



# תעסוקה וחסמי השתלבות בראייה שכונתית

## רקע

### נוסח החלטת הממשלה 3790 בתחום הכלכלה והתעסוקה (סעיף 2):

במטרה להגדיל את הפיריון במשק, לשלב את תושבי מזרח העיר במעגל התעסוקה, להגדיל את ההכנסות למשק בית במזרח העיר ואת הכנסות עיריית ירושלים, נקבעו היעדים הבאים:

א. צמצום הפער בין שיעור התעסוקה של נשים בגילאי 25-64 במזרח ירושלים לשיעור התעסוקה של נשים ערביות בגילאי 25-64, כך שעד 2023 שיעור התעסוקה של נשים ערביות במזרח ירושלים יעמוד על לפחות 75% משיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות.

ב. גידול של 20% בגבייה של ארנונה עסקית בין השנים 2018-2023. הגידול האמור יהיה גידול בתקבולים בנטרול שיעור העדכון, כהגדרתו בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992.

לצורך השגת יעדים אלה תפעל הממשלה להקמת צוות משנה לכלכלה ותעסוקה בראשות מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה ושירותים החברתיים ובהשתתפות הממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת או עובד משרד ומנכ"ל עיריית ירושלים או עובד העירייה. הצוות יתכלל את הפעולות הממשלתיות והעירוניות בתחומי הכלכלה, התעסוקה והרווחה כמפורט להלן.

### 1. ניתוח תעסוקה בראייה שכונתית

בהחלטת הממשלה 3790 אין התייחסות ליישום ההחלטה בראייה שכונתית. כפי שנציג בהמשך, קידומה של התוכנית מתוך ראייה שכונתית – הלוקחת בחשבון את מאפייני האוכלוסייה בכל שכונה ואת צרכיה הייחודיים – תגביר את האחיזה של התוכנית ואת הצלחתה לאורך השנים.

העיסוק הממוקד במזרח ירושלים בראייה שכונתית החל עוד באמצע העשור הקודם, בעת שמכון ירושלים למחקרי מדיניות יזם פרויקט מחקרי רב-שנתי למיפוי השכונות הערביות במזרח ירושלים. מטרת הפרויקט הייתה להעלות את המודעות למצבן הכלכלי-חברתי-פוליטי של השכונות ולעודד את הממסד לנקוט בפעולה משמעותית לשיפור מצבן. במסגרת הפרויקט מיפו חוקרי המכון שבע שכונות מרכזיות במזרח ירושלים: צור באהר ואום טובא, בית חנינא, א-טור, ואדי ג'וז, עיסאווייה,

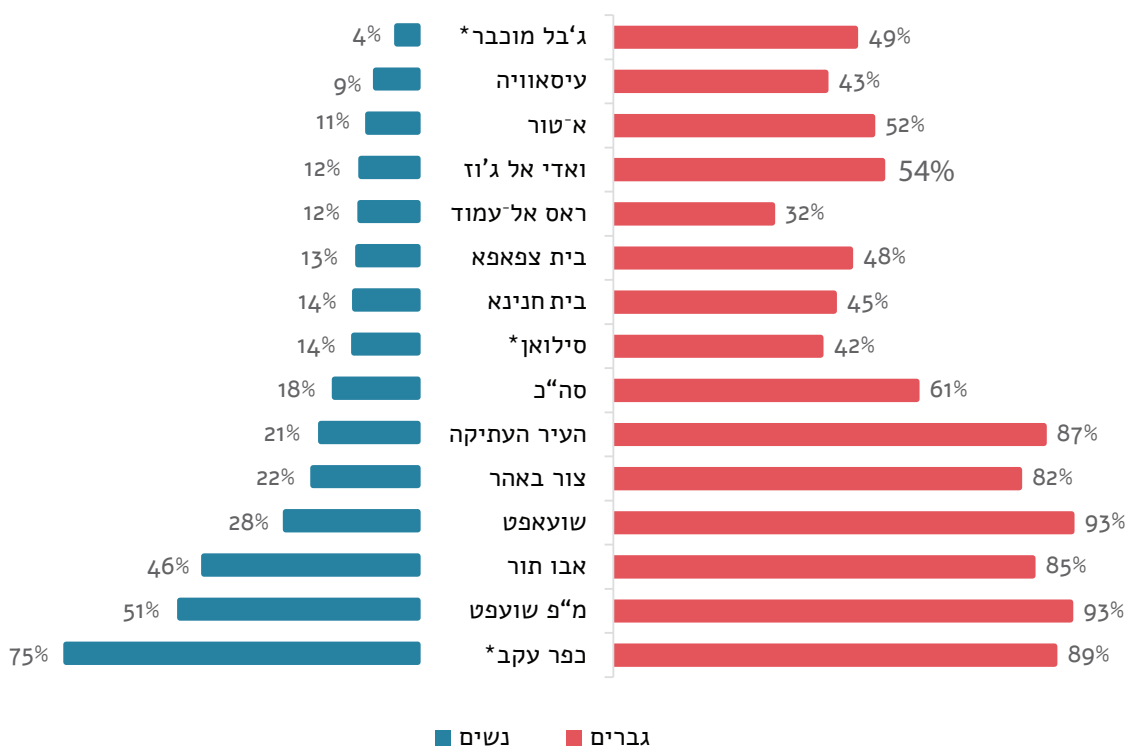
ג'בל אל מוכבר ואבו תור. ראוי להדגיש שעוד קודם לתחילת הפרויקט אסף המכון נתונים על שכונות מזרח ירושלים, ואלו פורסמו מעת לעת בשנתון הסטטיסטי של ירושלים ובמחקרי המכון השונים.

סקירה זו תעסוק בחסמי התעסוקה במזרח ירושלים, בחלוקה לפי שכונות. המסגרת המצומצמת של הסקירה אינה מאפשרת להרחיב בעניין חסמי התעסוקה כמו גם בנושאים חשובים אחרים. עם זאת, היא מאפשרת להדגים את כוחו של דיון ברמת השכונה.

### 1.1. שיעור התעסוקה לפי שכונות: שוני גדול בין השכונות

בסוף שנת 2020 ערכה חוקרת המכון, נטע פורזיקי, סקר מקיף הממפה את ההון האנושי במזרח ירושלים. בסקר השתתפו מדגם מייצג שכלל 1,500 גברים ונשים צעירים (בני 18-35) מכל השכונות הערביות במזרח ירושלים. כך התאפשר לראשונה איסוף וניתוח ידע בנושאים שלא נחקרו בעבר, ובהם חסמים להשתלבות בשוק העבודה לפי שכונות.

#### תרשים מס' 1: שיעור תעסוקה בקרב צעירים (18-35) במזרח ירושלים, לפי מגדר ושכונה



מקור: סקר הון אנושי, 2020, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

\* כפר עקב מכיל מעט תצפיות מכדי להסיק מסקנות מובהקות  
 \* בשל מגבלות סטטיסטיות שיעור התעסוקה חושב לפי תעסוקה בחצי שנה האחרונה

נתוני הסקר מלמדים כי שיעור התעסוקה של נשים צעירות במרבית השכונות מזרח ירושלים נמוך יחסית, ונע בין 10% ל-20%. שיעורים התעסוקה הנמוכים נבלמו מעט בשל שיעורי תעסוקה גבוהים של נשים בשלוש שכונות: כפר עקב, מ"פ שועפאט ואבו תור.

מהתרשים ניתן ללמוד שקיים מנעד רחב יחסית של שכונות ששיעור התעסוקה של גברים בהם היה נמוך יחסית ועמד על 32%-60%. תמונת מצב דומה מתקבלת מניתוח שיעור התעסוקה של גברים אקדמאים לפי שכונה בהשוואה לשיעורי התעסוקה של שאר האוכלוסייה.

כידוע קבוצת הגברים לא נכללה באוכלוסיית היעד בתוכנית 3790 בשל הטענה כי שיעור התעסוקה שלהם גבוה יחסית ועדיף להתמקד באוכלוסיית הנשים. הנתונים מלמדים כי ייתכן שהוצאתם של הגברים מאוכלוסיית היעד בתוכנית החומש 3790 הייתה שגויה.

## 2. חסמים לשילוב בתעסוקה בראייה שכונתית

מאפייני האוכלוסייה וחסמי התעסוקה שהם יוצרים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל נידונו בהרחבה במחקרים שפורסמו בעשור האחרון. אולם ככל שידוע לנו אף אחד מהם לא ניתח את המאפיינים והחסמים של העובדים בראייה שכונתית ולא דן בהשלכות שיש לכך על תוכניות הממשלה. בסקירה קצרה זו אנחנו מבקשים להציג כיצד השוני בפרופיל האוכלוסייה בין השכונות במזרח ירושלים יכול להשפיע על תכנון השירותים והספקתם ברמה השכונתית, במטרה לצמצם את חסמי הכניסה לשוק העבודה.

### 2.1 דוגמה: תכנון מיקומם של מעונות יום

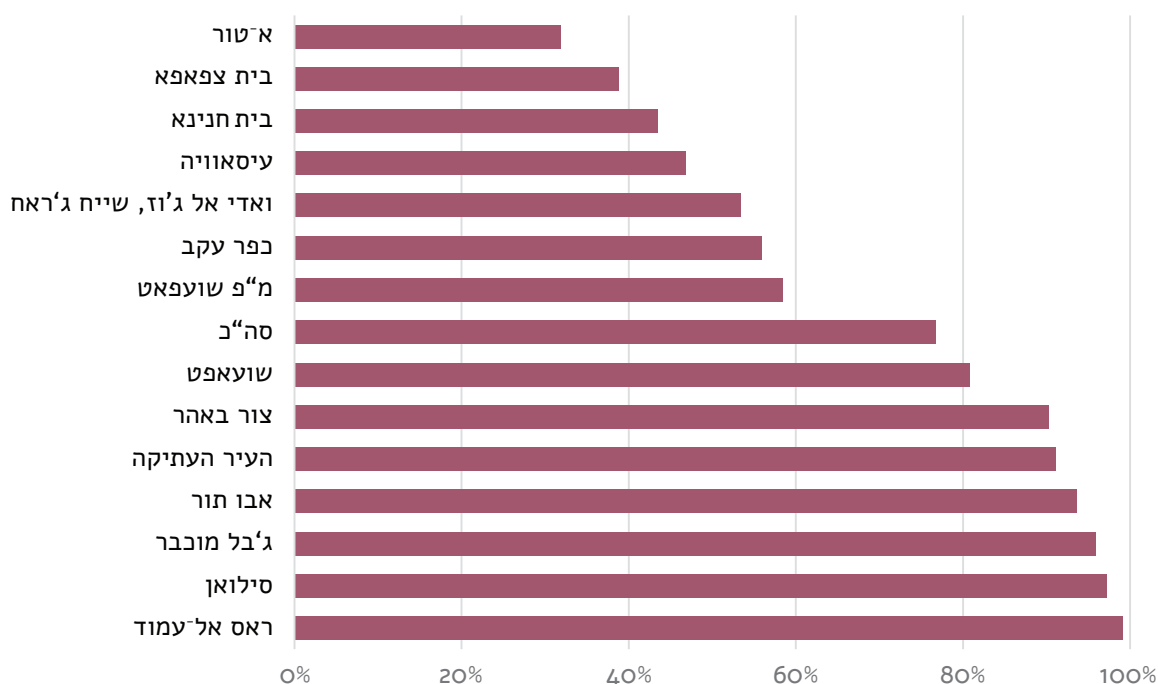
עבודת הבית והטיפול בילדים הוא עיסוק עתיר זמן, שלרוב אימהות לוקחות בו חלק מרכזי יותר מן האבות. העיסוק של אימהות בעבודת הבית מתחרה היטב בהקצאת זמן לעבודת שוק. הדבר נכון במיוחד לאימהות לילדים קטנים (עד גיל 3-4), שהפריזון בעבודת השוק שלהן נמוך יחסית, מה שהופך את עבודת השוק לבלתי כדאית מבחינה כלכלית. כדי לעודד נשים להשתלב בשוק העבודה פועלות מדינות בעלות כלכלות מפותחות, ובהן גם ישראל, להפעיל מעונות ילדים לגיל הרך.

לרוב, המעונות מסובסדים ופועלים במהלך מרבית שעות העבודה של ההורים כדי להסיר חסמים ליציאה לעבודה ולהגדיל את הכדאיות הכלכלית של אימהות לצאת לעבוד. הקמת מעונות היא עתירת תקציב, ותכנונו מחייב לשקול היטב את מיקומו של המעון על פי אמות מידה רלוונטיות: שיעור ההורים עם ילדים מתחת לגיל 3, פערי הגיל בין ילדים במשק בית ומספר הילדים.

תרשים מס' 2 ממחיש את אחת מאמות המידה: שיעור ההורים עם ילדים מתחת לגיל 3 על פי שכונות. כך למשל, בשכונת א־טור רק לכ-35% מההורים יש ילדים שגילם נמוך מ-3, בהשוואה לשכונת סילוואן, שבה כמעט לכל ההורים יש ילדים בגילים אלו.

ממצא כזה, בליווי ממצאים נוספים המבוסס על ניתוח מאפייני אוכלוסיית השכונות במזרח ירושלים, יכול לתמוך בקבלת החלטות בדבר הקמת מספר גדול יותר של מעונות לגיל הרך בסילוואן בהשוואה לא־טור.

**תרשים מס' 2: שיעור ההורים עם ילדים מתחת לגיל 3, בקרב הורים צעירים במזרח ירושלים, גברים ונשים בגיל 18-35**



מקור: סקר הון אנושי, 2020, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

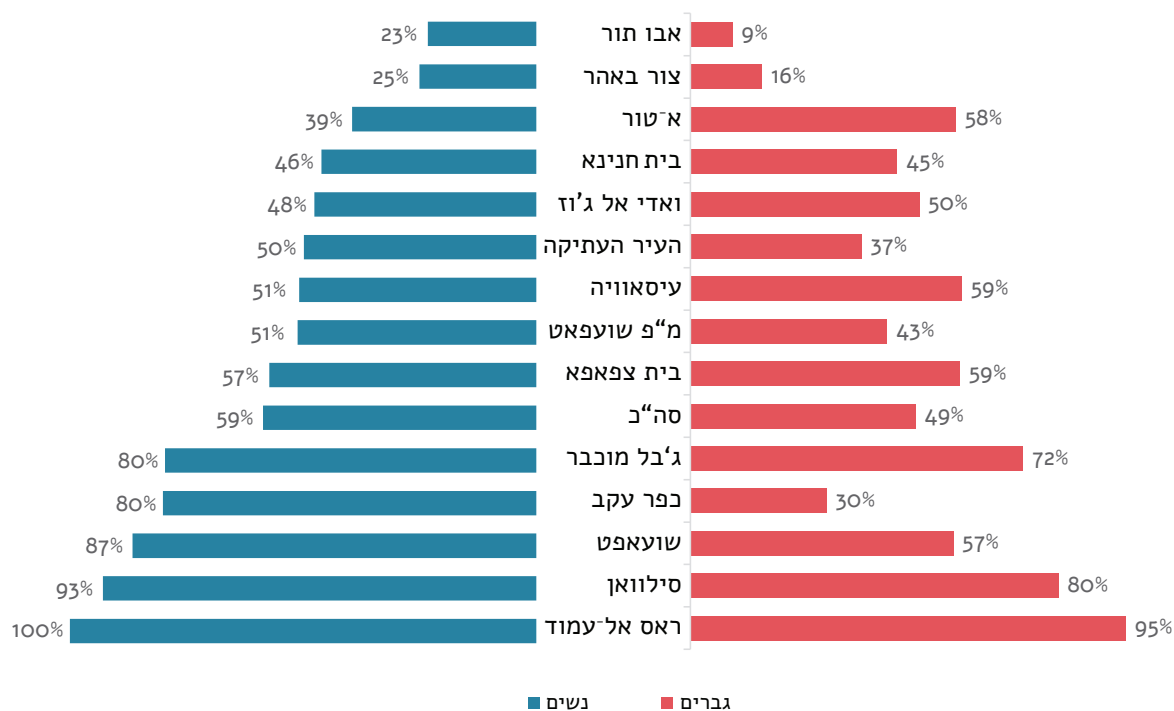
**2.2. חסמים מרכזיים עבור כל צעירי מזרח ירושלים**

מהנתונים עולים שני חסמים עיקריים להשתלבות בתעסוקה: תעודת בגרות פלסטינית ואי-ידיעת עברית. חסמים אלו מקבלים ביטוי בקרב כל צעירי מזרח ירושלים, ללא הבדל משמעותי בין השכונות.

◀ **תעודת בגרות פלסטינית** היא חסם מרכזי לשילובם של פלסטינים צעירים במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל, ויש לכך השלכות גדולות על סיכויי ההשתלבות של הצעירים בשוק העבודה בישראל, שתנאי העבודה והשכר בו טובים לאין שיעור ביחס לגדה המערבית. אומנם בשנים האחרונות חל גידול בלימודי צעירים באקדמיה בישראל, אולם לימודים אלו מתאפשרים בדרך כלל רק לאחר שאותם צעירים לומדים עברית במכינות. שיעור בעלי תעודת בגרות פלסטינית בשכונות מזרח ירושלים עדיין גבוה מאוד בכל השכונות, ועומד על כ-90% מבעלי תעודת הבגרות, ובשיעור מעט גבוה יותר בקרב הנשים. בבית צפאפא, שועפאט ועיסאווייה, שיעור הנשים בעלות תעודת בגרות פלסטינית נמוך במידת מה ביחס לשיעור המקביל בקרב הגברים בשכונות אלו.

◀ **אוריינות שפתית נמוכה בעברית** היא חסם מרכזי לשילוב בשוק העבודה, המתנהל ברובו בשפה העברית. הדברים באים לידי ביטוי בעיקר בעיסוקים הנוגעים למתן שירות, שבהם העובדים פוגשים באופן שוטף לקוחות ועל כן העברית נחוצה כאמצעי תקשורת. בתרשים מס' 3 מוצג שיעור הגברים והנשים שרמת האוריינות שלהם בעברית נמוכה מאוד ומצויה בשתי הקטגוריות הנמוכות בכל הנוגע לרמת השליטה בעברית בדיבור, קריאה וכתבה.

## תרשים מס' 3: שיעור הצעירים שהעידו על אוריינות שפתית נמוכה<sup>1</sup> בעברית, לפי מגדר ושכונה



מקור: סקר הון אנושי, 2020, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

ניתן לראות שבשכונות רבות במזרח ירושלים מידת האוריינות השפתית בעברית נמוכה. בחמש שכונות למעלה מ-60% מהנשים בשכונה העידו על אוריינות שפתית נמוכה. בקרב הגברים השיעור עומד על 50% מהאוכלוסייה. תחשיב כזה יכול לכוון את התוכנית הממשלתית להגברת לימודי העברית בשכונות שבהן רמת האוריינות בעברית נמוכה יותר.

## סיכום

מאפייניי האוכלוסייה קובעים במידה רבה את חסמי ההשתלבות בשוק העבודה. לשוני בפרופיל האוכלוסייה בשכונות מזרח ירושלים יש השפעה על סוגי החסמים, עוצמתם ועל שיעור התעסוקה של האוכלוסייה המתגוררת בהן. על כן, יישום החלטת הממשלה 3791 ותכנונה צריך להתמקד בשכונות, תוך מיפוי צורכיהן ומאפייניי אוכלוסייתן.

<sup>1</sup> רמת שליטה 'נמוכה' או 'נמוכה מאוד' בדיבור, קריאה וכתיבה בעברית.