

תקציר מנהלים

מקומה של התחבורה הציבורית בכניסתן של נשים מהאוכלוסייה הערבית בישראל למעגל העבודה

שרון מלכי

עמיתת קורת – מכון מילקן

תודות

מחקר זה הסתייע בעזרתם של נשים וגברים רבים שלהם אני מודה מעומק לבי. בראש ובראשונה אני מודה לצוות תוכנית העמיתים של קורת-מכון מילקן, שאפשר את קיומו של המחקר ואת התקופה המרתקת שהייתה לי באגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. ברצוני להודות במיוחד לד"ר ורד בלאס על הנחייתה המעולה של המחקר. תודה מקרב לב לכל הנשים שלקחו חלק במחקר ולאנשים שסייעו לי רבות בהפצת השאלונים: מר עדאל חטיב, ד"ר נוזהה אלהוזייל, גברת סנאא זרייק סלאח, גברת נדיה איסמעיל, גברת ספאא אליאן, מר נעים עוויסאת, גברת סוסאן תומא שוקחה ומר מחמוד נאסר. תודה לאלה ולסטרה על תרגום התשובות בשאלונים, ולאמיר שלו על הסיוע בעיבוד נתוני השיפורים בתחבורה הציבורית. תודה גדולה לאנשים היקרים שסייעו לי בעיבודים הסטטיסטיים: כרמל בלאנק, איל בר חיים, שירי חפר וארז מאראנץ. לבסוף, אני רוצה להודות לאנשי האגף לתחבורה ציבורית, ובמיוחד למר יהודה אלבו ולמר דרור גנון, שהייתה לי הזכות לעבוד עמם על נושאים שבלבי.

על אודות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת החלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי החלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, החברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, בממשל ובשיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים רוכשים העמיתים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון משתתפים העמיתים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה שלוש נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, בארצות הברית ובבריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ולא מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל, ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תקציר מנהלים

מבוא

האוכלוסייה הערבית בישראל משתייכת ברובה לאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים והיא בעלת רמת מינוע נמוכה. שיעורי אי-התעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל הם גבוהים, ואצל נשים ערביות גבוהים במיוחד ועומדים על 76%. למצב זה השלכות כלכליות וחברתיות על הנשים עצמן ועל כלל המשק. מחקר זה בודק כיצד ישפיע שיפור התחבורה הציבורית על סיכויי הכניסה של נשים ערביות בישראל לשוק העבודה.

רקע תאורטי

ישנם שני הסברים עיקריים לשיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים ערביות בארץ. לפי הסבר אחד, שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ערביות בשוק העבודה נובע מטעמי מסורת, קרי בן הזוג והמשפחה מתנגדים ליציאת הנשים לעבודה מחוץ לבית ולקהילה, בשל מחויבותן לבית ולמשפחה (בירומי-קנפדלפת, 2002). לפי ההסבר האחר, נשים ערביות מעוניינות לצאת לשוק העבודה, ומה שמונע מרבות מהן לעשות כן הם חסמים מבניים כגון מצאי מוגבל של מקומות תעסוקה, היעדר חינוך והכשרה, מספר מצומצם של מסגרות לטיפול בילדים כגון משפחתונים וצהרונים, היכרות נמוכה עם שוק העבודה, תשלום שכר שלא כחוק ורמת שירות נמוכה של ניידות בכלל וניידות באמצעות תחבורה ציבורית בפרט (בירומי-קנפדלפת, 2002; שתיי, 2008; הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי הדרוזי והצ'רקסי, 2011).

אחד החסמים המבניים הוא תחום התחבורה בכלל והתחבורה הציבורית בפרט. אף על פי שרמה נמוכה של תחבורה מזוהה בישראל ובמקומות אחרים בעולם כחסם ליציאה לעבודה, ישנם חוקרים הטוענים כי לתחבורה הציבורית אין השפעה כלל, או שיש לה השפעה קטנה על שיעור התעסוקה של מקבלי קצבאות שחיים במשק בית ללא רכב (Cervero, Sandoval, et al., 2002; Sanchez, Shen et al., 2004; Blumenberg, 2008). אחת הסיבות לכך היא אופי הנסיעות של אוכלוסיות אלו בין פרבר לפרבר, שם התחבורה הציבורית – העובדת במיטבה באזורים צפופים – אינה יעילה. ביישובים ערבים רבים בארץ זהו המצב, ומחקר זה בוחן בין היתר את הרלוונטיות של תאוריית אי-ההתאמה המרחבית להסבר שיעורי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים ערביות בארץ.

מדיניות נוכחית

שיעורי התעסוקה הנמוכים המאפיינים את אוכלוסיית הנשים הערביות בארץ הם רק מבע אחד של המצב החברתי-הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל (OECD, 18.3.2010). אחד הצעדים שהמדינה נקטה בשנים האחרונות, במטרה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הערבית ובין האוכלוסייה הכללית בישראל, הוא הקמת הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי.

שיעורי התעסוקה הנמוכים באוכלוסייה הערבית בכלל, ובקרב נשים בפרט, הם תוצאה של כמה גורמים, ועל כן העלאת שיעור התעסוקה תלויה אף היא בכמה גורמים. דוגמה לשינוי מרובה גורמים ניתן לראות בהחלטת ממשלה 1539 לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, שהיא החלטת הממשלה הראשונה שהרשות לפיתוח כלכלי אחראית על יישומה. במסגרתה צפויים שיפורים ב-13 יישובים ערבים בתחומי תחבורה ציבורית, הכשרות מקצועיות, ציפוף בנייה, פיתוח תשתיות תעסוקתיות

והגברת הביטחון האישי ביישובים (הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, 5.3.2010). הרשות לפיתוח כלכלי מקדמת גם שורה של תוכניות נוספות, ביניהן הקמת קרן הלוואות וקרן השקעות למגזר הערבי, שילוב יישובים ערבים באזורי תעשייה מרחביים, קידום תעסוקת אקדמאים ועוד.

מתודולוגיה ותיאור המדגם

המחקר בוצע באמצעות סקר שכלל שני סוגי שאלונים בשפה הערבית – לנשים עובדות ולנשים שאינן עובדות. השאלונים הופצו בקרב נשים ביישובים הבאים: טמרה, מזרח ירושלים, שעב, רהט, לקיה, כפר יאסיף, שפרעם, נחף, סכנין ועראבה. 200 שאלונים התקבלו חזרה ושיעור השבת השאלונים עומד על כ-57%. ניתוח הנתונים בחן את הקשר שבין תעסוקה ושימוש בתחבורה ציבורית. כן נערכו ניתוחים שהצליבו בין משתנים שונים ובחנו את אופן התפלגותם (Cross Tables). מרבית הנשים שהשתתפו במחקר היו בעשורים המרכזיים של גיל העבודה 25–34 ו-35–44. רובן נשואות, מרביתן סיימו תיכון ללא תעודת בגרות או סיימו תיכון עם תעודת בגרות, ליותר ממחצית הנשים במדגם יש עד שלושה ילדים, ויותר ממחצית הנשאלות משתמשות בתחבורה ציבורית.

ממצאים ודין

להלן סיכום העניינים העיקריים שעלו בהתייחסות לסוגיות הקשורות לתחבורה ולעבודה:

הקשר בין כניסת התחבורה הציבורית ליישובים ושיעור המועסקות – בבדיקת נתוני שיעור המועסקות ביישובי המחקר בשלושת מפקדי האוכלוסייה האחרונים, אל מול שנת כניסת התחבורה הציבורית ליישוב, לא מסתמן קשר ברור ביניהם. מרחק הנסיעה בין הבית לעבודה – הנשים המועסקות עובדות בקרבת הבית. מרבית הנשאלות העובדות עובדות קרוב מאוד לבית, במרחק של 15–30 דקות. מיעוטן עובדות במקום הרחוק מן הבית 45 דקות ויותר, מרביתן של אלה מירושלים. סביר להניח שמצב זה נובע בין היתר ממחויבותן של הנשים לדאגה לביתן ויושביו. אמצעי הגעה לעבודה – את המרחק למקום העבודה גומעות מרבית הנשים ברכב פרטי (כ-49%) או בטרמפ המבוסס על השימוש ברכב פרטי (כ-11%). כרבע מהן משתמשות בתחבורה ציבורית להגעה לעבודה (21% באוטובוסים וכ-3% במוניות שירות), והיתר מגיעות לעבודה ברגל או בהסעה. השימוש הנרחב ברכב פרטי יכול לנבוע מכמה סיבות: רמת שירות נמוכה של התחבורה הציבורית, יישוב המתאפיין בפזורה אוכלוסייה, והמגמה הכלל עולמית של הגדלת רמות המינוע והשימוש ברכב פרטי.

מידע כחסם לשימוש בתחבורה ציבורית – המידע על פעילות האוטובוסים, המפורסם על ידי משרד התחבורה באינטרנט ובטלפון, אינו זמין כיום בשפה הערבית. מהמחקר עולה שנשים ערביות מעטות משתמשות באינטרנט כאמצעי לקבלת מידע לגבי מועדי הנסיעות, אולם ייתכן שזה עניין של הביצה והתרנגולת – כל עוד אין מידע בשפה הערבית, נשים מעטות מחפשות מידע באינטרנט. מרבית הנשים הערביות שבדקות את לוח הזמנים, עושות זאת באמצעות משפחה וחברים או באמצעות לוחות הזמנים שבתחנות.

מטרות השימוש ודפוסי השימוש בתחבורה ציבורית – השימוש העיקרי בתחבורה ציבורית בקרב נשים עובדות הוא לשם נסיעה לעבודה. נתון זה עולה בקנה אחד עם הספרות, שמצביעה על הנסיעה לעבודה כ"נסיעה קשיחה", קרי נסיעה המתבצעת לרוב מדי יום (בלומן, 2007). המטרה השנייה בחשיבותה בקרב העובדות המשתמשות בתחבורה ציבורית היא

נסיעה לצורך סידורים. בקרב הנשים שאינן עובדות, דפוסי השימוש שונים. אמנם 22% מהן משתמשות בתחבורה הציבורית לחיפוש עבודה, אולם השימוש העיקרי בתחבורה ציבורית הוא לצורך סידורים, ולאחר מכן לשם ביקור משפחה וחברים. בעלות על רכב – בעלות על רכב יכולה לרמז על הזמינות שלו עבור האישה, דבר שתורם ליכולת הניידות שלה. מהמחקר עולה שזמינות הרכב (רכב אחד, שניים או יותר במשק הבית) של נשים עובדות גבוהה יותר מזו של נשים שאינן עובדות, בכל הקטגוריות שנבדקו. בעקיפין ניתן להסיק, שהניידות המוגברת לרכב פרטי מסייעת לנשים העובדות בהשתתפות בשוק העבודה, אולם אין להתעלם מכך שבעלות על רכב היא גם תוצאה אפשרית של מצב חברתי-כלכלי טוב מלכתחילה. סיבות לאי-השתתפות בשוק העבודה – במסגרת המחקר נשאלו נשים שלא עבדו מעולם, בשאלה פתוחה ובלתי נעזרת, על הסיבות לכך. רבות ציינו את הבית והילדים כסיבה העיקרית. רק שתי נשים אמרו שהסיבה שמנעה מהן למצוא עבודה היא שאין להן רכב פרטי. מכאן עולה שנשים מעטות זיהו באופן בלתי נעזר את התחבורה כחסם למציאת עבודה, ואף אחת מהן לא ציינה שהחסם הוא תחבורה ציבורית.

ההקשר בין שימוש בתחבורה ציבורית ותעסוקה – נערכו ניתוחים סטטיסטיים שונים במטרה למצוא אם יש גורמים משפיעים באופן מובהק על השימוש בתחבורה ציבורית ועל היותן של הנשים עובדות או לא עובדות. הרגרסיות לא הצביעו על נתונים מובהקים. ברגרסיה שבדקה את הסיבות המשפיעות על הכניסה לעבודה על שני משתנים מובהקים: גיל ורמת ההשכלה. ברגרסיה שבדקה את הגורמים המשפיעים על השימוש בתחבורה ציבורית, נמצא גורם אחד מובהק: שנת כניסת התחבורה הציבורית ליישוב.

המלצות

יש כמה חלופות שיכולות לתרום להעלאת שיעור המועסקות הערביות בארץ. חלק מהחלופות כוללות גם תחומים החורגים מהתחבורה הציבורית, העשויים לשפר את רמת הנגישות של נשים למקומות עבודה.

המשך פיתוח מערך התחבורה הציבורית ותיאום בין-משרדי – לצד המשך פיתוח השירות ליישובים בעלי אוכלוסייה ערבית, מומלץ שמשרדי הממשלה שאחראים על תחבורה ציבורית, תעסוקה, מוסדות ציבור, חינוך ותכנון, יתעדכנו אחת לרבעון בישיבה בין-משרדית בשינויים שנערכו או מתוכננים בכל אחד מהאזורים (צפון, מרכז, ירושלים והדרום). שיתוף פעולה בין-משרדי עשוי להביא להתאמה טובה יותר של התחבורה הציבורית לשירותים ומוסדות קיימים מחד גיסא, ולתכנון ארוך טווח הכולל היבטים של שירותי תחבורה ציבורית מאידך גיסא. המלצה זו תקפה גם לכלל היישובים בארץ, אולם ניתן להתחיל את ההפעלה הניסיונית שלה כחלק מתוכנית החומש של הרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה, שכבר כיום מפעילה פורומים המתכנסים אחת לשלושה חודשים במסגרת יישום החלטת ממשלה 1539 – תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים באוכלוסיית המיעוטים.

הנגשת בעלות על רכב פרטי – לעתים רכישת הרכב ואחזקתו אינן אפשריות מבחינה כלכלית למשק הבית. כדי להקל על הרכישה, המדינה יכולה ליזום חשבונות לפיתוח אישי (Individual Development Accounts), שיופנו למשפחות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים שבהן לפחות אחד מאנשי משק הבית עובד, ויסייעו להם בחיסכון לרכישת רכב. החשבון פועל בשיטת התיאום או המצ'ינג (matching), כך שעל החיסכון שהמשפחה מצליחה להפריש, קרן ציבורית או פרטית מפרישה סכום זהה (Blumenberg, 2008). חלופה זו מתאימה בייחוד לאזורים דלילי אוכלוסייה, שם

התחבורה הציבורית פחות יעילה והגידול ברכב הפרטי לא מיתרגם בהכרח לגודש תחבורתי. כמו כן, חלופה זו עומדת לרוב מול קווי אוטובוסים עם ביקושים נמוכים, שאינם מצדיקים את ההוצאה הכלכלית והסביבתית הכרוכה בהפעלתם.

הסעות קהילתיות – משרד התמ"ת יכול להציע סיוע במימון ראשוני או בהלוואה לרכישת רכב למטרות הסעה, ולשלב זאת ככלי לסיוע בהשמה במרכזי התעסוקה, תוך חיבור מקומי בין המסיע/ה (שיכול/ה גם הוא/היא להיות מחפש/ת עבודה) לבין הנשים המעוניינות בהסעה. לשעות "המתות" שבין שתי ההסעות, ניתן לפתח שירות נוסף של משלוחים באותו אזור, שאותם יתאם מרכז התעסוקה והנהג יוציאם לפועל (Weir & McCabe, 2008).

פיתוח – אחת הדרכים להתגבר על אי-ההתאמה המרחבית בין מקומות המגורים למקומות התעסוקה, היא פיתוח מקומות תעסוקה קרובים לאזור המגורים (Korsu & Wenglenski, 2010). פתרון זה אינו פשוט, הוא מצריך תנאי בסיס (כמו קרקע זמינה) ותכנון הכולל שינוי שימושים קיימים בקרקע והשקעה בהקמה. אולם לצד ההשקעה בפיתוח, יכולים להיות לו יתרונות כלכליים וחברתיים רבים בטווח הארוך.

שירות לפי דרישה – שירות זה מאפשר להזמין אוטובוס לתחנה הקרובה לבית הנוסע באמצעות הטלפון. הקריאות מתקבלות במוקד הטלפוני של המפעיל או של הרשות המקומית, והנסיעות מתוכננות בהתאם (Mageean & Nelson, 2008; Weir & McCabe, 2003). בארץ נכנס פתרון זה לשימוש ראשון בסוף שנת 2010, ביישובי המועצה האזורית משגב. כדאי לבחון הפעלה של השירות גם באזורים לא צפופים אחרים, לרבות אזורים בדרום ובצפון שבהם יש אוכלוסייה ערבית גדולה המאופיינת ברמת מינוע נמוכה.

מידע – אחד מעמודי הטווח של הנגישות לשירות הוא המידע על אודות השירות ופעילותו. שירותי המידע של התחבורה הציבורית בישראל, באינטרנט ובטלפון, ניתנים היום בעברית בלבד, אף שהערבית היא שפה רשמית בישראל. מומלץ שהמידע באינטרנט ובטלפון יינתן גם בערבית, לרבות פיתוח מפות ואפליקציות המותאמות לטלפונים מהדור השלישי ומעלה. מומלץ גם לפתח אופני שיווק ייחודיים ליישובים הערבים, שבמסגרתם יופצו לבתי התושבים, אחת לחצי שנה, לוחות זמנים בערבית של התחבורה ביישוב ובאזורו, ותינתן הפניה לשירותי המידע הארציים בטלפון ובאינטרנט.

סקרי תעסוקה וסקרי נסיעות – בשנים האחרונות נפתחו קווי תחבורה רבים בארץ. כאשר מדובר בפתיחת שירות לאשכול גאוגרפי כדוגמת רהט ויישובי ואדי ערה, נערכים תהליכי שיתוף ציבור שמספקים מידע על היעדים ושעות הפעילות. אולם לעתים קרובות, כאשר מדובר בשיפורים ממוקדים יותר של שירות קיים, הקווים נפתחים על סמך ידע של מפעיל התחבורה הציבורית הפועל באזור בהתייעצות עם הרשות המקומית. מומלץ שגם בפתיחת קווים אלו ייערך סקר שיכלול מדגם מייצג של האוכלוסייה, ויבחן מהם יעדי התעסוקה המרכזיים של התושבים ומה מיקומם ושעות פעילותם של השירותים המועדפים (שירותים ציבוריים או אזורים מסחר).

סיכום

אפשר לומר שישנן שלוש אפשרויות להתגבר על אי-ההתאמה המרחבית: לקרב את התעסוקה למגורים, לקרב את המגורים לתעסוקה ולהגביר נגישות תחבורתית בין המגורים לבין התעסוקה. כיום, הגברת הנגישות התחבורתית היא לעתים קרובות האפשרות המועדפת, מכיוון שהיא המהירה והזולה ביותר לביצוע (Blumenberg & Manville, 2004; Korsu & Wenglenski, 2010). אולם רבים מקרב האוכלוסייה הערבית בישראל מעדיפה לעבוד בסמוך למקום המגורים (יעקבי, פז-פוקס ואחרים, 2010). הרצון לעבוד סמוך לבית מאפיין נשים ערביות רבות, בשל מחויבותן לטיפול בבני

המשפחה ובבית (בירומי-קנפדלפת, 2002; בלומן, 2007). משום כך, דומה שפיתוח הפן התחבורתי בלבד לא יספיק, ויש להשקיע גם בפיתוח מקומות עבודה ביישובים הערבים ובסמוך להם, ולהשקיע בהרחבת המסגרות הקיימות של מעונות היום לילדים, בחינוך בכלל ובלימוד השפה העברית בפרט.

מחקר זה ממליץ להשקיע בפיתוח תעסוקה ביישובים הערבים ובסמוך להם על מנת להגביר את הנגישות של נשים למקומות עבודה פוטנציאליים. גידול בשיעורי התעסוקה בקרב נשים ערביות בארץ לא יעמוד על האוטובוס לבדו, ישנם גורמים מבניים נוספים שיש לשפרם על מנת שיותר נשים תוכלנה להשתלב בשוק העבודה ולתרום לצמיחת המשק. חלק מגורמים אלו קשורים לתחבורה, אך לאו דווקא לתחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים, וישנם גם גורמים נוספים כגון הגדלת כמות מעונות היום, רכישת השכלה מתאימה, הקניית כישורי השפה העברית ועוד. על מנת לשנות את המצב הקיים נדרש מאמץ מערכתי הכולל את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, את הרשויות המקומיות הערביות, את העסקים מכל קצוות הקשת וכמובן את הנשים עצמן. מחקר זה מלמד שרבות מהן נכונות לעשות את השינוי ולהשתלב בשוק העבודה בישראל.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org