

מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה בירושלים המזרחית

רבעון מרץ 2020 - תעסוקה

כתיבה: נעה דגוני, ארז וגנר

בימים בהם נחתם מסמך זה, אנו מצויים בעיצומו של משבר מקומי ועולמי סביב התפשטות נגיף הקורונה. מלבד השלכותיו הבריאותיות של הנגיף, ניתן מדי יום לחזות בהשלכותיו הכלכליות הקשות, ההולכות ומחריפות, ופוגעות באופן חמור הן בחברה הישראלית והן בחברה הפלסטינית, בירושלים ובכלל. הדבר ניכר באחוזי האבטלה ההולכים ומטפסים.

גם אנחנו שוקדים על מתן מענה דחוף לפניות הציבור. הביטוח הלאומי ושירות התעסוקה אינם מקבלים קהל, ושירותיהם אינם נגישים ברשת האינטרנט בשפה בערבית. אלפים גם בירושלים המזרחית עשויים להישאר ללא כל הכנסה. ארגון מען אף החל להפעיל קו חם וכן סיוע ברישום מרחוק לקבלת קצבאות למספר העצום של עובדות ועובדים אשר פוטרו או הוצאו לחל"ת עקב המשבר.

תוכן עניינים

1. מבוא..... 2
2. עוני ושיעור התעסוקה בירושלים המזרחית..... 2
3. תעסוקת נשים בירושלים המזרחית..... 3
4. תחום התעסוקה בהחלטת הממשלה - תחומי ההשקעה וגורמי היישום..... 4
5. תחום התעסוקה בהחלטת הממשלה - ניתוח וסטטוס יישום..... 5
- 5.1. השקעות במסגרת פרק התעסוקה - סעיף 2(א) להחלטת הממשלה..... 5
- 5.1.1. סעיף 2(א)(1) להחלטה - הפעלת מרכז הכוון תעסוקתי..... 5
- 5.1.2. סעיף 2(א)(2) להחלטה - תכנית "מעגלי תעסוקה"..... 6
- 5.1.3. סעיף 2(א)(3) להחלטה - תכניות לעידוד תעסוקה..... 8
- 5.1.4. סעיף 2(א)(5)-(6) להחלטה - הגדלת מספר מעונות היום בירושלים המזרחית..... 9
- 5.1.5. סעיף 2(א)(7) להחלטה - פיתוח והרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה הניתנים בירושלים המזרחית..... 11
- 5.1.6. סעיף 2(א)(8) להחלטה - פיתוח הון אנושי..... 11
- 5.2. מסחר ותחבורה ציבורית - השקעות חיצוניות לפרק התעסוקה..... 11
6. סיכום..... 13

1. מבוא

החלטה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים התקבלה ב- 13/5/2018, לפני כמעט שנתיים. ההחלטה קובעת השקעה חברתית-כלכלית בירושלים המזרחית, שתקציבה מגיע לכ-2.1 מיליארד ש"ח למשך 5 שנים. היא כוללת בתוכה שישה תחומי פעולה עיקריים – חינוך והשכלה גבוהה; כלכלה ותעסוקה; תחבורה; שיפור השירות לאזרח ואיכות חיים (תשתיות פנאי ותשתיות מים וביוב); בריאות; ורישום מקרקעין.

שני דוחות הוצאו עד עתה במסגרת המוניטורינג והמעקב של עיר עמים אחר החלטת הממשלה:

- דוח מוניטור, מאי 2019.
- דוח מוניטור, ספטמבר 2019.

מעתה יתבצע פרויקט המוניטורינג בשיתוף בין עיר עמים לבין ארגון מען, וזהו הדוח הראשון היוצא במסגרת המוניטורינג המשותף.

כחודש לאחר פרסום דוח המוניטור ספטמבר 2019, פרסם משרד ירושלים ומורשת מסמך סטטוס המתאר את תמונת המצב של יישום ההחלטה בשנת העבודה הראשונה בתחומיה השונים. מדובר בצעד ראשון נדרש וחיובי של שקיפות, ונצפה לראות המשך פרסום סדיר ותדיר בנושא זה.

ברבעון זה נתמקד בתחום התעסוקה בהחלטת הממשלה. הרבעון יציג את החסמים העיקריים שזוהו בתחום התעסוקה בירושלים המזרחית בשנים האחרונות, וינתח לאורם את היבטי ההשקעה שנבחרו בתחום זה בהחלטת הממשלה ואת ההתקדמות בפועל, כפי שזו ידועה לנו מפעילות בשטח ומפרסומים שונים. ננתח את התקדמות התכנית הן מצד הקצאת התקציב והן מצד מימושו לצורך הוצאת התכנית לפועל, ונתייחס גם להשפעת התכנית בשטח.

תחום התעסוקה בהחלטת הממשלה מצוי בממשק עם תחומים נוספים במסגרתה, המשפיעים על הפתרונות והאפשרויות הקיימות לגביו. כך לדוגמה בתחום **הרווחה**: הגדלת מספר מעונות היום שיאפשרו להורים, ובפרט לאמהות, לצאת לעבודה; בתחום **הכלכלה והמסחר**: מתן תמריץ לעסקים הנכונים לקלוט עובדות תושבות ירושלים המזרחית, ופיתוח אזורי מסחר ועסקים; בתחום **התחבורה**: קידום תחבורה ציבורית המחברת בין מזרח ובין מערב העיר, ייעול והנגשת הקווים הקיימים והטמעת הסדר רב-קו, שיאפשרו לעובדים, בפרט אלה שאינם מחזיקים בכלי-רכב, להגיע למקום עבודתם בנוחות ובעלות סבירה.

2. עוני ושיעור התעסוקה בירושלים המזרחית

בשנת 2017 עמדה תחולת העוני של תושביה הערבים של ירושלים על 77.5%, לעומת 24.7% בקרב

תושביה היהודים.¹ כלומר, שיעור העניים בירושלים באוכלוסייה הפלסטינית גבוה יותר מפי שלושה משיעור העניים בקרב היהודים בעיר. בעוד ששיעור העוני בקרב האוכלוסייה היהודית בירושלים ירד בין השנים 2016-2017 ב-3.3%, שיעור העוני בקרב האוכלוסייה הערבית עלה ב-1.3%. בקרב הילדים עלה שיעור העוני בשנים אלה ב-3.8%. 82% מהילדים הערבים בעיר חיים מתחת לקו העוני, לעומת 36.1% מהילדים היהודים.²

שיעור ההשתתפות הנמוך של תושבי ירושלים המזרחית בשוק התעסוקה, ובפרט של נשים, הוא אחת מהסיבות המרכזיות לשיעורי העוני הגבוהים, ולעומק העוני. נכון לשנת 2017, 27% בלבד מהנשים תושבות ירושלים המזרחית בגילאי העבודה (25-64 שנים) ו-81% מהגברים השתתפו בכח העבודה – בהשוואה ל-80% מהנשים היהודיות המתגוררות בירושלים ו-75% מהגברים.³

3. תעסוקת נשים בירושלים המזרחית

החלטת הממשלה מתמקדת במצבן של נשים תושבות ירושלים המזרחית ועידוד השתתפותן בשוק התעסוקה. פרק הכלכלה והתעסוקה בהחלטת הממשלה 3790 מציב את שילוב תושבי ירושלים המזרחית במעגל התעסוקה כיעד מרכזי, תוך דגש מיוחד על שילובן של נשים. בשנת 2018, שנת פרסומה של החלטת הממשלה, עמד שיעור הנשים המשתתפות בשוק התעסוקה מקרב תושבות ירושלים המזרחית על 27%, ושיעור המועסקות בפועל על 24.5%.⁴

בשנים שקדמו להחלטה ניתן היה לראות עליה עקבית ומשמעותית בהשתתפות נשים מירושלים המזרחית בשוק העבודה ובתעסוקה בפועל, כפי שהציג השנתון הסטטיסטי של מכון ירושלים משנת 2019.⁵ על-פי השנתון, בין השנים 2016 ל-2017 חלה עלייה של 5% באחוז הנשים המשתתפות בשוק העבודה מקרב תושבות ירושלים המזרחית – מ-22% תעסוקה בשנת 2016 ל-27% בשנת 2017, ועלייה של כמות המועסקות בפועל מ-20% בשנת 2016 ל-24.5% בשנת 2017.

היעד שהציבה הממשלה בהחלטה 3790 הוא העלאת אחוז התעסוקה של נשים תושבות ירושלים המזרחית בגילאי העבודה (25-64 שנים) לכ-75% לפחות משיעור התעסוקה של הנשים הערביות בישראל עם סוף תקופת החומש, בשנת 2023. נכון לפרסום החלטה, שיעור התעסוקה של נשים ערביות בישראל עמד על -40%. לפיכך ניתן להעריך כי היעד לירושלים המזרחית יעמוד על

¹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019.

² המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2017, דצמבר 2018.

³ משרד ירושלים ומורשת, סטטוס החלטת ממשלה 2019 - ועדה מתמדת, אוקטובר 2019 (להלן - סטטוס החלטת

ממשלה 2019 - ועדה מתמדת), עמ' 32.

⁴ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019.

⁵ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2019.

תעסוקה של כ-30% מהנשים.⁶

עם זאת, חשוב להבחין כי העלייה באחוז המועסקות אינה מתואמת עם ירידה בשיעור העוני. על-פי הנתונים הקיימים, ההפך הוא הנכון – שיעור העוני לנפש בשנת 2016 עמד על 74.95% ואילו בשנת 2017 עמד שיעור העוני על 77.55%. כלומר, על פניו נשים בירושלים המזרחית עשויות למצוא את עצמן מועסקות יותר, אך במקביל גם עניות יותר.⁷

ניתן להעריך כי סיבה מרכזית לכך נעוצה בעובדה שהמשרות בהן מועסקות רבות מהנשים תושבות ירושלים המזרחית מאופיינות בשכר נמוך, בחלקיות משרה, ופעמים רבות בתנאי העסקה פוגעניים, ללא אופק עתידי והזדמנות למוביליות חברתית-כלכלית. לפיכך, אין להסתפק בהגדלת שיעור הנשים המשתתפות בשוק התעסוקה. יש לפעול לשילובן במשרות הוגנות ומתגמלות, עם פוטנציאל לחילוץ מעוני ושיפור איכות חייהן וחיי משפחותיהן.

4. תחום התעסוקה בהחלטת הממשלה – תחומי ההשקעה וגורמי היישום

סך ההשקעה הישירה בתחום התעסוקה במסגרת החלטת הממשלה (כולל הקצאת התקציב המיועדת של עיריית ירושלים) עומד על 232 מיליון ש"ח, המתחלקים בין שבעה ערוצים עיקריים:

- **הרחבת שירותי רווחה ותעסוקה** בדגש על תכניות לעידוד תעסוקת נשים, מניעת נשירה של תלמידים ומצבי סיכון, וחילוץ מעוני – 75 מיליון ש"ח.
- **בניית מעונות יום** – 50 מיליון ש"ח.
- **מרכז הכוון תעסוקתי** – 35 מיליון ש"ח.
- **תכניות לעידוד תעסוקת נשים צעירות** – 26.5 מיליון ש"ח.
- **כלים לפיתוח ההון האנושי מתקציבו של האגף להכשרה מקצועית** – 15 מיליון ש"ח.
- **הרחבת תכנית "מעגלי תעסוקה"** – 10.5 מיליון ש"ח.
- **תמריץ למעסיקים לקליטת עובדות** – 20 מיליון ש"ח (תחת סעיף 'כלכלה ומסחר' בפרק כלכלה ותעסוקה).

התחום מנוהל על-ידי **צוות המשנה הייעודי לכלכלה ולתעסוקה**, המוגדר בגוף החלטת הממשלה. בראש הצוות עומד מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. שותפים בצוות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת או עובד המשרד, מנכ"ל עיריית ירושלים או עובד העירייה. הצוות נדרש להגיש

⁶ יש לציין כי מדובר באחד מהסעיפים היחידים בהחלטת הממשלה שנקבע עבורם יעד כמותי כבר בנוסח ההחלטה גופא.

⁷ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, [שנתון סטטיסטי לשנת 2019](#).

תכנית לתמיכה בפיתוח עסקי ופיזי של מרכזים מסחריים ואזורי מסחר בשכונות ירושלים המזרחית עד ליום 13.9.18. על-פי מסמך הסטטוס השנתי ל-2019 מטעם משרד ירושלים ומורשת, הצוות מתכנס אחת לרבעון.⁸

על-פי מסמך הסטטוס, במרץ 2019 הצוות התכנס לשם הצגת מיפוי תכניות העבודה ובחינת חיבורים פוטנציאליים בין הגורמים השונים בו. בספטמבר 2019 הצוות התכנס כדי לנסח ולדייק את היעדים והמדדים בסעיפים השונים בהחלטה הממשלה, תוך התמקדות בהיכרות עם עמדות וקולות מקרב הציבור המזרח ירושלמי. צוות שיתוף הציבור בהחלטת הממשלה, מטעם החברה לפיתוח מזרח ירושלים (פמ"י) גם הוא שותף פעיל בצוות תעסוקה. בנוסף, מתכנס צוות מצומצם סביב סעיף עידוד התעסוקה על מנת לאשר תכניות לעידוד תעסוקה בעברית ושיפור הוראת העברית, קידום מסלול הנדסאיות ותכניות בבתי הספר (תוספת לתכנית "אסדעא" – חבילת תכניות מוכוונות תעסוקה המועברת בבתי הספר בדגש על העצמת נערות).⁹

לצערנו, עד היום פורסמו באופן חלקי בלבד במסמך הסטטוס תוצרי העבודה של הצוותים בתחום התעסוקה, ולא הוצגה תכנית עבודה מלאה המתייחסת לכלל סעיפי פרק התעסוקה.

5. תחום התעסוקה בהחלטת הממשלה – ניתוח וסטטוס יישום

5.1 השקעות במסגרת פרק התעסוקה – סעיף 2(א) להחלטת הממשלה

על-פי דיווחי אגף תקציבים במשרד האוצר, הקצאת הכספים המיועדת לתחום התעסוקה לשנים 2018-2019 עומדת על 67.9 מיליון ש"ח (16 מיליון ש"ח ב-2018 ו-51.9 מיליון ש"ח ב-2019). נכון לספטמבר 2019, סכומים אלה לא הוקצבו בפועל באופן מלא. הסכומים המשמעותיים ביותר הוקצבו לתכניות לחילוץ מעוני, עידוד תעסוקה ומניעת נשירה ומצבי סיכון.¹⁰

5.1.1 סעיף 2(א)(1) להחלטה – הפעלת מרכז הכוון תעסוקתי

תקציב: 35 מיליון ש"ח, תקציב תוספתי ייעודי ממשרד האוצר.

החלטת הממשלה מנחה את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעיל מרכז הכוון תעסוקתי שיעסוק בהכוונה ובהשמת עובדים מירושלים המזרחית. ההחלטה מתייחסת ל"מרכז ריאן", שהוקם בשנת 2014 במסגרת החלטת הממשלה 1775 "להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה". המרכז מספק תכנית הכוללת לימודים והכשרה תעסוקתית – ובתוכם לימודי עברית ומחשבים, הכנה לעולם העבודה ולמרכזי הערכה, חשיפה

⁸ "סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 32.

⁹ "סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת", עמ' 32.

¹⁰ מענה אגף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר עמים, 22 באוקטובר 2019.

למשרות, השמה וליווי בתקופת העבודה.

יעד: ההחלטה מציבה יעד של 1,500 משתתפים חדשים ב"מרכז ריאן" בשנה, מתוכם 70% נשים. על-פי הנתונים שהוצגו במסמך הסטטוס מטעם משרד ירושלים ומורשת, בחציון הראשון של שנת 2019 השתתפו בתכניות ריאן 784 אישה ואיש, אך לא נכתב כמה מתוכם משתתפים חדשים. מתוך סך המשתתפים הפעילים בתכניות היוו הנשים 72%, אך רק 65% מהמשתתפים החדשים.

השמות בעבודה: על-פי נתוני מסמך הסטטוס שפורסם מטעם משרד ירושלים ומורשת, התכנית שילבה בעבודה 496 משתתפים במהלך שנת 2019, מהם 301 נשים ו-171 גברים.¹¹ משמע, 63% מהמשתתפים והמשתתפות בתכנית ברבעון הראשון של 2019 שולבו בעבודה. חלקן של הנשים מכלל המשולבים הוא 60%. 15% מתוך הנשים ששולבו בעבודה עשו זאת דרך השמות ישירות, כלומר דרך מרכז ריאן, ו-85% בהשמות עקיפות, כלומר באופן עצמאי לאחר שהשתתפו באחת מתכניות ריאן. מתוך הגברים ששולבו 14% שולבו בהשמות ישירות ו-86% בהשמות עקיפות.¹²

איכות ההשמה: 62% מסך הנשים ששולבו בתעסוקה במסגרת תכניות מרכז ריאן משתכרות עד 5,300 ש"ח בחודש (שכר המינימום למשרה מלאה), 12.6% משתכרות בין 5,301-7,500 ש"ח, ו-0.66% בלבד משתכרות מעל 7,500 ש"ח בחודש (20% סרבו להשיב).¹³ 40.3% מסך הגברים ששולבו בתעסוקה במסגרת תכניות מרכז ריאן משתכרים עד 5,300 ש"ח בחודש, 26.9% בשכר שבין 5,301-7,500 ש"ח, ו-4.67% בשכר מעל 7,500 ש"ח (18% סרבו להשיב).¹⁴

נתונים אלה מצביעים על רוב משמעותי של נשים שהשתלבו בעבודות ששכרן משכר המינימום (5,300 ש"ח) ומטה, ופחות מאחוז אחד הצליחו להשתלב במשרות בשכר המתקרב לשכר הממוצע. נתונים אלה הולמים את המציאות המשתקפת בעבודת השטח, המראה כי שכר המינימום המוגדר בחוק הופך לשכר המקסימום בפועל של רבות מהנשים הפלסטיניות מירושלים המזרחית. גם בקרב הגברים ניתן לזהות קושי להשתלב בעבודה בשכר העולה על 5,300 ש"ח, אך מדובר באחוזים גבוהים משמעותית מהנצפים אצל נשים.

ליווי ומעקב לאורך זמן: התכנית מלווה את המשתלבים בעבודה לאורך זמן ובוחנת את תנאי העבודה שלהם לאחר ההשמה. הדבר מאפשר מעקב והערכה מקיפים יותר של הישגיהם, ושוף אור על האתגרים שעמם מתמודדים המשתתפים והמשתתפות בתכנית במאמצייהם להשתלב בשוק התעסוקה. זאת בשונה מיתר התכניות לסיוע בהשמה, הכוונה ועידוד תעסוקה.

¹¹ הפער בין סכום ההשמות הכללי למספרים המפורטים לפי מגדר וסוג השמה נובע מחוסרים קלים בדיווחים במערכת (כך על-פי מסמך הסטטוס).

¹² סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 33.

¹³ השכר הממוצע במשק עומד על 10,501 ש"ח. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוקטובר 2019.

¹⁴ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 33.

5.1.2. סעיף 2(א)(2) להחלטה – תכנית "מעגלי תעסוקה"

תקציב: 10.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי של 3 מיליון ש"ח).

החלטת הממשלה מבקשת להרחיב את היקף הפעילות של "מעגלי תעסוקה" ושל כלים תעסוקתיים נוספים בירושלים המזרחית, שייבחרו בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר ובהתייעצות עם מנהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה והרווחה.

תכנית "מעגלי תעסוקה" היא תכנית השמה המורכבת משילוב של הכשרה והשתלמות, קבוצתית ופרטנית, לצד פעילות ממוקדת עם מתאם ההשמה בלשכת התעסוקה. התכנית פועלת במתכונת נסיונית החל ממרץ 2014 ומטרתה קידום שילובם של תובעי הבטחת הכנסה בעולם העבודה בעבודה מתאימה להם, ומניעת גלישתם לעומק אבטלה ותלות בקצבאות.¹⁵ התכנית מנוהלת על-ידי מנהל לשכת התעסוקה המקומית, ומצויה בפיקוחו ובפיקוח מנהלי התכנית במחוזות ומנהלי המחוזות. בין הכלים המוצעים במסגרת התכנית ניתן למצוא אימון אישי, סדנאות לחיפוש עבודה, עבודה מונחית, לימודי עברית תעסוקתית, מחשבים ועוד.

יעד: ההחלטה מציבה יעד של 1,200 משתתפים תושבי ירושלים המזרחית בשנה בתכנית "מעגלי תעסוקה" (ובכלים התעסוקתיים הנוספים אם יפותחו), מתוכם 70% משתתפות נשים.¹⁶ על-פי הנתונים שהוצגו במסמך הסטטוס שפרסם משרד ירושלים ומורשת באוקטובר 2019, עד למועד הפרסום השתתפו בשנה זו בתכנית 829 דורשי עבודה, מתוכם 65% נשים. מבחינת אחוזי ההשמה מקרב משתתפות ומשתתפי התכנית, מסמך הסטטוס מצביע על 58% השמה – מתוכם כ-50% באמצעות השמות ישירות, משמע דרך לשכת התעסוקה או תכנית מעגלי תעסוקה, וכ-50% בהשמות עקיפות, כלומר באופן עצמאי לאחר/במהלך ההשתתפות בתכנית. כ-70% מהמשתתפות הנשים בתכנית שולבו בעבודה, לעומת 36.9% בלבד מהמשתתפים הגברים.

קשיים וחסימים:

א. מחסור במדדים לאיכות השמות

קיים מחסור במדדים לבחינת איכות השמות, תנאי המשרות ומידת התאמתן למשתתפים. על-פי המידע המצוי בידנו, המשתתפים בתכנית אינם מקבלים ליווי המשך לאחר ההשמה, ומסיבה זו מופסק בשלב זה המעקב ואיסוף המידע בנוגע לתנאי ההעסקה, מאפייני המשרה והתמדת העובדים במשרה. גם במסמך הסטטוס מטעם משרד ירושלים ומורשת, עמודת ממוצע השכר ביעדי ההשמה נותרה ריקה מנתונים.

¹⁵ נוהל 'תכנית השמה – מעגלי תעסוקה', עדכון 4 מיום 3 ביולי 2016.

¹⁶ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 35.

ב. היעדר יעדי הכשרה והשמה למי שלא השלימו 12 שנות לימוד

תכנית "מעגלי תעסוקה" אינה כוללת יעדי השמה מוגדרים למי שלא השלימו 12 שנות לימוד, וברור מהתפוקות המוצגות במסמך הסטטוס כי היא אכן אינה מספקת מענה לקבוצה זו.¹⁷ שיעור הנשירה ממערכת החינוך בירושלים המזרחית גבוה לאין ערוך הן ביחס לממוצע הכלל-ארצי והן ביחס לשיעור הנשירה בכלל המגזר הערבי. בין כיתה ט' לי"ב שיעור הנשירה בירושלים המזרחית עומד על 26.5% (בשנים 2015-2018),¹⁸ ומגיע לשיא בין שנת הלימודים השמינית והתשיעית – 11% נשירה בכיתה ח' ו-13% נשירה בכיתה ט'.¹⁹ לכך יש להוסיף את הנושרים מבין "הילדים הנעלמים" – כ-26,000 ילדים ובני נוער שאינם לומדים במסגרת ידועה לרשויות הישראליות ואינם מופיעים בנתוני מנהל החינוך הירושלמי.²⁰ קבוצה רחבה זו מתוך הנוער המזרחי ירושלמי סובלת לאחר מכן מקושי גדול יותר להשתלב בשוק התעסוקה, ולפיכך מסבירות גבוהה לאבטלה ולתלות בקצבאות מטעם המדינה. בכדי לשלב קבוצה זו בשוק התעסוקה, יש לבנות תכניות השמה המותאמות גם למי שהשלימו 9 שנות לימוד בלבד.

ג. איום בשלילת קצבאות ואי מתן כלים מספקים

מתלונות המגיעות ממשתתפות בתכנית עולה כי הן מואשמות תדיר בכך שאינן רוצות לעבוד, וכל העת מרחף מעליהן האיום בשלילת קצבאות בטענה של "אי שיתוף פעולה". יש גם תלונות על כך שהסדנאות אינן מספקות כלים להשתלבות בשוק העבודה. רוב התלונות המדוברות מגיעות מקרב נשים אשר לא השלימו 12 שנות לימודים ואשר, כפי שציינו קודם, נדמה שהתוכנית אינה רואה בהן יעד לשילוב בעבודה אך הן מופנות אליה בכל זאת.

5.1.3. סעיף 2(א)(3) להחלטה – תכניות לעידוד תעסוקה

תקציב: 26.5 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על סך 10 מיליון ש"ח).

החלטת הממשלה מטילה על משרד העבודה הרווחה, בהיוועצות עם שירות התעסוקה, ולאחר שמיעת עיריית ירושלים וגורמים רלוונטיים נוספים, לגבש תכניות לעידוד תעסוקה, בדגש על תעסוקת נשים צעירות. בין התכנים המתבקשים לבחינה – לימודי עברית, חינוך טכנולוגי, הכשרות, הסבת והשמת אקדמאים.

מסמך הסטטוס מטעם משרד ירושלים ומורשת מלמד כי עיקר הביצוע בתחום זה התחלק בשנת 2019 בין מכוניות ללימוד עברית ובין תכנית "אסדאא" – חבילת תכניות המועברת בבתי הספר

¹⁷ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 35.

¹⁸ מבקר המדינה, פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, יוני 2019, עמ' 341.

¹⁹ מענה עיריית ירושלים לבקשת חופש מידע של עיר עמים, מיום 13 באוגוסט 2019.

²⁰ עיר עמים, דוח חינוך ירושלים המזרחית 2019 – תשתיות קורסות, אוגוסט 2019.

בדגש על העצמת נערות מוכוונות תעסוקה.

מכשול השפה הוא מחסום משמעותי בדרכם של תושבי ירושלים המזרחית להשתלבות בשוק התעסוקה הישראלי, ומכינות ללימוד עברית הן מוצר מבוקש מאד בהתאם. עם זאת, ממסמך הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת עולה כי התכנית ממומשת באופן חלקי בלבד, מבחינת יעדי הביצוע כמו גם ניצול התקציב. מתוך תקציב של 4.5 מלש"ח לשנת 2019 שהתחלקו בין שלושה קורסים של 500, 700 ו-232 שעות למידה, מומשו 12.7% בלבד. מתוך 28 המכינות המתוכננות נפתחו שמונה מכינות בלבד, והשתתפו בתכניותיהן 179 תלמידים בלבד, כ-70% מתוכם נשים.²¹

קשיים וחסמים:

א. הגבלת קהל היעד

דיווחים מהשטח, כמו גם מודעות ההרשמה לקורסים, מלמדים כי התכניות המוצעות ללימודי עברית פתוחות ומותאמות רק למי שהשלימו למעלה מ-9 שנות לימוד. כפי שפירטנו לעיל, שיעור הנשירה ממערכת החינוך בירושלים המזרחית גבוה מאד ובין בית ט' ל-י"ב עומד על 26.5%. כבר בביתה ח' הוא מגיע לכ-11.11%²² לכן הגבלה זו חוסמת פלח משמעותי מהאוכלוסייה מהשתתפות בתכניות.

ב. היעדר פרסום ונגישות למידע

נראה כי הקורסים והמסגרות השונים אינם מפורסמים באופן מספק. נשים רבות אינן מודעות להיצע הקורסים הקיים. מדיווחיהן נראה כי אף פקידי לשכת התעסוקה אינם מודעים לקיום התכניות ואינם מפנים אליהן דורשי עבודה, אף כאשר הן מבררות על אפשרות ההרשמה לקורסי עברית. פרסום רחב של הקורסים וכן יידוע הפקידים והכוונתם לספק מידע על הקורסים המוצעים הוא צעד ראשון הכרחי.

5.1.4. סעיף 2(א)(5)-(6) להחלטה – הגדלת מספר מעונות היום בירושלים המזרחית

תקציב: 50 מיליון ש"ח (תקציב תוספתי ייעודי מקסימלי, בכפוף לביצוע ומימוש הפקעת הקרקעות הנדרשת).

מחסור במסגרות מפוקחות לגיל הרך הוא אחד מהחסמים המרכזיים עבור נשים להשתלבות בשוק התעסוקה. אוכלוסיית הגיל הרך (0-4) בירושלים המזרחית מונה כ-40,000 פעוטות, אולם רק

²¹ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 36.

²² מבקר המדינה, פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק שני, יוני 2019, עמ' 341.

2% מהם נמצאים במסגרות מפוקחות. זאת לעומת 24% בישראל.²³

יעד/תכנון: מסמך הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת, מתוכננת בנייתן של 44 כיתות מעון ב-13 מרכזים בין השנים 2019 ל-2021 בשכונות בית חנינא, צור באהר, עיסאווייה, א-טור, שועאפט, סילוואן, ג'בל מוכבר ובית צפאפא. אם תעמוד ביעדיה, ההחלטה תצמצם את מספר הכיתות החסרות ל-198.

על-פי תשובת אגף תקציבים לבקשת חופש המידע שהגשנו, נכון לספטמבר 2019 לא נמצאו קרקעות מתאימות להפקעה עבור בניית המעונות, ולכן הסעיף לא התקדם ונמנעה הקצבת הכספים בפועל על ידי משרד האוצר.²⁴ במסמך הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת דווח כי אותרו קרקעות ב-2019, וצפויים בשנה זו תהליכי הפקעה בבית חנינא וצור באהר. כמו כן, על-פי המסמך נעשו צעדים לקידום בניית 15 כיתות מעון יום בבית חנינא (9 כיתות) ובצור באהר (6 כיתות), אך לא דווח על תחילת בנייה או אף על הגשת תכנית לאישור.²⁵

קשיים וחסימים:

א. היעדר מענה לביקוש למשפחתונים

התכנית אינה מקצה משאבים להקמת משפחתונים מפוקחים, דבר אשר היה יכול לאפשר מענה מהיר ומיידי למחסור במסגרות לגיל הרך. מענה זה חיוני במיוחד באזור מחנה פליטים שועפט ובאזור כפר-עקב, אזורים ירושלמים מעבר לגדר ההפרדה, הסובלים ממחסור חמור במסגרות לגיל הרך, ושהסבירות להקים בהם מתחם גנים נמוכה בשל הצפיפות הגבוהה והמצב התכנוני המורכב.

ב. סבסוד מסגרות בלתי מותאם וחסר

על-פי הקריטריונים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, קבלת סבסוד בתשלום למסגרות לגיל הרך מותנית בעבודה בהיקף של 20 שעות שבועיות לאם חד הורית או 24 שעות שבועיות לאב ואם שאינם חד הוריים. תנאי הסף מונע מאמהות רבות לקבל סבסוד שיאפשר להן לרשום את ילדיהן למסגרות החינוכיות – בפרט אלה הנמצאות בשלבים של חיפוש עבודה או המשלבות בין עבודות בהיקפי משרה נמוכים. כך נוצר מעגל שבו נשים רבות אינן מוצאות עבודה בהיקף הנדרש לקבלת סבסוד, ואינן מוצאות מסגרת לילדיהן שתאפשר להן להשתלב בעבודה ולהגדיל באופן הדרגתי את היקף עבודתן כך שתעמודנה בדרישות הסף לסבסוד.

²³ יד הנדיב, חווית גידול הילדים בגיל הרך והיחס למסגרות חינוכיות/טיפוליות במזרח ירושלים – הצגת תובנות ממחקר שירות, פברואר 2020.

²⁴ מענה אגף תקציבים במשרד האוצר לבקשת חופש מידע של עיר עמים, 22 באוקטובר 2019.

²⁵ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 46.

בנוסף, היקפו של הסבסוד אינו מספיק בהתחשב בשכרן של נשים הנמצאות בשלבים הראשונים של השתלבות בעולם העבודה. כך לדוגמא, משפחות הזכאיות לדרגה המקסימלית של סבסוד (אלה שהכנסתן לנפש אינה עולה על 2,100 ש"ח), בהינתן שאינן מופנות למשפחתונים על-ידי השירותים החברתיים, נדרשות לשלם 558 ש"ח בחודש עבור כל ילד. סבסוד בהיקף זה אף ניתן רק למשפחות בקטגוריית ההכנסה לעיל, שלהן שלושה ילדים בגיל הרך המשולבים כולם במשפחתונים.²⁶

ג. היעדר נגישות למידע

כלל המידע בנוגע להליכי הרישום לגנים, הסימולטורים לבדיקת הזכאות לסבסוד ועוד, קיים בשפה העברית בלבד. יש בשלב ראשון לקדם תרגום לערבית של התכנים ולהנגישם לציבור.

5.1.5. סעיף 2(א)(7) להחלטה – פיתוח והרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה הניתנים

בירושלים המזרחית

תקציב: 75 מיליון ש"ח (מתוכם תקציב תוספתי ייעודי על-סך 60 מיליון ש"ח).

החלטת הממשלה מטילה על משרד העבודה והרווחה ואגף התקציבים במשרד האוצר לגבש תכנית לפיתוח והרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה בירושלים המזרחית, בדגש על תכניות לעידוד תעסוקת נשים, מניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער וחילוץ מעוני.

מסמך הסטטוס מטעם משרד ירושלים ומורשת אינו מספק מידע בנוגע להתקדמות ביישום סעיף זה בהחלטת הממשלה, על אף שמדובר בנתח תקציב משמעותי.

5.1.6. סעיף 2(א)(8) להחלטה – פיתוח הון אנושי

תקציב: 15 מיליון ש"ח.

במסגרת החלטת הממשלה, הונחה האגף להכשרה מקצועית שבמשרד העבודה והרווחה להפעיל כלים לפיתוח ההון האנושי בירושלים המזרחית, ולהקצות לכך 15 מיליון ש"ח מתקציבו. היעד שהוצב על-ידי צוות המשנה הוא גיבוש תכניות לעידוד תעסוקה בדגש על נשים צעירות, ובתוך כך מכינות ייעודיות וקורסים מקצועיים מסוגים שונים. נכון לאוקטובר 2019, מתוך תקציב שנתי מיועד של כ-2.3 מיליון ש"ח מומשו כ-100 אלף ש"ח בלבד.²⁷

מאחר והרבה מההכשרות המקצועיות יועדו לתאריכים מאוחרים ממועד פרסום מסמך הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת, נתונים רבים חסרים בשלב זה. עם זאת, מהנתונים שפורסמו עולה כי

²⁶ משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, שכר לימוד במעונות מלכ"רים לשנה"ל תש"פ, ספטמבר 2019.

²⁷ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 38.

בארבע הכשרות שנפתחו ודווחו נרשם שיעור נמוך של השתתפות נשים – אוכלוסיית היעד המרכזית לסעיף זה ובפרק התעסוקה בכלל.

5.2 מסחר ותחבורה ציבורית – השקעות חיצוניות לפרק התעסוקה

מעבר לפרק התעסוקה, החלטת הממשלה מבקשת לקדם שני תחומים נוספים בעלי השפעה ישירה ומהותית על עולם התעסוקה בירושלים המזרחית. הראשון בהם הוא תחום הכלכלה והמסחר והשני תחום התחבורה הציבורית.

באשר **לפרק הכלכלה והמסחר**, עידוד התעסוקה לאורך זמן מותנה ביצירת מקומות תעסוקה, אתגר מורכב לאור התשתיות המוזנחות בירושלים המזרחית, הדורש השקעת מאמצים ותקציבים משמעותיים. ארבעת הנושאים העיקריים תחת תחום זה – תמריץ מעסיקים להעסקת נשים תושבות ירושלים המזרחית (יעד – 60 משרות בשנה, ירידה במספר המשרות ככל שהמשרות איכותיות); הקמת מרכז עסקים; פיתוח רחובות מסחר; ומסלול לקידום יזמות הייטק – עשויים כולם לתרום לקידום התעסוקה.

על-פי מסמך הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת, טרם החל ביצוע בפועל בערוצים אלו נכון לאוקטובר 2019, ולא מומשו התקציבים המיועדים. פורסם רק כי מתנהלים דיונים וגיבוש ראשוני של הנחיות ונהלים שמיועדים לפרסום בהמשך.

פרק התחבורה כולל שני אלמנטים בעלי משמעות רבה לקידום התעסוקה בירושלים המזרחית – קידום הסדר הרב קו בירושלים המזרחית, והוספת קווים המחברים בין מזרח ומערב העיר. מהלכים אלה הם קריטיים לנגישותם של עובדים תושבי ירושלים המזרחית, ובמיוחד נשים, למקומות עבודה, בפרט בחלקה המערבי של העיר. גורמי ההיגוי והביצוע של החלטת הממשלה מכירים בחשיבותם המיוחדת לשילוב נשים בתחום התעסוקה.²⁸

כיום שירותי התחבורה בירושלים המזרחית מובדלים ומנותקים ממערך התחבורה הציבורית במערב העיר. החל מ-2016 פועלות בירושלים המזרחית חברות פרטיות לתחבורה ציבורית, המאוגדות תחת עמותת 'מסיעי מזרח ירושלים'.²⁹ אזורים רבים אינם מכוסים תחת שירות התחבורה הציבורית, והמערכת ככלל מאופיינת בתדירות נסיעות שאינה עונה על ביקוש התושבים ותשתיות חסרות. מלבד קו הרכבת הקלה, כמעט ולא קיימים קווים ישירים ממזרח העיר למערב.³⁰

נכון להיום, הסדר הרב קו אינו מיושם. במצב הנוכחי, שבו לא קיים הסדר רב קו בנסיעות בירושלים המזרחית ובמעבר ממנה לאזורי מערב העיר, מחיר נסיעה בתחבורה הציבורית

²⁸ סיכום דיון, ועדה מתמדת, יישום החלטה 3790 מיום 29.10.2019.

²⁹ קידום תחבורה מקיימת בירושלים באמצעות חברה אזרחית, מכון ירושלים, 2019, עמ' 39.

³⁰ שם, עמ' 42-41.

בירושלים המזרחית עומד על 5 ש"ח לנסיעה בודדת ולא כלולות בו הנחות מכל סוג. לעומת נסיעה באמצעות כרטיס הרב קו, המאפשרת שימוש בערך צבור ועולה בפועל 4.75 ש"ח לנסיעה עם מעברים במשך 90 דקות.

בהיעדר הסדר רב קו או קווים המחברים באופן יעיל בין חלקי העיר, נוצרת פגיעה כלכלית כפולה בתושבי ירושלים המזרחית – הנוסעים לעבוד במערב העיר נדרשים לשלם הן את עלות הנסיעה היקרה יותר במזרח העיר והן את עלות הנסיעה במערב העיר באמצעות כרטיס חופשי חודשי, או ערך צבור, ללא נסיעת מעבר חינמית. בהתאם, הדבר מייקר גם את הוצאות המעסיקים על נסיעות עובדים מירושלים המזרחית.

על-פי מסמך הסטטוס, משרד התחבורה מגבש תכנון מחודש לקווי השירות הפועלים בירושלים המזרחית במטרה לשפר את השירותים הניתנים לתושבים, לרבות הגברת תדירות הקווים והארכת שעות הפעילות ושיפור השירותים משכונות בירושלים המזרחית למוקדי ביקוש במערב ירושלים.³¹ מעבר לכך, אין דיווחים על התקדמות.

שני קשיים עיקריים המונעים את ההתקדמות בתחום התחבורה שניתן להצביע עליהם הם האחד, היעדר תקציב מספק; והשני, קושי בהגעה להסכמים עם החברות המפעילות את מערך התחבורה הציבורית בירושלים המזרחית. באשר לראשון, פרוטוקול ישיבת הוועדה המתמדת מיום 29.10.19 מלמד כי ההשקעה המאושרת באשכול תחבורה של ירושלים המזרחית נמוכה ביחס לאשכולות אחרים בארץ.³² המכשול השני, היעדר הסכם עם החברות המפעילות, מונע כיום את יישומו של הסדר הרב קו. מסמך הסטטוס מדווח על נתק שנוצר עם חברות האוטובוסים בירושלים המזרחית לאחר ניסיון לקדם את הנושא עמם. נראה כי הסיבות לכך הן פערים כספיים שאינם מיושבים בין המפעילים לבין המדינה, ומידת הסיכון הכלכלי הגבוהה המוטלת על המפעילים, המובנית במודל התחבורה ציבורית במזרח העיר – ריבוי חברות פרטיות, ביניהן חברות קטנות, החשופות יותר לנזקים כספיים, חתומות על חוזים בלתי-יציבים ובתנאים לא מיטביים עם העירייה, אשר נדרשות לעבוד בתנאים של תשתיות חסרות ורעועות.

6. סיכום

קידום תחום התעסוקה בירושלים המזרחית הוא אחד המפתחות ליציאתה של החברה בירושלים המזרחית ממצב של עוני עמוק שחיים תחתיו מעל ל-77% מהאוכלוסייה. כפי שמזהה החלטת הממשלה, תעסוקת הנשים בירושלים המזרחית היא אפיק שניתן לחולל דרכו שינוי משמעותי, כאשר כיום רק 27% מהנשים בירושלים המזרחית משתתפות בכוח העבודה.

³¹ סטטוס החלטת ממשלה 2019 – ועדה מתמדת, עמ' 69.

³² סיכום דיון ועדה מתמדת, יישום החלטה 3790 – מיום 29.10.2019.

הדגש על השתתפותן של נשים בשוק התעסוקה ניכר במהלכים שמקדמת התכנית. בין הפרויקטים שתוקצבו וקודמו בשנת היישום הראשונה בתחום התעסוקה ניתן למנות את הרחבת פעילות "מרכז ריאן" להכוון והשמה תעסוקתית – המציב יעד של 70% משתתפות נשים; תכנית הרחבת 'מעגלי תעסוקה' להשמה ייחודית הכוללת אימון, סדנאות וליווי ממוקד לתובעי הבטחת הכנסה – המציבה יעד זהה של 70% משתתפות; תכניות לעידוד תעסוקה, בדגש על תעסוקת נשים; וכן בינוי מעונות יום, שנועד לאפשר יציאתן של אימהות לעבודה. באשר לתכניות ריאן ו'מעגלי תעסוקה', תכניות שהיו קיימות ומתוקצבות עוד לפני החלטת הממשלה, אך פעילותן הורחבה מתוקפה ובמימונה – ניתן לראות עמידה יחסית ביעדים.

עם זאת, הנתונים כמו גם המציאות בשטח מעידים על השמה במשרות בשכר נמוך. ממצאים אלה תואמים את הנתונים המצביעים על עלייה בשיעור העוני, על אף העלייה בשיעור תעסוקת הנשים בשנים האחרונות. אנו ממליצים כי צוות המשנה יוביל לאיסוף נתונים מרבי אודות תנאי ההשמה של הנשים דרך התכניות השונות המופעלות, אלמנט בולט בחסרונו בתכנית 'מעגלי תעסוקה'. במקביל לצעדים לעידוד התעסוקה, נדרשים גורמי ההיגוי והביצוע בתחום הכלכלה והמסחר לקדם את יצירתם של מקומות עבודה נוספים, בין השאר תוך פיתוח ובינוי של אזורי מסחר ותעשייה. באשר לתכניות חדשות שקודמו במסגרת התכנית, ובהם מסגרות שונות להוראת עברית, הנתונים החלקיים הקיימים מלמדים על הצלחה חלקית בלבד בעמידה ביעדי התכנון. כפי שתיארנו, הללו נובעים גם ממחסור ביידוע ופרסום מספיק לגורמי המדיניות ואוכלוסיות היעד, וכן הגדרות מגבילות של אוכלוסיות היעד של התכניות השונות.

אם גורמי ההיגוי והביצוע של החלטת המשלה ישכילו לספק מענה לחסמים המרכזיים המדירים נשים מעבודה הוגנת – היעדר תחבורה ציבורית נוחה ובהישג יד, היעדר השכלה בסיסית ומחסור בכישורים נוספים הנדרשים בשוק התעסוקה, ומחסור במסגרות איכותיות לילדים – יהיו לכך השלכות חיוביות משמעותיות ביחס לשיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולמצב הכלכלי בירושלים המזרחית. סביר שעבודה קרובה יותר עם ארגוני השטח והתושבים תקדם זאת.



פרסום זה הופק הודות לתמיכתו של האיחוד האירופי. האחריות הבלעדית על פרסום זה נתונה בידי עיר עמים ומען, ואין להתייחס אליו כמשקף בהכרח את עמדת האיחוד האירופי.

עיר עמים היא עמותה ישראלית בלתי-מפלגתית העוסקת במורכבות החיים בירושלים בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. העמותה פועלת למען יציבות, שוויון ועתיד פוליטי מוסכם בירושלים.



noa@ir-amim.org.il | www.ir-amim.org.il
טלפון 02-6579626 | פקס 02-6233696

עיר עמים מודה לארגונים, המדינות והא/נשים התומכים בפעילותה למען עתיד מוסכם והוגן לירושלים. עיקר המימון מקורו בישויות מדיניות זרות, שפרטיהן מופיעים באתר האינטרנט של רשם העמותות. לתמיכה בעיר עמים [לחצו כאן](#).

ארגון העובדים מען הוא ארגון עובדים כללי המאגד עובדים בישראל. בנוסף מאגד הארגון עובדים פלסטינים העובדים עבור מעסיקים ישראלים באזורי תעשייה שבשטחי ההתנחלויות. מזה עשרים שנה מפעיל הארגון סניף בירושלים המזרחית המסייע לתושבים למצות את זכויותיהם הסוציאליות, ופועל לקידום תעסוקת נשים הוגנת.



نقابة العمال معاً
ארגון העובדים מען
WAC - MAAN