



המכון החרדי
למחקרי מדיניות

מדללאומי למקוקומי

קידום תעסוקת
חרדים באמצעות
כלים מוניציפליים

אוקטובר 2023



שני זוסמן-אפרתי

יהודית מילצקי

מלאומי למקומי:

קידום תעסוקת חרדים באמצעות כלים מוניציפליים

בתודה לרוני ברבוי, דב גולדברג, ד"ר איתן רגב וניצן ווליניץ מהמכון החרדי למחקרי מדיניות, ולאסתי מוסקוביץ', מנהלת מינהלת התעסוקה העירונית, בסיוע בכתיבת מסמך זה.

עריכה לשונית: חוה לוסטיג- מלימובקה

עיצוב גרפי: נבו ארן ללזר

מסמך זה מציג טענה שלפיה יכולת ההשפעה של מדיניות אקטיבית על אופי ואופן השתתפות חרדים בשוק העבודה היא מוגבלת, כל עוד ניהול מדיניות התעסוקה מרוכז ברמה הלאומית. ניתוח והשוואה של שלושה מחקרי תעסוקה עירוניים שנערכו על ידי המכון החרדי למחקרי מדיניות בין השנים 2020-2021 מעלים כי קיימת שונות משמעותית בין רשויות מקומיות, הן מבחינת הזדמנויות התעסוקה וההכשרה והן מבחינת הרכב האוכלוסייה ומאפייני ההון האנושי. מהבדלים אלה נגזרת גם שונות בחסמים ובצרכים, הדורשת תכנון וקידום של תעסוקה בהתאם לצרכים ברמה המקומית, וגמישות בארגז הכלים הזמין לגופים העירוניים המעורבים. שונות זו מגבילה את יכולת ההשפעה של תכנון מדיניות תעסוקה כאשר היא מרוכזת ברמה הארצית.

בהתאם לכך, המסמך מציע תפיסה חדשה לקידום תעסוקת חרדים הטוענת כי לרשות המקומית יכולת טובה יותר לתת מענה לצרכים מקומיים בהקשרים רבים, ובהקשר התעסוקה בפרט. יכולת זו אינה מנוצלת, ויש צורך להעניק לרשות המקומית כלים וסמכות לתכנון תעסוקה מקומית בהתאם להזדמנויות, לצרכים ולאתגרים המאפיינים אותה.

תוכן

2.....תקציר

6.....רקע

8

פרק א'

תכנון תעסוקת חרדים: סקירה והשלכות

10.....היסטוריית מדיניות התעסוקה בישראל

14.....תמורות בתכנון מדיניות תעסוקת חרדים

18.....השלכות: תמונת מצב של תעסוקת החרדים

24

פרק ב'

תכנון תעסוקה ברמה המקומית

28.....תפקידה ההיברידי של הרשות המקומית כמבצעת וכיזמית

32.....חשיבות תכנון תעסוקת החרדים ברמה המקומית

36

פרק ג'

ירושלים, בית שמש ובני ברק כמקרי בוחן

40.....כלים מתודולוגיים במחקרים מוניציפליים

44.....מאפייניהן השונים של ירושלים, בית שמש ובני ברק

68.....סיכום מקרי הבוחן

74

פרק ד'

דיון והמלצות

78.....הכלים הנדרשים להקמת יחידת התעסוקה האזורית

מערכת היחסים עם השלטון המרכזי:

80.....עבודה בשלוש רמות תכנון

83.....דגשים נוספים להמשך עבודה

תקציר

בשני העשורים האחרונים משקיעה מדינת ישראל באופן אקטיבי בהעלאת שיעור התעסוקה ושיפור איכותה בחברה החרדית. השקעה זו כוללת מגוון רחב של פעולות, לרבות קיצוץ קצבאות, הרחבת התמיכות והמענקים לעובדים, פתיחת מרכזי הכוון לתעסוקה והנגשת מערך ההכשרות המקצועיות. מדיניות התעסוקה הרווחת בקרב מקבלי החלטות בישראל מתנהלת ברמה הארצית, ומגלמת תפיסה שלפיה הרשות המקומית היא בעיקר זרוע מבצעת של החלטות הממשלה. על אף המאמצים והכספים הרבים שהושקעו בעשור האחרון קיימת סטגנציה בתחום ונראה שתכנון תעסוקה ברמה הארצית אינו מצליח לבדו ליצור שינוי משמעותי במצב הקיים.

מסמך זה מציע מעבר לתכנון מדינות תעסוקה בחברה החרדית ברמה המוניציפלית, כמהלך שעשוי להוביל ליציאה מהסטגנציה הקיימת.

הצעה זו עולה בהתאם למגמה כללית של ביזור תחומי אחריות מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי, ולתפיסה הולכת וגוברת של העלאת מעורבות הרשות המקומית בפיתוח כלכלי-חברתי של תושביה.

תכנון והוצאה לפועל של מדיניות תעסוקה בחברה החרדית ברמה המוניציפלית מאפשר קרבה לשטח, הבנה של הצרכים הייחודיים של הקהילה המקומית ובחירת הכלים הנכונים לעידוד תעסוקה מקומית איכותית. החיבור לאוכלוסייה המקומית וההיכרות המעמיקה עם מאפייניה מאפשרים חלוקה מוצלחת של משאבים ומענה מותאם לצרכים המקומיים בראייה הוליסטית

ואסטרטגית. כמו כן, שינויים ברמה העירונית נעשים במהירות רבה לעומת הניהול המרכזי, שלעיתים הוא מסורבל ואיטי, ושאינו מכיר בצרכים של האוכלוסייה המקומית. אוכלוסייה הנשענת על תעסוקה מקומית, כמו האוכלוסייה החרדית, תקבל מענה מהיר ומותאם יותר ברמה המקומית. מעבר לכך, לרשויות החרדיות יש יתרון נוסף בתכנון המדיניות ברמה המקומית, והוא האמון שרוחש להן הציבור החרדי. פעילויות לקידום תעסוקה שיתוכנו מטעם הרשות המקומית עשויות להיתקל בהתנגדויות מועטות יותר לעומת פעילויות מטעם השלטון המרכזי.

תהליך תכנון התעסוקה ברמה המקומית מחולק לשני שלבים: תכנון וביצוע, והשניים שזורים זה בזה ומשפיעים זה על זה. בשלב התכנון חשוב לעמוד על המאפיינים הייחודיים של החברה החרדית בכל עיר, תמהיל האוכלוסייה והקהילות השונה בכל עיר ומאפייני ההון האנושי וההזדמנויות התעסוקתיות התעסוקה הקיימות בה.

הצעה זו ליצירת מדיניות תעסוקה מקומית נכתבת על בסיס ניתוח מקרי בוחן בערים ירושלים, בני ברק ובית שמש, באמצעות בחינה והשוואה של שלושה מחקרים שנערכו במכון החרדי למחקרי מדיניות בשנתיים האחרונות בערים אלו. ממצאי הניתוח מעלים כי קיימת שונות בין הערים, ומגוון רחב של מאפייני הרשות המקומית, לצד מאפייני ההון האנושי במקום, משפיעים על היבטים של תעסוקה והכשרה. אלה מעלים אתגרים, הזדמנויות וצרכים שונים בהקשר של תעסוקה איכותית.

בין הממצאים הבולטים מניתוח מקרי הבוחן כלולים הנושאים הבאים:

היצע הכשרות המקומיות - ההכשרות המקצועיות הזמינות לתושבים ומידת הקשר שלהן לצרכי המעסיקים ברשות המקומית ובסביבתה, משליכים על מאפייני תעסוקה של התושבים. בכל עיר עלו המלצות שונות בהקשר להכשרות המקצועיות, כמו הצורך בהרחבת מרכזי ההכשרה, גיוון מקצועות ההכשרה או התאמת היצע ההכשרות לצרכי המעסיקים המקומיים.

מרחקי הנסיעה למקומות עבודה - זמן הנסיעה הארוך למקום עבודה משפיע מאוד על יכולת ההשתכרות של נשים וגברים חרדים בגלל דפוסי השימוש בתחבורה של חרדים ומיעוט כלי הרכב בחברה החרדית. בכל עיר נמצאו צרכים שונים הנוגעים לדפוסי הנסיעה לעבודה, הנובעים מהטופוגרפיה המקומית ומהיצע מקומות העבודה בתוך העיר ומחוצה לה.

קשר למעסיקים בעיר - חרדים בכלל וגברים חרדים בפרט, נמצאים בתהליך מתמיד של השלמת השכלה והכשרה. לכן, לחיבור בין היצע ההכשרות המקומיות ובין צורכי המעסיקים ברשות המקומית ובסביבתה ישנה חשיבות מרכזית לנשים וגברים חרדים כאחד. פעולות מדויקות יותר בהנגשה של השכלה והכשרה מקומית לחרדים יאפשרו שינויים משמעותיים באופן שילובם בשוק העבודה.

המלצות המסמך נוגעות להרחבת חלק מן הסמכות והאחריות של ניהול התעסוקה לרמה המקומית, באמצעות הקמת יחידות תעסוקה אזוריות או עירוניות. יחידות אלו יאפשרו הרכבת תהליך קידום תעסוקת חרדים בשלוש רמות תכנון: ברמה הלאומית, המקומית והפרטית.

ברמה הלאומית יישאר ריכוז מנגנוני ההכשרה והתעסוקה, אך תוקם יחידה שתוביל ותנהל את תהליכי העבודה הנעשים ביחידות האזוריות, כולל הקצאת סל תקציב ממשלתי גמיש לפי מתווה שייקבע, קביעת יעדים ומדדים ליחידות האזוריות, ליווי ובקרה על הכלים והתשומות המושקעים בתהליך. ברמה המקומית תוקם יחידה לפיתוח תעסוקה אזורית, הרכבה יכלול רפרנט מטעם משרד העבודה לצד אנשי מקצוע נדרשים, והיא תעבוד בשיתוף פעולה מלא עם מרכזי המפתח המקומיים. בין תפקידיה יהיה ליצור תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח לפיתוח תעסוקתי מקומי, לנהל את הקשרים מול מוסדות ההכשרה והמעסיקים המקומיים, ולסייע בתכנון פיזי-עירוני לעידוד אזורי תעסוקה ובפיתוח העסקים המקומיים. לרשות היחידות יעמוד ארגז כלים ותקציבים גמישים, כדי למנוע את הצורך להשאיר את קבלת ההחלטות וייזום התהליכים במנגנון הריכוזי הקיים. ברמת הפרט ישארו בפעילות מלאה מרכזי המפתח וההכוון המקומיים, שימשיכו לתת מענים פרטניים לתושבים, ויהיו מעורבים באופן מקסימלי במתרחש בכל רמות התכנון, מתוך החיבור לאוכלוסייה המקומית.

הקע

סוגיית התעסוקה בחברה החרדית עומדת בשני העשורים האחרונים במרכז השיח של קובעי המדיניות, עקב מאפייני ההשתתפות של אוכלוסייה זו בשוק העבודה ומשקלה ההולך וגדל באוכלוסייה בישראל.

בשנים האחרונות מרוכזים מאמצים רבים של זרועות הממשלה השונות, הפילנתרופיה והמגזר הפרטי בשילובה האיכותי של האוכלוסייה החרדית בשוק התעסוקה.

מאמצים אלו הניבו הצלחות חלקיות: בקרב הנשים החרדיות נרשמה הצלחה ניכרת בשילוב בשוק התעסוקה, ושיעור השתתפותן עלה מ-45% בשנת 2000 לכ-80% בשנת 2020. אולם איכות התעסוקה שלהן, הבאה לידי ביטוי בשכר הממוצע, בשעות העבודה ובענפים הכלכליים שבהן הן מועסקות, נותרה נמוכה.

בקרב הגברים החרדים לעומת זאת, נרשמה הצלחה מוגבלת יותר בשילוב בשוק העבודה: שיעור השתתפותם עלה מ-36% בשנת 2000 לכ-50% בשנת 2020. נוסף על כך, בדומה לנשים, איכות התעסוקה של גברים חרדים נותרה נמוכה.

תוצאות המאמצים הממשלתיים שהושקעו בניסיונות לחולל שינוי באופן השתלבות האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה בישראל מזמינות בחינה של אפיקי ההשקעה הממשלתיים ששימשו לכך.

בפרק הבא תוצג סקירה היסטורית של מדיניות תעסוקת החרדים, ושל האמצעים השונים שנקטו בשני העשורים האחרונים להגדלת השתתפותם בשוק העבודה, וכן התוצאות כפי שהן מתבטאות במאפייני התעסוקה של החרדים לאורך השנים.

פרק א'

תכנון

תעסוקת

חרדים:

סקירה

והשלכות

10

היסטוריית מדיניות
התעסוקה בישראל

14

תמורות בתכנון
מדיניות תעסוקת
חרדים

18

השלכות: תמונת
מצב של תעסוקת
החרדים

היסטוריית מדיניות התעסוקה בישראל

קובעי המדיניות מחזיקים בכמה כלים לעידוד תעסוקה. חלק מן הכלים הם בצורת קצבאות, תשלומי העברה וסבסוד שירותים: הענקת תמריצים שליליים כמו קיצוץ קצבאות, או חיוביים כמו הגדלת מענקים ליוצאים לעבוד; עידוד מעסיקים באמצעות מענקים והטבות מס, סבסוד מעונות ועוד. לצד זאת, קיימים כלים להסרת חסמים המונעים כניסה לשוק העבודה לרבות הנגשה ועידוד של רכישת הכשרה, השכלה ומיומנויות נדרשות לעולם העבודה.

תכנון מדיניות התעסוקה החרדית מושפע מהתמורות בתכנון מדיניות התעסוקה הכללית בישראל. ב-20 שנותיה הראשונות של המדינה התאפיינו שוקי העבודה המקומי והעולמי כשוקים יציבים ומאורגנים שמתבססים על הכשרות מקצועיות.

בשנים אלו כוח העבודה בישראל היה יציב, ומדיניות התעסוקה התרכזה בהקמת לשכות עבודה כצינור עיקרי להעסקה, מימון עבודות יזומות ומתן תמיכות למפעלים.¹ במקביל התבססו אפיקי ההכשרה המקצועית והחינוך המקצועי שהפכו לחלק חשוב מפיתוח שוק העבודה.²

אולם שינוי מדיניות התרחש עם חקיקת חוק ביטוח אבטלה, שקבע כי יש לתת קצבאות אבטלה למי שאינם עובדים. החוק צמח מתוך דרישה ציבורית בעקבות המיתון בשלהי שנות ה-60, שהוביל לאבטלה גם בקרב עובדים בעלי הכשרה, חלקם ממעמד הביניים. חוק זה ייצג שינוי

¹ הלוי, נדב וקלינוב-מלול רות (1968). ההתפתחות הכלכלית של ישראל. ירושלים: אקדמון (עמ' 53-50).
² אקשטיין, צבי, ליפשיץ, אביחי, שגיא, קרן ותום טרילניק (2016). השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית. הבינתחומי הרצליה: מכון אהרון למדיניות כלכלית (עמ' 9). להלן: השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית.
³ גל, ג'וני (2005). בין רווחה לעבודה: המדיניות כלפי המובטלים בארץ ישראל המנדטורית ובמדינת ישראל. אוניברסיטת בן גוריון (עמ' 509-510).

בתפיסת תפקיד המדינה, מישות המתכננת עבודה לכזו שדואגת גם לרווחה.³ בשנות ה-80 וה-90 החלה מערכת ההכשרה המקצועית לאבד ממעמדה, והתקשתה לתת מענה בהכשרת ההון האנושי לענפי התעסוקה החדשים ולסייע לעובדים מאוכלוסיות מוחלשות להיכנס לשוק העבודה.⁴

במקביל עלה סך הקצבאות ותשלומי ההעברה לאנשים שאינם עובדים, וכן גדלה קבוצת האוכלוסייה בגיל העבודה שלא הצליחה להשתלב בשוק התעסוקה.⁵ כך צמחו בשלהי שנות ה-90, בעקבות העלייה בתמיכות והיעדר עידוד תעסוקה אקטיבי, קבוצות שוליים בשוק העבודה בעלי השכלה נמוכה או בעלי השכלה תורנית רחבה, ששיעור השתתפותם בתעסוקה ואיכות התעסוקה שלהם היו נמוכים.⁶

שינוי ניכר במתודת התכנון התעסוקתי התרחש בתחילת שנות ה-2000, עם עידוד הגברת ההשתתפות בשוק העבודה בעקבות התמקדות במדד שיעור התעסוקה, ולא רמת האבטלה, כמייצג את מצב שוק העבודה.⁷

⁴ השכלה גבוהה טכנולוגית ומקצועית (עמ' 9).
⁵ גוטליב, דניאל (2002). מרווחה לעבודה: הבטחת הכנסה בגיל העבודה בישראל: תמונת מצב והמלצות מדיניות. ירושלים: בנק ישראל (עמ' 149-150).
⁶ ברנדר, עדי, פלד לוי אסנת וניצה (קלינר) קסיר (2002). מדיניות הממשלה ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה של האוכלוסייה בגילי העבודה העיקריים - ישראל ומדינות OECD בשנות התשעים. בתוך סקר בנק ישראל 74 (עמ' 49-50).
⁷ נתון רמת האבטלה מתייחס למי שמחפש עבודה באופן פעיל אך אינו מועסק. זאת לעומת שיעור התעסוקה, שמודד את שיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2015). שוק העבודה: מושגים, נתוני תעסוקה ושכר והשוואה בין-לאומית, כתב ויקטור פתאל (עמ' 3).

לאור תפיסה זו, אתגרי שוק העבודה בישראל הוגדרו במונחי שיעור ההשתתפות של קבוצות מיעוט (כגון חרדים וערבים), והובילו לשינוי מדיניות שהשפיע ישירות על הגישה לתעסוקת חרדים. בשנת 2000 הוקמה "ועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת". באוגוסט 2001 המליצה ועדה זו לצמצם את קצבאות הסעד וכך למשוך את אוכלוסיית הלא-עובדים לשוק העבודה, וכן להפריט את שירות התעסוקה.⁸

כך, בדומה למדיניות "Welfare to Work" שהונהגה בבריטניה בשנות ה-90 של המאה ה-20, עודדה הממשלה תעסוקה בעיקר באמצעות יצירת מוטיבציה כלכלית להשתתפות בשוק העבודה, כמו הקטנת קצבאות שונות. בישראל כללה מדיניות זו קיצוץ ניכר בקצבאות הילדים, הגדלת מענקי העבודה שמיועדים לעובדים בעלי הכנסה נמוכה, ותוכניות לשילוב אוכלוסיות שיכולת ההשתכרות שלהן בשוק התעסוקה נמוכה (כמו הפעלת תוכניות "מרווחה לתעסוקה" ותוכנית תב"ת).⁹

אולם במקביל לכך, בשנים 2002-2014 קוצץ התקציב של ההכשרות המקצועיות ב-83%.¹⁰ גישה זו הולידה כניסה לא מבוקרת של אוכלוסיות רבות לשוק העבודה. מרבית העובדים החדשים נכנסו לשוק ללא הכשרה מתאימה, מה שהוביל לתעסוקה לא איכותית ולהתרחבות פערי השכר.¹¹

בשנת 2010 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1994 שעסקה ב"הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020".¹² כאשר גם בבסיסה שיעור ההשתתפות מהווה מדד עיקרי להערכת מצב

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2005). מסמך רקע בנושא: תוכנית מהל"ב ("ויסקונסין הישראלית") - השלכות על עולים חדשים, כתבה נעמי מי-עמי (עמ' 3-2).

⁹ סטרבצ'ינסקי, מישל, אברהם-ניצן, דפנה, אטקין, אלון, ארגוב, איל, ברנדר, עדי, גבע, אסף, מני, ישראלה, ניר, איילת, שמיר, נירה ומיכאל שראל (2013). מתעסוקה לפריון: המדיניות הרצויה להגברת הצמיחה. הוצג בכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה (עמ' 19). להלן: מתעסוקה לפריון.

¹⁰ דגן, מיכל (2016). מותה בטרם עת של ההכשרה המקצועית בישראל. האגודה לזכויות האזרח בישראל (עמ' 8-3).

¹¹ מתעסוקה לפריון (עמ' 20).

¹² מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2020). נתונים על השכלה גבוהה והכשרה מקצועית של נשים חרדיות, כתב ג'רי אלמו-פביטל (עמ' 7).

התעסוקה. בהחלטה נקבע כי היעד ארוך הטווח לתעסוקה הוא שיעור השתתפות העומד על 76.5%. יעד זה זהה לשיעור התעסוקה הממוצע בגילאי 20-64, ב-15 המדינות המפותחות מבחינת תוצר לנפש.¹³

החלטת ממשלה היתה למעשה התייחסות רשמית ראשונית להיקפי ההשתתפות בשוק העבודה של נשים וגברים חרדים, ונקבעו יעדי תעסוקה לשנת 2020, של 63% לנשים וגברים חרדים בגילי העבודה. לצד זאת נקבעו יעדי תעסוקה לקבוצות מיעוטים אחרות.

¹³ החלטה 1994 של הממשלה ה-32: "הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020" (15.07.2010).

תמורות בתכנון מדיניות תעסוקת חרדים

החלטת ממשלה 1994 היתה צעד המדיניות הראשון שעסק באופן ישיר בתעסוקת חרדים, אולם הנושא עלה לראשונה על סדר היום הציבורי בשנת 1998, כאשר מחקר של מכון פאלק מסגר את שיעור ההשתתפות הנמוך של גברים חרדים כסוגיה מקרו-כלכלית חשובה.

באותה עת שיעור ההשתתפות של גברים חרדים הגיע לשפל של 14.35%¹⁴ הדבר הפנה את אור הזרקורים לתעסוקת חרדים ולחשיבות העתידית של הגדלת שיעורי התעסוקה.

כך, בין השנים 2002 ל-2014 נקטה המדינה שורה של צעדים שמטרתם הייתה לייצר תמריצים כלכליים שכוונו בין השאר לעודד כניסה של חרדים לשוק העבודה. בשנת 2002-2003 קוצצו קצבאות הילדים ב-15%, מהלך שהשפיע בצורה משמעותית על הכנסתן של משפחות ברוכות ילדים. ב-2012 קוצצה קצבת האברך בכמעט 50%, מ-870 ש"ח ל-470 ש"ח.

גם קצבת הבטחת ההכנסה נפגעה, ובשנים 2012-2014 שיעור האברכים הזכאים לקצבה זו קטן. נוסף על התמריצים השליליים שנוקטו, בשנים 2013-2014 שונו הקריטריונים לקבלת מענק עבודה,¹⁵ ומשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים קיבלו 30% תוספת למענק העבודה.¹⁶

¹⁴Berman, Eli, Jointly with The Jerusalem Institute for Israel Studies (1998). Subsidy and Sacrifice: An Economist's View of Ultra-Orthodox Jews. The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel (pp. 31-35).
¹⁵ במסגרת תוכנית מענק עבודה, הידועה גם כ"מענק הכנסה" או "מס הכנסה שלילי", רשות המיסים מעניקה כ-4,000 ש"ח בממוצע לשנה לעובדים שהיו להם הכנסות בסכומים נמוכים.
¹⁶ לב, מיכל (2022). השפעת המדיניות הממשלתית על שיעור התעסוקה של נשים חרדיות בישראל (עבודת גמר לקבלת תואר "מוסמך למדעי החברה"). אוניברסיטת בר אילן. להלן: השפעת המדיניות הממשלתית על שיעור התעסוקה של נשים חרדיות בישראל.

לצד התמריצים הכלכליים שנועדו לעודד נשים וגברים לצאת לעבוד, נעשו מאמצים רבים להכשיר חרדים לשוק התעסוקה. ב-2005 הוקמה תוכנית תב"ת (תנופה בתעסוקה) ביוזמת הג'וינט ובתמיכת משרד העבודה. לאורך השנים הפעילה תב"ת תוכניות מגוונות המיועדות לאוכלוסייה החרדית, במטרה לסייע לה להשתלב בשוק העבודה.

תוכניות אלו סייעו בין היתר בהכשרה מקצועית, בליווי עסקי ובהשתלבות בעבודה.¹⁷ בתוך כך, הוקמו מרכזי ההכוון המיועדים לחברה החרדית, לאבחון תעסוקתי, תמיכה בהכשרות מקצועיות ולימודים אקדמיים ושירותי השמה וייעוץ בכניסה לשוק התעסוקה.¹⁸ לצד זאת קוימו מאמצים לעודד רכישת הכשרה מקצועית באמצעות הענקת שוברים לסבסוד ההכשרה - יוזמה בהובלת מנהל תעסוקת אוכלוסיות בזרוע העבודה.

השוברים ניתנים בשלוש פעימות במהלך הלימודים, לפי אבני דרך, ומענק נוסף ניתן בעת השתלבות בשוק התעסוקה במקצוע ההכשרה. לאפיק פעולה זה הצלחה מוגבלת: מנתוני זרוע העבודה עולה כי רק 18% מהמשתתפים אשר קיבלו את השובר הראשון זכו לקבל את המענק הרביעי - כלומר השתלבו בתחום ההכשרה.¹⁹

¹⁷ מלאך, גלעד, כהן, דורון וחיים זיכרמן (2016). מכניסה לתעסוקה לתעסוקה מכניסה: תכנית אב לתעסוקת חרדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה (עמ' 23-24).
¹⁸ שם.
¹⁹ דשבורד נתונים - ההייטק החרדי, של המיזם הלאומי לשילוב חרדים בהייטק בשיתוף עם המכון החרדי למחקרי מדיניות, על פי נתוני זרוע העבודה, 2021. נדלה בתאריך 11.7.2023.

רכיב מרכזי נוסף במדיניות התעסוקה של הגברים החרדים נוגע לפטור מגיוס והאיסור על העבודה הכרוך בו. נושא זה היווה לאורך השנים חסם מרכזי לתעסוקה עבור הגברים החרדים: הם זכאים לפטור משירות צבאי כל עוד הם מצהירים כי "תורתם אומנותם", ובתנאי שאינם עובדים או רוכשים השכלה שאינה תורנית בתקופה זו.

כך, גברים חרדים המעוניינים לצאת לעבוד או לרכוש השכלה באופן הדרגתי, במקביל ללימוד בישיבה, אינם יכולים לעשות זאת.

כדי להתמודד עם חסם זה, בשנת 2003, לצד הקטנת תשלומי ההעברה, אפשרה ממשלת ישראל לבחורי ישיבות מעל גיל 23 לעבוד מעבר לשעות הלימודים בכולל. במקביל, גיל הפטור משירות צבאי ירד בהדרגה לאורך השנים, מ-28 בשנת 2011 ל-26 בשנת 2021.

מרבית ההשקעה הממשלתית, הן במשאבים והן בצעדי המדיניות שנוקטו, התרכזה בגברים חרדים, ובכלל זה רוב פעילותם של מרכזי ההכוון.²⁰ אך שמרבית התמריצים הושקעו בעידוד כניסת גברים חרדים לשוק התעסוקה, דווקא הנשים החרדיות הן שנכנסו אליו באופן מסיבי, כפי שנראה להלן.

לאורך השנים נעשו מאמצים לשפר את איכות התעסוקה של הנשים החרדיות באמצעות הוספת תחומי הכשרה מקצועית בסמינרים לענפים בעלי פרויקט גבוה, וכן הקמת תוכנית ח"ן, המסייעת ביעוץ והכוונה בשוק התעסוקה.²¹

²⁰השפעת המדיניות הממשלתית על שיעור התעסוקה של נשים חרדיות בישראל.

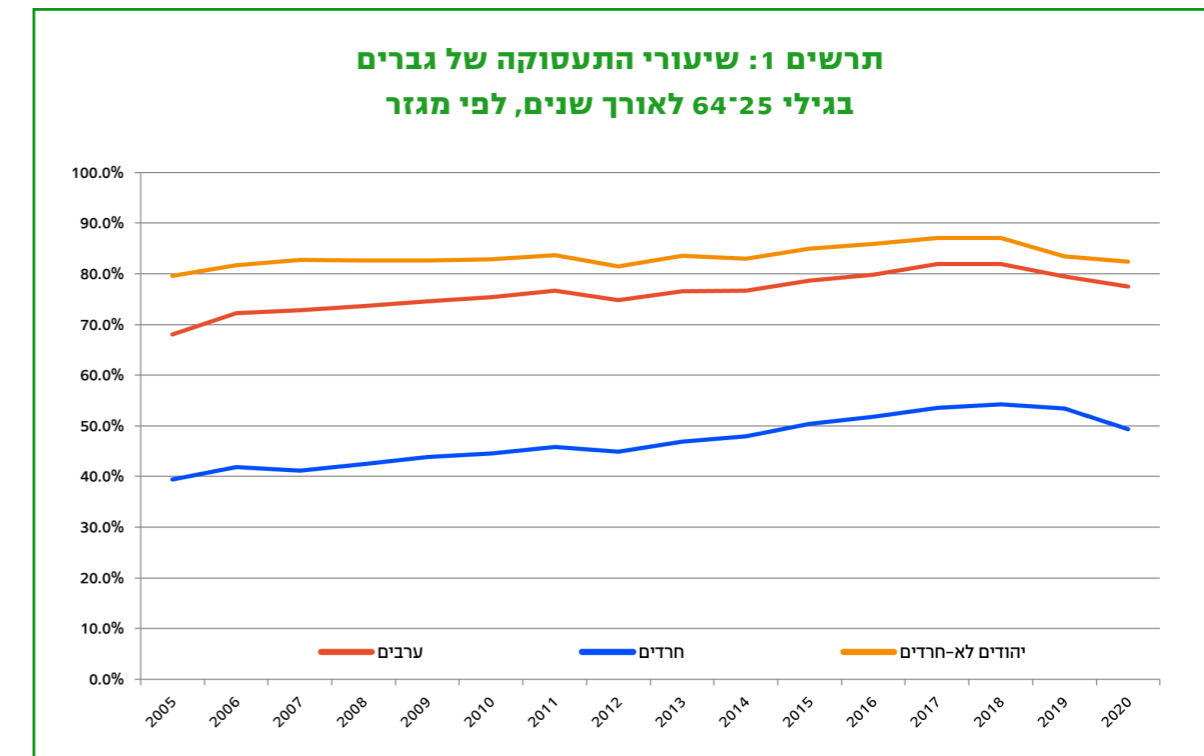
²¹הסמינרים הם הפלטפורמה המרכזית והחשובה ביותר להכשרת בוגרות מערכת החינוך החרדית לעולם העבודה: במערכת ההכשרות המקצועיות המתקיימות בהם, בכיתות י"ג-י"ד, לומדות כ-8,500 בנות בשנתון, שהן כ-75% מבוגרות מערכת החינוך החרדית. עד שנות ה-2000 מרבית הנשים החרדיות עבדו בתחום ההוראה, והנשים החרדיות הוכשרו בעיקר לכך. אך ככל שהשנים עברו תחום זה הגיע לרוויה והיה צורך בתעסוקה בעלת הכנסה גבוהה יותר. לכן בשנות ה-2000 החלו להפעיל בסמינרים תוכניות הכשרה למקצועות נוספים, כגון גרפיקה, הנדסאות וראיית חשבון, נוסף על הרחבת אפשרויות ההכשרה המקצועית.

נראה אפוא שלאורך השנים ננקטו צעדי מדיניות שונים שמטרתם עידוד תעסוקת גברים ונשים חרדים. צעדי מדיניות אלו כללו תמריצים כלכליים חיוביים ושלייליים, עידוד הכשרה מקצועית וצמצום חסמים באמצעות חקיקה.

השלכות: תמונת מצב של תעסוקת החרדים

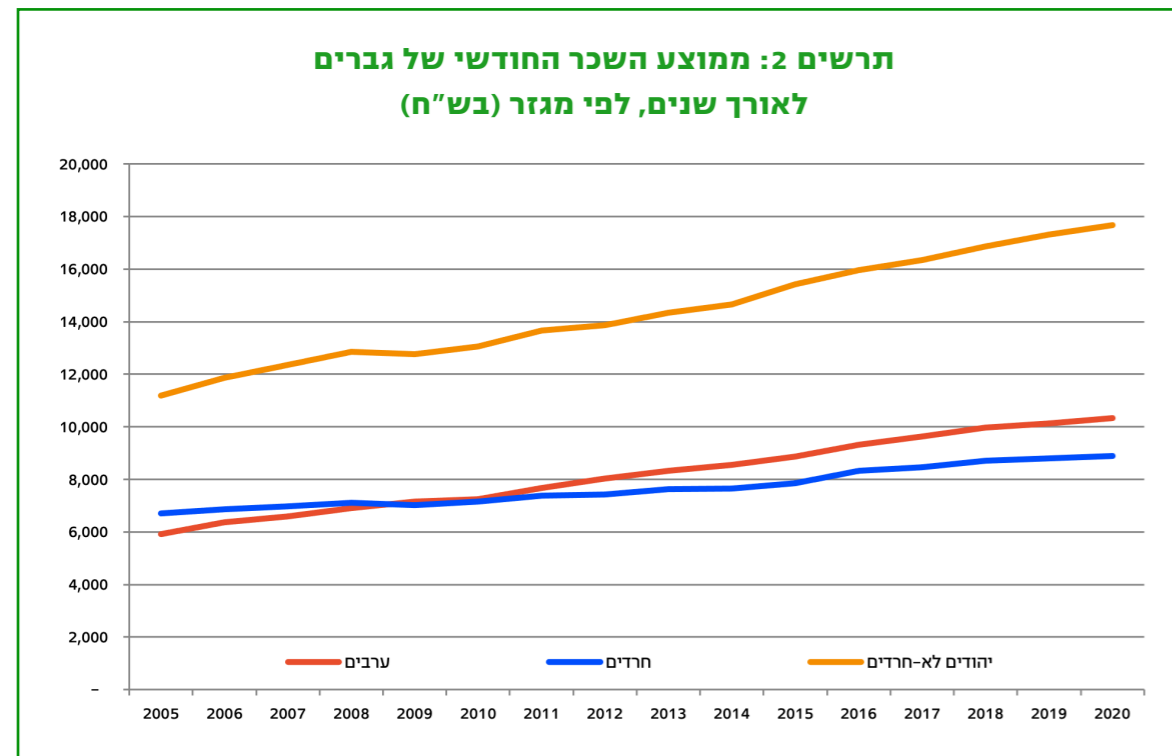
נתוני תעסוקת גברים חרדים

מאמצי המדיניות שהושקעו ב-20 השנה האחרונות לעידוד תעסוקת גברים חרדים הובילו להצלחה חלקית. בשנת 2002, השנה שבה נקבעו יעדי הממשלה, עמד שיעור ההשתתפות של הגברים החרדים על 38%. בשנת 2020 הוא עמד על 49% רחוק מאוד מ-63%, יעד התעסוקה שהוצב לשנה זו (תרשים 1).



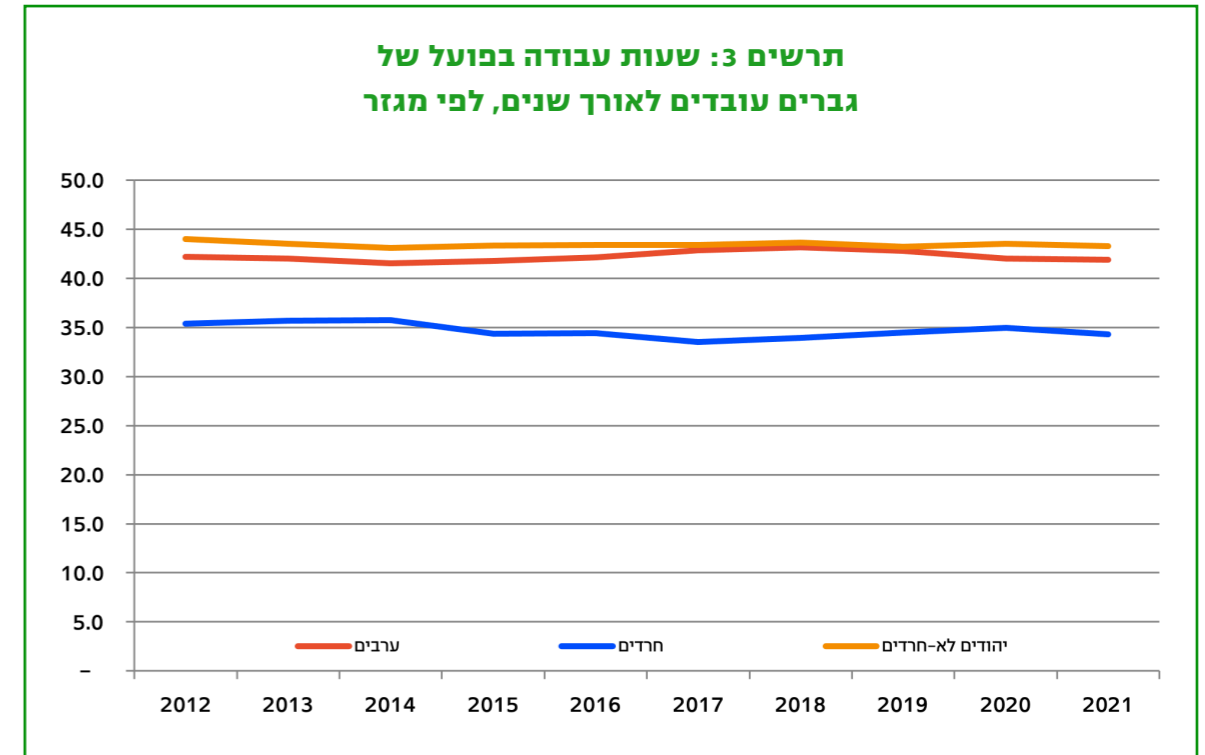
מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של הלמ"ס, 2005-2020

מאז שנת 2016 לא חל שינוי משמעותי בשיעור התעסוקה של הגברים החרדים. נוסף על כך, בקרב המועסקים קיימים פערים משמעותיים בהיבטים של איכות התעסוקה: שכרם של גברים חרדים נמוך משמעותית משכרם של גברים יהודים שאינם חרדים, והפערים מתרחבים לאורך השנים: ב-20 השנים האחרונות חלה עלייה של כ-55% בשכרם של יהודים לא חרדים, ושכרם של גברים ערבים עלה בכ-77%. באותה תקופה עלה שכרם החדשי הממוצע של גברים חרדים ב-23% בלבד (תרשים 2).



מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של הלמ"ס, 2005-2020

היבט נוסף של איכות התעסוקה מתבטא בשעות העבודה השבועיות: גברים יהודים שאינם חרדים עובדים כ-10 שעות בשבוע יותר מאשר גברים חרדים (תרשים 3).

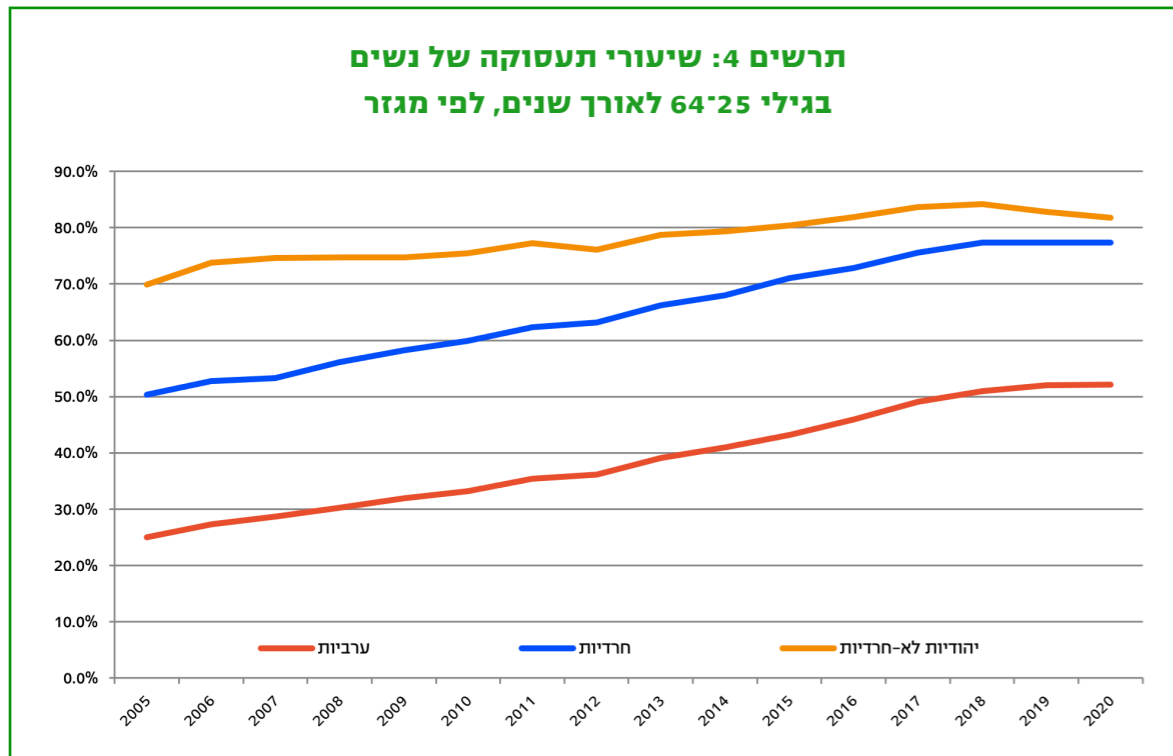


מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר כוח אדם של הלמ"ס, 2012-2021. זיהוי החרדים לשנת 2012-2014 בעזרת אלגוריתם ייחודי שפותח על ידי צוות המכון

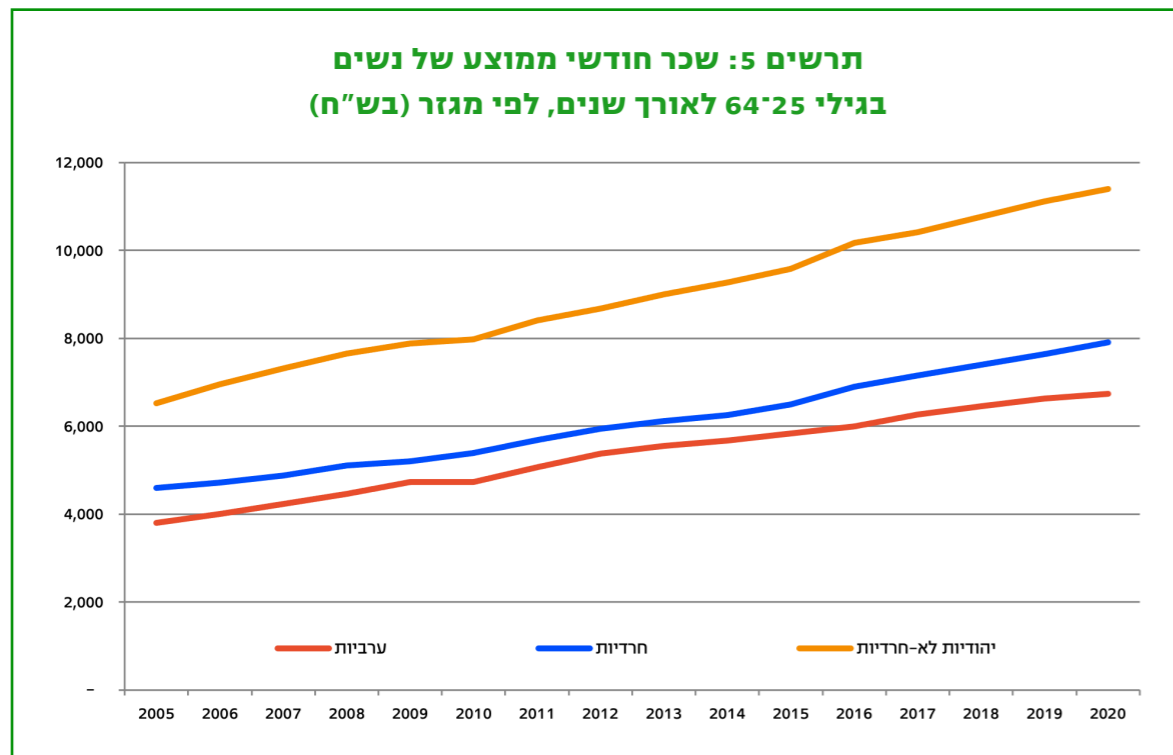
נתוני תעסוקת נשים חרדיות

הנשים החרדיות הגיעו ליעדי התעסוקה של 2020 תוך שנתיים מקביעת היעד (תרשים 4). למרות זאת איכות התעסוקה שלהן נותרה נמוכה יחסית, ומתבטאת בריכוז בתחומי תעסוקה בעלי פריון נמוך, בהעסקה בהיקפי משרה נמוכים ובשכר נמוך.²² אומנם השכר הממוצע של נשים חרדיות עלה בעשור האחרון, אך פערי השכר בין ובין נשים לא-חרדיות נותרו דומים, כאשר ב-20 השנים האחרונות, שכרן הממוצע של נשים יהודיות לא חרדיות עלה בכ-84%, של נשים ערביות בכ-86%, ושל נשים חרדיות ב-82% (תרשים 5).

²²(קלינר) קסיר, ניצה, שהינו-קסלר, שלומית ואסף צחור-שי (2018). בין בחירה לאין ברירה: מה משפיע על היקף שעות העבודה של נשים חרדיות? המכון החרדי למחקרי מדיניות (עמ' 43).

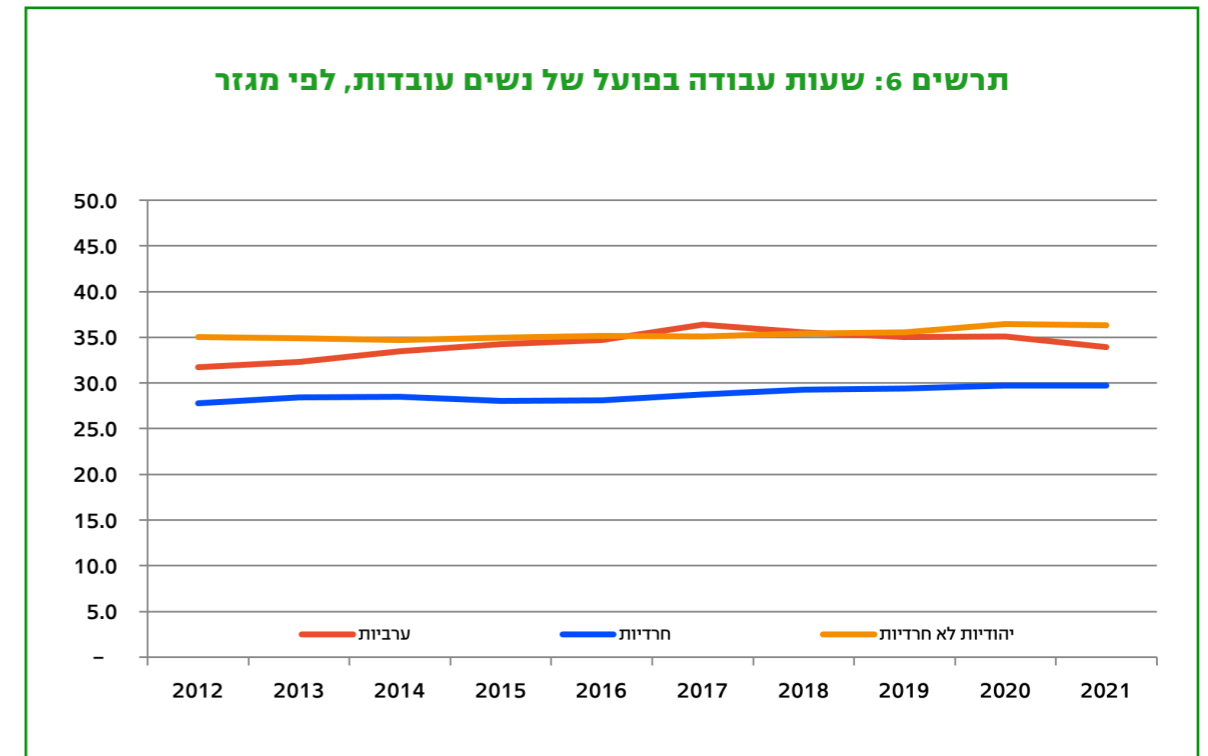


מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של הלמ"ס, 2005-2020



מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לנתונים מנהליים של הלמ"ס, 2005-2020

בדומה לגברים חרדים, גם שיעור העובדות החרדיות במשרה חלקית גבוה (תרשים 6), והפערים בין נשים חרדיות ללא-חרדיות קטנים יחסית בהשוואה לפערים בקרב הגברים. חשוב לזכור כי נשים חרדיות הן פעמים רבות המפרנסות העיקריות ולכן הפערים בקרב הנשים משפיעים על משק הבית החרדי ביתר שאת.²³



מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר כוח אדם של הלמ"ס, 2012-2021. זיהוי החרדיות לשנת 2012-2014 בעזרת אלגוריתם ייחודי שפותח על ידי צוות המכון.

²³ש.ם.

לסיכום, ב-20 השנה האחרונות מדינת ישראל משקיעה באופן אקטיבי בהעלאת שיעור התעסוקה בחברה החרדית. השקעה זו כוללת כאמור מגוון רחב של פעולות, לרבות קיצוץ קצבאות ללא-עובדים, הרחבת התמיכות והמענקים לעובדים, פתיחת מרכזי הכוון לתעסוקה והרחבת מערך ההכשרות המקצועיות.

על אף המאמצים והתקציבים הרבים שהושקעו בקידום תעסוקה בקרב האוכלוסייה החרדית, בעשור האחרון לא ניכר שינוי גדול בשדה זה: שיעורי התעסוקה של גברים חרדים נותרים כאמור נמוכים, ואיכות התעסוקה בקרב נשים וגברים חרדים ירודה. נראה כי בעשור האחרון קיימת סטגנציה בתחום, וכי המשך נקיטת דפוסי פעולה של עידוד הכשרה ותעסוקה ברמה הארצית לא ישנה משמעותית את המצב הקיים.

כדי לייצר שינוי משמעותי, נבקש להראות במסמך זה כי יש צורך בהוספת נדבך למדיניות התעסוקה לחרדים: שילוב של תכנון מקומי עם המשך תכנון התעסוקה ברמה הארצית. החלק הבא יסקור את הפעולות שנעשו ברמת התכנון המקומי.

פרק ב'

תכנון

תעסוקה

ברמה

המקומית

28

תפקידה
ההיברידי של
הרשות המקומית
כמבצעת וכיזמית

32

חשיבות תכנון
תעסוקת החרדים
ברמה המקומית

פרק זה יבחן את תפקידה הכפול של הרשות המקומית, וכיצד תפקידיה באים לידי ביטוי במדיניות התעסוקה ברמה המקומית. הפרק סוקר את היתרון שבתכנון תעסוקה ברמה המקומית, תוך התייחסות למאמצים מקומיים וארציים שנעשו עד כה, ואת היתרון המובהק של תכנון תעסוקתי ברמה המקומית בהקשר של החברה החרדית.

מדיניות התעסוקה הרווחת בקרב מקבלי ההחלטות בישראל מתנהלת ברמה הארצית, ומגלמת תפיסה שלפיה הרשות המקומית היא בעיקר זרוע מבצעת של החלטות הממשלה בתחומי החינוך, הרווחה ועוד.

עם זאת אנו עדים לתהליכים של ביזור תחומי אחריות שונים מהשלטון המרכזי אל השלטון המקומי, ולתפיסה הולכת וגוברת של הגברת מעורבות הרשות המקומית בפיתוח כלכלי-חברתי.

תפקידה ההיברידי של הרשות המקומית כמבצעת וכיזמית

לאורך השנים תפקידה המרכזי והמסורתי של הרשות המקומית היה כמבצעת. במסגרת תפקיד זה, הרשות אחראית למימוש ויישום החלטות הממשלה בשטח, והיא מתפקדת למעשה כספקית של שירותים ממשלתיים: עובדת על פי הנחיות השלטון המרכזי, ומקצה משאבים על פי הקווים המנחים שלו. תפקיד זה של הרשות המקומית קריטי לתפקוד מדיני שבו יש לשלטון המרכזי זרועות ביצוע המיישמות את החלטותיו בצורה מיטבית ועם חיבור לשטח.²⁴

מאז שנות ה-80 התחוללו תהליכים עולמיים של עיור וביזור סמכויות ממשלתיות לדרג המקומי. שינויים אלה, ולצידם שינויים פוליטיים ברשויות המקומיות בישראל וצמיחה של מנהיגות מקומית, הובילו לכך שהשלטון המקומי קיבל על עצמו תפקידי פיתוח ויזמות שבעבר לא היו באחריותו.²⁵ תהליך זה התרחש ללא העברת תפקידים מסודרת וללא עיגון בירוקרטי של המהלכים.

כך, לצד תפקיד המוציא לפועל של המדיניות הממשלתית, הרשויות השונות פועלות למתן מענה לצרכים של פיתוח כלכלי-חברתי מקומי. פעולות אלה נעשות ברמת המקומית על ידי עמותות עירוניות שונות שהן זרועות של הרשות המקומית.²⁶ נכון לשנת 2019 קיימים 676 תאגידים שהרשויות המקומיות מחזיקות באופן חלקי או מלא. חברות עירוניות אלה פועלות במגוון רחב של תחומים, ובהם פיתוח והקמה של תשתיות, פיתוח כלכלי ומתן שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט.²⁷

²⁴מפעם - מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (2018). תהליך אסטרטגי כלכלי לפיתוח מקומי. משרד הפנים (עמ' 56). להלן: תהליך אסטרטגי כלכלי לפיתוח מקומי.

²⁵פלזנזשטיין, דניאל (1994). העיר כיום: קידום הפיתוח הכלכלי המקומי. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (עמ' 4).

²⁶משרד מבקר המדינה (2020). פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות. משרד מבקר המדינה (עמ' 417-419). שם.²⁷

דוגמה לכפל התפקידים של הרשות המקומית ניתן לראות בתוכנית שהמדינה מובילה כיום, "התוכנית האסטרטגית המרחבית 2040", שנכתבה על ידי מינהל התכנון. מטרת תוכנית זו היא "השגת רווחה, צמיחה כלכלית וסביבת חיים בריאה ואיכותית יותר, וזאת בדגש על יצירת איזונים בין אוכלוסיות וחבלי ארץ ובין פתוח לפיתוח".²⁸ התוכנית מתבססת על מיפוי הצרכים והקשיים ברמת המחוזות, ומשרטטת מטרות ויעדים מחוזיים. הרשות המקומית מוזכרת כאן רק בהקשר של מטרות להגיע לאיזון כלכלי שיאפשר לה לנהל את המספר ההולך וגדל של תושביה (בעזרת בניית שטחי תעסוקה והגדלת חיובי הארנונה). כלומר, גם בהקשר זה הרשות המקומית אינה נחשבת לכוח מוביל בתכנון תעסוקה, ואף לא לגורם הכרחי בשיקולים תעסוקתיים.

מתוכנית זו עולה גם אתגר הנוגע להבחנה בין תכנון אזורי תעסוקה מקומיים לפיתוח התעסוקה לתושבים המקומיים.²⁹ בעיה זו מעלה שאלות לא רק על תכנון תעסוקה בישראל, אלא גם על התפקיד שממלאות היום רשויות מקומיות בתכנון הזדמנויות תעסוקתיות לתושביהן - האם הפיתוח ממוקד ותואם את התושבים ויכולותיהם, או נקבע בעיקרו על פי שיקולים קצרי טווח שאינם נוגעים לתושבים עצמם.

מיזמים לקידום תעסוקה מקומית בראי ההון האנושי המקומי פעלו לאורך השנים, כדוגמת תוכנית "רשות מקדמת תעסוקה, השכלה וקהילה" שפעלה בין השנים 2007 ו-2020 בערי הפריפריה עכו, קריית שמונה, מעלות, בית שאן, כרמיאל והנגב המזרחי (דימונה וירוחם).

²⁸מנהל התכנון (2021). התוכנית האסטרטגית המרחבית 2040. מנהל התכנון (עמ' 2). להלן: התוכנית האסטרטגית המרחבית 2040.

²⁹התוכנית האסטרטגית המרחבית 2040.

תוכנית זו פעלה לקדם תעסוקת תושבים באמצעות בניית תשתית קהילתית-יישובית.³⁰ אולם המרכזים של התוכנית פעלו כמרכזי הכוון והתמקדו בהכוונה והשמה תעסוקתית, הכנה לשוק העבודה, ליווי לאחר ההשמה וחיבור בין מחפשי עבודה לבין מעסיקים.³¹ למעשה, תוכנית זו היא עוד ביטוי לגישה הרואה ברשות המקומית זרוע מבצעת להחלטות ממשלה, ולא ישות המתכננת ויוזמת מדיניות תעסוקה.

אולם, השלטון המקומי יכול לתפקד גם כזם, מפתח ומתכלל. ישנן רשויות מקומיות בעלות נוכחות משמעותית יותר בקידום תחום התעסוקה המקומית, לצד הפיתוח העסקי-כלכלי של העיר. בירושלים, למשל, הוקמה הרשות העירונית לתעסוקה, במסגרת המנהל לשירותי קהילה בעירייה, והיא אמונה על שילוב תושבי העיר בעולם העבודה בהתאם לצורכי המעסיקים בעיר ותוך הסרת חסמים.³² אולם העובדה שהרשות לפיתוח תעסוקה נמצאת במנהל לשירותי קהילה מעידה על תפיסתה כמענה קהילתי רווחתי, ולא כחלק מתכנון אסטרטגי עירוני.

עירייה נוספת שידועה בפעילותה בפיתוח תעסוקה היא עיריית באר שבע. ראש העירייה רוביק דנילוביץ' הקים בשנת 2000, בהיותו סגן ראש העירייה, מרכז סטארט-אפ המציע הזדמנויות ומספק שירותים לבני 18-35 בתחומי ההשכלה הגבוהה, התעסוקה והפיתוח. נוסף על כך החברה העירונית "יעדים", האחראית לפיתוח העסקי בבאר שבע, מלווה יזמים המעוניינים להשקיע בעיר ופועלת להאצה של פעילות עסקית באזורי התעשייה.

במסגרת התוכנית האסטרטגית המרחבית 2040 מוזכר הצורך בתכנון תעסוקה התואם לסביבה החברתית והגיאוגרפית ולמנעד רחב של אוכלוסיות, אך לא הובהר כיצד ראייה דיפרנציאלית זו תבוא לידי ביטוי.

³⁰ התוכנית החלה ב-2004 כמנהלת תעסוקה בתוך משרד התמ"ת בשיתוף ג'וינט ישראל, אך עברה לתב"ת ב-2009.
³¹ מנדלר, דליה ויהודית קינג (2012). "רשות מקדמת תעסוקה, השכלה וקהילה": הערכת מודל לקידום תעסוקה ברשויות מקומיות עירוניות. תבת - תנופה בתעסוקה (עמ' ii).
³² אתר עיריית ירושלים, הרשות העירונית לתעסוקה: <https://www.jerusalem.muni.il/he/residents/employment>
נדלה: 12.1.2022.

לרשות המקומית יש יתרון מובהק בקידום תעסוקה מותאמת תושבים וצרכים מקומיים: היא קרובה לשטח, מבינה את הצרכים הייחודיים של הקהילה המקומית ויכולה לבחור באופן מיטבי את הכלים הנכונים לעידוד תעסוקה מקומית איכותית, ולייצר חלוקת משאבים מותאמת בראייה הוליסטית ואסטרטגית. כמו כן, לרשות גמישות ויכולת תגובה מהירים יותר מאשר השלטון המרכזי, יכולת הכרחית בהינתן ששינויים ברמה העירונית מתרחשים במהירות רבה.

בין שני התפקידים של הרשות המקומית - הייזום והביצוע - קיים מתח מובנה, רעיוני וארגוני. למרות זאת, דווקא הטמעת שיטת עבודה היברידיה יכולה להוביל להפריה הדדית בין שני התפקידים. למשל, התוכניות הארציות יכולות להוות מסגרת עבור תוכניות פיתוח מקומיות, שאותן ניתן למנף לקידום תהליכים מקומיים. כך התהליך המקומי זוכה למסגרת ותקציב ממשלתיים, והתוכנית הממשלתית מבוצעת בצורה אופטימלית, תוך התייחסות לצרכים המקומיים.³³ כבר לפני מספר שנים ניכרה מגמה של הכרה בחשיבות הנגשת שירותי תעסוקה מקומיים לאוכלוסייה החרדית, אולם עיקר הפעולות שנעשות בתחום התעסוקה החרדית ברמה המקומית, מוציאות אל הפועל את המדיניות שנקבעה על ידי השלטון המרכזי.

בשנה האחרונה אפשר לראות ניצנים של שינוי בהקשר זה, בדוגמת במיסוד המעורבות של הרשות המקומית ביצירת מדיניות תעסוקה מקומית עצמאית לתושבים, בעיר בית שמש. בעיר זו מתנהל בשנה האחרונה פיילוט בהובלת ראש העיר ד"ר עליזה בלוך בדמות הקמת מנהלת תעסוקה עירונית, הפועלת לראשונה תוך שיתוף פעולה מלא של העירייה, משרד העבודה והפילנתרופיה (קרן שמש). מנהלת זו מהווה המחשה חלוצית של הבנת הצורך בקידום תעסוקה מובנה, מאורגן וממוסד, ברמה העירונית, לטובת התושבים ולטובת הכלכלה הישראלית.

³³ תהליך אסטרטגי ככלי לפיתוח מקומי, עמ' 43.

חשיבות תכנון תעסוקת החרדים ברמה המקומית

מרכזי ההכוון הם דוגמה בולטת להנגשה מקומית של שירותי תעסוקה לאוכלוסייה החרדית. מרכזים אלו הוקמו בשנת 2006 ביוזמה משותפת של הג'וינט וממשלת ישראל, ומוקמו בריכוזים גדולים של האוכלוסייה החרדית. מרכזי ההכוון נועדו להיות מסגרת "One Stop Shop" המספקת מגוון שירותים: אבחון תעסוקתי, תמיכה בהכשרות מקצועיות ולימודים אקדמיים, ושירותי השמה וייעוץ בכניסה לעולם העבודה או בקידום בו. כיום פועלים 12 מרכזי הכוון לחרדים, אך במחקר הערכה שנערך בכמה מרכזי הכוון עלה כי הצלחתם בהשמה מוגבלת.³⁴

כאמור, מרכזים אלו מתפקדים לרוב בצורה שתורמת משמעותית לקידום התעסוקה העירונית, אולם אופן פעולתם נוגע למענה עבור הפרט שפונה לסיוע. תכנון תעסוקה מקומית מצריך חשיבה מורכבת יותר, שכוללת מיפוי של הון אנושי קיים ובחינת אתגרים וחסמים עירוניים של מערכות שונות, כמו מערכות ההכשרה, וכן את צורכי המעסיקים, התחבורה והנגישות של אזורי תעסוקה. בהיעדר תפיסה הוליסטית, אשר מתייחסת הן להון האנושי הפוטנציאלי ולמערכות הקיימות בעיר והנותנות מענה, והן לפיתוח עסקי של אזורי תעסוקה, משיכת מעסיקים, הנגשה תחברתית וסיוע בגיוס עובדים חרדים יכולת ההשפעה של מרכזים אלו מוגבלת.

האוכלוסייה החרדית זקוקה למדיניות תעסוקה מקומית. נתונים שנאספו בשנים האחרונות מעלים כי חרדים נשענים על תעסוקה מקומית יותר מיהודים שאינם חרדים: שיעור החרדים והחרדיות המועסקים ביישוב המגורים שלהם עומד על 61%, לעומת כ-40% מהיהודים והיהודיות שאינם חרדים.

ההישענות על תעסוקה מקומית בחברה החרדית עשויה להיות קשורה לאופני ההגעה לעבודה של עובדים חרדים, המסתמכים יותר על הליכה רגלית ותחבורה ציבורית מאשר העובדים היהודים שאינם חרדים. מאפיין זה עשוי להקטין משמעותית את טווח היוממות של הנשים והגברים החרדים העובדים.

הצורך בתכנון תעסוקה מקומית לחברה חרדית מתחדד לאור העובדה כי חברה זו אינה מקשה אחת, והיא מורכבת מקהילות שונות הנבדלות זו מזו בגישתן לתעסוקה והכשרה ובהון האנושי שלהן. המוטיבציות של כל קהילה שונות, ומונעות מהשקפת עולם אחרת כלפי שוק התעסוקה. בשל תמהיל האוכלוסייה השונה בכל עיר, מאפייני ההון האנושי והתעסוקה שונים וכך גם הצרכים.

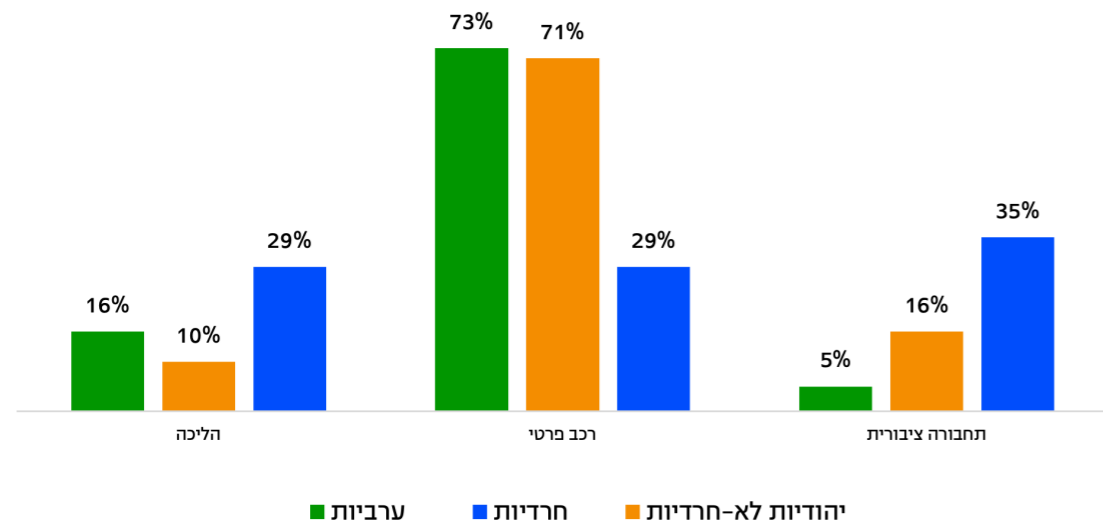
³⁴מלחי, אסף וחן ליפשיץ. הערכת מרכזי הכוון לתעסוקה לאוכלוסייה החרדית. משרד הכלכלה (עמ' 20, 52).

³⁵פינקלשטיין, אריאל (2022). חרדים לעירם. המכון הישראלי לדמוקרטיה (עמ' 272).

כך, מעבר ליתרונות המצויים בשלטון המקומי המאפשרים היכרות קרובה עם צרכי האוכלוסייה והמעסיקים המקומיים, ובעלת מרחב פעולה גמיש ומהיר יותר, אוכלוסייה הנשענת על תעסוקה מקומית תוכל למקסם את מצבה בהינתן מענה מותאם יותר ברמה המקומית. בנוסף, לרשויות החרדיות ישנו יתרון נוסף בתכנון המדיניות ברמה המקומית, והוא האמון שרוחש להן הציבור החרדי, בזכות העבודה מתוך הקהילה ועם מנהיגיה. פעילויות לקידום תעסוקה שיתוכננו מטעם הרשות המקומית עשויות להיתקל בהתנגדויות מועטות יותר לעומת פעילויות מטעם מטה השלטון המרכזי.³⁵

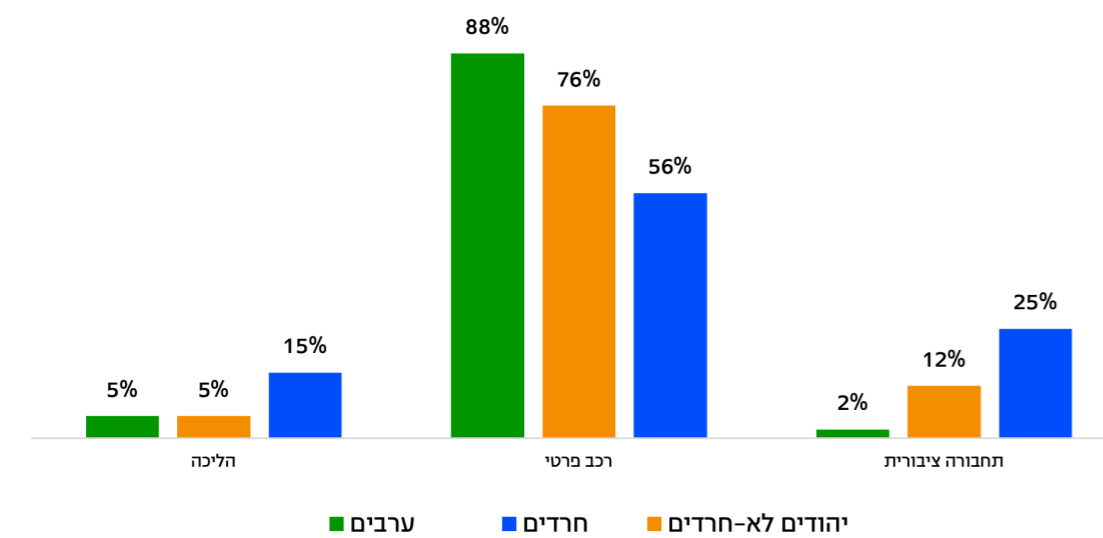
כדי לבסס טענה זו נסקור בפרק הבא שלושה מחקרי תעסוקה שנערכו מטעם המכון החרדי למחקרי מדיניות עבור רשויות מקומיות - בני ברק, ירושלים ובית שמש. מחקרים אלו התמקדו במיפוי ותכנון של התעסוקה ברמת המקור, ונועדו לסייע בקבלת החלטות מבוססות ידע לגבי תכנון תעסוקתי ברמה המקומית. הם הוזמנו על ידי מוקדי קבלת החלטות בערים - הרשות לפיתוח ירושלים, לשכת המנכ"ל והיחידה האסטרטגית בעיריית בני ברק, והיחידה לפיתוח כלכלי ומנהלת התעסוקה בבית שמש.

תרשים 8: אמצעי מרכזי להגעה לעבודה של נשים, לפי מגזר



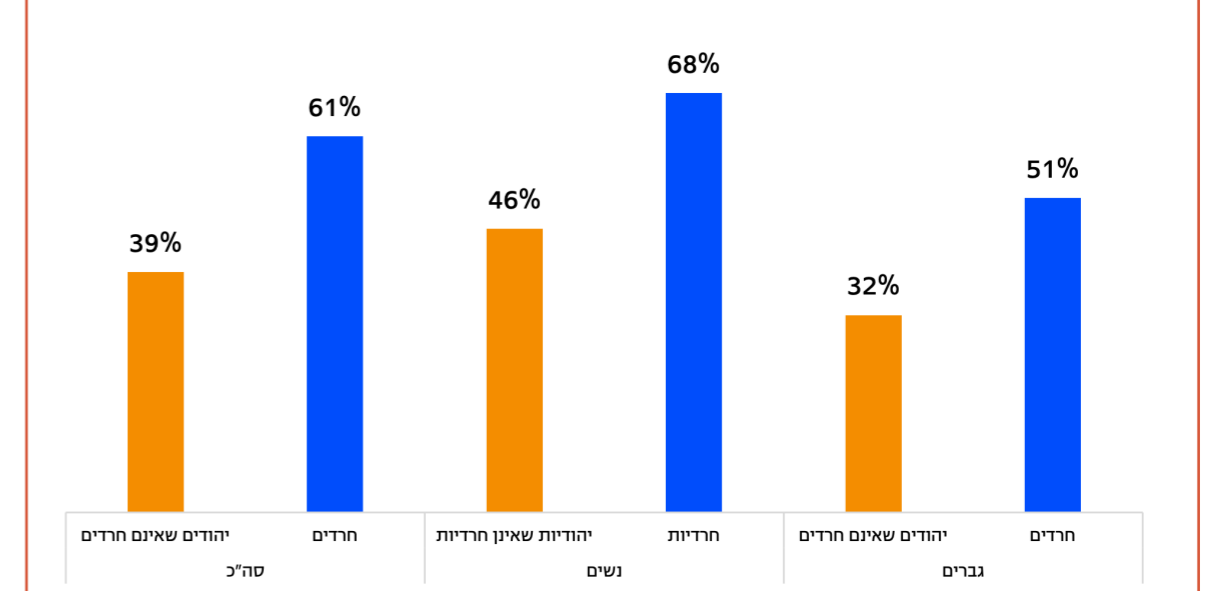
מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר הרגלי נסיעה של משרד התחבורה, 2010-2019

תרשים 9: אמצעי מרכזי להגעה לעבודה של גברים, לפי מגזר



מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר הרגלי נסיעה של משרד התחבורה, 2010-2019

תרשים 7: שכיחות עבודה ביישוב המגורים לפי מגדר ומגזר



מקור: עיבודי המכון החרדי למחקרי מדיניות לסקר הרגלי נסיעה של משרד התחבורה 2010-2019

פרק ג'

ירושלים,
בית שמש

ובני ברק

כמקרי בוחן

כלים
מתודולוגיים
במחקרים
מוניציפליים

40

מאפייניהן השונים
של ירושלים, בית
שמש ובני ברק

44

סיכום
מקרי הבוחן

68

פרק זה מתבסס על ניתוח והשוואה של שלושה פרויקטים שנערכו בשנים 2020-2021 על ידי המכון החרדי למחקרי מדיניות, בשלוש ערים בעלות ריכוז חרדי גבוה: בית שמש, בני ברק וירושלים. הפרויקטים היו בעלי אופי, היקף, ותוצרים שונים, אך נועדו לשרת מטרה זהה: לאפיין את האוכלוסייה החרדית בעיר בהקשרים של הכשרה ותעסוקה, לצורך איתור הזדמנויות ואתגרים, צרכים וחסמים לקידום תעסוקה איכותית עבור תושבים אלו.

פרויקטים אלו צמחו מהצורך הקיים בשטח, כפי שמעידה העובדה שהם הוזמנו על ידי הגורמים הרלוונטיים ברשות המקומית: בבני ברק על ידי לשכת המנכ"ל בעירייה (במימון המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל); בבית שמש באמצעות מנהלת התעסוקה בעיר; ובירושלים על ידי שלושה שותפים: הרשות לפיתוח ירושלים, המשרד לענייני ירושלים ומורשת והמשרד לפיתוח כלכלי חברתי

של המגזר החרדי, במסגרת תהליך כתיבת תוכנית החומש לעיר. למרות ההבדלים בין הפרויקטים, עולה מהם קו ברור: הצורך של הגורמים העירוניים השונים להבין את ההון האנושי החרדי בכל עיר, לאפיינו ולהתאים מענה לצרכיו הייחודיים. הקול העולה מהשטח מעיד על עניין ונכונות מצד הרשות המקומית אשר עשויות להגביר את האפקטיביות של מהלך כזה ואת סיכויי הישימות שלו.

פרק זה יתמקד בהשוואה בין שלוש הערים במישורים שונים: גיאוגרפיה, דמוגרפיה, טופוגרפיה ויוממות, הון אנושי, הזדמנויות תעסוקתיות, אפשרויות הכשרה ועוד. כדי ליצור מפה השוואתית מדויקת ומורכבת, הרחבנו את הנתונים ואיחדנו בין מקורות המידע שיוצגו להלן. מתוך השוואה זו נשאף לזקק את המובחנות והייחודיות של כל עיר, בהיבטים של אתגרים, צרכים ופתרונות מקומיים נדרשים.

כלים מתודולוגיים במחקרים מוניציפליים

המחקרים המוניציפליים המתוארים בפרק זה מתבססים על מגוון שיטות וכלי מחקר, שאפשרו להרכיב תמונת מצב מורכבת ומקיפה בהתאם למסגרת המחקר, ולבנות אסטרטגיה ייעודית לעיר:

ניתוח נתונים מנהליים - הנתונים המתבססים על מקורות מנהליים אפשרו לגבש תמונת מצב של התעסוקה וההון האנושי החרדי: שיעורי תעסוקה, גובה הכנסה, שיעורי השכלה ועוד. צוות הנתונים של המכון החרדי למחקרי מדיניות פיתח אלגוריתם ייחודי לזיהוי חרדים, המאפשר זיהוי חרדים בכלל הערים וניתוח על פי זרם חרדי בנתונים המנהליים. כך מתאפשר ניתוח נתוני אמת של רשומות ממשלתיות רלוונטיות, המאפשרים דיוק ואמינות ככל האפשר.

ניתוח נתוני יוממות - נתוני היוממות אשר התקבלו ממשטרת ישראל שימשו לזיהוי דפוסי הכניסה והיציאה מהעיר: מספר האנשים הנכנסים לעיר ויוצאים ממנה בכל יום, באילו שעות ולאן.

ניתוח נתוני סקרים של הלמ"ס - נעשה שימוש במאגרי המידע של הלמ"ס להבנת מאפייני הערים השונות, הרגלי נסיעה וכן לצרכי השוואה לנתונים שנותרו מבסיסי המידע המנהליים ולנתוני הסקרים.

ראיונות עומק - ראיונות העומק עם מועסקים מקומיים ושחקנים מרכזיים בעיר (מפעילי מרכזי הכשרה, אנשי קשר במרכזי המפתח, יוזמות פרטיות) סייעו באפיון הצרכים והאתגרים המקומיים. נקודת המבט של האוכלוסייה המקומית ושל אנשי המפתח בעיר אפשרה לקבל זווית איכותנית מורכבת ומעמיקה, שהיוותה בסיס לאפיון הכמותי של הצרכים והכלים הנדרשים לתעסוקה מקומית בעיר בסקרים שבוצעו בהמשך התהליך.

שולחנות עגולים - מפגשי היוועצות עם אנשי מקצוע סייעו בקבלת תמונה מדויקת יותר של הצרכים והאתגרים בכל עיר, באפיון ובניית התהליכים האסטרטגיים על בסיס הממצאים שעלו, ובחיבור לכל השותפים הנדרשים למהלכי העבודה.

סקרים - בכל המחקרים נכתבו ובוצעו סקרים ייעודיים לתושבי העיר, שנבנו על בסיס התובנות שנאספו לאורך תהליך המחקר, ונועדו להשלים מידע ולספק מידע אודות הזדמנויות ואתגרים של התושבים שאינם זמינים במאגרי הנתונים הקיימים. הסקרים אפשרו העמקה בהבנת הצרכים, פוטנציאל התעסוקה, החסמים והמוטיבציות השונות של תושבי הערים השונות. היתרון המשמעותי בסקרים העירוניים הוא גודלם - אשר מאפשר, ביחס לסקרים ארציים, ירידה הכרחית לפרטים הנדרשים להתאמת הכלים והמענים באופן מקסימלי.

מיפוי הכשרות - בכל עיר הזדמנויות ההכשרה תלויות במסגרות הקיימות, ונדרש מיפוי יסודי של התוכניות המוצעות באזור, לגברים ולנשים: במערכות הסמינרים ובמרכזי ההכשרה השונים.

מיפוי מעסיקים - בניית תוכנית עבודה מותאמת לעיר חייבת להתבסס על פוטנציאל התעסוקה הנוכחי, לפיכך מופו המעסיקים המקומיים השונים, נבחנו מאפייני התעסוקה בענפים השונים, ההכשרות הנדרשות וחסמים והזדמנויות להשתלבות בעבודה בענפים השונים.

לוח 1: מתודולוגיה

ירושלים	בני ברק
<ul style="list-style-type: none"> • ניתוח נתונים מנהליים • סקר עם 700 משיבים גברים • סקר עם 700 משיבות • ניתוח נתוני יוממות 	<ul style="list-style-type: none"> • ניתוח נתוני סקרי למ"ס • סקר עם 800 משיבות • ניתוח נתוני יוממות
<ul style="list-style-type: none"> • ראיונות עומק עם תושבים • שולחנות עגולים עם מעסיקים וגופים המעורבים בתעסוקה בעיר • מפגשי היוועצות 	<ul style="list-style-type: none"> • ראיונות עומק תושבות בני ברק, מעסיקים, וגופי הכשרה והשמה
<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי הכשרות • מיפוי מעסיקים 	<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי הכשרות • מיפוי מעסיקים

בית שמש	
<ul style="list-style-type: none"> • ניתוח נתוני סקרי למ"ס • סקר עם 700 משיבים (גברים ונשים) • ניתוח נתוני יוממות 	נתונים
<ul style="list-style-type: none"> • שולחן עגול עם נציגים מהממשלה ומהעיר המעורבים בתעסוקה בעיר • ראיונות עם מפעילי הכשרות בעיר ודמויות מפתח בתעסוקה החרדית המקומית 	שיתוף ציבור
<ul style="list-style-type: none"> • מיפוי הכשרות 	מיפוי המצב הקיים

מאכייניהן השונים של ירושלים, בית שמש ובני ברק

הרשויות שנסקרו הן מקרה בוחן המייצג שונות של ריכוזים חרדיים בישראל. בפרק זה נסקור את המאפיינים הכלליים של הרשויות שנסקרו ואת תמונת המצב של ההון האנושי בהן, ובפרט האתגרים וההזדמנויות לקידום תעסוקה איכותית בכל רשות.³⁶

תשתיות הרשות המקומית

אפיון תשתיות הרשויות הוא חלק משמעותי בהבנת השונות ביניהן בהקשרים של אוכלוסייה, הזדמנויות תעסוקה, יוממות והכשרה. לשונות זו השלכות על מאפייני ההון האנושי וצרכיו ועל האתגרים וההזדמנויות לקידום תעסוקה איכותית בכל עיר.

התעסוקה המקומית

אפיון רשות מקומית דורש ניתוח של היצע התעסוקה המקומית, בפרט באוכלוסייה החרדית, הנשענת לרוב על התעסוקה המקומית, כמתואר בפרק הקודם. עולה כי הרשויות שנסקרו שונות מאוד זו מזו בהיבטים של הזדמנויות תעסוקתיות ומבנה מרחבי תעסוקתי:

מאפייני תעסוקה בתוך העיר

ירושלים משמשת מטרופולין תעסוקתי מרכזי ליישובי הסביבה, ושואבת אליה תושבים רבים של ערים סמוכות שנכנסים אליה מדי יום ועובדים בה: בשעות העבודה ירושלים מתמלאת במבקרים ועובדים מערים סמוכות, שהם כ-30% מהמועסקים בעיר. בירושלים מוערך מספר

³⁶הנתונים המוצגים בגוף הפרק יוצגו בסופו במסגרת טבלה מסכמת.

עסקים הדומה לממוצע, אך ביחס לערי המרכז ההזדמנויות התעסוקתיות בעיר במגזר העסקי פחותות. בירושלים ארבעה אזורי תעשייה ותעסוקה מרכזיים: הר-חוצבים, תלפיות, עטרות ומרכז העיר. חלק משמעותי מהיצע ההזדמנויות התעסוקתיות נמצא בשירות הציבורי, עקב מעמדה של ירושלים כבירת ישראל והימצאותם של כל משרדי הממשלה בעיר, וכן בענף הבריאות, עקב ריכוז של מספר בתי חולים גדולים המשרתים אוכלוסייה מכל הארץ.

בני ברק, מנגד, ממוקמת במרכז גוש דן וגובלת בערים גדולות בעלות אזורי תעסוקה: תל אביב, פתח תקווה ורמת גן. עם זאת, בשל מיקומה הגיאוגרפי המרכזי, העיר משמשת מוקד תרבותי, תעסוקתי ומסחרי לאוכלוסיות שונות, והיא מתמלאת בכ-50,000 עובדים ומבקרים מערים אחרות בשעות היום, היוצרים גידול של כ-30% במספר האנשים הנמצאים בעיר.

כ-30,000 מהם מגיעים מהערים הגובלות בבני ברק - תל אביב, רמת גן, פתח תקווה וגבעתיק שמואל - ככל הנראה לצורכי עבודה ועסקים. נוסף על כך, בני ברק, כעיר חרדית, ייחודית בכך שהיא מרכז צרכנות חרדי, ומספר העסקים בה הוא הגבוה מבין הערים החרדיות.

רבים מעסקים אלה שייכים לענף המסחר: יש בה כ-1,300 בתי מסחר, חנויות ובתי כולבו גדולים, המושכים אליהם קונים חרדים מכל הארץ. מדי יום מבקרים בעיר כ-4,000 תושבי ערים חרדיות סמוכות, שחלקם מועסקים בה, אך רובם מגיעים אליה לצורך קניות וסידורים. בעיר שלושה מרכזי תעשייה ותעסוקה מרכזיים: שניים פנים-עירוניים וקטנים יחסית, הממוקמים בצומת הרחובות ז'בוטינסקי ואהרונוביץ ובמשולש הרחובות עזרא כהנמן הסמוך לכביש גהה; ואזור

תעסוקה שלישי הוא מתחם העסקים BBC הממוקם בפאתי צפון העיר. באזור זה כ-250,000 מ"ר של משרדים בהם מועסקים יותר מ-15,000 עובדים. מתחם זה הוא מרחב תעסוקה נפרד מהעיר, גיאוגרפית וסוציולוגית, המשרת את כלל האוכלוסייה במרכז.

בית שמש מסתמנת כעיר בעלת הזדמנויות תעסוקה מוגבלות, והיא מתרוקנת בשעות העבודה - כלומר מספר האנשים היוצאים ממנה במהלך היום גדול ממספר הנכנסים אליה. עובדה זו עולה בקנה אחד עם מספר עסקים קטן יחסית לעיר בגודלה: בעיר עצמה אזור תעשייה אחד, בגבולותיה שלושה אזורים תעשייה נוספים (הר-טוב, שורק וברוש), והזדמנויות התעסוקה באזור במקצועות המאופיינים בפריון גבוה אינן רבות.

גופים המעורבים בקידום תעסוקה מקומית

בכל עיר פועלים גופים שתפקידם לעודד ולקדם תעסוקה איכותית ומותאמת לתושבי העיר, והיקף פעילותם משתנה. מספר הגופים הפועלים בתחום התעסוקה בעיר ומידת מעורבותם, עשויים להשפיע על האפשרות למצות את יכולת התעסוקה האיכותית של תושבי המקום.

בירושלים פועלים עשרות גופים לקידום התעסוקה בעיר בכלל, ולאוכלוסייה החרדית בפרט: גופים עירוניים וממשלתיים כגון הרשות התעסוקה המקומית והרשות לפיתוח ירושלים; גופים הפועלים מתוך שיתוף פעולה פילנתרופיים, עירוניים וממשלתיים, כגון מרכז כיוון; מרכזי צעירים שונים ומרכזים לעצמאים חרדים כמו "תמך" לנשים ו"ביזמקס" לגברים חרדים.

בבני ברק פועלים מספר קטן יותר של גופים: מרכז הכוון מקומי שמופעל על ידי העירייה, וכן שני מתחמים לעצמאים חרדים. בימים אלה מוקם בה גם מתחם ייעודי לנשים חרדיות עצמאיות.

בבית שמש פועלת המינהלת העירונית לתעסוקה, גוף הפועל מתוך שותפות משולשת של הממשלה, הרשות המקומית והפילנתרופיה. מרכז המפתח המקומי משמש גם הוא מרכז פעילות לתעסוקה והכשרה. בעת עריכת המיפוי מרכז מפתח לא פעל בתוך השכונות החרדיות והיה מרוחק מהן, בשל התנגדות הקהילה.

מאפייני תעסוקה מחוץ לעיר

ירושלים היא מקרה ייחודי. בשל מעמדה כמרכז תעסוקה אזורי בלעדי, מספר הירושלמים היוצאים ממנה לצורכי עבודה נמוך מאוד: רק 11% מתושבי העיר מועסקים מחוץ לה.

בני ברק, לעומתה, ממוקמת במרכז גוש דן, ועל כן ההזדמנויות התעסוקתיות העומדות לרשות תושבי העיר רבות יחסית, וכ-41% מתושבי העיר מועסקים מחוץ לבני ברק. עם זאת היצע המשרות מחוץ לעיר איכותי יותר מהיצע המשרות בתוכה, כפי שאפשר להסיק מהמצא שהעלה שנשים חרדיות שעובדות מחוץ לבני ברק מרוויחות כ-30% יותר מנשים חרדיות העובדות בתוך העיר.

בית שמש אומנם אינה מציעה אזורי תעשייה רבים, ולמרות זאת, מרבית המועסקים עובדים בתוכה, ו-38% מהמועסקים עובדים מחוץ לה. רובם הגדול (כ-75%) של המועסקים מחוץ לעיר טוענים כי אינם עובדים בתוך העיר כי לא מצאו בה משרה פנויה במקצוע שלהם, או משרה בשכר מתאים.

אפיון ההכשרה המקומית

אפיון ההון האנושי בערים שונות מצריך מיפוי של האפשרויות ההכשרה המוצעות לאוכלוסייה ברמה המקומית. מרבית הנשים החרדיות רוכשות את ההכשרה המקצועית הראשונית שלהן במסגרת המסלולים המקצועיים בסמינרים החרדיים לבנות (כיתות י"ג-י"ד). בבני ברק ובירושלים קיים היצע רחב ומגוון של סמינרים המציעים מגוון מסלולי הכשרה לנשים, החל בחינוך, דרך עיצוב והנהלת חשבונות וכלה בהנדסאות תוכנה ואדריכלות. בבית שמש קיים רק סמינר אחד המציע מסלולי הכשרה מקצועיים.

נוסף על הסמינרים, בערים השונות קיימים מרכזים להכשרה מקצועית, כדוגמת "המרכז החרדי להכשרה מקצועית", המעניק הכשרה לגברים ונשים בתחומים מגוונים, בפקוח זרוע העבודה ומה"ט, וכן מרכזים פרטיים כדוגמת מכללת פרוג וסיעור מוחות, המציעים הכשרות בעיקר בתחומי העיצוב. בירושלים ובבני ברק נמצא מגוון רחב של מסלולים ומוסדות המציעים הכשרות מפוקחות ופרטיות שונות, ובבית שמש המגוון שנמצא מצומצם יותר.

לבסוף, קיימות כיום מספר מערכות המנגישות השכלה אקדמיה לאוכלוסייה החרדית. בירושלים מספר שלוחות של מוסדות אקדמיים. בבני ברק מרכז אחד גדול המאגד כמה מוסדות אקדמיים ומסלולים רבים (פלטפורמה³⁷). בבית שמש, לעומת זאת, אין אף מוסד אקדמי כיום, אך מתקיימת עבודה להקמת פלטפורמה חרדית בעיר.

תחבורה ונגישות של התעסוקה

מרכיב משמעותי בסקירת אפשרויות התעסוקה שכל עיר מזמנת הוא נגישות אזורי התעסוקה שלה, שנובעת בין היתר מהטופוגרפיה העירונית.

ירושלים, עיר מטרופולין שמתגוררים בה כמיליון תושבים, היא עיר גדולה מאוד, הררית, המורכבת משכונות נפרדות רבות, שלרוב המעבר ביניהן מורכב מאוד, רגלית ותחבורתית. כ-70% מהמועסקים החרדים בעיר נוסעים עד חצי שעה לעבודה, ורק 20% מהנשים החרדיות המועסקות מגיעות ברגל לעבודתן.

בני ברק לעומתה היא עיר במישור החוף, ועל כן היא מישורית מאוד, והנגישות בה גבוהה יחסית, בהליכה ובתחבורה. גם בה זמן הנסיעה הממוצע לעבודה (של נשים חרדיות) עומד על 15-30 דקות, אך הנגישות הפנים-עירונית הגבוהה משתקפת בשיעור הנשים החרדיות שמגיעות ברגל לעבודתן - קרוב ל-40%, פי שניים מהנשים בירושלים.

בית שמש היא עיר מורכבת ומיוחדת, שכן היא בתנופת בנייה משמעותית. בעוד העיר עצמה מהווה מרכז ועוגן מסחרי ותעסוקתי, השכונות הנוספות אליה, המכונות "רמות", הולכות ומתרחקות ממנה וצומחות כתתי-ריכוזים עצמאיים ששואפים לתת מענה מלא לצורכי התושבים מבחינת גנים ציבוריים ומוסדות דת וחינוך. מרכזי התעסוקה בשכונות אלה מעטים מאוד ומהווים בעיקר מענה מסחרי מוגבל לתושבים. הנגישות בין ה"רמות" עצמן ובין לבין העיר הישנה משתנה בהתאם למיקומן במרחב, אך לרוב הנגישות רגלית היא מוגבלת, ותחבורתית מעט קלה יותר.

מסקירת המאפיינים הכלליים על הערים השונות והזדמנויות ההכשרה והתעסוקה שהן מזמנות לתושביהן עולה תמונה מורכבת, המדגישה את השונות הגדולה בין הערים ואת הצורך בתמהיל שונה של סוגי מענה לכל עיר. התמונה הראשונית דורשת התבוננות מעמיקה יותר בצרכים ובאתגרים המקומיים, שנציג בחלק הבא.

³⁷מסגרות מנהליות בהן מסלולי הלימודים מצויים תחת אחריות אקדמית של מוסדות אקדמיים שונים

לוח 2: השוואת תשתיות הערים השונות

מקור	ירושלים	בני ברק
	מוקד תעסוקתי אזורי יחידי: מעט תושבים עובדים מחוץ לעיר, תחרות על המשרות בעיר	גוש דן, אזור שיש בו הרבה מקומות עבודה
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021), בני ברק (2020) וירושלים (2021)	בירושלים יש פוטנציאל תעסוקה לא ממומש, גם עבור המגזר החרדי: 1. מגזר ציבורי 2. מגזר הבריאות מגזר עסקי: הזדמנויות תעסוקה פחותות	על אף ריבוי מקומות התעסוקה הפוטנציאל לא ממומש. מתחם BBC מאופיין במגוון ענפי כלכלה גדול ובממוצע שכר גבוה יותר: העובדות שם מרוויחות 34% יותר. אולם רק 4% מהנשים העובדות בתוך העיר עובדות במתחם זה
	מרכז הכוון תעסוקתי, רשות לתעסוקה מקומית, מרכזי תעסוקה לעצמאים (ביזמקס ותמך), יוזמות מקומיות, ועוד	מרכז הכוון תעסוקתי, מרכז אחים גלובל (עצמאים), יוזמות מקומיות
סקר כוח אדם, 2021	10.8%	41.1%
	15 סמינרים עם הכשרה מקצועית 7 מח"ר - לימודי תואר לגברים ונשים 7 שלוחות של האוניברסיטה הפתוחה	היצע של סמינרים לנשים מכללת מבח"ר

בית שמש	תעסוקה מקומית	תעסוקה אזורי תעסוקה	הזדמנויות תעסוקה	שחקנים בתחום התעסוקה החרדית	שיעור המועסקים מחוץ ליישוב המגורים	מסגרות הכשרה
פריפריה תעסוקתית: רבים נוסעים לגוש דן או ירושלים, אין הרבה מקומות תעסוקה			מיעוט הזדמנויות תעסוקה. יש אזור תעשייה, אולם הזדמנויות התעסוקה במקצועות עם פריון גבוה הן מעטות (כ-80% מהעובדות מחוץ לעיר לא מצאו עבודה מתאימה בתוך העיר)	מרכז מפתח ויוזמות מקומיות	38.3%	סמינר אחד עם הכשרה מקצועית. ההון האנושי לא מקבל את ההכשרה בבית שמש אלא יוצא החוצה

הכשרה מקומית	טופוגרפיה	עיר שמתרחבת ומתווספות לה שכונות חדשות. מיעוט מרכזי תעסוקה בשכונות עצמן
תחבורה ונגישות של התעסוקה	זמני נסיעה ואופן הגעה לעבודה	-

מישורית מאוד, אפשר לחצות את העיר בהליכה של רבע שעה	הררית, מורכבת משכונות- שכונות שהמעבר ביניהן לרוב מורכב מאוד, רגלית ותחבורתית	
זמן הנסיעה הממוצע לעבודה (של נשים חרדיות): 15-30 דקות. 40% מהנשים החרדיות המועסקות מגיעות ברגל לעבודתן	70% מהמועסקים החרדים בעיר נוסעים עד חצי שעה לעבודה, ורק 20% מהנשים החרדיות המועסקות מגיעות ברגל לעבודתן	סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021), בני ברק (2020) וירושלים (2021)

האוכלוסייה המקומית

דמוגרפיה של האוכלוסייה המקומית

הרשויות המקומיות השונות מאופיינות בראש ובראשונה בהרכב האוכלוסייה המתגוררת בשטחן, במיוחד כאשר מדובר באוכלוסייה חרדית. משקל האוכלוסייה החרדית בעיר בעל השלכות משמעותיות על היכולות הכלכליות של הרשות, עקב שיעורי עוני גבוהים, יכולת מוגבלת לתרום להכנסות קופת העירייה מארנונה ועוד.

נוסף על כך, החברה החרדית מגוונת מאוד ומורכבת מקהילות וזרמים שונים. החלוקה העיקרית והיסודית בין הקהילות השונות היא לשלושה זרמים מרכזיים: חסידים, ספרדים וליטאים.³⁸ שלושה זרמים אלה נבדלים זה מזה בהיסטוריה, באידיאולוגיה ובאורחות החיים.

ההבדלים ביניהם באים לידי ביטוי, בין היתר, באופן השתלבותם בשוק העבודה ובאופייה.³⁹ בהתאם לכך, הצרכים של האוכלוסייה החרדית ברשויות מקומיות שונות והמענה הניתן להם עשויים להשתנות בהתאם להרכב הקהילתי של הרשויות.

גם להרכב הגילי של אוכלוסיית העיר יש השלכות משמעותיות על הצרכים של תושבי אותה

³⁸ החסידים הם זרם בחברה החרדית שהתפתח במאה ה-18 והתפצל לעשרות חצרות חסידיות בגדלים שונים, שבראש כל אחת מהן עומד האדמו"ר הקהילתי. החסידים דוגלים בעבודה דתית מתוך רגש ועבודת הלב, ובשמירה על סמנים חיצוניים שמרניים מאוד ושמירה קפדנית על גבולות החצר. לסקירה היסטורית של תולדות החסידות ראו: דוד אסף, תולדות החסידות, גרסה עברית של ערך באנציקלופדיית יוון, The YIVO Encyclopedia of Jews in Eastern Europe, Yale University Press, 2008, pp. 659-670; יורם יעקבסון, תורתה של החסידות (תשמ"ו). אוניברסיטה משודרת, הוצאת משרד הביטחון. הספרדים הם זרם של חרדים יוצאי ארצות האסלאם שהתפתח בשנות ה-80, עם הקמת תנועת ש"ס. לרוב הם דוגלים בשיטות פרגמטיות יותר לגבי לימודי חול ויציאה לעבודה, אך קיימים בהם גם תתי-זרמים שמרניים מאוד. ראו עוד על החברה החרדית-ספרדית אצל יעקב לופו, "ההשפעה הליטאית על עולם התורה במרוקו מתחילת המאה העשרים ועד לעליית ש"ס", כיוונים חדשים 2 (2000), עמ' 72-61; בנימין לאו, ממרן עד מרן: משנתו ההלכתית של הרב עובדיה יוסף (2000). ידיעות אחרונות; אביעזר רביצקי (עורך), ש"ס - היבטים תרבותיים ורעיוניים (2006). עם עובד; אריאל פיקאר, משנתו של הרב עובדיה יוסף בעידן של תמורות (2007). אוניברסיטת בר אילן. הליטאים תופסים את לימוד התורה כערך מכונן, ובהתאם לכך הנהגתם מורכבת מתלמידי חכמים השואבים את סמכותם מבקאותם בתורה. על עלייתו של לימוד התורה כערך המכונן של החרדיות הליטאית ראו: חנה קהת, משהפכה התורה לתלמוד תורה: תמורות באידאה של תלמוד התורה בעידן המודרני (2016). הוצאת כרמל.

עיר בהקשר התעסוקתי. בערים חרדיות המאופיינות באוכלוסייה צעירה, אלו שמנהלים את משקי הבית הם בעיקר הורים צעירים. הצרכים שלהם בהקשר התעסוקתי הם בהתאם: שירותי מעטפת של מעונות וצהרונים, יכולתם להתרחק מהבית לצורך תעסוקה. בנוסף, צעירים אלו הם גם בתחילת דרכם התעסוקתית ולכן צרכים תעסוקתיים נוספים שלהם יהיו הכוונה והכשרה המותאמות לתעסוקה איכותית.

לעומת ערים אלו, ישנן ערים חרדיות המאופיינות באוכלוסייה מבוגרת יותר. תושבים אלו, נמצאים בשלבים מתקדמים יותר של החיים וההתפתחות התעסוקתית, והצרכים התעסוקתיים שלהם אחרים, למשל להכשרות מקצועיות מתקדמות. בהתאם לכך, נסקר הרכב האוכלוסייה ברשויות הנבחרות:

שיעור האוכלוסייה החרדית בעיר

הרשויות שנסקרו מהוות מקרי בוחן המייצגים מודלים שונים של ערים בישראל, בפרט בכל הנוגע להרכב האוכלוסייה בעיר ושיעור התושבים החרדים.

בני ברק, היא עיר חרדית ותיקה שבה רוב מוחלט מקרב התושבים בגילאי העבודה הוא חרדי (92%). **בית שמש** מצויה בתהליך צמיחה משמעותי עם מאזן הגירה חיובי באופן כללי, ובשיעור החרדים בתוכה בפרט, שכיום עומד על 71% וצפוי להמשיך ולגדול עם תנופת הבנייה בעיר. **ירושלים** לעומתן, היא עיר מטרופוליטנית גדולה ומעורבת שכרבע מתושביה (28%) הם חרדים

הרכב קהילתי של האוכלוסייה החרדית בעיר

החברה החרדית מגוונת ומורכבת מקהילות רבות ושונות במובנים רבים, ותמהיל האוכלוסייה החרדית המקומית עשוי להשפיע גם על מאפייני התעסוקה המקומית, לרבות שיעורי התעסוקה. בפרישה ארצית, החברה החרדית מורכבת מ-34% ליטאים, 33% חסידים ו-29% ספרדים (היתר נמנים עם קהילות קטנות נוספות).⁴⁰

הרכב האוכלוסייה החרדית ברשויות שנסקרו מציג מגוון תמהילים של הקהילות החרדיות, ומאפשר העמקה בסוגיות השונות הנובעות מההבדלים ביניהן:

בבני ברק 40% מהתושבים החרדים הינם ליטאים, כך שהריכוז הליטאי בה נחשב גדול יחסית, ויש בה ייצוג מעט חסר של חסידיים (29%), וייצוג הולם של ספרדים (29%);

בית שמש מאפשרת הבנה מעמיקה של ריכוז חסידי משמעותי יחסית, שכן 42% מתושביה החרדים משתייכים לקהילה זו, אך יש בה ייצוג חסר של תושבים חרדים ספרדים וליטאים (17%, 29% בהתאמה);

ירושלים היא בעלת הריכוז ליטאי גבוה (43%), אך בעלת ייצוג חסר גדול יחסית של חסידיים (27%) וייצוג הולם של ספרדים (28%).

לוח 3: השוואת דמוגרפיה מקומית

מקור	ירושלים	בני ברק	בית שמש	
נתונים מנהליים, 2021	28%	92%	71%	שיעור החרדים מתוך האוכלוסייה בעיר (כלל האוכלוסייה)
	24%	17%	9%	שיעור החרדים בעיר מתוך החרדים בישראל
	חסידיים 27% ליטאים 43% ספרדים 28% חב"ד 2%	חסידיים 29% ליטאים 40% ספרדים 29% חב"ד 1%	חסידיים 42% ליטאים 29% ספרדים 17% חב"ד 2%	פילוח זרמים (מתוך התושבות החרדיות בעיר)
קובץ רשויות, 2021	10,790-	3320-	3963+	גידול / מאזן הגירה
	39%	48%	52%	גילים - שיעור בני 17'0 באוכלוסייה
	7,662	28,903	3,702	צפיפות אוכלוסייה לקמ"ר

מאפייני ההון האנושי המקומי

אפיון ההון האנושי בכל עיר הוא שלב קריטי באפיון התעסוקה המקומית. ראשית, למידת הקשר בין ההון האנושי המקומי לצרכי המעסיקים קיימת השלכה מיידית על יחסי ההיצע והביקוש, ובהתאם לכך על איכות המשרות הפנויות בהיבטים של שכר וחלקיות משרה.

הכשרה מסיבית לענף מסוים בעיר, לצד היצע מקומי מוגבל של משרות פנויות בו, יוצר לחץ גדול על כל משרה פנויה שעלול להוביל לשחיקת השכר ולפירוק משרות לחצאים ושלישים, כפי שקרה בעשורים האחרונים בענף החינוך במגזר החרדי. בנוסף, ההון האנושי המקומי הוא המנוע למשיכת מעסיקים לעיר, ולכן היעדר כוח אדם נדרש למעסיקים פוטנציאליים עלול לעכב את כניסתם לעיר ולהגביל את היצע המשרות המקומיות. בסקירת ההון האנושי בחברה החרדית, בהיבטים של הכשרה ותעסוקה, נדרשת התייחסות מגדרית נפרדת. אורח החיים החרדי מבוסס, בין היתר, על עקרונות הפרדה מגדרית מתוך תפיסה של צניעות.

ההפרדה המגדרית מתבטאת בראש ובראשונה במובנים החינוכיים - מסלול הלימודים של בנים ובנות נפרד באופן מוחלט מגיל 3, וכך גם התכנים: החינוך לבנות מיועד לרכישת ידע ומקצועות תוך הקניית ערכי סוציאליזציה חרדיים, ואילו החינוך לבנים מיועד בעיקרו להכשרתם ללימוד תורה, ומקצועות החול ממלאים תפקיד שולי בסדר היום במוסדות החינוך לבנים.

חלוקה זאת משקפת ומשמרת את החלוקה התרבותית-חברתית ביחס לתפקידיהם של גברים ונשים בתעסוקה: הגברים החרדים מוכווני לחיי תורה ולהשתתפות מוגבלת בשוק העבודה, והנשים החרדיות מוכוונות לשמש כמפרנסות העיקריות במשקי הבית.

הבניה תרבותית-מגדרית זו מתבטאת בהבדלים משמעותיים בשיעורי התעסוקה של גברים ונשים חרדים, וכן בקיומם של פערים במיומנויות ובידע הנדרשים לשוק העבודה והנרכשים במסגרת מערכת החינוך ובמסלולי ההכשרה השונים העומדים לרשותם.

רמת ההכשרה

רמת ההכשרה של הנשים החרדיות שונה מהותית בין הרשויות שנסקרו: בירושלים שיעור גבוה יחסית של נשים חרדיות בעלות תואר ראשון לעומת בני ברק: 32% מהנשים החרדיות בירושלים דיווחו שיש להן תואר ראשון (ככל הנראה רבות מהן בעלות תואר אקוויולנטי בחינוך),⁴¹ לעומת 13% מהנשים בבני ברק ו-26% מהנשים בבית שמש (לרבות תואר אקוויולנטי בחינוך).

בהתאמה, ניתן לראות שכיחות משלימה של בעלות הכשרה מקצועית: בירושלים רק 39% מהנשים החרדיות בעלות תעודת הוראה או תעודת הכשרה מקצועית רשמית, לעומת 63% מהנשים החרדיות בבני ברק. בבית שמש שיעור בעלות תעודת ההכשרה המקצועית דומה לזה שבירושלים - 36%. היצע אפשרויות ההכשרה ברשויות שנסקרו, לצד אופי אוכלוסייה שמרני לעומת ליברלי יותר, עשויים להשפיע על רמת ההכשרה של הנשים החרדיות המתגוררות בכל עיר.

בקרב הגברים לא נמצאו הבדלים בשיעור בעלי ההכשרה: כ-66% מהגברים החרדים בשתי הערים שבהן נבדק נתון זה אינם בעלי הכשרה מקצועית. פערים מסוימים נמצאו בסוג ההכשרה, בירושלים עלה כי 15% מהגברים החרדים בעלי תואר ראשון ומעלה, ובבית שמש 11% דיווחו שהם בעלי תואר ראשון ומעלה. בדומה, בירושלים דיווחו 15% שהם בעלי הכשרה מקצועית, לעומת 10% בבית שמש. מנגד, 9% בבית שמש דיווחו שהם בעלי תעודת הוראה, לעומת 3% בלבד בירושלים.

שיעורי תעסוקה

שיעורי התעסוקה של תושבי הרשויות שנסקרו שונים זה מזה. בקרב נשים נמצא כי שיעור התעסוקה הוא הגבוה ביותר שלהן הוא בבני ברק: 81% מהנשים החרדיות המתגוררות בעיר עובדות. בירושלים 72% מהנשים החרדיות בעיר עובדות, ובבית שמש שיעור התעסוקה שלהן הוא הנמוך מכולם ועומד על 67% בלבד. בבית שמש שיעור התעסוקה של גברים חרדים דווקא גבוה יותר מזה בירושלים ועומד על 47% לעומת 41% בירושלים.

שיעור תעסוקת נשים וגברים חרדים לפי ערים:

	בני ברק	ירושלים	בית שמש
נשים	81%	72%	67%
גברים	44%	41%	47%

התפלגות ענפית-כלכלית

תחומי העיסוק של הנשים החרדיות העובדות מהערים השונות מבטאים את השילוב בין אופי הרשות המקומית להון האנושי הקיים בה. בכל הערים הענף התעסוקתי השכיח ביותר הוא ענף החינוך, בהתאם למצב הארצי בחברה החרדית בעשורים האחרונים: 47% מהנשים החרדיות המועסקות **בבני ברק** ו-49% ממקבילותיהן ב**ירושלים** עובדות בתחום החינוך, אך **בבית שמש** רק 36% מהמועסקות עובדות בחינוך.

ביטוי לשונות בין בני ברק וירושלים בהזדמנויות התעסוקתיות ניכר דווקא בשכיחות התעסוקה של הנשים החרדיות בענפים האחרים: בירושלים, שענף הבריאות בה דומיננטי מאוד, 11% מהנשים החרדיות עובדות בתחום, לעומת 7% מהנשים החרדיות בבני ברק. מנגד, ענף הביטוח דומיננטי מעט יותר באזור המרכז, ו-4% מהנשים בבני ברק עוסקות בתחום לעומת פחות מאחוז מהנשים בירושלים.

בשונה מהנשים, בקרב הגברים החרדים העובדים לא עלו הבדלים משמעותיים בין הערים מבחינת ההתפלגות הענפית. תחום העיסוק המוביל הוא חינוך: כרבע מהגברים החרדים העובדים מועסקים בתחום זה, ואחריו תחום המסחר והשירותים, שבו מועסקים כ-15% מהעובדים. אולם, בענפים אחרים נמצאו הבדלים: ב**ירושלים** שיעור הגברים החרדים העובדים בפריז גבוה (הייטק, בריאות ורווחה, שירותים פיננסיים, חשבונאות ועריכת דין ותחום העיצוב, פרסום ומדיה), מעט גבוה יותר - 32% דיווחו כי הם עובדים בתחומים אלו, לעומת 27% **בבית שמש**.

חלקיות משרה

עולה כי היקפי המשרה ומסגרת הזמנים שאישה חרדית מקציבה בממוצע לעבודה יומית משתנים בין הערים וככל הנראה קשורים ברמת ההכשרה, בהזדמנויות התעסוקה המקומיות ובשינוך הקהילתי. בבני ברק ממוצע שעות העבודה ביום הוא הגבוה ביותר: 6.2, ב**ירושלים** 5.9 וב**בית שמש** ממוצע שעות העבודה הנמוך ביותר, 5.5 שעות.

כמו כן נמצאו הבדלים בשיעור הנשים העובדות במשרה חלקית: **בבני ברק** שיעור הנשים החרדיות המועסקות במשרה חלקית הוא הנמוך מבין שלוש הערים - 50%, לעומת 60% ב**ירושלים** ו-66% **בבית שמש**. אם כן, בבני ברק שיעור הנשים המועסקות במשרה חלקית הוא הנמוך ביותר ובהתאם מספר שעות עבודתן היומיות הוא הגבוה ביותר, ובבית שמש התמונה הפוכה.

בקרב גברים חרדים, שיעורי התעסוקה במשרות חלקיות נמוכים יותר משיעורי הנשים: כשליש מהגברים החרדים עובדים. נצפו הבדלים בין הערים: **בבית שמש** שיעור העובדים החרדים המועסקים במשרה חלקית עומד על 37% וממוצע שעות העבודה היומיות הוא 7; וב**ירושלים** 46% מועסקים במשרה חלקית וממוצע שעות העבודה היומיות הוא 6.5.

ממצאים אלו מעידים על מגמה מגדרית משלימה: כאשר שיעור הנשים החרדיות המועסקות במשרה חלקית עולה, שיעור הגברים המועסקים במשרה חלקית יורד.

שכר

נשים חרדיות **בבני ברק** מרוויחות שכר גבוה יותר מהחרדיות **בבית שמש** ו**ירושלים**. אישה עובדת בבני ברק מרוויחה בחודש כ-8,500 ש"ח בממוצע, לעומת כ-8,200 ש"ח של אישה חרדית בירושלים וכ-7,000 ש"ח של אישה חרדית מבית שמש. שכרם הממוצע של הגברים החרדים **בבית שמש** גבוה מזה של הגברים החרדים בירושלים: כ-9,900 ש"ח לחודש, לעומת כ-8,700 ש"ח ב**ירושלים**.

לוח 4: השוואה בין נתוני תעסוקה, הכשרה ופוטנציאל תעסוקה של נשים חרדיות בשלוש הערים

מאפייני האוכלוסייה		בית שמש
הון אנושי	שיעור בעלות תואר ותעודה	28% תעודת הוראה 20% הכשרה מקצועית 15% תואר ראשון 6% תואר שני 4% הנדסאית 4% סמינר 22% ללא הכשרה מקצועית
		64% מהנשים שאינן עובדות למדו חינוך או לא עברו הכשרה מקצועית
פוטנציאל הון אנושי	תחום הכשרה בקרב לא עובדות	67%
		64% מהנשים שאינן עובדות למדו חינוך או לא עברו הכשרה מקצועית
תעסוקה	שיעורי תעסוקה	67%
	תחומי תעסוקה	36% חינוך 13% בריאות ורווחה 9% שירותים פיננסיים 8% הייטק 6% מסחר ושירותים 5% חשבונאות ועריכת דין 4% עיצוב, פרסום ומדיה 19% אחר
	שיעור העובדות במשרה חלקית	66%
	ממוצע שעות עבודה ביום	5.5
	הכנסה חודשית ממוצעת (מעוגל)	7,000 ₪

מקור	ירושלים	בני ברק
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021), בני ברק (2020) וירושלים (2021)	32% תואר ראשון 39% תעודת הוראה או תעודת הכשרה מקצועית 15% תעודת סיום תיכון 72% הכשרה מקצועית בסמינר	32% תואר ראשון ומעלה 19% הכשרה מקצועית 20% תעודת הוראה 2% תעודת בגרות 15% תעודת סיום תיכון 12% אחר
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021), בני ברק (2020) וירושלים (2021)	38% מהנשים שאינן עובדות לא למדו כלל	ל-32% מהנשים שאינן עובדות אין הכשרה מקצועית כלל
נתונים מנהליים, 2020	81%	72%
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021), בני ברק (2020) וירושלים (2021)	49% חינוך 12% בריאות ורווחה 3% ביטוח ופיננסים 10% הייטק 7% חשבונאות ועריכת דין 5% מסחר ושירותים 6% עיצוב, פרסום ומדיה 8% אחר	47% חינוך 7% בריאות ורווחה 6% ביטוח ופיננסים 8% הייטק 8% חשבונאות ועריכת דין 6% מסחר ושירותים 4% עיצוב, פרסום ומדיה 14% אחר
סקר כוח אדם, 2021	60%	50%
סקר כוח אדם, 2021	5.9	6.2
נתונים מנהליים, 2020	8,200 ₪	8,500 ₪

לוח 5: השוואה בין נתוני תעסוקה, הכשרה ופוטנציאל תעסוקה של גברים חרדים בירושלים ובית שמש

בית שמש		
הון אנושי	שיעור בעלי תואר/תעודה	66% ללא הכשרה מקצועית 11% תואר ראשון ומעלה 10% הכשרה מקצועית 9% תעודת הוראה 2% הנדסאי
פוטנציאל הון אנושי	שיעור המעוניינים בהכשרה מקצועית (מתוך חסרי ההכשרה)	38% מהגברים החרדים בעיר מעוניינים לעבור הכשרה
	שיעור העובדים המעוניינים לעבור הכשרה מקצועית	49%

מקור	ירושלים
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)	67% ללא הכשרה מקצועית 15% תואר ראשון ומעלה 13% הכשרה מקצועית 3% תעודת הוראה 2% הנדסאי
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)	39% מהגברים החרדים בעיר מעוניינים לעבור הכשרה
סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)	52%

47%	שיעורי תעסוקה	תעסוקה
13% (30% מהלא-עובדים מעוניינים לעבוד)	שיעור המעוניינים לעבוד	
26% חינוך 15% מסחר ושירותים 7% תחומי דת 7% הייטק 6% בריאות ורווחה 5% שירותים פיננסיים 5% חשבונאות ועריכת דין 4% עיצוב, פרסום ומדיה 25% אחר	תחומי העסקה	
37%	שיעור העובדים במשרה חלקית	
7	ממוצע שעות עבודה ביום	
21%	שיעור מי שאינם עובדים אבל עבדו בעבר	
9,900 ₪	שכר חודשי ממוצע (מעוגל)	
מחסור במקומות הכשרה לגברים חרדים; יציאה לעבודה ללא הכשרה	חסמים	

41%	נתונים מנהליים, 2020
17% (28% מהלא-עובדים מעוניינים לעבוד)	סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)
23% חינוך 13% מסחר ושירותים 6% תורני ודת 10% הייטק 7% בריאות ורווחה 7% ביטוח ופיננסים 4% חשבונאות ועריכת דין 5% עיצוב, פרסום ומדיה 25% אחר	סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)
46%	סקר כוח אדם, 2021
6.5	סקר כוח אדם, 2021
26%	סקרים ייעודיים שנערכו על ידי המכון בבית שמש (2021) וירושלים (2021)
8,700 ₪	נתונים מנהליים, 2020
היעדר ידע ומיומנויות הנדרשים לשוק התעסוקה; מחסור בכלים וידע על שוק התעסוקה, שמוביל לאי-יציבות תעסוקתית והתעכבות בהתקדמות בשוק התעסוקה	

סיכום מקרי הבוחן

מניתוח מקרי הבוחן של מצב התעסוקה של האוכלוסייה החרדית בערים השונות עולה כי אכן קיימת שונות משמעותית בין הערים, ומגוון רחב של מאפייני הרשות המקומית, לצד מאפייני ההון האנושי במקום, משפיעים על היבטים של תעסוקה והכשרה. אלה מעלים אתגרים, הזדמנויות וצרכים שונים בהקשר של תעסוקה איכותית.

כך, בקרב הנשים החרדיות בערים שנסקרו נמצאו הבדלים במאפייני ההכשרה והתעסוקה, שנובעים הן ממאפייני האקו-סיסטם העירוני והן ממאפייני הרכב האוכלוסייה: **ירושלים** משמשת כמוקד תעסוקתי בלעדי לתושבי העיר וכמטרופולין עבור היישובים הסמוכים.

ההון האנושי בעיר מגוון, וההשכלה האקדמית בקרב נשים בעיר גבוהה, אך תושבות העיר עדיין אינן ממצות את יכולת התעסוקה שלהן, הן בהיבטי שכר והן מבחינת היקפי ואופי ההשתלבות בשוק העבודה. זאת בשל היצע הכשרות מוגבל בסמינרים ביחס לענפי התעסוקה השונים בעיר, לצד ביקוש גבוה לעבודה בתוך העיר ביחס להיצע, וקושי תחבורתי בהגעה למוקדי תעסוקה מחוץ לעיר.

בבני ברק נמצא כי השכלת הנשים בעיר מתאפיינת בהכשרה מקצועית ופחות בהשכלה אקדמית, ולמרות זאת שיעורי התעסוקה וממוצע השכר בעיר הגבוהים ביותר, ככל הנראה בשל היקף ואופי ההזדמנויות התעסוקתיות באזור גוש דן. ממצא זה מוצא חיזוק בנתון לפיו נשים מבני ברק העובדות מחוץ לעיר משתכרות שכר גבוה משמעותית ביחס לנשים שעובדות בתוך העיר. אתגרי העיר מאופיינים בהיעדר ניצול המרכז התעשייתי הקיים, בהיצע ומגוון מוגבל של משרות בתוך העיר, ובזמני נסיעה ארוכים למוקדי תעסוקה מחוץ לעיר.

ב**בית שמש**, בשונה משני הריכוזים החרדיים האחרים, שבהם קיימות הזדמנויות תעסוקה והכשרה במידה זו או אחרת, תמונת המצב פחות מזהירה. היצע ההכשרות בעיר מועט, ועשוי להסביר את העובדה שהיקף ההשכלה בקרב נשים בעיר נמוך משמעותית. הזדמנויות התעסוקה בבית שמש, בפרט במשרות איכותיות, מועטות מאוד.

שני גורמים אלה מובילים ככל הנראה לשיעור נמוך של השתתפות בשוק העבודה בקרב נשים ולשכר ממוצע נמוך ביחס לכל הערים שנבחנו. ייתכן כי ההבדלים קשורים גם בתמהיל האוכלוסייה החרדית בעיר, אשר בעת ביצוע המחקר קרוב למחצית ממנה השתייכה לזרם החסידי, שבו שיעור התעסוקה בקרב נשים נמוך יותר.

בקרב הגברים החרדים התמונה מעט שונה: בהיבטים של הכשרה, שיעור הגברים החרדים בעלי הכשרה מקצועית דומה מאוד בירושלים ובבית שמש, וכן והתפלגות מאפייני ההכשרה שלהם. בהיבטים של שיעורי ומאפייני התעסוקה של גברים חרדים נמצאו הבדלים: הגברים החרדים בבית שמש עובדים יותר ומשתכרים יותר מאשר בירושלים. ממצא זה עשוי להיות קשור להרכב הקהילתי של האוכלוסייה החרדית בבית שמש, וכן למנגנונים קהילתיים שונים הקיימים בירושלים, העיר הוותיקה, לעומת בית שמש, הצעירה והמתפתחת.

המחקרים בבית שמש ובירושלים מצביעים אמנם על אתגרי רוחב של גברים חרדים המעוניינים לעבוד, הנוגעים בעיקר בהיבטים של הכשרות, ידע, מיומנויות וכלים הנדרשים לעולם העבודה, אך הם מדגישים במקביל את השונות בין הגברים החרדים בערים אלה. שונות זו מתבטאת גם

במאפייני הרקע של הקהילות מהן הגברים מגיעים, וגם במאפייני הערים בהקשרים השונים, ומצביעה כל צורך בהתמודדות מותאמת והוליסטית: הבנה והתחשבות בצרכים ובאתגרים הייחודיים של האוכלוסייה המקומית, לצד היכרות ופעילות בתחומי התשתיות ההכשרה והתעסוקה המקומיות.

השוואת מקרי הבוחן הצביעה על אתגרי רוחב אשר משפיעים על התעסוקה והפריון בכל עיר ועיר אך המלצות המדיניות בכל מחקר היו שונות בהתאם למאפייני העיר השונים:

הכשרות מקצועיות

היצע ההכשרות המקצועיות המקומיות ומידת ההתאמה שלהן לצרכי המעסיקים ברשות המקומית ובסביבתה משליכים על מאפייני תעסוקה הן בכמות המועסקים והן באיכות התעסוקה שלהם. בכל עיר עלו אתגרים והמלצות שונות בהקשר זה:

בירושלים קיים המגוון הגדול ביותר של מרכזי ומסלול הכשרה מבין הערים שנסקרו, אך בהינתן שהיא "מערכת סגורה" של הכשרה מקצועית ותעסוקה מקומית, נמצא פער בין היצע ההכשרות המרכזיות לצרכי המעסיקים המקומיים, בדגש על ענפי התעשייה, הבריאות והשירותים הציבוריים.

בבני ברק, כעיר שהזדמנויות התעסוקה בתוכה ובסביבתה הקרובה רבות ומגוונות יחסית, לא עלה צורך ספציפי בהתאמת ההכשרות המקצועיות.

בבית שמש, לעומת זאת, נמצא מיעוט הזדמנויות הכשרה מקצועית ביחס לירושלים ובבני ברק, גורם המשפיע מאוד על רמת ההון האנושי בעיר. משכך המלצה מרכזית שעלתה הייתה להרחיב את אפשרויות ההכשרה המקצועית בדוגמת הקמת סמינר נוסף עם הכשרות מקצועיות וכן משיכת מעסיקים אשר מעוניינים בהכשרת כוח האדם הנדרש להם.

צמצום מרחקי נסיעה למקומות עבודה

משך הנסיעה למקומות העבודה משפיע מאוד על יכולת ההשתכרות של מועסקים חרדים, בעיקר בשל הישענות על תחבורה ציבורית והליכה רגלית למקומות העבודה. נסיעה ארוכה למקום העבודה פוגעת בראש ובראשונה ביכולת ההשתכרות של הנשים העובדות.

בשל הטיפול בילדים, נשים חרדיות מוגבלות בסך זמן ההיעדרות מהבית שהן מאפשרות לעצמן, ולכן נסיעה ארוכה למקום העבודה מאלצת אותן לעבוד בפועל פחות שעות. בנוסף, נסיעה ארוכה למקומות העבודה מגבילה את האפשרות של נשים חרדיות נוספות להגיע למקומות עבודה אלו, מאחר ואינן מעוניינות לנסוע זמן כה רב למקום העבודה, וכך נוצר לחץ על המשרות הפנויות באזורים החרדים בתוך העיר, ותנאי העבודה בהן נשחקים.

גם בתחום זה ההמלצות היו שונות בתכלית בכל עיר - **בבני ברק** הדגש המרכזי היה להגביר את מערכי התחבורה של משרות מחוץ לעיר ולהתאימן למוקדים שנמצאו בעלי פוטנציאל תעסוקה גבוה; **בבית שמש** ההמלצה המרכזית הייתה משיכת מעסיקים מענפים נבחרים אל העיר, ו**בירושלים** נמצא שאזורי התעסוקה מספיק מחוברים תחבורתית, ולא עלה צורך מהותי להגביר חיבור זה.

חיבור מעסיקים לעיר

חרדים בכלל וגברים חרדים בפרט, נמצאים בתהליך מתמיד של השלמת השכלה והכשרה, ולחיבור בין היצע ההכשרות המקומיות ובין צורכי המעסיקים ברשות המקומית ובסביבתה ישנה חשיבות מרובה. פעולות מדויקות יותר בהנגשה של השכלה והכשרה מקומית לחרדים יאפשרו שינויים משמעותיים באופן שילובם בשוק העבודה ובאופי שילובם. עלה כי היכולת לחבר מעסיקים להכשרות קיימות משתנה מעיר לעיר בהתאם למאפייני העיר.

בבית שמש, בגלל מיעוט הזדמנויות התעסוקה בעיר, עלה הצורך למשוך מעסיקים שיהיו מעוניינים להעביר הכשרות לעובדים במקום העבודה.

בירושלים נמצאו ענפי תעסוקה בעלי פוטנציאלי לא ממומש בקרב המועסקים החרדים, ולכן הומלץ להביא הכשרות מתאימות, ולבקר על היקפי ההכשרות בענפים רוויים.

בבני ברק, בשל מיקומה בלב גוש דן, התאמת הכשרות לתחומים ספציפיים הייתה פחות נדרשת. הכשרות מתאימות, וכך לגוון את תחומי ההכשרה של הנשים. בבני ברק, בשל מיקומה בלב גוש דן, התאמת הכשרות לתחומים ספציפיים הייתה פחות נדרשת.

ממצאים אלו מחדדים את המאפיינים השונים של התשתיות וההון האנושי ברשויות המקומיות השונות, ואת הצורך בתכנון תעסוקה מותאם על בסיס נתונים והיכרות עם הצרכים והאתגרים המקומיים.

כיום אין תשתיות מובנות או מודל תכנון תעסוקה לעיר אשר מעוניינת בכך, ויש צורך לבחון את אופן השילוב של העבודה ברמה המוניציפלית בתכנון ויישום מדיניות התעסוקה לחברה החרדית. בפרק הבא יוצג מודל אפשרי להרחבת סמכויות הרשויות המקומיות בתכנון התעסוקה, באופן שיצטרף לסמכויות הקיימות בשלטון הארצי ויסייע בהגדלת פריון העבודה של האוכלוסייה החרדית.

פרק ד'

דיון והמלצות

78

הכלים הנדרשים
להקמת יחידת
התעסוקה האזורית

80

מערכת היחסים
עם השלטון
המרכזי: עבודה
בשלוש רמות תכנון

83

דגשים נוספים
להמשך עבודה

**מוצלחת של משאבים ומענה מותאם לצרכים המקומיים
בראייה הוליסטית ואסטרטגית.**

**רמת האמון הגבוהה יחסית של התושבים החרדים
במערכות השלטון המקומי תסייע אף היא בתכנון ויישום
מדיניות תעסוקה אופטימלית במסגרת זו.**

**בהתאם לכך אנו מציעות הרחבת חלק מן הסמכות
והאחריות של ניהול התעסוקה לרמה המקומית, באמצעות
הקמת יחידות תעסוקה אזוריות או עירוניות. לרשות
היחידות יעמדו ארגז כלים ותקציבים גמישים, כדי למנוע
את הצורך להשאיר את קבלת ההחלטות וייזום התהליכים
במנגנון הריכוזי הקיים.**

**בבסיס תהליך הרחבת הסמכויות עומדות שתי סוגיות
מרכזיות: הגדרת סל הכלים העומדים לרשות יחידות
התעסוקה האזוריות, והגדרת מערכת היחסים של היחידות
עם השלטון המרכזי.**

**מסמך זה מעלה את הצורך בהתאמת הכלים של תכנון
מדיניות תעסוקה לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה
החרדית המתגוררת ברשויות מקומית שונות, כפי שהם
עולים ממאפייני הדמוגרפיה, הגיאוגרפיה, התעסוקה,
התחבורה וההכשרה במקום. התאמה כזו יכולה להתאפשר
על בסיס יכולת תכלול, ראייה הוליסטית הבנה והיכרות עם
הצרכים והאתגרים המקומיים המשתנים בתדירות גבוהה,
ודורשים גמישות, מהירות ודיוק תגובה מקסימליים.**

**מסגרת העבודה המתאימה ביותר למענים נדרשים אלו
נמצאת בשלטון המקומי. עבודה ברמה המוניציפלית
מאפשרת קרבה לשטח, הבנה של הצרכים הייחודיים
של הקהילה המקומית ובחירת הכלים הנכונים לעידוד
תעסוקה מקומית איכותית.**

**מרחב הפעולה של השלטון המקומי הוא גמיש ומאפשר יחסית
לשלטון המרכזי, כאשר החיבור לאוכלוסייה המקומית
והיכרות המעמיקה עם מאפייניה יאפשרו חלוקה**

הכלים הנדרשים להקמת יחידת התעסוקה האזורית

יכולת יצירת תוכנית עבודה אסטרטגית

תהליך תכנון התעסוקה ברמה המקומית מחולק לשני שלבים: תכנון וביצוע, והשניים שזורים זה בזה ומשפיעים זה על זה. על מנת לאפשר תכנון תעסוקה ברמה המקומית, יש צורך בראש ובראשונה ביכולת יצירת אסטרטגיה מקומית לתעסוקה בכל רשות. תוכנית אסטרטגית כוללת, בין היתר, זיהוי תחומי חוזק ומיקוד עירוני בתעסוקה; מיפוי האוכלוסייה המקומית וצרכיה; מיפוי מעסיקים קיימים ורצויים; ומיפוי כלי התערבות ויצירת כלים חדשים. על בסיס האסטרטגיה המקומית יהיה אפשרי לבחור בכלים מקומיים מתאימים להמשך פעילות ניהול התעסוקה המקומית, ולהשתמש בהם.

מרכיבי עבודה נדרשים

תהליך יצירת האסטרטגיה המקומית וסל הכלים הפוטנציאלי למימוש ברשות המקומית מתבססים על ההיבטים הבאים:

- **תוכניות תעסוקה ומעסיקים:** כלים גמישים לבניית תוכניות הכשרות מותאמות למעסיקים, תוכניות העסקה לג'וניורים, קהילות עסקים ועוד, לרבות קשרי מעסיקים ויכולת לנהל קשר מתמשך מול מעסיקים בתחום הרשות, וכן כלים למשיכת מעסיקים נוספים מענפים נדרשים.
- **הכשרה ואקדמיה:** כלים המאפשרים קשר עם ההכשרות הקיימות בעיר, בקרה עליהן וניהול שלהן מול צורכי האוכלוסייה והמעסיקים, וכן משיכת מוסדות הכשרה ואקדמיה נוספים לעיר, בהתאם לצרכים.

- **תכנון תעסוקה פיזי עירוני:** כלים לפיתוח אזורי תעסוקה סטטוטורית ופנים-עירייה (היתרי בנייה, ארנונה), וכן כלים לעידוד עסקים: מרחבי תעסוקה, כלים לקידום עסקים (תוכניות תוכן), שיפור הרגולציה העירונית מול עסקים.
- **תכנון תחבורה ויוממות:** בקרה מתמשכת על מידת הקישוריות לאזורי תעסוקה בתוך העיר ומחוץ לה מתוך שכונות ואזורי מגורים שונים בעיר.
- **מענה פרטני לאוכלוסייה המקומית:** אבחונים, השמות ובניית הכשרות בהתאם למאפייני האוכלוסייה ולצורכי המעסיקים המקומיים.

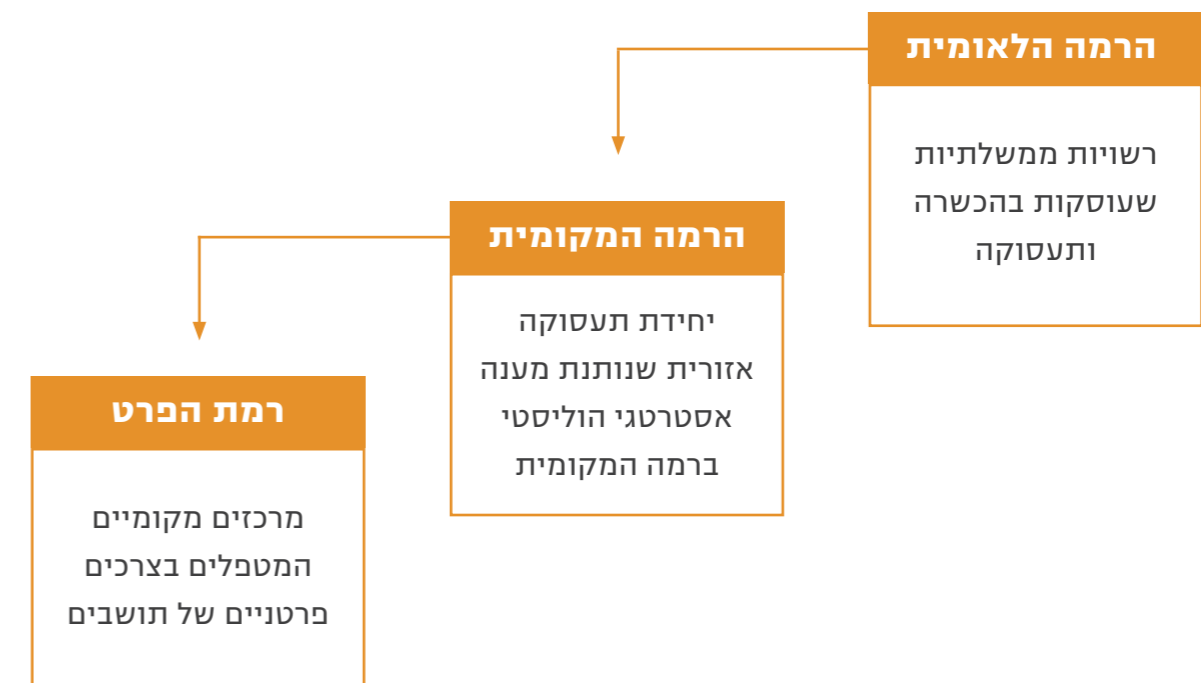
פיתוח פנים-ארגוני

בתהליך העברת סמכויות לרשות המקומית יש ללוות את הרשויות במעברן מגורם מבצע לגורם יוזם ופרו-אקטיבי. ליווי זה יכול להתבצע באמצעות הקמת צוות ייעודי לכל רשות שיהיה מורכב מאנשי מקצוע מתחום הפיתוח הארגוני, ויבנה יחד עם כל רשות תוכנית עבודה, ייצור כלים חדשים, יגדיר איתה את ההכשרות המקצועיות הנדרשות ויקים את צוותי העבודה הנדרשים; כל זאת מתוך יצירת מסגרת עבודה בעלת גמישות לצורך קבלת החלטות מהירה ויעילה, ללא ניסיון לייצר אחידות ארצית, לצד יכולת פיקוח, בקרה ורגולציה של השלטון המרכזי.

מערכת היחסים עם השלטון המרכזי: עבודה בשלוש רמות תכנון

אנו מציעות הרכבת תהליך קידום של תעסוקת חרדים בשלוש רמות תכנון: לאומית, מקומית ופרטית, שבין שלושתן יתקיימו סנכרון ושיתוף פעולה מלאים:

במנגנון המוצע חלוקת האחריות תהיה כלהלן:



1. ברמה הלאומית: תפקידי הממשלה

- הקצאת סל תקציב ממשלתי גמיש לכל יחידת תעסוקה אזורית, לפי מתווה שייקבע.
- קביעת יעדים ומדדים מותאמים לכל יחידת תעסוקה ויצירת מנגנון בקרה.
- מנגנון ללימוד משותף ושיתוף ידע ומתודולוגיות.
- הקמת יחידה מרכזית במשרד העבודה, בשיתוף משרדי הממשלה המתאימים, שתעבוד מול כל היחידות האזוריות. הרפרנטים במשרד העבודה יעבדו בשיתוף פעולה עם יחידות התעסוקה האזוריות, יפקחו על הכלים והתשומות המושקעים ויעמידו יעדים ומדדים לבחינת הצלחת הפעולות.

2. ברמת הרשות המקומית: הקמת יחידה לפיתוח תעסוקתי עירוני

- יש לבחון אם היחידה תוקם בתוך העירייה עצמה (אך לא במחלקת הרווחה), ותהיה כפופה למנכ"ל ו/או גזבר העירייה, או שתהיה גוף חיצוני.
- בראש היחידה יעמוד אדם שיקבל מינוי ישיר ממשרד העבודה, ובהרכבה יכללו אנשי מקצוע הנדרשים לתפעולה, וכן רפרנט מטעם משרד העבודה. זאת כדי לוודא סנכרון מלא בין הצרכים המקומיים והלאומיים, פיקוח על איכות התהליכים המתבצעים ובקרה על השגת יעדים.
- היחידה תעבוד בשיתוף פעולה מלא עם מרכזי התעסוקה המקומיים, ותיעזר ביכולת החיבור לשטח של המרכז בהיבטים של אוכלוסייה, מעסיקים והכשרות.
- היחידה תרכז ותנהל פורום מקצועי של נציגי כל היחידות העירוניות השונות העוסקות בפיתוח כלכלי של העיר ובתחומים המשיקים לקידום תעסוקה כמו תחבורה, תכנון עירוני ועוד.

תפקידי היחידה:

- יצירת תוכניות אסטרטגיות ארוכות טווח לפיתוח תעסוקתי מקומית באמצעות תקציבים וכלים לאיסוף נתונים, והתאמתן לצרכים המקומיים ולסדר היום הלאומי.
- מעורבות בתכנון פיזי עירוני המעודד אזורי תעסוקה, וייזום פרויקטים פיזיים מול אגף מהנדס העיר.

- ניהול קשרי מעסיקים ומשיכת מעסיקים חדשים.
- יצירה וניהול של קשרים מול מוסדות הכשרה ואקדמיה מקומיים, ומשיכת מוסדות כאלה. יצירת כלים למעקב אחרי המסלולים השונים ולמדידת התאמתם לצורכי האוכלוסייה והמעסיקים ברשות ובסביבתה. בניית תוכניות הכשרה אסטרטגיות. יצירת ערך מוסף למוסדות המשתפים פעולה עם היחידה.
- מיצוי אופטימלי של משאבי ממשלה המוקצים לצרכים השונים בתחום התעסוקה בדוגמת קולות קוראים, תקנים נדרשים ועוד.
- יצירת חיבוריות מקסימלית בין התושבים ובין המעסיקים והזדמנויות התעסוקה וההכשרה בעיר, באמצעות הקמת תשתיות להנגשת מידע עירוני, הפצת משרות, ועוד.
- תכלול כלל הגופים הפועלים לקידום תעסוקה בעיר באמצעות יצירת רשת קהילתית ושימוש בכלל המשאבים הקיימים בקרב השחקנים השונים לטובת האינטרסים העירוניים.
- איסוף דאטה עירוני באופן מתמשך לצורך בקרה, השוואת מדדים ואפיון צרכים ומענים שיאפשרו יצירת תוכניות עבודה מותאמות.
- סיוע ליחידות העירוניות העוסקות בפיתוח עסקים מקומיים באמצעות:
 - * עידוד ותגבור של תוכן לקידום עסקים (קהילות, הכשרות לניהול עסק, מנטורינג, יועצים, שיווק משותף ועוד). תכלול פעולות ממשלתיות, אם ישנן, ומשיכת פעולות כאלה לעיר.
 - * ליווי בהקמת מנהלות לאזורי התעסוקה

3. ברמת הפרט: לשכות ומרכזי התעסוקה המקומיים

מרכזי התעסוקה המקומיים, וביניהם מרכזי המפתח וההכוון, הדגש הוא על מתן כלים ותקציבים גמישים וחדשים ככל שנדרש, לצד אפשרות למעורבות מלאה במתרחש בכל רמות התכנון; גמישות ויכולת יזמות גבוהות יותר.

- המשך מתן מענה ברמת הפרט: אבחונים, השמות, השלמת מיומנויות וידע.
- הגדלת סל הכלים לניהול הפעולות מול המעסיקים המקומיים.
- פיתוח יחידת קשר למוסדות הכשרה מקומיים ברמת התלמיד.
- הקצאת כלים נוספים לביצוע תוכניות עבודה למימוש התוכנית האסטרטגית העירונית.

דגשים נוספים להמשך עבודה

- תהליך ביזור הסמכויות חייב לכלול תהליכי בקרה ופיקוח, כדי לוודא שימוש מיטבי במשאבים ממשלתיים ולמנוע את הטייתם משיקולי פוליטיקה מקומית, תוך שמירה על איזון התפקידים והסמכויות בין השלטון המקומי והמרכזי, על מנת לאפשר מרחב פעולה גמיש ואופטימלי.

- יש להיזהר מיצירת מקומיות גבוהה מדי של החברה החרדית. הישענות מוחלטת על הכשרה ותעסוקה מקומיות תגביה את החומות ותמנע השתלבות של החברה החרדית בתעסוקה איכותית, ולכן חשיבה אזורית עדיפה ככל שמתאפשר. בהקשר זה, מוצע לקדם שיתופי פעולה לוקאליים ותמריצים כדי לרתום רשויות חזקות לשותף פעולה עם רשויות חלשות.

- פיתוח תהליכי העבודה יכלול חשיבה על מודלים גמישים, לפי הצורך של הרשויות השונות. לדוגמה: מתן כלים שווי כסף, כמו תקציב ליועצים ואנשי מקצוע שילוו את המהלך. כמו כן יש לשים לב לצורכי רשויות חרדיות לעומת רשויות מעורבות, שמודל העבודה בהן יהיה שונה ככל הנראה.