

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



אינדיקטורים לכלכלה ולתעסוקה במזרח ירושלים - נתוני 2019

ימית נפתלי, נדב כספי, עומר יניב



אינדיקטורים לכלכלה ולתעסוקה במזרח ירושלים – נתוני 2019

ימית נפתלי, נדב כספי, עומר יניב

הוצאת הפרסום לאור התאפשרה הודות לתמיכה של שותפינו:



מכון ירושלים למחקרי מדיניות | פרסום מספר 543

מחקר מלווה ליישום החלטת ממשלה 3790 לפיתוח חברתי-כלכלי במזרח ירושלים

אינדיקטורים לכלכלה ולתעסוקה במזרח ירושלים – נתוני 2019

ימית נפתלי, נדב כספי, עומר יניב

עימוד: אסתי ביהם

עיצוב כריכה: סטודיו אירה גינזבורג

© 2020, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604

jerusalemintitute.org.il

en.jerusalemintitute.org.il

E-mail: machon@jerusalemintitute.org.il

תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים
6	מבוא
8	מתודולוגיה
9	ממצאי המחקר
9	1. פריון עבודה
13	2. השתלבות במעגל התעסוקה
18	3. רמת ההכנסות למשק בית
20	4. הגדלת הכנסות עיריית ירושלים מעסקים
23	סיכום

תקציר מנהלים

התוכנית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים מופעלת מכוח החלטת ממשלה 3790, שהתקבלה במאי 2018. ההחלטה כוללת בתוכה שישה תחומי פעולה עיקריים - חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ותעסוקה, תחבורה, שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים, בריאות ורישום מקרקעין.

בתוכנית מוצבים מספר יעדים לפיתוח הכלכלי במזרח ירושלים, אך הם אינם יעדים מספריים מפורשים. לכן קבענו במסמך זה מספר אינדיקטורים שמטרתם לסקור היבטים כלכליים ותעסוקתיים במזרח ירושלים ולבחון אותם לאורך זמן ביחס ליעדים שהוצבו. הנתונים המובאים במסמך זה מתייחסים לשנים 2017-2018.

להלן המדדים שנבחרו לבחינת היעדים, והנתונים המרכזיים העולים מהם:

- 1. הגדלת פריון העבודה** - נהוג למדוד פריון עבודה על ידי חישוב תוצר ממוצע לשעת עבודה, אך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) הדרושים על מנת לחשב את פריון העבודה של תושבי מזרח העיר אינם זמינים כיום ברמה הנדרשת. כדי לאמוד בכל זאת את הפריון, בחרנו בשני מדדים שהינם קורלטיביים לפריון ביחס לאוכלוסייה זו: רמת השכר ורמת ההשכלה. מהנתונים הנבחנים על פי מדדים אלו עולה כי בשנת 2017 השכר הממוצע של תושבי מזרח העיר עמד על כ-5,538 ש"ח בהשוואה ל-8,741 ש"ח בקרב האוכלוסייה היהודית בירושלים ו-6,899 ש"ח בקרב ערביי ישראל. יחד עם זאת, רמת ההשכלה של ערביי ירושלים גבוהה במעט ביחס לערביי ישראל, אך נמוכה ביחס לאוכלוסייה היהודית בירושלים - 25% מערביי מזרח ירושלים הם בעלי תואר אקדמי בהשוואה ל-36% בקרב יהודים (ואחרים) בעיר ו-21% בקרב ערביי ישראל. נתון זה מצביע על פוטנציאל לשיפור של ממש בפריון העבודה אם יוסרו חסמים המונעים את השתלבותם בשוק העבודה.
- 2. שילוב תושבי מזרח העיר במעגל התעסוקה** - בתוכנית נקבע מדד העיקרי לבחינת ההשתלבות של תושבי מזרח העיר בתעסוקה: הגדלת שיעור ההשתתפות של

נשים ערביות בכוח העבודה ל-75% משיעור ההשתתפות המקביל בקרב כלל הנשים הערביות בישראל. בשנת 2018 עמד מדד זה על 62%.¹ במסמך הנוכחי נציג מגוון מדדים שלדעתנו משקפים באופן טוב יותר את מצב התעסוקה במזרח העיר, ובכללם: שיעור השתתפות של גברים בכוח העבודה (שיעור שירד באופן ניכר מ-88% בשנת 2012 ל-79% בשנת 2018); ושיעורי האבטלה של גברים ונשים, הנמצאים בירידה בשנים האחרונות.

3. הגדלת הכנסות משקי הבית במזרח העיר – אוכלוסיית מזרח ירושלים מתאפיינת ברמת חיים נמוכה, המתבטאת בצריכה נמוכה למשק בית ובתחולת עוני גבוהה מאוד. בשנת 2017 תחולת העוני במזרח ירושלים עמדה על 75% בקרב משפחות ועל 86% בקרב ילדים. בשנה זו הצריכה למשק בית במזרח ירושלים עמדה על 12,598 ש"ח בהשוואה ל-15,480 ש"ח במשקי בית יהודיים בעיר. השכר הממוצע של שכיר (המסייע גם לאמוד את רמת הפרייון) הינו מדד המשקף את הכנסות משק הבית. בנוסף אנו מציגים את הוצאות משקי הבית על מנת לשקף תמונה רחבה יותר של הכנסות משק הבית בפועל.

4. הגדלת הכנסות עיריית ירושלים – התוכנית שואפת להגדיל את הכנסות עיריית ירושלים מגביית ארנונה עסקית ב-20%. בשנתיים האחרונות חלה עלייה של כ-10% בגביית הארנונה העסקית מעסקים במזרח ירושלים מ-220 מיליון ש"ח בשנת 2016 ל-252 מיליון ש"ח בשנת 2018.

מעקב רב שנתי אחר מדדים אלו יספק תמונה מקיפה על מצבה הכלכלי של אוכלוסיית מזרח העיר והאפקטיביות של התוכנית ברמת המאקרו.

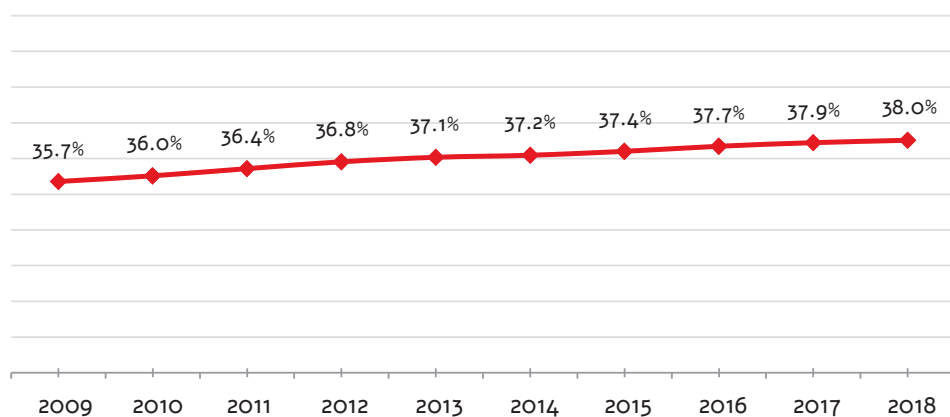
1 בשנת 2018 עמד שיעור התעסוקה של הנשים הערביות בירושלים על 25% בהשוואה ל-40% בקרב הנשים הערביות בישראל.

מבוא

תוכנית 3790 היא תוכנית ממשלתית שמטרתה להביא לפיתוח כלכלי של מזרח ירושלים ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין מזרח העיר למערבה. לתוכנית מטרת חינוכיות, חברתיות וכלכליות. בתחום הכלכלי, התוכנית שמה לה למטרה להגדיל את פרויט העבודה של תושבי מזרח העיר, לשלבם במעגלי התעסוקה, להגדיל את ההכנסות של משק הבית ולהגדיל את הכנסות עיריית ירושלים מארנונה עסקית.

האוכלוסייה הערבית בירושלים, אשר מתגוררת ברובה במזרח העיר, מנתה בשנת 2018 כ־350 אלף תושבים (לעומת 570 אלף תושבים במערב העיר). כפי שניתן לראות בגרף א, בין השנים 2009 ל־2018 חלקה של האוכלוסייה הערבית במזרח העיר גדל בהדרגה מ־35.7% ל־38.0%.

גרף א: שיעור האוכלוסייה הערבית מקרב תושבי ירושלים, 2009-2018



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בשנת 2018 דורגה ירושלים, לראשונה, באשכול 2 במדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. הגידול בחלקן היחסי של האוכלוסיות המוחלשות בעיר, ביניהן האוכלוסייה הערבית, הוא

גורם מרכזי להידרדרות זו. החלטה 3790 מהוה, אם כן, צעד הכרחי במטרה לשפר את הרווחה הכלכלית של אוכלוסייה זו בפרט, ואת מעמדה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית ירושלים בכלל.

ממשלת ישראל משקיעה 2.1 מיליארד ש"ח על פני חמש שנים בתוכנית הממשלתית לפיתוח מזרח העיר. כדי לבחון את הצלחת התוכנית, יש לבחון את השפעתה על מדדים אובייקטיביים. מסמך זה יסקור את המדדים הכלכליים המרכזיים אשר מצביעים על המצב הנוכחי ועל רמת הפיתוח במזרח העיר בהשוואה למצבם של ערביי ישראל ולמצבם של תושבי ירושלים היהודים. מדדים אלו נגזרו מיעדי המאקרו המוצהרים של התוכנית, והניתוחים מתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס).

במסמך אנו מראים כי היעדים שהציבה הממשלה לבחינת הפיתוח הכלכלי של האזור חשובים, אולם הם מציגים תמונה צרה וחלקית באשר לרמת החיים של תושבי מזרח העיר. אנו סבורים שכדי ליצור תמונה מיטבית של כלכלת האזור, יש לבחון סט רחב יותר של מדדי תעסוקה ופרייון לצד מדדי צריכה ועוני ומדדים נוספים של פעילות עסקית. במסמך נציע מדדים נוספים שראוי לבחון כדי להבטיח מעקב אפקטיבי אחר רמת הפיתוח הכלכלי של האזור וכדי לאמוד בצורה טובה ומלאה יותר את התפתחות הכלכלה במזרח ירושלים.

מתודולוגיה

החלטת הממשלה על תוכנית 3790 מגדירה את מטרות התוכנית בתחום הכלכלה והתעסוקה בדלקמן:

”להגדיל את הפרייון במשק, לשלב את תושבי מזרח העיר במעגל התעסוקה, להגדיל את ההכנסות למשק בית במזרח העיר ואת הכנסות עיריית ירושלים”².

בדו”ח זה בחנו את ארבעת היעדים המהותיים שהוגדרו (הגדלת הפרייון, שילוב במעגל התעסוקה, הגדלת הכנסות למשק בית והגדלת הכנסות עיריית ירושלים) בעזרת מדדים כלכליים מוכרים. הנתונים המובאים משמשים נקודת ייחוס אמפירית המבטאת את רמת הפיתוח הכלכלי של מזרח העיר בשנת 2018, ומטרתה לאפשר השוואה לאורך זמן.

הנתונים המובאים במסמך מתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2009 ואילך, והם עובדו על ידי מכון ירושלים למחקרי מדיניות. הלמ”ס מודדת חלק מהיעדים שהגדירה התוכנית באופן נפרד עבור מזרח ירושלים (לדוגמא – שיעורי התעסוקה והאבטלה, הכנסות עיריית ירושלים מארנונה). עם זאת, עבור חלק מהיעדים (לדוגמא – פרייון העבודה) נתוני הלמ”ס אינם מאפשרים להפריד בין תושבי מזרח ירושלים לשאר תושבי העיר או לשאר תושבי ישראל הערבים. במקרים אלו השתמשנו במדדים עקיפים על מנת לספק הערכה על המצב הנוכחי.

² החלטת ממשלה 3790, מאי 2018, פרק 2 – כלכלה ותעסוקה.

1. פיריון עבודה

הגדלת פיריון העבודה במזרח העיר היא אחת מארבע המטרות הכלכליות הכוללות שהוגדרו לתוכנית 3790 (ראה הרחבה בפרק המתודולוגיה). פיריון העבודה מוגדר כתוצר המופק לשעת עבודה. כיום הלמ"ס אינה מודדת את התוצר ואת שעות העבודה של תושבי מזרח ירושלים בנפרד מכלל אוכלוסיית העיר, ולכן לא ניתן לחשב באמצעות נתונים אלו את הפיריון של תושבי מזרח העיר. **על מנת להתגבר על המחסור בנתונים, בחרנו בשני מדדים אשר יאפשרו לנו למדוד את הפיריון באופן עקיף: השכלה ושכר.** במחקר הכלכלי השכלה נחשבת לאחד המשתנים המשפיעים באופן המובהק ביותר על הפיריון. הקשר בין שכר לפיריון הינו מורכב יותר, אך לצורך הדיון במסמך זה, ההנחה שפערים בפיריון מתבטאים בצורה ישירה בפערים בשכר היא הנחה סבירה, בייחוד בשל השיעור הגבוה של תושבי העיר הערבים שעובדים בסקטורים שבהם הפיריון נמוך באופן מסורתי, כפי שנראה בהמשך. אם כן, אנו מניחים שעלייה בשני המדדים הללו תעיד באופן עקיף על עלייה בפיריון של תושבי מזרח העיר.

1.1 שכר

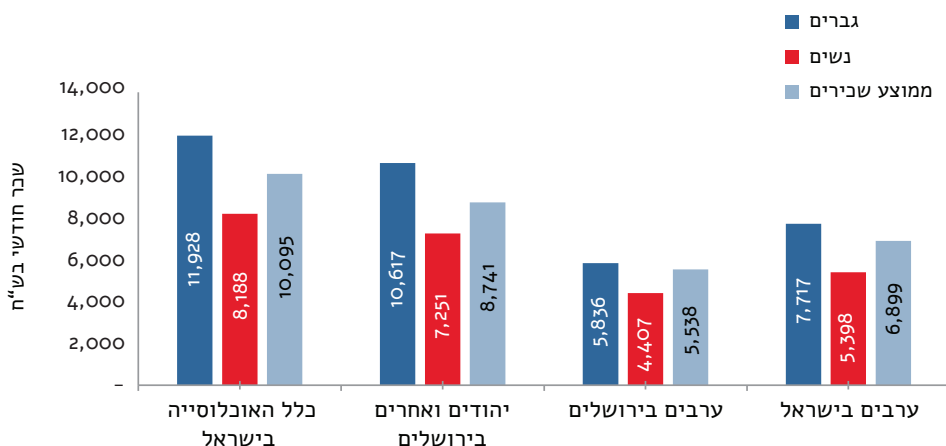
כפי שניתן לראות בגרף 1.1, השכר הממוצע החודשי של תושבי מזרח העיר למשרת שכיר נמוך בהשוואה לשכר הממוצע בישראל, הן ביחס לתושבים היהודים והן ביחס לתושבים הערבים. בהנחה ששעות העבודה של שכיר אינן שונות באופן מהותי בין המגזרים השונים ושכר העבודה בישראל מבטא את התפוקה של העובדים במדינה (המתבטא בתוצר) – הרי שהפיריון של תושבי מזרח העיר נמוך באופן ניכר מזה של שאר תושבי ישראל.

כפי שניתן לראות בגרף 1.2, בעוד שהגברים היהודים בירושלים מועסקים בענפים מגוונים, הגברים הערבים מועסקים במספר מצומצם של ענפים. כ־70% מהגברים הערבים בעיר מועסקים בענפי הבינוי, התחבורה, המסחר הסיטונאי, האירוח והאוכל. ענפים אלו אינם דורשים השכלה אקדמית ונחשבים לענפים בעלי פיריון נמוך במשק הישראלי.³

³ ראה הפניות קודמות, ובנוסף: פיריון – כנס הורוביץ לחברה וכלכלה, 2014

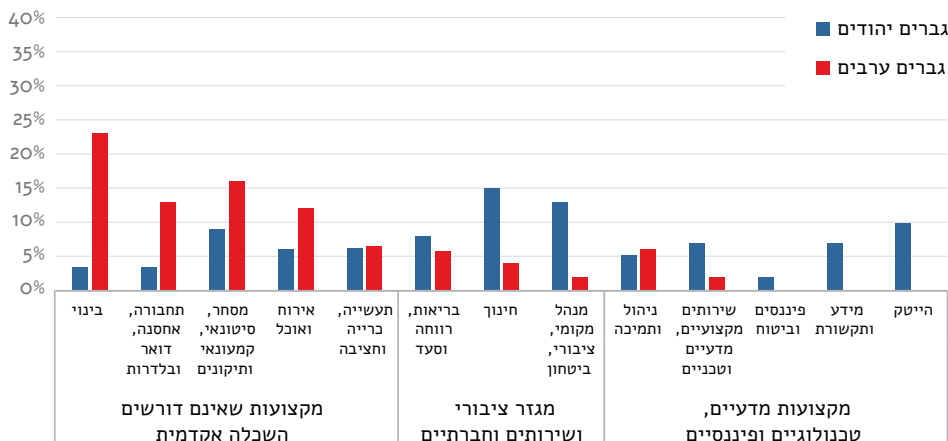
לעומת זאת, בענפים שנחשבים לבעלי פרויין גבוה במשק - מקצועות מדעיים, טכנולוגיים ופיננסיים - הייצוג של גברים ערבים נמוך מאוד.

גרף 1.1: שכר חודשי ממוצע בקרב שכירים, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2017



מקור: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני סקר הוצאות משק בית של הלמ"ס

גרף 1.2: התפלגות הגברים המועסקים בירושלים, לפי מגזר וענף כלכלי, 2018

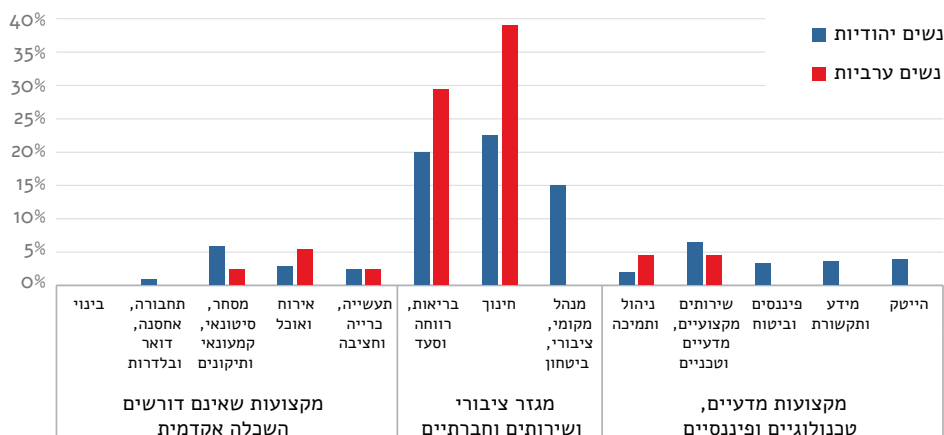


מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

כ־68% מהנשים הערביות בעיר מועסקות בענפי החינוך, הבריאות, הרווחה והסעד. כפי שניתן לראות בגרף 1.3, גם חלק ניכר מהנשים היהודיות בעיר מועסקות בענפים אלה, אך הן מועסקות בשיעורים גבוהים יותר גם בענפים אחרים.

נתונים אלו מלמדים כי הפער בשכר ובפריון מוסבר בחלקו בבחירה בעיסוקים מגדריים מסורתיים. לכן עידוד נשים וגברים להשתלב תעסוקתיים בענפים כלכליים נוספים עשוי להשפיע באופן משמעותי על הפריון ועל השכר במזרח העיר.

גרף 1.3: התפלגות הנשים המועסקות בירושלים, לפי מגזר וענף כלכלי, 2018

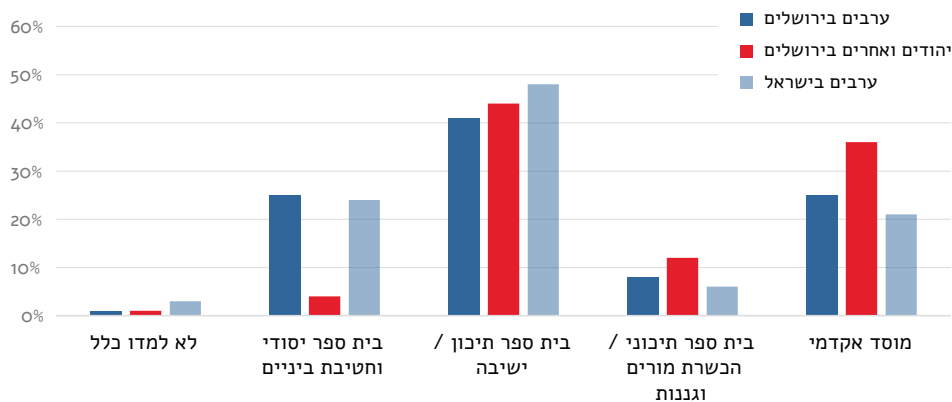


מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

1.2 השכלה

כפי שניתן לראות בגרף 1.4, רמת ההשכלה של ערביי מזרח ירושלים נמוכה ביחס לאוכלוסייה היהודית (והאחרת) בירושלים, אך היא אינה נופלת מזו של האוכלוסייה הערבית בישראל, ואף עולה עליה במידת מה – שיעור תושבי מזרח העיר שהינם בעלי השכלה על תיכונית, למשל, גבוה בהשוואה לאוכלוסייה הערבית בישראל. מצב זה מעיד על פוטנציאל גבוה יחסית של תושבי מזרח העיר בהשוואה לערביי ישראל להשתלב במשרות בעלות פריון גבוה יותר.

גרף 1.4: בני 25-64, לפי מגזר ומוסד לימודים אחרון, 2018



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

לסיכום, שכרם של ערביי מזרח ירושלים נמוך בהשוואה לשאר האוכלוסיות בישראל. ניתן לשער שסיבה מרכזית לכך היא הצמידות היחסית של תושבי מזרח העיר לכלכלה הפלסטינית, שבה השכר נמוך באופן משמעותי לעומת ישראל. כמו כן, תושבי מזרח העיר מועסקים ברובם במקצועות מגדריים מסורתיים – הגברים מועסקים בעיקר במקצועות כדוגמת בינוי, תחבורה ומסחר סיטונאי, והנשים מועסקות בעיקר בחינוך, בריאות וסיעוד. רמת ההשכלה הגבוהה של ערביי מזרח ירושלים בהשוואה לערבי ישראל מצביעה על פוטנציאל משמעותי לגידול בפרייון, אשר יכול להתמשש על ידי הסרת חסמים שיסייעו להשתלבותם בכלכלת מערב העיר. הסרת חסמי שפה ומתן תמריצים להשתלבות של ערביי מזרח העיר במערכת הכלכלית של מערב העיר יוכלו לאפשר גידול בפרייון של העובדים ובשכרם.

אנו מציעים להמשיך לעקוב אחר השכר הממוצע של ערביי מזרח ירושלים – גברים ונשים – ביחס למצב הנוכחי, וכן אחר מצב ההשכלה במזרח העיר. גידול עקבי בשכר ובהשכלה יעיד על עלייה בפרייון של תושבי מזרח העיר. כמו כן, אנו מציעים לבחון את התפלגות המועסקים במזרח העיר הערבים לפי ענפים כדי לבחון לאורך זמן את ההשתלבות בענפים שבהם שיעור ההשתתפות כיום נמוך ביותר.

2. השתלבות במעגל התעסוקה

החלטה 3790 מציבה כיעד מרכזי את השתלבותם של תושבי מזרח ירושלים במעגל התעסוקה. המדד העיקרי שנבחר לצורך אמידת ההשתלבות הוא צמצום הפער בשיעור התעסוקה של נשים ערביות במזרח העיר לנשים ערביות בישראל ל-75% עד שנת 2023. זהו מדד חשוב כיוון ששיעור התעסוקה הנמוך של הנשים בחברה הערבית מונע מחברה זו להגשים את הפוטנציאל הכלכלי המלא שלה. **עם זאת, אנו סבורים כי יש צורך במדדים נוספים על מנת להבטיח מעקב מיטבי אחר ההשתלבות של תושבי מזרח העיר במעגל התעסוקה.**

שיעור ההשתתפות בתעסוקה - כיצד יש לבחון זאת?

כאמור, התוכנית מגדירה יעד תעסוקה אחד לבחינת ההשתלבות בתעסוקה – הגדלת שיעור ההשתתפות של נשים ערביות במזרח ירושלים לכ-75% מזה של הנשים הערביות בישראל. ואכן, הנתונים מהשנים האחרונות מראים כי בעוד ששיעור ההשתתפות של גברים ערבים תושבי מזרח העיר הוא גבוה (גם ביחס לאוכלוסייה היהודית), הרי ששיעור ההשתתפות של נשים ממזרח העיר נותר נמוך הן ביחס לנשים היהודיות והן ביחס לנשים הערביות בישראל. שיעור ההשתתפות הנמוך בכוח העבודה של הנשים המזרח ירושלמיות מוסבר ברמת השכלה נמוכה, מאפיינים תרבותיים-מסורתיים, היעדר תשתיות תומכות לאימהות עובדות (מעונות וגני ילדים) ועוד.

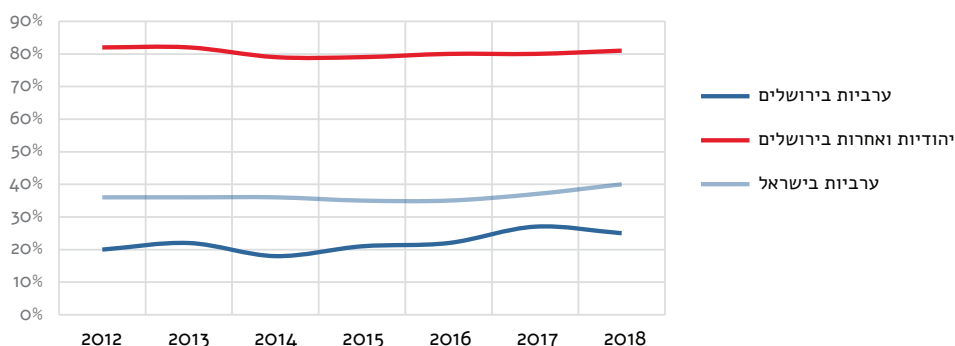
עם זאת, המדד שהתוכנית מגדירה אינו מספיק, לדעתנו, כמדד יחיד על מנת לוודא השתלבות מוצלחת של תושבי מזרח העיר בשוק התעסוקה, וזאת בשל מספר סיבות:

1. המדד הינו מדד יחסי – המדד המוצע לבחינת השתתפות נשות מזרח העיר בכוח העבודה הינו מדד חשוב, אך משום שמדובר במדד יחסי (בחינת שיעור ההשתתפות של נשים במזרח ירושלים לעומת השיעור המקביל בקרב נשים ערביות) הוא אינו יכול לעמוד כמדד יחיד.

על פי הנתונים המובאים בגרף 2.1, בשנים האחרונות שיעור ההשתתפות של נשים ערביות הן בישראל והן במזרח ירושלים עלה באופן הדרגתי: בין השנים 2012 ל-2018 עלה שיעור ההשתתפות של נשים במזרח ירושלים מ-20% ל-25%, ושיעור ההשתתפות של הנשים הערביות בישראל עלה מ-36% ל-40%. כפי שניתן לראות בגרף 2.2, פערים אלה נשמרים בכלל קבוצות הגיל שנסקרו. במצב זה ייתכן כי באופן אבסורדי גם אם

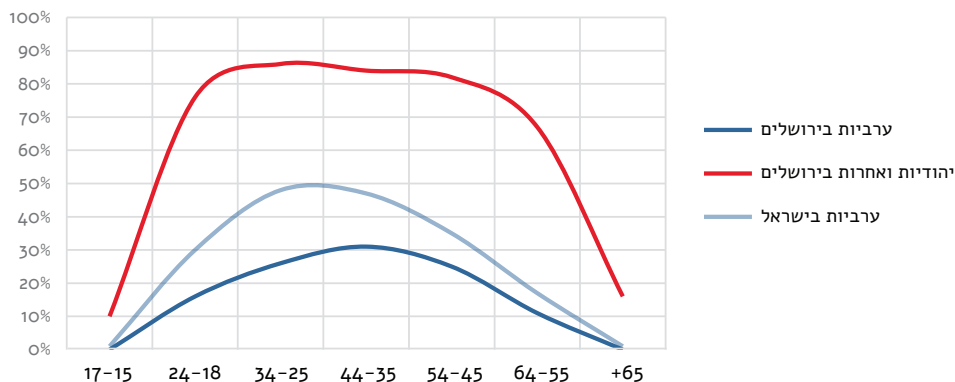
שיעור התעסוקה של נשים ערביות במזרח העיר יעלה, התוכנית עלולה לא לעמוד ביעדה הרשמי בשל גידול מקביל בשיעור התעסוקה של נשים ערביות בישראל.

גרף 2.1: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים בגילאי 25-64, לפי שנה ומגזר, 2012-2018



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות⁴

גרף 2.2: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים, לפי קבוצת גיל ומגזר, 2018



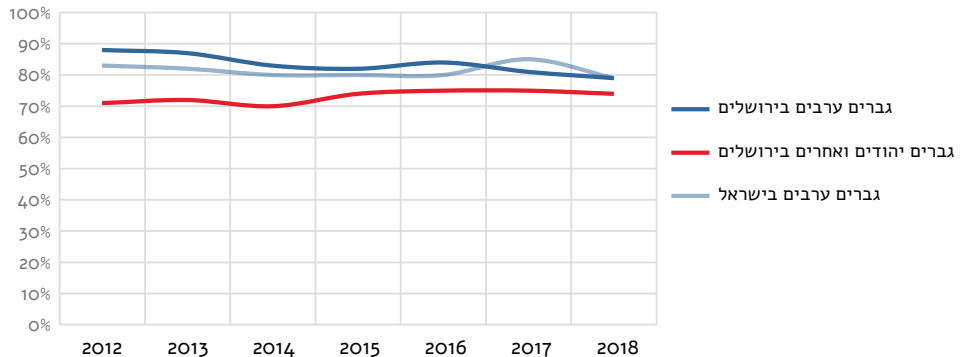
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

⁴ הנתונים לשנים 2012-2013 מתייחסים לנשים מועסקות בנות 25-54 בלבד. מכיוון ששיעור הנשים בנות 55-64 המועסקות אינו גבוה יותר משיעור הנשים העובדות בגילאים צעירים יותר, ניתן להניח שמגמת העלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה מובהקת.

כפי שציינו, תושבי מזרח ירושלים מתמודדים עם אתגרים הייחודיים להם, אשר מבדילים אותם מכלל ערביי ישראל. תושבי מזרח ירושלים שונים במעמדם הפוליטי, באופי חסמי השפה שעמם הם מתמודדים, באופי מערכת החינוך שבה הם לומדים ובסביבת חייהם (שלרוב הינה כפרית ולא עירונית). בשל השוני המהותי בין תושבי מזרח העיר לערביי ישראל, ראוי שהתוכנית תבחן את ההצלחה של נשים ערביות להשתלב במעגלי התעסוקה גם ביחס למצבן ההתחלתי.

2. יש לקחת בחשבון גם את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב גברים ערבים - נתונים מהשנים האחרונות מצביעים על ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה הן בקרב גברים במזרח ירושלים והן בקרב גברים ערביי ישראל בכלל. כפי שניתן לראות בגרף 2.3, בין השנים 2012 ל-2018 ירד שיעור ההשתתפות של הגברים הערבים בישראל מ-83% לכ-79%. בקרב ערביי מזרח ירושלים נרשמה ירידה גדולה אף יותר, מ-88% ל-79%.

גרף 2.3: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים בגילאי 25-64, לפי שנה ומגזר, 2012-2018

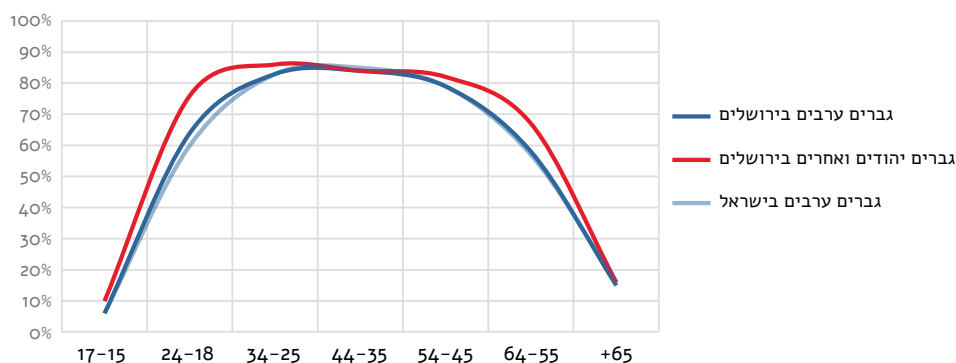


מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות⁵

⁵ הנתונים לשנים 2012-2013 מתייחסים לשיעור ההשתתפות בקרב בני 25-54. חשוב לציין שבגילאים אלו שיעור ההשתתפות גבוה יותר, מה שמסביר את הירידה בין שנת 2013 ל-2014. עם זאת מגמת הירידה בשיעור ההשתתפות ממשיכה גם בשנים לאחר מכן.

כפי שניתן לראות בגרף 2.4, השינוי בשיעור ההשתתפות בין קבוצות גיל שונות בהשוואה בין מגזרית זניח.

גרף 2.4: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים, לפי קבוצת גיל ומגזר, 2018

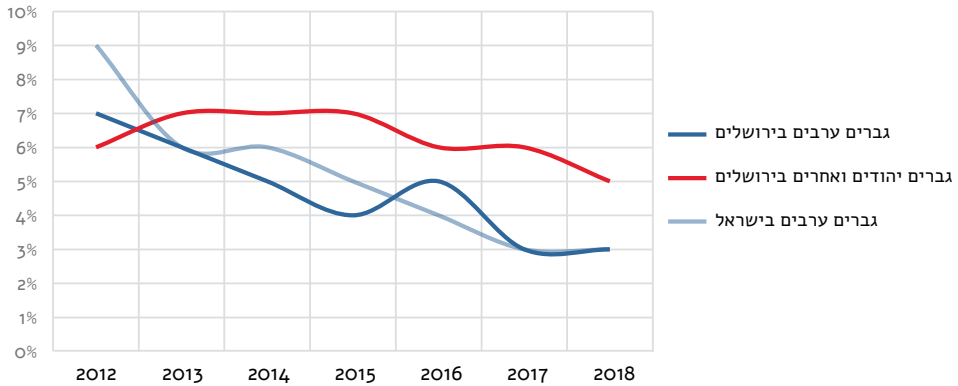


מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

מהנתונים עולה כי העלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה מתרחשת במקביל לירידה בשיעור ההשתתפות בקרב הגברים. אם כך, בהינתן שגברים מרוויחים יותר מנשים, אין ערובה לכך שהגדלת שיעור ההשתתפות של נשים כשלעצמה תגדיל את הרווחה הכלכלית של האוכלוסייה. בשל כך, בעת בחינת הצלחת התוכנית, יש להציב יעדים נוספים ולפעול גם להגדלת ההשתתפות של גברים ערבים בתעסוקה, ולא להסתפק רק בהגדלת תעסוקת נשים בקרב אוכלוסייה זו.

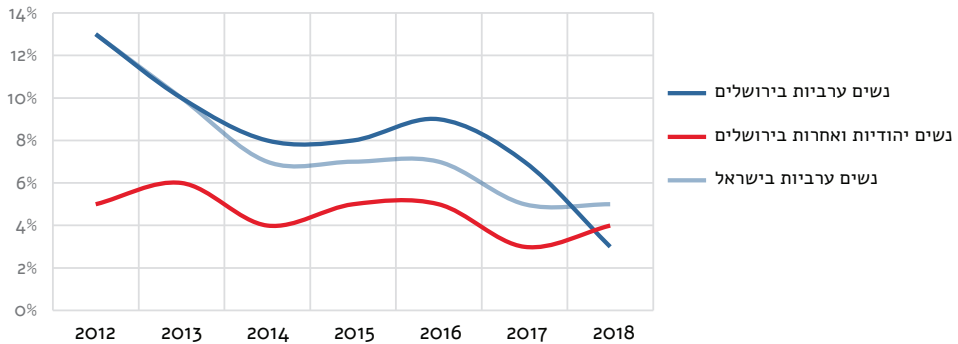
3. יש לאמוד את שיעורי האבטלה בקרב תושבי מזרח העיר - בחינת מגמות בשיעור האבטלה עשויה להיות חשובה לא פחות מבחינת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה. הנתונים מהשנים האחרונות, המובאים בגרפים 2.5 ו-2.6, מצביעים על כך ששיעור האבטלה ירד במידה ניכרת בקרב רוב המגזרים בישראל, הן בקרב נשים והן בקרב גברים. בקרב הנשים הערביות במזרח העיר נרשמה הירידה המשמעותית ביותר. כמו כן ניתן להבחין כי שיעור האבטלה בקרב הנשים הערביות בירושלים נמוך במעט בהשוואה לנשים הערביות בישראל. ייתכן שדבר זה נובע בעיקר מכך שמספר גדול יותר של נשים ערביות בישראל דורשות עבודה.

גרף 2.5: שיעור אבטלה בקרב גברים בגילאי 25-64, לפי מגזר ושנה, 2012-2018



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

גרף 2.6: שיעור אבטלה בקרב נשים בגילאי 25-64, לפי מגזר ושנה, 2012-2018



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

4. יש לבחון מגמות בשכר כמדד להשתלבות מוצלחת - עלייה בשכר למשרת שכיר מעידה על השתלבות מוצלחת בשוק העבודה. כפי שטענו בפרק הקודם, עלייה בשכר מצביעה על עלייה בפרייון וכך גם על עלייה ברמת החיים של תושבי מזרח העיר. אוכלוסיית מזרח ירושלים, כאמור, מתאפיינת ברמת שכר נמוכה, שמעידה גם על

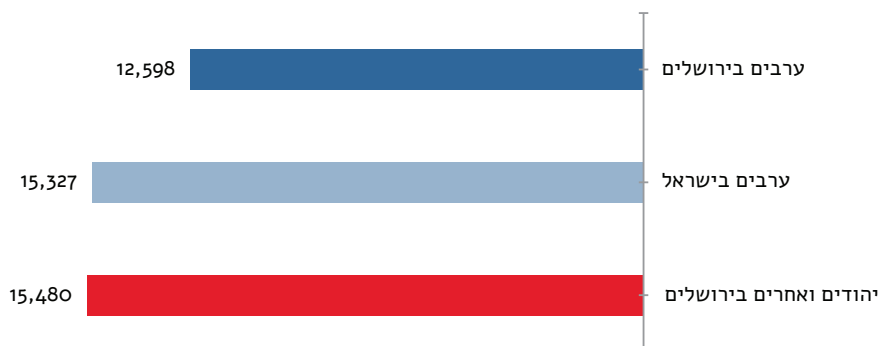
רמת פרויון נמוכה מאוד (ראו גרף 1.1). בשל כך אנו רואים ברמת השכר מדד חשוב שיש לקחת בחשבון במעקב אחר הצלחת התוכנית.

לסיכום: על מנת לקבל תמונה מלאה בנוגע להשתלבות של ערביי מזרח העיר בשוק התעסוקה, יש לבחון מספר רב של פרמטרים: שיעור השתתפות של גברים ונשים בכוח העבודה, שיעור אבטלה של גברים ונשים, שכר ממוצע למשרת שכיר. כל מדד יוצג בהשוואה לאוכלוסייה הכללית ולאוכלוסייה הערבית בישראל, מה שיאפשר מעקב אפקטיבי אחר הטמעת התוכנית והצלחתה.

3. רמת ההכנסות למשק בית

מטרה נוספת של תוכנית 3790 היא העלאת רמת ההכנסות של משקי הבית במזרח העיר (ראו פרק מתודולוגיה). המעמד החברתי-כלכלי של תושבי מזרח ירושלים נמוך מאוד בהשוואה לתושבי שאר הארץ, וגם ביחס לערביי ישראל. כפי שניתן לראות בגרף 3.1, בשנת 2017 הוצאה החודשית הממוצעת למשק בית במזרח ירושלים הייתה נמוכה ב-20% מההוצאה למשק בית בקרב האוכלוסייה הכללית (יהודים ואחרים) בירושלים.

גרף 3.1: הוצאה חודשית לתצרוכת של משקי בית, לפי מגזר (בש"ח), 2017



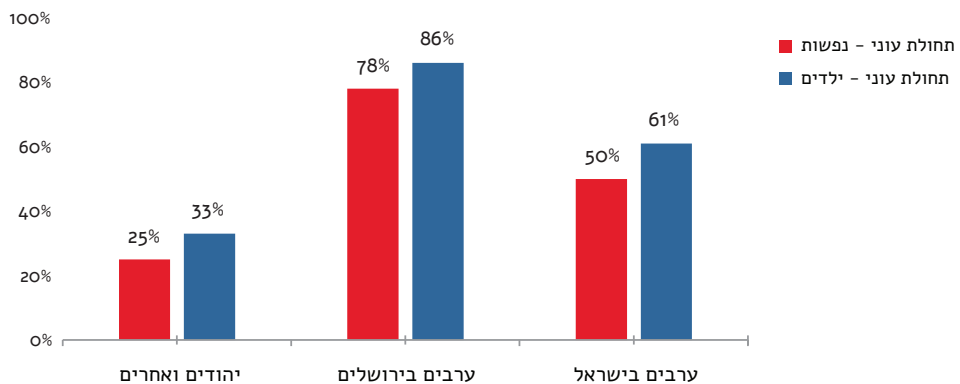
מקור: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

בגרפים 3.2 ו-3.3 מוצגת השוואה בין תחולת העוני של תושבי מזרח ירושלים לכלל תושבי הארץ הערבים ולאוכלוסייה הערבית בישראל. ניתן לראות כי בשנת 2017 תחולת העוני בקרב משפחות במזרח העיר עמדה על 75%, ובקרב ילדים על 86%. תחולת העוני

בקרב תושבי מזרח העיר גבוהה באופן ניכר מזו של מגזרים אחרים בישראל לאורך זמן. בנוסף, מספר המשפחות הזכאיות להבטחת הכנסה במזרח ירושלים מגיע לכ-3,200 (5% מהמשפחות הערביות בירושלים) – כפי שניתן לראות בגרף 3.4.

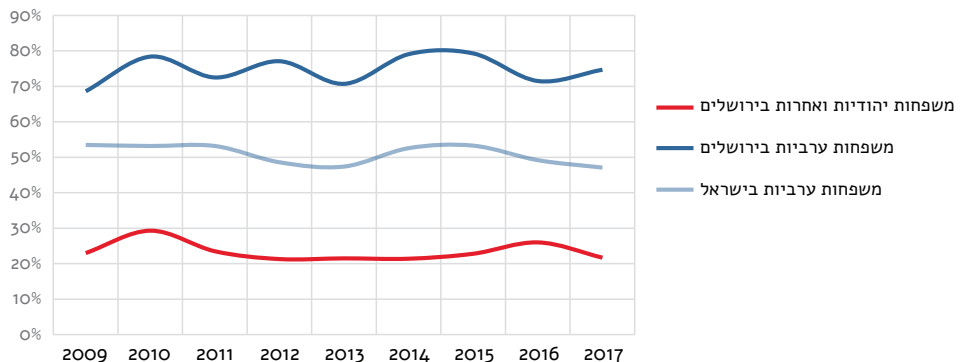
על מנת לבחון האם חל שיפור ברמת החיים של תושבי מזרח העיר כתוצאה מהתוכנית, בנוסף לבחינת השכר הממוצע החודשי למשרת שכיר (שנבדק כחלק מהמעקב אחר פריון העבודה), יש לבחון מגמות בתחולת העוני ובהוצאה החודשית לתצרוכת למשק בית.

גרף 3.2: תחולת עוני, לפי מגזר, 2017



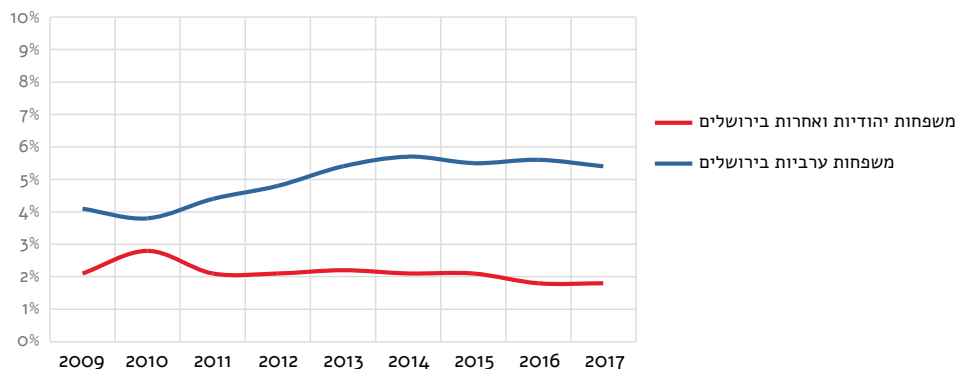
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

גרף 3.3: תחולת עוני בקרב משפחות, לפי מגזר, 2009-2017



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

גרף 3.4: שיעור המשפחות הזכאיות להבטחת הכנסה, לפי מגזר, 2009-2017



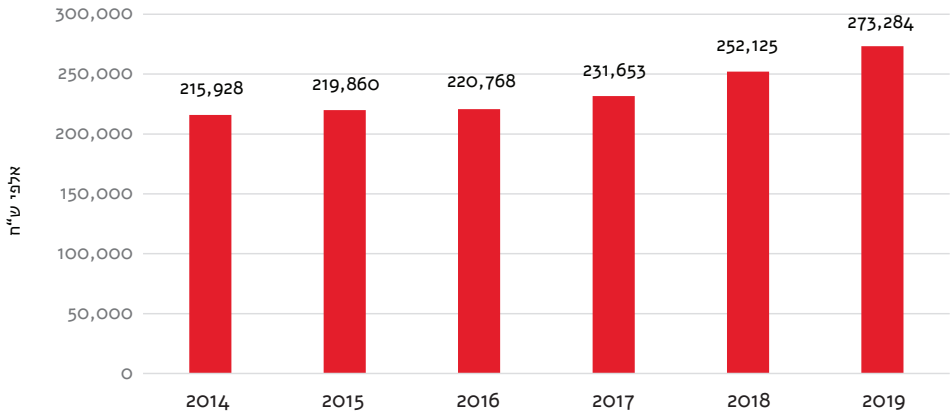
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

לסיכום: על מנת לקבל תמונה מלאה בנוגע להכנסות משק בית בקרב אוכלוסיית מזרח העיר, יש לבחון מספר מדדים כלכליים: שכר ממוצע למשרת שכיר (הן לגברים והן לנשים), הוצאות משקי בית, תחולת עוני ומקבלי הבטחת הכנסה. את הנתונים הללו יש להשוות לאוכלוסייה הכללית בירושלים (יהודים ואחרים) ולערבי ישראל. בחינה של נתונים אלו ואינדיקציות לשיפור בשלושתם תראה על מגמה חיובית בתמונת המאקרו של מצבם של ערביי מזרח העיר.

4. הגדלת הכנסות עיריית ירושלים מעסקים

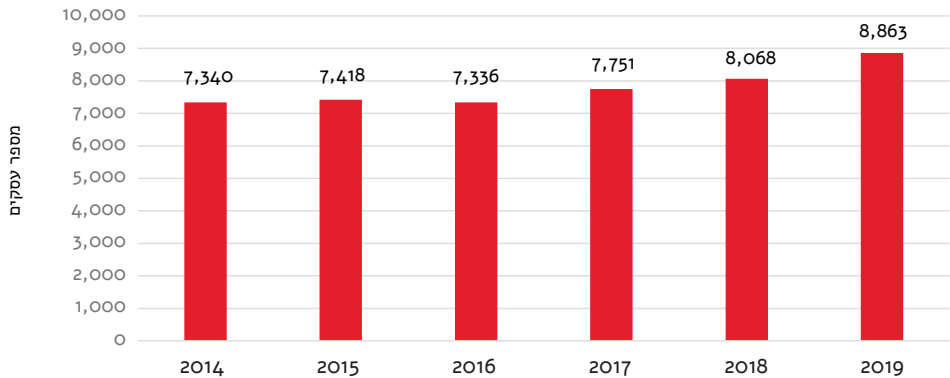
החלטה 3790 קובעת מדד נוסף על מנת לאמוד את היקף פעילות העסקים והפיתוח הכלכלי במזרח העיר: גביית הארנונה העסקית באזור, ומציבה כיעד הגדלה של גביית הארנונה העסקית בכ-20% במזרח ירושלים. הנתונים המובאים בגרף 4.1 מצביעים על כך שמאז 2017 חלה עלייה של כ-10% במדד זה. עלייה זו נובעת מגידול במספר העסקים במזרח העיר, כפי שניתן לראות בגרף 4.2.

גרף 4.1: היקף גביית ארנונה עסקית במזרח ירושלים, 2014-2019



מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עיבוד נתוני השנתון הסטטיסטי לירושלים

גרף 4.2: מספר עסקים רשומים במזרח ירושלים, 2014-2019



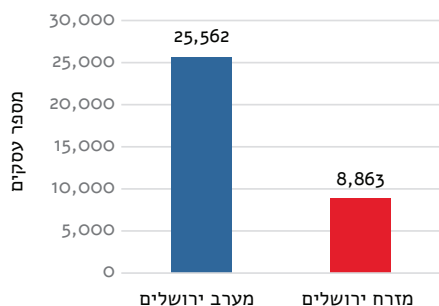
מקור: מכון ירושלים למחקרי מדיניות

עם זאת, כפי שניתן לראות בגרפים 4.3 ו-4.4⁶, היקף הארנונה העסקית שנגבתה ומספר העסקים הרשומים במזרח העיר עדיין נמוכים באופן ניכר לעומת מערב העיר. סך הארנונה שנגבתה במערב העיר גבוה פי חמישה מאשר במזרח העיר, ומספר העסקים במערב העיר גבוה פי למעלה משלושה ממספר העסקים במזרח העיר. גם בהתחשב בעובדה

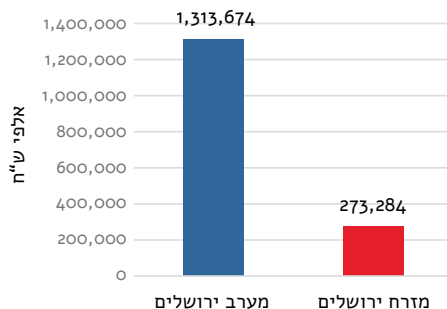
⁶ הנתונים אינם כוללים את הרובע היהודי בעיר העתיקה.

שבמערב העיר כ־570,000 תושבים לעומת כ־350,000 תושבים במזרח העיר⁷, הפער הינו משמעותי.

גרף 4.4: מספר עסקים רשומים בירושלים, באלפי ש"ח, 2019



גרף 4.3: גביית ארנונה עסקית בירושלים, לפי אזור, 2019



לסיכום, על מנת לקבל תמונה מלאה בנוגע לגידול בהכנסות העירייה מארנונה עסקית אנו מציעים למדוד את ההכנסות מארנונה עסקית ואת הגידול במספר העסקים ולהשוות לגידול המקביל במערב העיר.

⁷ נתוני הלמ"ס לשנת 2018.

במסמך זה סקרנו מספר רב של מדדים כלכליים שנגזרים מיעדי הפיתוח שהציבה תוכנית 3790 לפיתוח מזרח ירושלים. התוכנית, אשר יצאה לדרך בשנת 2018, שואפת להעלות את רמת הפריון של תושבי מזרח העיר ואת ההכנסות למשק בית, להגדיל את רמת ההשתלבות של התושבים במעגל התעסוקה ולהעלות את ההכנסות של עיריית ירושלים מגביית ארנונה עסקית במזרח העיר.

ביחס למדדים אלה מצאנו שרמת הפריון של תושבי האזור, המתבטאת בשכר הממוצע, נמוכה מאוד, וכך גם רמת הכנסה של משקי הבית. רמת ההשתלבות של תושבי האזור בשוק התעסוקה גבוהה בקרב הגברים, אך נמוכה מאוד בקרב נשים, אם כי בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור ההשתתפות בקרב הגברים ועלייה בשיעור ההשתתפות בקרב הנשים.

כמו כן, ניתן לראות שחל גידול במספר העסקים שנפתחו במזרח העיר בשנתיים האחרונות, ונראה שעמידה ביעד שהממשלה הציבה בתחום זה (עלייה של כ-20% בהכנסות מתשלומי ארנונה עסקית) אפשרית וישימה.

עם זאת, אנו סבורים כי סט היעדים שהגדירה התוכנית מצומצם יחסית, ועל מנת לבחון בצורה טובה יותר את רמת הפיתוח הכלכלי של האזור ואת הצלחת התוכנית יש לבחון סט רחב יותר של מדדים, ביניהם:

1. השתתפות גברים תושבי מזרח העיר בשוק העבודה לאור ירידה ניכרת בשיעור זה בשנים האחרונות. זאת לצד בחינת שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה, ולא רק כהשוואה לשיעור המקביל בקרב נשים ערביות בישראל.

2. נתוני אבטלה ושכר, שהינם הכרחיים על מנת לעקוב בצורה אפקטיבית אחר השתלבותם של תושבי מזרח העיר בכלכלת מערב העיר ואחר רמת הפריון שלהם.

3. **תחולת עוני ומספר מקבלי הבטחת הכנסה** כמדדים קריטיים לבחינת הרווחה הכלכלית של תושבי האזור. בחינה של מדדים אלה בהשוואה לערביי ישראל ולאוכלוסייה היהודית בישראל מעלה תמונה מדאיגה מאוד.

מדדים אלה, לטעמנו, הינם בגדר הרחבה נדרשת של המדדים שהציבה הממשלה. בחינה עתית שלהם תאפשר מעקב אפקטיבי אחר הטמעת התוכנית והצלחתה.

חברי הוועד המנהל מכון ירושלים למחקרי מדיניות

דן הלפרן, יו"ר

אורה אחימאיר

אברהם אשרי

פרופ' נאוה בן-צבי

דוד ברודט

פרופ' חנוך גוטפרינד

רענן דינור

ד"ר אריאל הלפרין

רוח חשין

סלי מרידור

ענת צור

גיל ריבוש

ד"ר אהוד שפירא

ליאור שילת, מנכ"ל המכון

תוכנית 3790 היא תוכנית ממשלתית שמטרתה להביא לפיתוח כלכלי של מזרח ירושלים ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים בין מזרח העיר למערבה. לתוכנית מטרת חינוכיות, חברתיות וכלכליות. בתחום הכלכלי, התוכנית שמה לה למטרה להגדיל את פרויקט העבודה של תושבי מזרח העיר, לשלבם במעגל התעסוקה, להגדיל את ההכנסות של משק הבית ולהגדיל את הכנסות עיריית ירושלים מארנונה עסקית. המסמך הנוכחי סוקר את המדדים הכלכליים המרכזיים אשר מצביעים על המצב הנוכחי ועל רמת הפיתוח במזרח העיר בהשוואה למצבם של ערביי ישראל ולמצבם של תושבי ירושלים היהודים. בנוסף למדדים הנגזרים מהיעדים המוצהרים של התוכנית, אנו מציעים במסמך זה מדדים נוספים שמטרתם לבחון באופן מקיף יותר את רמת הפיתוח הכלכלי של מזרח העיר ואת הצלחת התוכנית. מהנתונים המובאים במסמך עולה כי נכון לשנת 2019, רמת הפיתוח של תושבי מזרח ירושלים - המתבטאת בשכר הממוצע - נמוכה מאוד, וכך גם רמת הכנסה של משקי הבית. רמת ההשתלבות של תושבי האזור בשוק התעסוקה גבוהה בקרב הגברים, אך נמוכה מאוד בקרב נשים, אם כי בשנים האחרונות ניכרת מגמה של ירידה בשיעור ההשתתפות בקרב גברים ועלייה בשיעור ההשתתפות קרב הנשים.

כמו כן, ניתן לראות שחל גידול במספר העסקים שנפתחו במזרח העיר בשנתיים האחרונות, ונראה שעמידה ביעד שהממשלה הציבה בתחום זה (עלייה של כ-20% בהכנסות מתשלומי ארנונה עסקית) אפשרית ושיימה.

ימית נפתלי, חוקרת ומנהלת מחקרים בינלאומיים במכון. מובילה מחקרים ופרויקטים לגיבוש אסטרטגיה ותוכניות מדיניות בתחומי חדשנות, תעסוקה וכלכלה.

נדב כספי, חוקר כלכלה ומדיניות, לשעבר כלכלן באגף התקציבים באוצר, מייעץ בנושאי כלכלה ומדיניות למשרדי ממשלה, למכוני מחקר ולחברות מובילות במשק.

עומר יניב, חוקר במכון, שותף בצוות השנתון הסטטיסטי לירושלים, עוסק במחקרי ירושלים בדגש על תחום התיירות, ומתמחה בהנגשת נתונים לקהל הרחב וביצירת עיבוד אינטראקטיבי של מידע אקטואלי.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שהוקם בשנת 1978, הוא מכון מחקר וחשיבה מוביל ומשפיע, המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבת בת קיימא.

המכון הוא הכתובת אליה פונים מעצבי מציאות לבירור, קידום והגדרת סוגיות מדיניות, בישראל בכלל ובירושלים בפרט. מחקרו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית, ומביאים את ירושלים, על מגוון מרכיביה, אל העולם, ואת העולם לירושלים.

ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה, חיזוק מעמדה הגלובלי ומינופה עומדים בראש סדר היום של המכון. עשייתו של המכון יוצאת מירושלים למעגלים רחבים יותר בישראל ובעולם וחוזרת אליה על מנת לתרום לעיר ולתושביה.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רחוב רד"ק 20, ירושלים 9218604 טל 02-5630175 פקס 02-5639814

דוא"ל: INFO@JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL

WWW.JERUSALEMINSTITUTE.ORG.IL