

מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה בירושלים המזרחית

השלמת השכלה והתאמת הכשרות
מקצועיות – תנאי להגדלת שיעור
התעסוקה

ספטמבר 2021

כתיבה: נעה דגוני וארז וגנר

הדרתן החריפה של נשים תושבות ירושלים המזרחית מהשכלה ומעבודה היא מרכיב עיקרי בפערים החברתיים-כלכליים של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים לעומת זו הישראלית-יהודית, וגורם משמעותי לשיעור העוני הגבוה בירושלים המזרחית, שבמהלך העשור האחרון נשק ל-80%.

נכון לשנת 2019, 35% מקרב הנשים בגילאי העבודה העיקריים בירושלים המזרחית לא השלימו 12 שנות לימוד בבית הספר.¹ מעבודת השטח היום-יומית בסניף ירושלים של מען – ארגון עובדים, עולה כי רבות מדורשות העבודה בלשכת התעסוקה השלימו אף פחות מ-9 שנות לימוד. באותה השנה, עם תחילת יישומה של החלטת הממשלה 3790 ל"צמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים", השתתפו בשוק העבודה כ-17% בלבד מהנשים מעל גיל 15, וכ-23% מקרב הנשים בגילאי העבודה העיקריים (64-25).²

סעיף 2א' בהחלטה 3790 לצמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים הגדיר כמטרה את שילובן של נשים תושבות ירושלים המזרחית בשוק העבודה. סעיף זה הוא גם אחד הסעיפים הבודדים בהחלטת הממשלה שהוגדרו בהם מראש יעדים כמותיים: הגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה בגילאי העבודה העיקריים ל-75% משיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה של הנשים הערביות בישראל עד לשנת 2023.³

אולם, התכנית אינה נדרשת לאחד משורשי הבעיה המרכזיים – העדר השכלה פורמאלית בסיסית בקרב קבוצה מרכזית מקרב הנשים בגילאי העבודה בכלל ובגילאי העבודה העיקריים בפרט.

1. מחסור בתכניות לקידום הכשרה לנשים חסרות או מעוטות השכלה

פורמאלית

פרק התעסוקה והרווחה בהחלטה 3790 מקצה כ-87 מיליון ש"ח,⁴ מתוך השקעה כוללת של כ-238 מיליון ש"ח בפרק התעסוקה, להכשרה מקצועית וסיוע במציאת עבודה של

¹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/10, שקלול נתונים.

² מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/1.

³ להרחבה אודות פרק התעסוקה בהחלטת הממשלה 3790, ראו הדוחות הרבעוניים של עיר עמים ומען – ארגון עובדים, לחודשים מרץ 2020 ויוני 2020.

⁴ החישוב כולל את ההשקעות המוזכרות בסעיפים 2(א)1, 2(א)2, 2(א)3, 2(א)8 להחלטת הממשלה 3790. ייתכן שסעיף 2(א)7 המתייחס לתכניות רווחה ותעסוקה כולל השקעות רלוונטיות, אך לא נמצא פירוט אודות החלוקה התקציבית בסעיף, בנוסף להחלטה או בדוחות הסטטוס.

נשים תושבות ירושלים המזרחית. על פי דו"ח הסטטוס של משרד ירושלים ומורשת, נכון לסוף שנת 2020 נוצלו כ-38% בלבד מכלל התקציבים שהוקצו לפרק התעסוקה לשלוש שנות התכנית הראשונות (2018-2020).⁵ למימוש התקציבי החסר, מצטרפת הקצאת המשאבים הנמוכה מלכתחילה לתכניות הכשרה והשכלה שיספקו מענה מקצועי לנשים חסרות השכלה פורמאלית בסיסית, השלמת 12 שנות לימוד או תעודת בגרות (על פי תכנית הלימודים הפלסטינית או הישראלית).

במסגרת החלטת הממשלה מופעלות שתי תכניות מרכזיות המסייעות לנשים ולגברים בגילאי העבודה המרכזיים בהכשרה מקצועית ובמציאת עבודה – **מרכז ריאן** (מרכז להכוון תעסוקתי), **ותכנית "מעגלי תעסוקה"** של שירות התעסוקה. תכניות **מרכז ריאן** מתוקצבות על ידי החלטת הממשלה בתקציב תוספתי ממשרד האוצר על סך 35 מיליון ש"ח לחמש שנים. תכניות המרכז מכוונות על פי טיבן לבעלי ובעלות השכלה פורמאלית בסיסית. אף שדרישות הסף אינן מוגדרות באופן רשמי וקשיח, משיחות עם מחפשות עבודה וכן עם גורמים במרכז ריאן עולה כי בפועל מרבית התכניות המוצעות אינן פתוחות או מתאימות למי שלא השלימו 9 שנות לימוד בבית הספר לפחות.

תכנית מעגלי תעסוקה, לעומת זאת, אינה מציבה דרישות מינימום בתחום ההשכלה הפורמאלית. היא מוצעת לדורשי ודורשות העבודה המתייצבים בשירות התעסוקה וזכאים לקצבת הבטחת הכנסה, ומיועדת לקידום מיומנויות הנדרשות לשילובם בעבודה מתאימה, במטרה למנוע את גלישתם לאבטלה ממושכת ותלות בקצבאות. ההחלטה מקצה לתכנית זו 10.5 מיליון ש"ח לכלל שנות החומש. רובם, 7.5 מיליון ש"ח, מתוך תקציב שירות התעסוקה ו-3 מיליון ש"ח כתקציב תוספתי ממשרד האוצר.⁶

תוכנית מרכז ריאן המיועדת לקלוט לפחות 1,500 משתתפים, מהם 70% נשים,⁷ קלטה יותר משתתפים מהמצופה בשנים 2019-2020, ושיעור הנשים מתוכם עלה על המינימום הנדרש. בשנת 2019 השתתפו בתכניות 1,635 איש ואישה. בשנת 2020 נקלטו, למרות

⁵ דו"ח סטטוס ליישום החלטת ממשלה 3790 לשנת 2020 – ועדה מתמדת (להלן: דוח סטטוס 2020), עמ' 5.

⁶ דו"ח סטטוס ליישום החלטת ממשלה 3790 לשנת 2019 – ועדה מתמדת (להלן: דוח סטטוס 2019) עמ' 33-34.

⁷ דוח סטטוס 2020, עמ' 30.

מגפת הקורונה, למעלה מ-2,045 משתתפים ומשתתפות בתכניות (נכון ל-1.12.2020). מתוכם כלל המשתתפים בשנים אלה, 78% היו נשים.⁸

תכנית מעגלי תעסוקה המיועדת ל-1,200 משתתפים בשנה, מהם 70% נשים, מקבלת פחות ממחצית התקצוב שזוכות לו תכניות מרכז ריאן.⁹ התכנית אינה זוכה למעקב מספק בדו"ח הסטטוס משנת 2020 – הדוח אינו מציג מדדי הצלחה לתכנית או את כמות המשתתפים בה.¹⁰ לדברי מחפשות עבודה רבות, הסדנאות במסגרת התכנית אינן כוללות בפועל כל הכשרה מקצועית ולכן אינן מרחיבות את האופק התעסוקתי שלהן אלא יוצרות לחץ להשתלב בכל מחיר בעבודות בלתי מקצועיות.

נוסף על תכניות אלה, החלטת הממשלה מקצה 26.5 מיליון ש"ח, מתוכם 10 מיליון ש"ח תוספתיים, לתכניות עידוד תעסוקה לנשים צעירות. ההחלטה אינה מגדירה את טווח הגילאים המיועד, אך ניתן להעריך על פי התכניות המוצעות כי מדובר בשנים הראשונות שלאחר סיום הלימודים בתיכון. על פי המפורט בדוח הסטטוס לשנת 2020, התכניות שהוצעו בפועל היו מכינות עברית והכשרת הנדסאיות, והללו לא עמדו ביעדי הביצוע או ניצול התקציב שנקבעו.¹¹ מתיאור התכניות משתמע כי גם הן מופנות בעיקר למי שהשלימו את לימודיהם התיכוניים, ואינן נותנות מענה לצורך בהשכלה בסיסית.

לבסוף, החלטת הממשלה מנחה את משרד העבודה והרווחה להקדיש מתקציבו השוטף 15 מיליון ש"ח (ללא הקצאת תקציב תוספתי) ל"הפעלת כלים לפיתוח ההון האנושי", דרך תכנית הכשרות מקצועיות המופעלת על ידי שירות התעסוקה. תכנית ההכשרות המקצועיות המופעלת על ידי שירות התעסוקה גם היא אינה מציעה מענה למחוסרי השכלה פורמאלית בסיסית. התכנית אמנם מפנה לקורסים ללימוד עברית המותאמים גם לבעלי ובעלות 9 שנות לימוד, אך מלבד זאת היא מציעה רק הכשרות המצריכות 10-12 שנות לימוד (לדוגמא – תמיכה תפעולית במחשבים, ניהול מלאי ורכש, בוחן רישוי רכב). מסמכי הסטטוס לשנת 2019 ו-2020 אינם מפרטים אודות מימוש סעיף זה בהחלטת הממשלה.

⁸ דוח סטטוס 2020, עמ' 21.

⁹ דוח סטטוס 2019, עמ' 35.

¹⁰ דוח סטטוס 2020, עמ' 36.

¹¹ דוח סטטוס 2020, עמ' 38.

II. העדר השכלה פורמאלית בסיסית: הסללה לאבטלה ולעבודה פוגענית

השכלה פורמאלית בסיסית או מתקדמת היא אמצעי מרכזי להשתלבות איכותית בשוק העבודה.¹²

מערכת החינוך במזרח ירושלים סובלת מקשיים חמורים, ומאפליה תקציבית ותכנונית. האפליה וההזנחה של מערכת החינוך במזרח ירושלים מתבטאת במחסור החמור בכיתות לימוד (3,794 כיתות חסרות נכון לשנה"ל תש"פ¹³), בשיעורי נשירה גבוהים ביותר החל מחטיבת הביניים, ובתופעת "הילדים הנעלמים" – כ-27% מהילדים הפלסטינים בגילאי חינוך חובה שמשרד החינוך או עיריית ירושלים אינם יודעים האם ובאיזו מסגרת חינוכית הם רשומים, נכון לשנה"ל תשפ"א.¹⁴

לכשלים אלה השלכות ברורות בשוק העבודה. אחוז ההשתתפות בשוק העבודה בקרב כלל האוכלוסייה היהודית (יהודים ואחרים) בירושלים עומד על 77% בשעה שבקרב כלל האוכלוסייה הפלסטינית בעיר הוא עומד על 50% בלבד.¹⁵ 40% מקרב הפלסטינים (גברים ונשים) בירושלים לא השלימו 12 שנות לימוד. מקרבם רק מיעוט של 45% משתתף כיום בשוק העבודה. מקרב תושביה היהודים של ירושלים בגילאי העבודה העיקריים, רק 6.87% לא השלימו 12 שנות לימוד, מהם רוב של 66% משתתפים בשוק העבודה.¹⁶

פערי ההשכלה החריפים באים לידי ביטוי גם באופי משלחי היד הבסיסיים וברמה המקצועית בהם משתלבים תושבי ירושלים המזרחית. בעוד שמשלח ידם של הקבוצה הגדולה ביותר של מועסקים יהודים בירושלים הוא אקדמי¹⁷ (39.4%), רק 16.5% מתושביה הפלסטינים עוסקים במשלח יד אקדמי. משלח היד האקדמי אמנם אינו מספק ערובה מלאה להימנעות מתנאי העסקה פוגעניים, אך הוא פותח אפשרויות רבות יותר למוביליות חברתית-כלכלית ולשכר הוגן. משלח היד של הקבוצה הגדולה ביותר של מועסקים

¹² מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/9.

¹³ עיר עמים, דוח חינוך ירושלים המזרחית, שנה"ל תש"פ – אפליה בצל הקורונה (ספטמבר 2020).

¹⁴ תשובת מנהל החינוך בעיריית ירושלים לבקשת חופש המידע של עיר עמים, התקבלה ביום 21.8.21.

¹⁵ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/1.

¹⁶ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/10, שקלול נתונים.

¹⁷ "משלח יד" מתייחס לעבודה שהמועסק מבצע במקום עבודתו, בלי להתחשב במקצוע אותו למד, אם אינו עוסק בו. הנתונים המובאים לפי משלח יד, הינם על פי סיווג משלחי היד של 2011 אשר נקבע על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כך למשל משלח יד אקדמי כולל מגוון רב של מקצועות העוסקים בהרחבת הידע לדוגמא: יצירה והצגה של יצירות אומנות, הוראה, תחומי המשפט, בריאות וטכנולוגית המידע.

בירושלים המזרחית (כ-26.6%) הוא עבודה מקצועית בתעשייה ובבינוי, המאופיינת בתנאי בטיחות ירודים ובדפוסי העסקה ארעיים ופוגעניים. קבוצת המועסקים השלישית בגודלה בקרב הפלסטינים בירושלים (19%) עוסקת במשלחי יד בלתי מקצועיים. בקרב היהודים אחוז העובדים הבלתי מקצועיים עומד על 2.2% בלבד.¹⁸

III. העדר השכלה: נשים לרוב מחוץ לשוק העבודה; גברים לרוב

בתעסוקה פוגענית

רק 23% מכלל הנשים תושבות מזרח ירושלים בגילאי העבודה משתתפות בשוק העבודה (נכון לשנת 2019). שיעור זה נמוך באופן משמעותי הן ביחס לשיעור התעסוקה של גברים במזרח ירושלים, והן ביחס לשיעור התעסוקה הכללי של גברים ונשים יהודים בירושלים. מתוך מיעוט זה של משתתפות בשוק התעסוקה במזרח ירושלים, 40.7% מועסקות במשלח יד אקדמי (רובן הגדול כעובדות הוראה במערכת החינוך), 28.6% עובדות במכירות ושירותים, 10.3% הנדסאיות, ו-8.8% עובדות בלתי מקצועיות.¹⁹

35% מקרב הנשים בירושלים המזרחית לא השלימו 12 שנות לימוד וסיכוייהן להשתלב בשוק העבודה עומד כמעט על אחת לעשר – רק 11.3% מהן משתתפות נכון לשנת 2019 בשוק העבודה.²⁰ לצד העדר השכלה הפורמאלית, קיימים חסמים נוספים לכניסת הנשים לשוק התעסוקה, וביניהם אי ידיעת השפה העברית אשר מקשה על נשים רבות להתקדם ולהשתלב אף במשרות שאינן דורשות השכלה בסיסית.

נתוני התעסוקה של הגברים תושבי ירושלים המזרחית אינם זוכים לתשומת לב ציבורית ולטיפול מספק במסגרת תוכנית החומש 3790. שיעור הגברים תושבי מזרח ירושלים המשתתפים בשוק העבודה אמנם גבוה ועומד על 78% בגילאי העבודה העיקריים.²¹ מבחינת השכלה, 45% מקרב הגברים בירושלים המזרחית לא השלימו 12 שנות לימוד. מתוכם, מועסקים 73.7%²² אך באשר לתנאי העבודה והשכר של אותם עובדים, מצב הדברים קשה.

¹⁸ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/10.

¹⁹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/9.

²⁰ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/10.

²¹ מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/1.

²² מכון ירושלים למחקרי מדיניות, שנתון סטטיסטי לשנת 2021, לוח ז/10, שקלול נתונים.

34.1% מהגברים בירושלים המזרחית מועסקים כעובדים מקצועיים בתעשייה, בנינוי ובתחומים אחרים; 22% עובדים בלתי מקצועיים; 20.8% עובדי מכירות ושירותים ומיעוט של למטה מ-10% (9.4%) מועסקים במשלח יד אקדמי. חלק ניכר מהמשרות הללו, ובפרט בתחום הבינוי והעבודה הבלתי מקצועית, מאופיינות בהעסקה ארעית, ללא יציבות, תנאים סוציאליים או אופק התקדמות; בניצול ובשכר נמוך מאד; ולעתים גם בסכנות בטיחות משמעותיות הנלוות לעבודה. על כן, אין די בתעסוקה כשלעצמה על מנת לקדם תנאי קיום הוגנים ומוביליות חברתית-כלכלית.

בעוד שההדרה מהשכלה דוחקת נשים בירושלים המזרחית אל מחוץ לשוק העבודה, הדרת הגברים מהשכלה דוחקת אותם לעבודות פוגעניות ולא מפרנסות ומשמרת מצב של עוני כרוני.

IV. המפתח לשינוי: מענה להעדר השכלה פורמאלית בסיסית ותכניות

הכשרה מתאימות

החלטת הממשלה 3790 אמנם מקצה תקציבים משמעותיים בתחום החינוך והתעסוקה, אך היא נעדרת מסגרות שמטרתן לתת מענה להעדר השכלה פורמאלית בסיסית בקרב האוכלוסיה בגילאי העבודה.

בהעדר השכלה בסיסית, הרבה מתכניות ההכשרה המוצעות כיום אינן מועילות עבור המשתתפים והמשתתפות בהן. ללא כישורים תעסוקתיים בסיסיים, ובהינתן המכשול המשמעותי של ידיעת השפה העברית – סדנאות דוגמאת "גיבוש זהות תעסוקתית", "כתיבת קורות חיים", "סדנא לחיפוש ומציאת עבודה" (המתקיימות כולן במסגרת תכנית "מעגלי תעסוקה") – אינן מקדמות את המשתתפות, אלא להיפך – יוצרת בקרבן תחושות תסכול ובזבוז זמן. השפעה נוספת של ההיצע הממוקד בסדנאות להשתלבות בשוק התעסוקה, מבלי שיספקו השלמת השכלה או הכשרה מקצועית מהותית, היא המשך ההסללה למשרות בלתי מקצועיות, שמשמרות את מציאות העוני.

בבדי להתמודד עם מציאות זו מן הראוי לגבש, אלה לצד אלה, תכניות משמעותיות להשלמת ההשכלה הפורמאלית הבסיסית בקרב מבוגרים ומבוגרות, ותכניות הכשרה תעסוקתית שמתאימות למצב ההשכלתי הקיים, במיוחד בתחומים יישומיים בסיסיים כמו לימודי עברית, כישורי מחשב עוד.

תכניות להשלמת השכלה קיימות כבר היום במסגרות שונות ומידת ההצלחה שלהן משתנה ממקרה למקרה. בדוח הסטטוס לשנת 2020 מוזכרת תכנית "מכינות בוגרים" המיועדת לבני ובנות 18 ומעלה המעוניינים בהשלמת בגרות. התכנית מתחילה מרמת הבסיס ועד לרמת השלמת הבגרות, ומלווה בייעוץ אישי ובניית תכנית לימוד פרטנית. נקלטו בה בשנת תשפ"א 16 תלמידים למסלול חד שנתי ו-17 למסלול דו שנתי.²³ היא מתקיימת מחוץ להחלטת הממשלה 3790, אך הוזכרה כחלק ממעטפת תכניות רלוונטיות. על בסיס תשתית הידע והניסיון הזו ומתוך היגיון דומה, יש צורך בגיבוש וקידום תכניות להשלמת השכלה, המותאמות לטווח גילאים רחב יותר, ובהיקפים משתנים המתאימים לאילוצי החיים הבוגרים.

על מנת שתכניות להשלמת השכלה למבוגרים ישאו פרי, עליהן לכלול מענקים הולמים למשתתפים ולמשתתפות ולהתקיים בשעות למידה מותאמות, מאחר וקהל היעד שלהן הינו בחלקו הגדול בעלי ובעלות משפחות שנדרשים לפרנסן ולטפל בהן לצד ההכשרה והלימודים. יש לאפשר רמות מחויבות שונות, רמות לימוד שונות – שאינן מכוונות בהכרח להשלמת בגרות, בתחומים כמו קריאה וכתיבה, בעברית ובערבית, כישורי מחשב, חשבון ועוד. מומלץ לגבש גם תכניות השמה בתעסוקה איכותית שיעודדו השתלבות מקבילה בתכניות השלמת השכלה, דרך קרנות או מענקים ייעודיים לכך.

²³ דוח סטטוס 2020, עמ' 74.