן העוסק במקצועות אקדמיים או חופשיים. בקרב העובדים ממזרח העיר קיימת גם חלוקת-תפקידים מגדרית ברורה מאוד בענפי-עבודה ובמשלחי-יד.

ההשוואה בין מספר נקודות-זמן בעשור האחרון מעידה על חוסר יציבות בשוק התעסוקה. קיימות תמורות קטנות בדפוסי התעסוקה, שאם יתמידו יוכלו להעיד על שינוי של ממש. עיקרן, עלייה מתונה מאוד בשיעורי ההשכלה ותעסוקת הנשים ובמקביל מעבר הדרגתי של עובדים ממזרח-ירושלים מענפי כלכלה ראשוניים לענפי השירותים, המכירות והחינוך ונוכחות גוברת במגוון תפקידים בענף הבריאות. מגמות אלו עשויות להעיד על תחלופה עם פועלים מן הגדה המערבית, ועל שיפור ברמת ההשכלה של צעירים, אשר זוכה במענה תעסוקתי חלקי בלבד בענפי השירותים והחינוך.

פרק 3. בין מזרח למערב – מרחבי התעסוקה של תושבי מזרח ירושלים

סקר הרגלי הנסיעה של יתכנית אב לתחבורה ירושלים, שנעשה ב-11-2010, מאפשר לבחון היבטים מרחביים של הפעילות היום-יומית של תושבי-ירושלים ומיקום מרחב התעסוקה העיקרי שלהם, נכון לזמן ביצוע הסקר. על בסיס מידע זה הוכנו מספר פילוחים וניתוחים רוחביים המאפשרים לאפיין את השוני בפרופיל המועסקים הערבים והיהודים במערב ירושלים ובמזרחה.¹⁵ מכיוון שמקור המידע הוא תכנית אב לתחבורה ירושלים, החלוקה לאזורי התעסוקה היא על פי 'אזורי-תנועה' – תאי-שטח שכונתיים/אזוריים.

מן הסקר עולה כי פרנסתם של ערבים תושבי מזרח-ירושלים היא, בעיקרה, מקומית ירושלמית. על פי הסקר 85% מערביי העיר מועסקים בירושלים עצמה והנותרים מתחלקים בין יישובים אחרים בישראל, ברשות הפלסטינית ובהתנחלויות (תרשים 11). לפי נתוני סקר זה, בשנים 2010-2011 כמעט מחצית מכוח העבודה של ערביי מזרח-ירושלים – כ-30 אלף איש – מועסקים אצל יהודים במערב-ירושלים, בישראל או בהתנחלויות בגדה המערבית. עובדה זו מעידה על תלות גדולה מאוד של ערביי מזרח-ירושלים במעסיקים ישראלים.

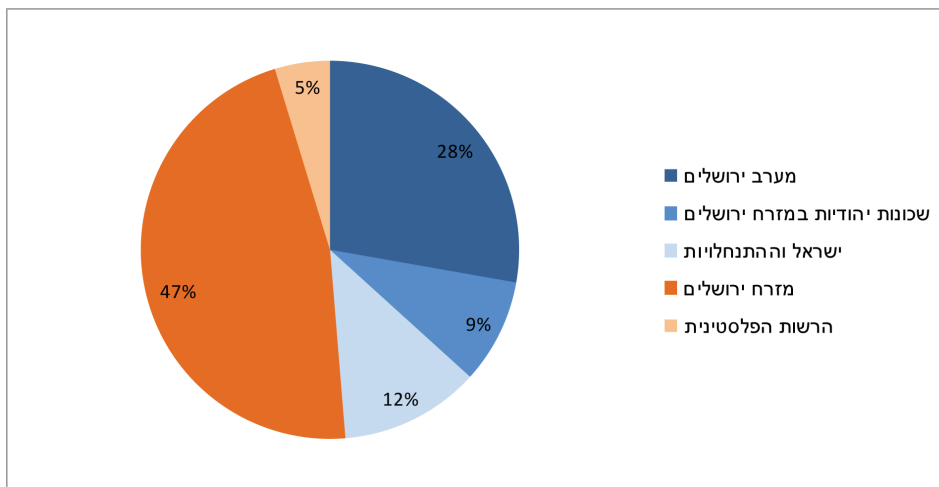
השוואה בין פריסה זו לפריסת מרחבי התעסוקה של המועסקים היהודים בירושלים, מעידה על דפוס מרחבי שונה בעליל בין יהודים לערבים תושבי העיר. מקור פרנסתם של המועסקים היהודים הוא במערב העיר (86%), השאר מועסקים מחוץ לעיר ואחוז קטן מהם מועסק במזרח העיר (באזור שיח-ג'ראח וברובע היהודי) ובהתנחלויות (תרשים 12). העובדה ש-38% מערביי מזרח-ירושלים עובדים במערב-ירושלים¹⁶ ורק 2% מיהודי העיר עובדים במזרחה, ככל הנראה רק אצל מעסיקים יהודים, מעידה, באופן מובהק, על א-סימטריה בדפוס המרחבי של התעסוקה בעיר.

מבט ממוקד יותר על החלוקה בין מזרח ירושלים למערבה, מעיד על פיזור גאוגרפי רחב של מקומות התעסוקה של ערבים בירושלים: מרכזים מסחריים, אזורים תעשייתיים

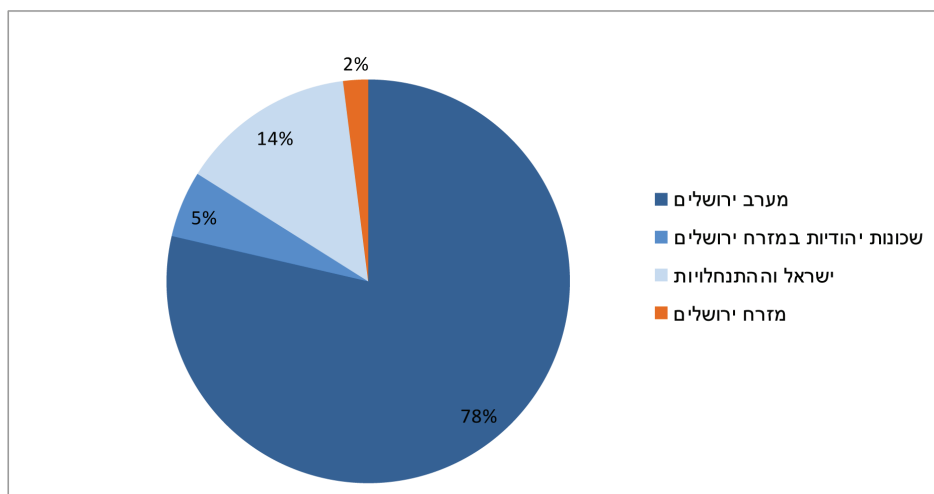
¹⁵ מקור הנתונים המאפשר חלוקה מרחבית של תעסוקת תושבי ירושלים בתרשימים להלן הוא סקר הרגלי נסיעות. קיים שוני בחלוקה הענפית ובחלוקה למשלחי-יד בין מקור נתונים זה לתוצאות סקר כוח-אדם ונתוני הביטוח הלאומי אשר הוצגו בפרק הקודם. לכן יש ללהתייחס לנתונים כאל אומדנים משוערים בלבד. ¹⁶ ההתייחסות למערב העיר בתרשימים הבאים מתייחסת הן לשטחי ירושלים בתוך הקו הירוק והן לשכונות היהודיות ואיית עטרות שמחוץ לקו הירוק.

ואזורי-מגורים ברחבי העיר. למעלה ממצצית העובדים מועסקים במרכז העיר: במע"ר המזרחי והמערבי, בעיר העתיקה, בממילא ובוואדי-ג'וז (מפה 1).

תרשים 11 – ערבים תושבי-ירושלים לפי מרחבי-תעסוקה, 2010-2011¹⁷

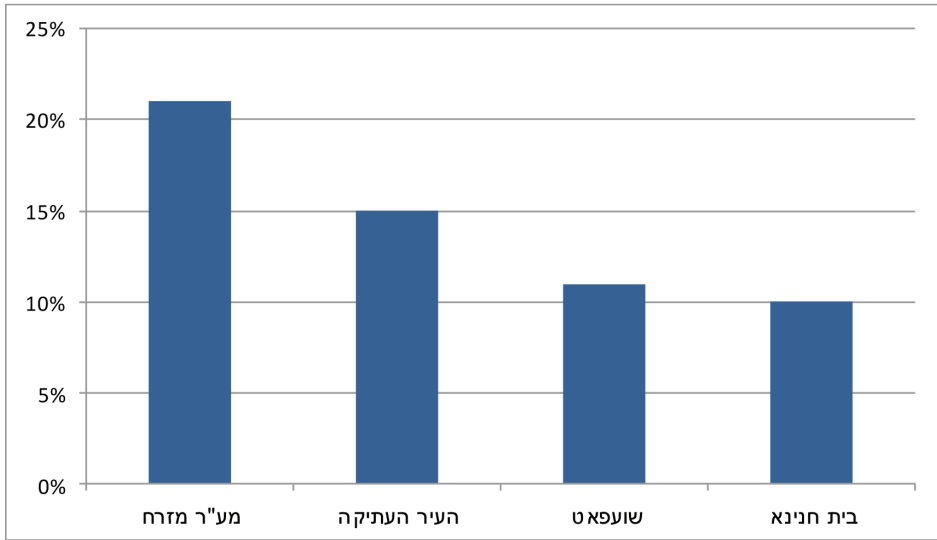


תרשים 12 – יהודים תושבי-ירושלים לפי מרחבי-תעסוקה, 2010-2011

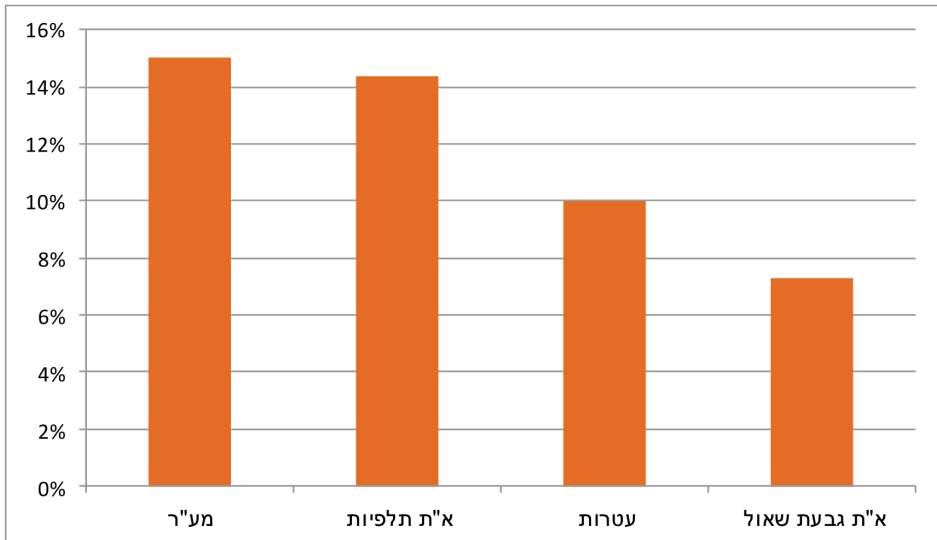


¹⁷ ככל הנראה קיימת הטיה כלשהי בנתונים בסקר הרגלי הנסיעה, בעיקר בכל הנוגע לשיעורם היחסי של המועסקים בגדה המערבית. הנתון האמיתי הוא, ככל הנראה, בשיעור של כ-10% מן המועסקים. ייתכן שעובדים המועסקים בשטחי הרשות הפלסטינית נמנעו משיתוף-פעולה או מסרו מידע שונה כדי שעבודתם ברשות לא תפגע במעמדם כתושבים.

תרשים 13 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי שיעורם היחסי באזורי-תעסוקה עיקריים במזרח העיר, 2010-2011



תרשים 14 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי שיעורם היחסי באזורי-תעסוקה עיקריים במערב העיר, 2010-2011

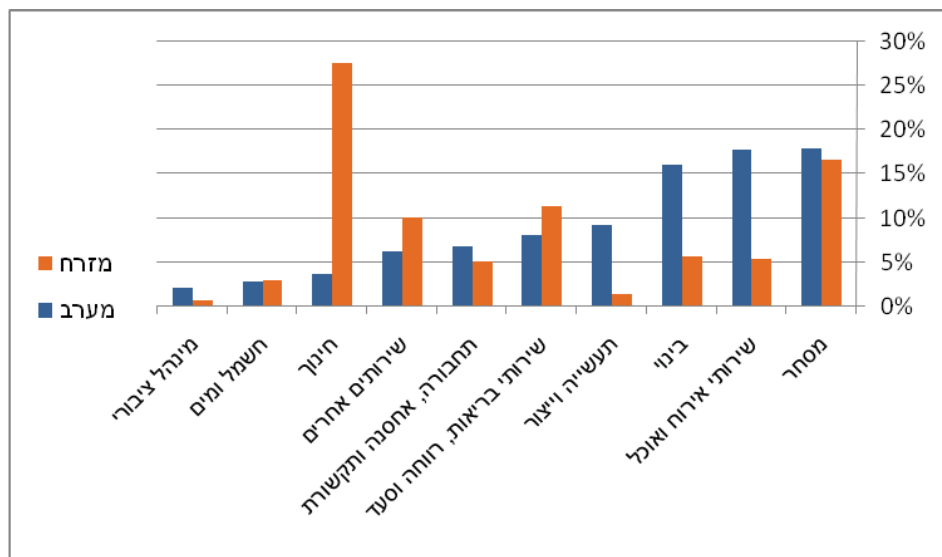


עובדים ערבים בירושלים – פרופיל המועסקים בשני חלקי העיר

הניתוח המרחבי של ענפי העבודה העיקריים של עובדים ערבים תושבי-ירושלים, מאפשר לנו להתמקד במאפיינים נוספים שיוצרים הבחנה בין המועסקים משני חלקי העיר. כמעט כל תחום השוואתי – ענפי-עבודה, משלח-יד, מגדר, השכלה וגיל – מצביע על שוני המדגיש כי מדובר בשתי קבוצות-עובדים נבדלות.

בתרשים 15 ניתן לראות כי ענף המסחר הוא המעסיק העיקרי של ערביי העיר בשני חלקיה. מוסדות החינוך במזרח-ירושלים הם מעסיק עיקרי נוסף, ואילו במערב-ירושלים הערבים עובדים גם במלונאות, במסעדות ובבניין. עובדה זו מדגישה את הפער באופי התעסוקה המוצעת לערביי-ירושלים בשני חלקי העיר.

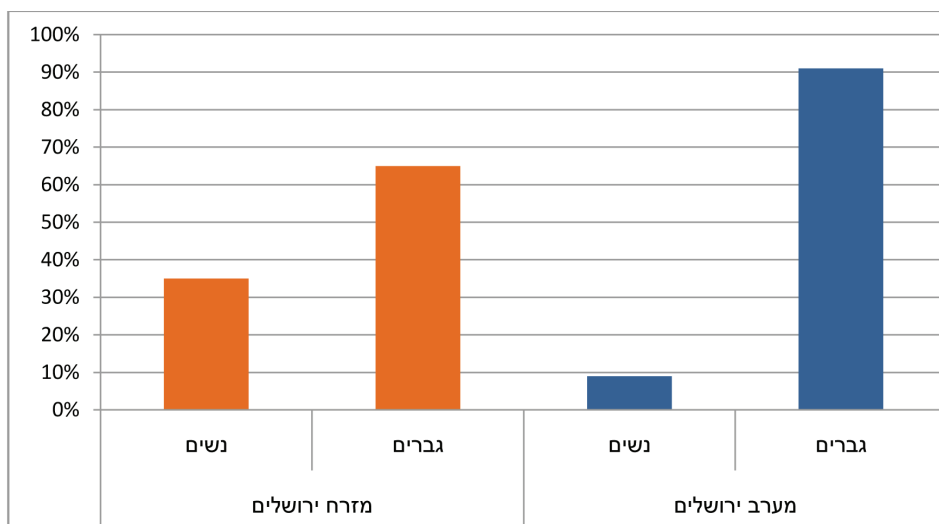
תרשים 15 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי מרחב-עבודה וענפי-עבודה מרכזיים, 2010-2011



חלוקה מגדרית מרחבית של המועסקים הערבים בירושלים, מראה ששיעור תעסוקת הנשים הערביות במערב העיר נמוך באופן משמעותי משיעורה במזרח העיר. ניתן לשער שתופעה זו נובעת מן המבנה המסורתי-פטריארכלי של החברה הפלסטינית שאינו מעודד תעסוקת נשים בסביבה לא ערבית. ניתן להוסיף לכך גם חסמי תעסוקה המאפיינים

נשים ערביות בישראל: אי-ידיעת השפה העברית, חסמים טכנולוגיים ואפליית נשים בעלות חזות מוסלמית (קינג, נאון ואחרים, 2009).

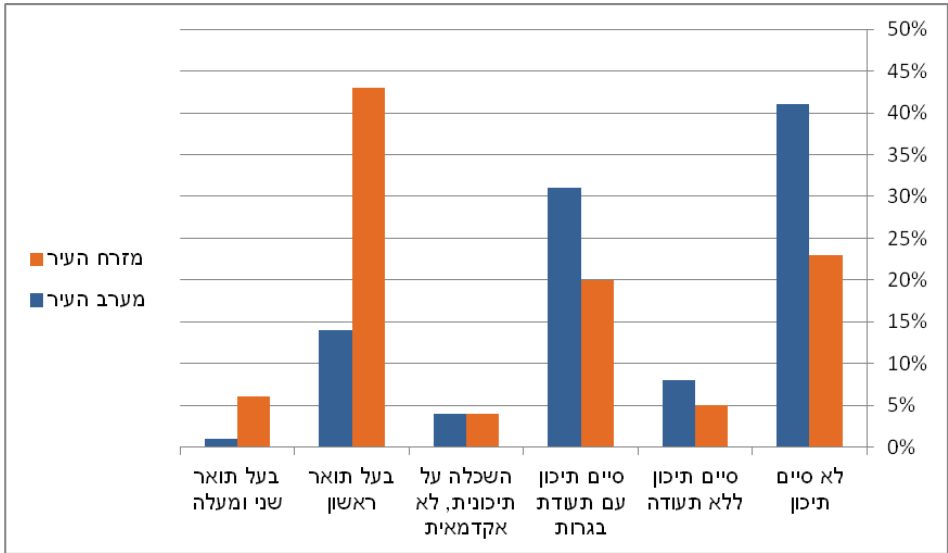
**תרשים 16 – מועסקים ערבים בירושלים, לפי מגדר ומרחב-עבודה,
2011-2010**



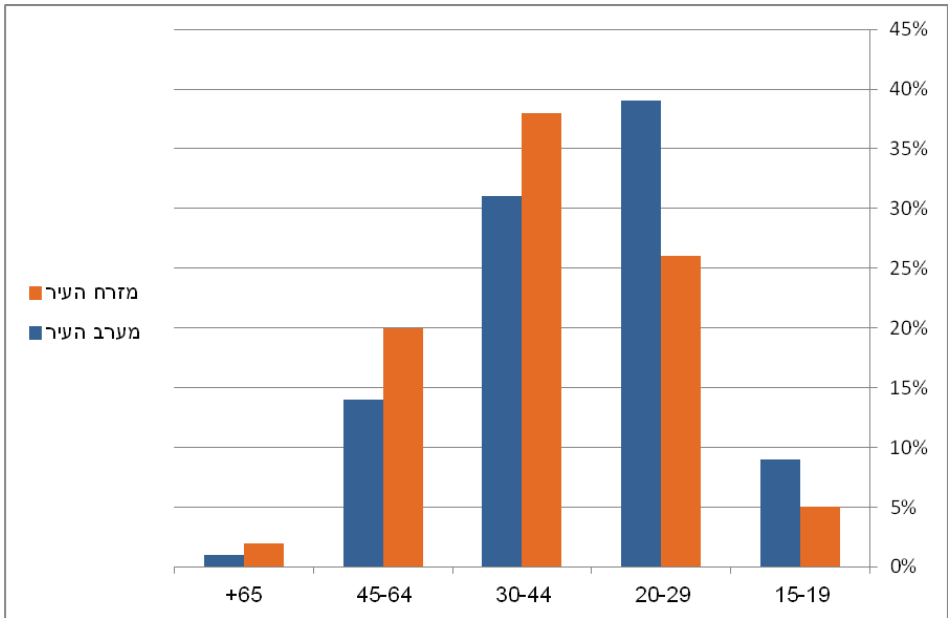
כאשר בוחנים את נתוני ההשכלה של המועסקים הערבים במזרח-ירושלים מול מערב-ירושלים, ניתן לראות בבירור שרוב העובדים הערבים במערב-ירושלים (72%) הם חסרי השכלה על-תיכונית או הכשרה מקצועית. לעומת זאת, העובדים במזרח-ירושלים (53%) הם בעלי השכלה על-תיכונית, ורובם בעלי השכלה אקדמית. גם בנושא זה פועלים כנראה החסמים והמכשולים העומדים בפני ערבים בעלי השכלה גבוהה בישראל: תעודות-בגרות והשכלה גבוהה שאינן זוכות להכרה, אי-ידיעת השפה העברית, גזענות ואפליה בקבלה לעבודה (גיבארין, 2010).

נתוני גיל המועסקים ממחיש אבחנה נוספת בין שני חלקי העיר: בעוד שהמועסקים הערבים במערב-ירושלים צעירים מאוד – כמעט מחציתם מתחת לגיל 29 – במזרח-ירושלים נרשמה פריסה שווה יותר בין קבוצות הגיל השונות.

תרשים 17 – מועסקים ערבים, לפי מרחב-עבודה והשכלה, 2010-2011



תרשים 18 – מועסקים ערבים, לפי מרחב-עבודה וגיל, 2010-2011



טבלה 1: אזורי-עבודה עיקריים, לפי שיעור העובדים היהודים והערבים תושבי-ירושלים¹⁸

אזור-עבודה	% יהודים תושבי-ירושלים	% ערבים תושבי-ירושלים
מע"ר מערב	88%	12%
א"ת תלפיות	68%	32%
א"ת גבעת שאול	81%	19%
מע"ר מזרח	11%	89%
העיר העתיקה	29%	71%
ממילא/ימין משה	55%	45%
הר הצופים	88%	12%
הכניסה לעיר	75%	25%
תלפיות	80%	20%
מלחה מסחר ותעסוקה	84%	16%
עטרות	20%	80%

מרחבי התעסוקה המעורבים

הצלבת נתוני פריסת התעסוקה של יהודים וערבים בירושלים מאפשרת לאתר את מרחבי העבודה המשותפים לשתי האוכלוסיות בעיר (מפה 3). המפה אינה מציגה את נוכחותם של עובדים יהודים או ערבים שאינם חיים בירושלים, אך מגיעים לעבוד בעיר.¹⁹

¹⁸ לא כולל עובדים המועסקים באזורים אלה, אך לא מתגוררים בירושלים.

¹⁹ בסקר הרגלי הנסיעה בנו משקל נומינלי של כל דגימה באופן שאיפשר להעריך את היקף האוכלוסייה בפועל שכל דגימה מייצגת בסקר. כדי להצליב את נתוני התעסוקה של תושבים ערבים ויהודים בסקר, השתמשתי בהכפלה זו לגבי אזורי התעסוקה. כך, למשל, 50 מרואיינים ערבים ו-16 מרואיינים יהודים ציינו שהם עובדים בא"ת עטרות. משקלם היחסי היה 80% יהודים ו-20% ערבים. משקלם הכולל של היהודים והערבים העובדים בעטרות הוערך בסקר ב-2,959 איש. במפה 3 נעשתה הצלבה בין השיעור היחסי של כל אוכלוסייה לפי מספר הדגימות לבין המשקל הכולל של שתי האוכלוסיות ביחד. שיטה זו עלולה בהחלט ליצור הטיות, אך היא מאפשרת להעריך את שיעור האוכלוסייה היחסי בכל אזור-תעסוקה בקירוב.

המיפוי המשולב מעלה מספר מסקנות לגבי דפוס התעסוקה המשולב בעיר:

- ◀ מרבית אזורי התעסוקה המעורבים נמצאים בשכונות, מרכזי-מסחר או אזורי-תעשייה יהודיים בשני חלקי העיר. המשמעותיים ביותר הם המע"ר המערבי, ממילא, אזור התעשייה תלפיות, אזור התעשייה עטרות ואזור התעשייה גבעת-שאל;◀ אזור ממילא הוא האזור בו מועסקים ערבים בשיעור הרב ביותר בחלקה המערבי של העיר (45%). אולם בעוד שבקרב העובדים הערבים באזור זה משלח היד הנפוץ ביותר הוא 'עובד בלתי-מקצועי' (כ-45%), משלח היד הנפוץ ביותר בקרב היהודים הוא אקדמי (כ-30%);◀ אזור התעשייה עטרות, במזרח-ירושלים, יוצא-דופן בכך שלמרות שהוא נמצא באזור 'יהודי' וחרף היותו מנוהל על ידי הרשות לפיתוח ירושלים (הרל"י), מרבית העובדים בו הם ערבים (80%) ומיעוטם יהודים (20%). יהודים וערבים מועסקים בעטרות הן כפועלים והן בתפקידי ניהול. יחד עם זאת, רוב המפעלים הגדולים בבעלות יהודית אולם קיימים שם לא מעט עסקים ומפעלים בבעלות ערבית, המעסיקים ערבים ממזרח העיר, מן הגדה המערבית ואף יהודים;◀ האזור העיקרי במערב-ירושלים בו מועסקים ערבים במשלח-יד הדורשים השכלה וידע מקצועי הוא מרכז העיר (מע"ר מערב). מקרב המרואיינים שעבדו בו היו כ-40% פקידים, בעלי משלח-יד אקדמי או מנהלים;◀ בשלושה אזורים במזרח-ירושלים עובדים יהודים וערבים בסמיכות אלה לאלה, אך במקומות-עבודה נפרדים: בעיר העתיקה, במע"ר המזרחי (כולל משרדי הממשלה ברח' צלאח א-דין) ובוואדי-ג'יז (כולל משרדי הממשלה ומטה המשטרה);◀ במפת התעסוקה של תושבי מזרח-ירושלים בולט בהיעדרו הר-חוצבים, פארק ההיי-טק, שמעסיק כמעט אך ורק עובדים יהודים.

השילוב התעסוקתי המתקיים בין יהודים לערבים באזורי התעסוקה העיקריים במערב-ירושלים הוא משמעותי. קיימת, לכאורה, הזדמנות לאינטראקציה יום-יומית משמעותית בין העובדים לבין עצמם, כמו גם בין העובדים לבין הלקוחות שהם משרתים. אולם הצלבת מרחבי התעסוקה מציגה תמונה של יחסי-כוח בלתי-שוויוניים. במקומות-עבודה רבים הערבים מיוצגים בדרגי-עבודה נמוכים, ככוח בלתי-מקצועי ואילו היהודים מיוצגים יותר בדרגי הניהול, הפקידות ובמשלח-יד אקדמיים. תמונה זו מעידה על

'תקרת-זכוכית' שבולמת עובדים ערבים במערב-ירושלים ומשפיעה ללא ספק גם על אופי האינטראקציה ועל המשמעויות ההתנהגותיות והרגשיות הנובעות ממנה.

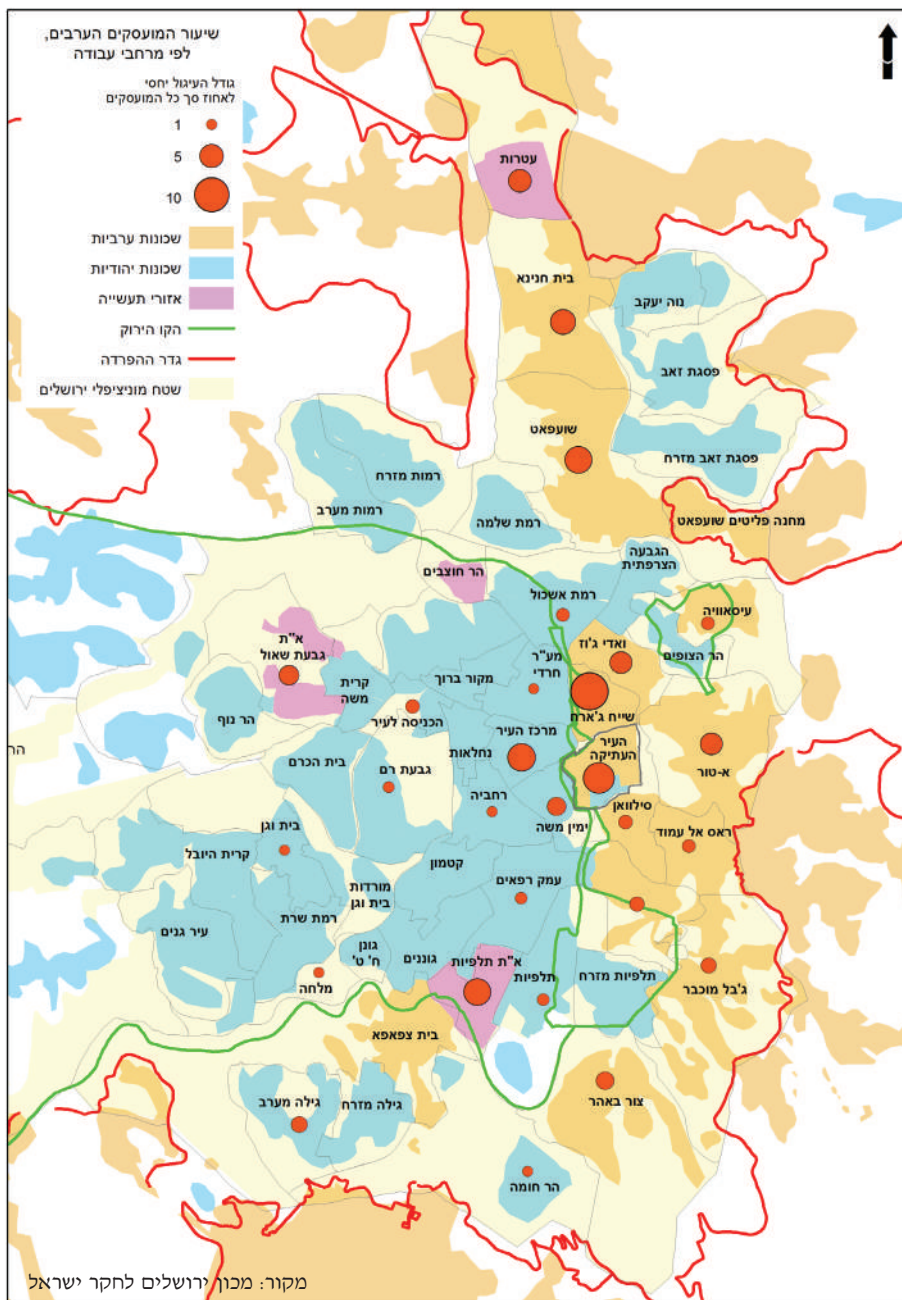
הניתוח המרחבי של תעסוקת ערבים תושבי-ירושלים, מספק אבחנות חדשות ומשמעותיות בנוגע לפרופיל המועסקים הערבים בעיר ולקשרי הגומלין הכלכליים שבין שתי האוכלוסיות. מן הנתונים עולה שמרבית המועסקים הערבים במערב-ירושלים הם גברים צעירים, חלקם הגדול חסרי השכלה על תיכונית. פריסתם במערב העיר נרחבת יחסית וכוללת גם שכונות-מגורים. רובם עובדים באזורי התעסוקה והתעשייה העיקריים של העיר: תלפיות, עטרות, מרכז העיר וגבעת-שאל. הם מועסקים בעיקר ככוח-עבודה בלתי-מקצועי במסחר, בענפי האירוח והמזון, בתחזוקה ובניקיון, וככוח-עבודה מקצועי או מקצועי-למחצה בבניין, בתעשייה ובתחבורה. יוצאי-דופן הם העובדים המקצועיים בענף הבריאות, בו קיימת דרישה להכשרה על-תיכונית ואקדמית במגוון תפקידים.

הרכב המועסקים במזרח העיר מעיד על ביקושים תעסוקתיים שונים בהשוואה למערב-ירושלים. במזרח העיר מועסקים יותר גברים ערבים ונשים ערביות ממגוון גילאים, ביניהם גם בעלי השכלה על תיכונית ואקדמית. אזורי התעסוקה העיקריים שם הם העיר העתיקה והמע"ר הסמוך לה, אך קיימים גם מרכזי-תעסוקה בשכונות: שועאפט, בית-חנינא, ואדי-ג'וז וא-טור. התעסוקה במזרח העיר מתמקדת בעיקרה בחינוך ובמסחר, אך כוללת גם היצע משמעותי של מקצועות חופשיים בתחום הבריאות והמגזר השלישי.

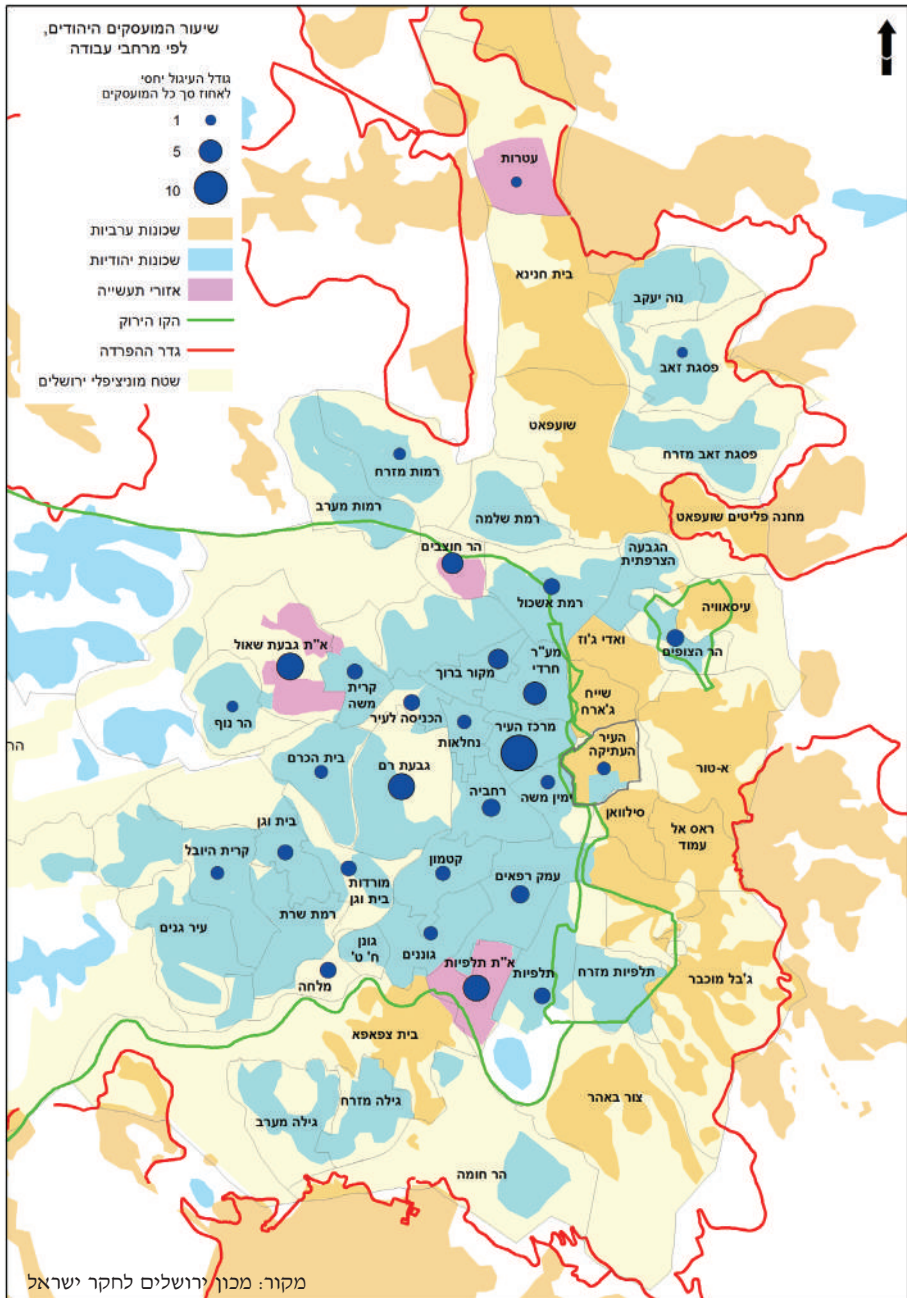
מכל האמור ניתן להסיק שמערב-ירושלים משמשת במקרים רבים מרחב-תעסוקה זמני לתושבי מזרח-ירושלים שלא רכשו השכלה אקדמית, או לסטודנטים לתארים ראשונים. עבור המעסיקים היהודים מדובר בכוח-עבודה זול וזמין בתחומים בהם קשה לגייס עובדים יהודים או זרים. מבעד לנתונים ניתן לראות שאפשרויות הקידום במרבית הענפים אינן גבוהות. עבור מרבית העובדים הערבים, פרט לתחום הבריאות והתחבורה, אין התעסוקה במערב-ירושלים מספקת אפשרויות-עבודה יציבות וארוכות-טווח. יחד עם זאת, העובדה שכמעט מחצית מכוח העבודה של מזרח-ירושלים מועסק במערב העיר על ידי מעסיקים יהודים, מעידה על התלות הכלכלית העצומה של אוכלוסיית מזרח העיר במערב העיר, מאז 1967 ועד היום. בענפי כלכלה מסוימים, כגון: בניין, תחבורה, תברואה ותחזוקה, משקלם היחסי של הערבים הוא גבוה עד כדי יצירת תלות הדדית בין העובדים הערבים לבין מעסיקהם היהודים.

מפה 1 – מועסקים ערבים תושבי-ירושלים, לפי אזורי-תעסוקה בעיר,

2011-2010

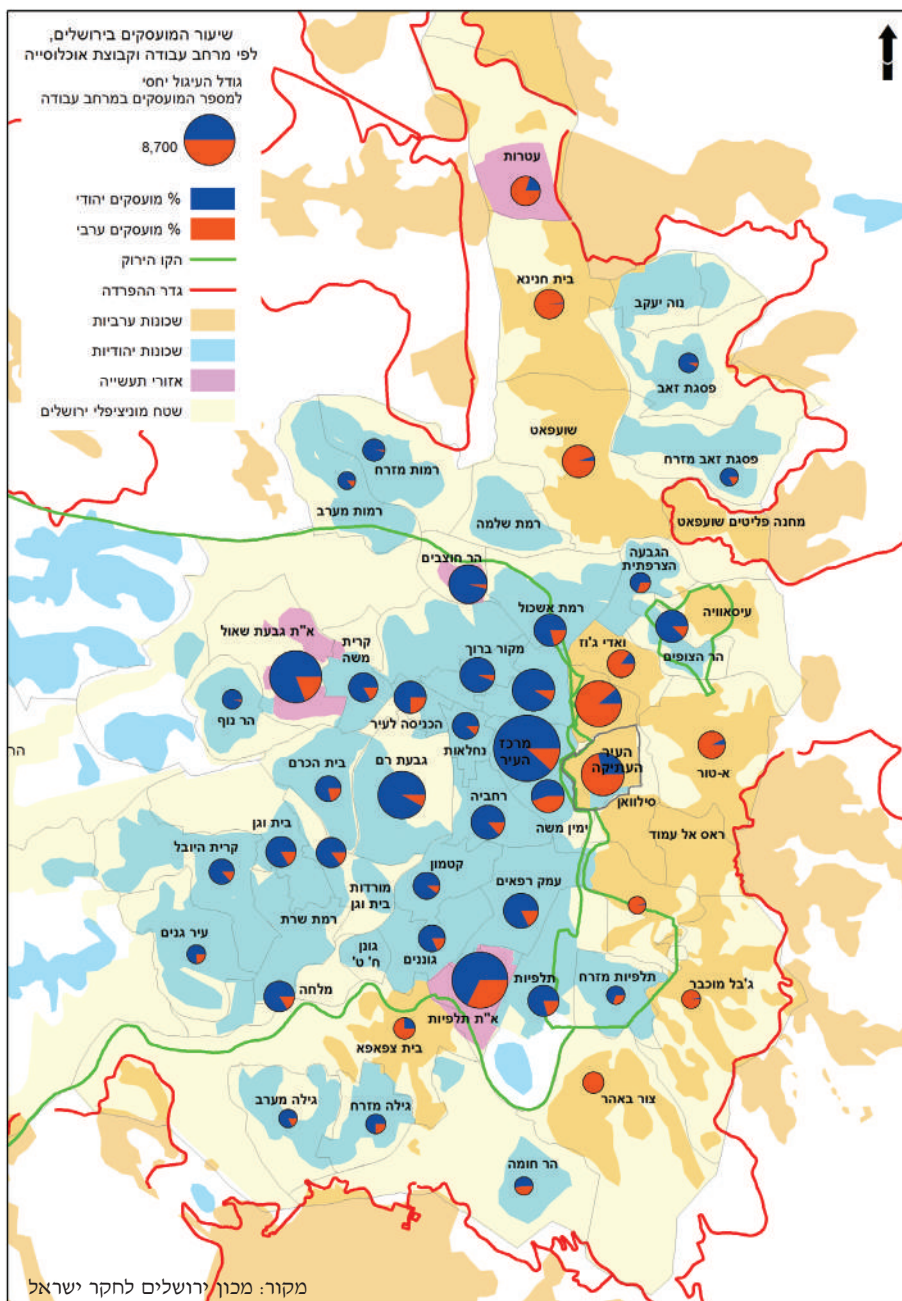


מפה 2 – מועסקים יהודים תושבי-ירושלים, לפי אזורי-תעסוקה בעיר, 2011-2010



מפה 3 – מרחבי-עבודה משותפים ליהודים ולערבים בירושלים,

2011-2010



סיכום

ירושלים, בירת-ישראל, לא הצטיינה מעולם בכלכלה חזקה ויציבה. מאז קום המדינה ועד היום נדרשו סובסידיות ממשלתיות והשקעה מוסדית נרחבת כדי לחזק את כלכלתה ולהתמודד עם חולשותיה המבניות. במשך השנים התבסס שוק התעסוקה המקומי על המגזר הציבורי ועל החינוך. לעומת זאת אפשרויות התעסוקה בענפי הבנקאות והפיננסים, ההיי-טק ותעסוקת בעלי מקצועות חופשיים מצומצמות. כפי שעולה מנתוני הלמ"ס והביטוח הלאומי, גדלה תלותם של ערביי מזרח-ירושלים מאז 1967 – וביתר-שאת בעשור האחרון – בכלכלתה של ירושלים המערבית. הגיוון התעסוקתי המועט הקיים עבור התושבים היהודים של העיר מצומצם אף יותר כשמדובר בתושביה הערבים אשר אינם משתלבים במגזר הציבורי ממשלתי, בתעשיות עתירות הידע ובענף הפיננסים במערב ירושלים.

הנתונים המובאים במסמך זה, מעידים כי מאז סיפוח מזרח ירושלים בשנת 1967 התקבעה תלות כלכלית ותעסוקתית בין תושבי מזרח-ירושלים לבין הכלכלה של מערב העיר. מחד גיסא, כמעט מחצית מכוח העבודה של מזרח-ירושלים מועסק על-ידי המגזר היהודי, ומאידך גיסא מספר ענפי כלכלה עירוניים תלויים באופן ניכר בכוח העבודה המזרח-ירושלמי. בתוך תמונה זו של יחסי-תלות קוטביים, מתקיימת גם היררכיה ברורה בין יהודים לערבים בשוק העבודה. היהודים נמצאים על פי רוב בדרגי העבודה הבינוניים והגבוהים ומתפרנסים מענפי כלכלה מתקדמים ומרמות-שכר גבוהות, בעוד שהערבים עובדים בדרגים הנמוכים או בדרגי הביניים ומועסקים בענפי כלכלה בסיסיים וברמות-שכר נמוכות. כשמתבוננים בנתונים אלה על רקע הסכסוך הלאומי-דתי האלים המעצב את החיים בעיר ומגדיר את אופי היחסים בין הקהילות, מתקבלת תמונה של שילוב תעסוקתי בלתי-מאוזן, המתנהל במציאות פוליטית נפיצה.

עם זאת, בעשור האחרון ניתן להבחין גם במגמות חדשות, אשר אם תמשכנה בשנים הבאות תעזנה על שינוי. בחמש השנים האחרונות גדל במעט מספר תושבי מזרח העיר שרכשו השכלה אקדמית. מרביתם מועסקים, אמנם, במזרח-ירושלים או בגדה המערבית, אך מיעוטם נקלטים במקומות עבודה במערב-ירושלים. כמו כן מתרבות העדויות על יציאה איטית מאוד, אך מתמדת, של תושבי מזרח ירושלים מעבודות בסטטוס נמוך (אותם ממלאים פלסטינים מן הגדה המערבית או מהגרי-עבודה) אל ענפי השירותים והמכירות, הבריאות ועוד. כמו כן מסתמנת עלייה בדרגי העבודה בענפי התעשייה והבנייה. ייתכן גם שבעלי מקצועות חופשיים ממזרח העיר, כעורכי-דין ורואי-חשבון ימלאו את

את התפקידים בהם עסקו, באופן מסורתי, ערבים אזרחי-ישראל בירושלים – כחוט מקשר בין האוכלוסייה המקומית לבין מוסדות השלטון הישראליים. אם תהליכים אלו יתרחבו ויתעצמו הם עשויים ליצור מנגנונים להעצמה אישית של העובדים והעובדות וצמצום מימדי העוני.

מסקנות מסמך זה מצביעות על הצורך לגבש מדיניות תעסוקתית מרחבית לתושבי מזרח-ירושלים. יש לפתח עבורם מוקדי-כלכלה ומקומות-תעסוקה איכותיים ומגוונים בבמגזר הערבי במזרח העיר ויש לשבור את 'תקרת הזכוכית' המונעת מהם להתקדם לתפקידי ניהול ולדרגות-שכר גבוהות יותר במגזר היהודי. שוויון הזדמנויות ושילוב איכותי יותר במקומות-עבודה במערב-ירושלים עשויים לשפר את מגוון אפשרויות התעסוקה ולהגדיל את הכנסת העובדים ממזרח-ירושלים, ובה בעת להפחית גם את המתח התסכול הנובעים מן ההיררכיה והקיטוב השוררים בין שתי האוכלוסיות בשוק העבודה העירוני.

מקורות

- גיבארין, י. (2010). תעסוקת ערבים בישראל: האתגר של הכלכלה הישראלית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גירופי, ר. (2015). אלימות לאומנית בירושלים – הרשויות הישראליות: בין תפישה ביטחונית לבין ליבוי ושפה רפה. ירושלים: עיר עמים.
- חסון, נ. (2012). "תעודה כחולה, מצרך מבוקש במזרח-ירושלים". הארץ, 29 בדצמבר.
- חסון, נ. (2014). "27 נהגי אגד ממזרח-ירושלים התפטרו בטענה שהם חוששים לחייהם". הארץ, 20 בנובמבר.
- כהן, ה. (2007). כיכר השוק ריקה: עלייתה ונפילתה של ירושלים הערבית 1997-2007. ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.
- קינג, י., נאון, ד. ואחרים (2009). תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64. ירושלים: מאיירס-גוינט-מכון ברוקדייל.
- קמחי, י (עורך) (2006). גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- רומן, מ. (1984). זיקות ויחסי גומלין כלכליים בין יהודים לערבים בירושלים. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- רומן, מ. (1992). השפעת האינתיפאדה על יחסי יהודים-ערבים בירושלים. המזרח החדש, ל"ד: 162-177.
- רמון, א. ול. להרס (2014). מזרח ירושלים, קיץ 2014: מציאות נפיצה והצעות למדיניות ישראלית. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שמיל, ד. (2015). "נוסעים רבים שמזמינים מוניות בירושלים מבקשים נהג לא ערבי – זו גזענות". דה-מרקר, 1 בינואר.
- שפירא, א. (2010). תהליכי הפרטה מרכזיים בישראל. פרלמנט (64). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Shirlow, P. (2001). Fear and ethnic division. *Peace Review*, 13(1), 67-74.
- UNCTAD (2013). *The Palestinian economy in East Jerusalem: Enduring annexation, isolation and disintegration*. United Nations.

ראיונות

- גדעון אברהמי, מנכ"ל קניון מלחה, 28.12.2014
- משה בן אברהם, מנהל חברת ארלוב (ממילא), 16.1.2015
- 8.2.2015, International Pease and Cooperation Center - Jerusalem, ראמי נאצרלה,
- עו"ד אתי רענן-עזר, מנהלת סניף מזרח ירושלים, ביטוח הלאומי 29.4.2015
- עו"ד אברהם הררי, מנהל משאבי-אנוש, ביה"ח שערי-צדק, 16.4.2015
- הרצל לוי, חבר איגוד הקבלנים בירושלים, 10.5.2015
- חגי יציב, מנהל מחוז ירושלים, אגד, 21.5.2015
- זור אדמון, מנהל מחוז ירושלים, ט.ר.מ, 11.6.2015
- אריה זומר, יו"ר התאחדות המלונות בירושלים. 29.9.2015
- 6.10.2015, Palestinian al-Quds Center for Socio-Economic Rights, זיאד אל-חמורי,
- יוסי שכטר, מנכ"ל איגוד הקבלנים בירושלים, 8.10.2015

נתונים

- הביטוח הלאומי, מנהל המחקר והתכנון
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, סקרי כוח-אדם
- הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה
- שנתון סטטיסטי לירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל
- תכנית-אב לתחבורה ירושלים, סקר העדפת נסיעות 2010-2011