

שירות התעסוקה

פעולות ביקורת

בשירות התעסוקה, במשרד העבודה והרווחה, במשרד התעשייה והמסחר ובעיריית רהט נבדק הטיפול בבעיות האבטלה של הבדואים בדרום הארץ, ובעיקר ברהט.

האבטלה בקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום הארץ

ריכוז ממצאים

נתוני שירות התעסוקה ברבע השני של 1994 מצביעים על שיעור אבטלה גדול בקרב הבדואים בנגב, בפרט ביישובי הקבע - רהט וכסייפה:

ברהט לא פותחה, במשך שנים רבות, תשתית מתאימה שתמשוך יזמים להקים מפעלים וליצור מקורות תעסוקה מקומיים. כלילתה של רהט באזור עדיפות לאומית א' בצו לעידוד השקעות הון (קביעת אזורים לעניין התוספת לחוק) התשנ"ד-1993, שפורסם בנובמבר 1993, ותחילתן של עבודות להכשרת אזור תעשייה ומלאכה בתחילת 1994, עשויות לתרום לפיתוח מקורות תעסוקה בעתיד; אולם בהעדר פעולה מכוונת לפיתוח מקורות תעסוקה בעבר, מועטים כיום מקורות התעסוקה ברהט, והדבר משתקף בבעיות ההשמה של דורשי העבודה המקומיים.

רהט, שהוגדרה בידי שירות התעסוקה "מוקד אבטלה", לא נכללה ברשימת היישובים שטופלו בידי ועדת המנכ"לים לטיפול במוקדי אבטלה, שפעלה בשנת 1993.

מספר ההזמנות לעובדים המתקבל בלשכת שירות התעסוקה ברהט קטן באופן בולט ממספר ההזמנות המתקבל בלשכות שירות התעסוקה ביישובים סמוכים, שמספר תושביהם כמעט כשל רהט ואשר הוגדרו "מוקדי אבטלה". לכן יש צורך בוויסות הזמנות לעובדים בין לשכות שירות התעסוקה שבאזור. ויסות זה נעשה בהיקף קטן, שאינו משנה משמעותית את הפער הגדול בין מספר הזמנות העבודה העומד לרשות דורשי העבודה ברהט לבין זה העומד לרשות דורשי העבודה ביישובים אחרים.

מאחר שמחשוב שירות התעסוקה עדיין לא הושלם, לא הוקם מאגר אזורי משותף של הזמנות לעובדים. חשיבות הקמתו של מאגר כזה רבה, בעיקר בלשכות שירות התעסוקה דוגמת רהט שמספר ההזמנות לעובדים המתקבל בהן הוא קטן.

בין תחילת יוני 1993 למאי 1994 הופנו לעבודה מלשכת שירות התעסוקה ברהט 226 דורשי עבודה, ממוצע של כ-20 הפניות לחודש בלבד. בדיקת האיושים נעשית לרוב

טלפונית וזמן קצר לאחר ההשמה. אין בידי שירות התעסוקה נתונים על קליטתם של דורשי העבודה במקומות העבודה בטווח הארוך.

שירות התעסוקה כינס את הוועדה לבדיקת כושר עבודה ברהט בתדירות מועטה. כתוצאה מכך, הגיע מספר הממתינים לדיון בוועדה לכ-45% מדורשי העבודה ברהט. רבים מהם חיכו חודשים רבים עד לבירור עניינם.

ברבע השני של 1994 נרשמו בלשכת שירות התעסוקה ברהט 849 דורשי עבודה בממוצע לחודש, מהם 374 מוגבלים בכושר עבודתם. ביוני 1994 התייצבו בפני הוועדה לבדיקת כושר עבודה 405 דורשי עבודה. לגבי 258 דורשי עבודה, שהם 84% מתוך 306 דורשי עבודה שנמצאו ביוני 1994 מוגבלים בכושר עבודתם, נקבע שהם בלתי ניתנים להשמה, והם הופנו למוסד לביטוח לאומי לקביעת זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה. גריעתם ממצבת דורשי העבודה גורמת להורדת שיעור האבטלה הרשומה בלשכת שירות התעסוקה ברהט, אך מעשית היא אינה משפרת את מצב התעסוקה במקום ועלולה לגרום להסוואת בעיית התעסוקה ברהט.

בשנת 1993 למדו במסגרות האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם, המיועדות להכשרת מובטלים, 101 מתושבי רהט. מובטלים בדואים רבים אינם יכולים להשתלב במסגרת הקורסים להכשרה מקצועית, משום שהשכלתם נמוכה מזו הנדרשת בתנאי הקבלה.



בישראל כ-135,000 בדואים, מהם כ-85,000 מתגוררים בנגב והיתר בגליל. מראשית שנות החמישים מתגוררים הבדואים בנגב באזור ששטחו כ-1,500 קמ"ר בבקעת באר שבע. מדינת ישראל פועלת להעברת הבדואים ליישובי קבע שתוכננו להם. בשנים 1966 - 1990 הוקמו שבעה יישובים כאלה. בסוף שנת 1993 התגוררו ביישובי קבע כ-40,000 תושבים. ברהט, היישוב הבדואי הגדול במדינה, התגוררו באותה עת כ-22,000 תושבים. בסוף אותה שנה עדיין התגוררו כ-45,000 בדואים בנגב באתרי מגורים במבנים קלים (אוהלים, פחונים, צריפים וכיו"ב). המדינה לא הכירה באתרי מגורים אלה כיישובים. הם אינם מחוברים לרשתות תשתית (חשמל, מים, ביוב וכבישים) ואין בהם שירותים מוניציפליים וממלכתיים.

המעבר של הבדואים ליישובי הקבע הוא איטי, בעיקר מהסיבות האלה: בעיית הסדר הקרקעות העומדת במוקד יחסי הבדואים עם המדינה; יחסי גומלין בין שבטים וקבוצות שונות; המסורת הבדואית; הסתגלות קשה לעיור; ובעיות תשתית, שירותים ותעסוקה הפוגעות בכוח המשיכה של יישובי הקבע.

בחודשים מאי - יולי 1994 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בבעיות האבטלה של הבדואים בדרום הארץ, ובעיקר ברהט. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של שירות התעסוקה בירושלים, בלשכת שירות התעסוקה ברהט, במשרד העבודה והרווחה, במשרד המסחר והתעשייה ובעיריית רהט (על טיפול שירות התעסוקה בדורשי עבודה, ראה דוח שנתי 43, עמ' 478).

האבטלה בקרב הבדואים בנגב

1. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עורכת סקרי כוח אדם האומדים את כוח העבודה האזרחי על פי מדגם. לכוח העבודה שייכים בני 15 ומעלה אם הם מועסקים, וכן בלתי

מועסקים המחפשים עבודה באופן פעיל. בטבלה שלהלן מובאים נתוני הלמ"ס לשנים 1988 - 1993 על שיעור הבלתי מועסקים (באחוזים):

שיעור הבלתי מועסקים - ממוצע ארצי					
מחוז הדרום	ס"ה	לא יהודים	יהודים	ס"ה	שנה
		8.4	6.2	6.4	1988
	11.4	10.3	8.7	8.9	1989
	11.8	10.7	9.4	9.6	1990
	12.2	10.5	10.6	10.6	1991
	13.8	12.5	11.0	11.2	1992
	12.2	13.6	9.5	10.0	1993

מנתוני הלמ"ס עולה, שבשנות השמונים ועד שנת 1992 עלה שיעור הבלתי מועסקים. בשנת 1993 ירד שיעורם, והוא הוסיף לרדת גם בשנת 1994 (8.2% ברבע הראשון ו-7.8% ברבע השני של השנה). הלמ"ס אינה מפרסמת נתונים על שיעור הבלתי מועסקים בקרב האוכלוסייה הבדואית בכלל ובנגב בפרט. אולם נתוני הלמ"ס שבטבלה מצביעים כי שיעור הבלתי מועסקים באוכלוסייה הלא-יהודית גדול מזה שבאוכלוסייה היהודית¹, וכי הוא גדול מאד גם בקרב כלל האוכלוסייה במחוז הדרום שבו מרוכזים הבדואים בנגב. מכאן ניתן להסיק, כי שיעור הבלתי מועסקים בקרב הבדואים בנגב הוא גדול. מחקר על יישוב הבדואים בנגב, שהוזמן מטעם משרד הבינוי והשיכון² אמד את שיעור האבטלה בקרב הבדואים ביישובי הקבע בשנת 1991 ב-15%.

2. שירות התעסוקה מפרסם דוח חודשי על מגמות והתפתחויות עדכניות בשוק העבודה. בדוח מצוין גם מדד אבטלה חודשי (להלן - אבטלה רשומה), המציג את שיעורם של דורשי העבודה, הנרשמים יותר משישה ימים בחודש בלשכות שירות התעסוקה למבוגרים, מכלל כוח העבודה האזרחי. מדד האבטלה הרשומה אינו כולל בלתי מועסקים שאינם נרשמים בלשכות שירות התעסוקה למבוגרים ומחפשים עבודה באמצעות לשכות עבודה פרטיות, מודעות בעיתונים, קשרים אישיים וכיו"ב, וכן אקדמאיים בלתי מועסקים, הפונים ללשכות שירות התעסוקה לאקדמאים. על פי נתוני הלמ"ס חיפשו עבודות באמצעות שירות התעסוקה בשנת 1992 רק 60.8% מכלל הבלתי מועסקים. לכן מדד האבטלה הרשומה קטן מאומדן הבלתי מועסקים של הלמ"ס.

הממוצע החודשי הארצי של האבטלה הרשומה בשנת 1993 היה 4.4% האזורים שבהם היה שיעור האבטלה הרשומה גדול ביותר היו: הנגב המרכזי, האזור בו יושבים הבדואים בנגב - 8.9% ; הנגב המזרחי - 8.6% ; והנגב המערבי - 8.4%.

שירות התעסוקה מטפל בדורשי עבודה בדואים בנגב באמצעות לשכותיו בבאר שבע, בערד ובדימונה, ובאמצעות לשכת שירות התעסוקה ברהט, שהיא הלשכה היחידה הממוקמת ביישוב בדואי ומשרתת אוכלוסייה בדואית בלבד. כדי לאמוד את שיעור האבטלה הרשומה בקרב

¹ בשנת 1991 היה שיעור הבלתי מועסקים בקרב היהודים גדול במקצת מזה שבקרב לא יהודים. זאת, משום שבשנה זו הצטרפו עולים רבים לכוח העבודה הישראלי בעקבות העלייה שהגיעה לשיאה בשנים 1990 - 1991.

² דוד בן יוסף, "יישוב הבדואים בנגב", משרד הבינוי והשיכון, מכון ירושלים לחקר ישראל, 1993

הבדואים בנגב, ריכוז משרד מבקר המדינה את נתוני שירות התעסוקה לרבע השני של שנת 1994 ב-31 יישובים בדואים (7 יישובי קבע ו-24 יישובים בלתי מוכרים).

מריכוז הנתונים עולה, כי ברבע השני של שנת 1994 היה שיעור האבטלה הרשומה בקרב הבדואים בנגב 8.0%, שהוא גדול משיעור האבטלה הרשומה בערי הפיתוח - 6.6%, ומהשיעור הממוצע של האבטלה הרשומה בארץ - 3.2%. הנתונים הבולטים ביותר הם שיעור האבטלה הרשומה הגדול ביישובי הקבע - 10.1%, והפער הגדול בין שיעור זה לבין שיעור האבטלה הרשומה ביישובים הבלתי מוכרים - 6.0%. פער זה הוא בעיקר תוצאה של ההשתתפות המועטה של נשים ביישובים בלתי מוכרים בכלל דורשי העבודה. שירות התעסוקה מסביר את המספר המועט של דורשי העבודה מהיישובים הבלתי מוכרים גם בריחוקם מלשכות שירות התעסוקה, מהכבישים הראשיים, ומהתחבורה הציבורית, דבר המקשה על תושביהם להתייצב ולהירשם כדורשי עבודה בשירות התעסוקה. מוקדי האבטלה הבולטים ביישובי הקבע היו ברהט - 12.0%; ובכסיפה - 12.8%.

3. רהט, כעיר הראשית של המגזר הבדואי, היא מוקד האבטלה הבולט ביותר במגזר זה. תוצאותיה של האבטלה ברהט מוחרפות בשל מאפייני האוכלוסייה הבדואית והמעבר ליישוב הקבע המתוכנן:

שיעור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הבדואית גבוה מאוד. כ-50% מהאוכלוסייה ברהט הם בגיל 0 - 14, לעומת כ-30% באוכלוסייה כולה. היחס שבין האוכלוסייה הצעירה לאוכלוסייה בגיל העבודה, ושיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הבדואיות בכוח העבודה האזרחי, גורמים למספר תלויים רב במפרנס אחד.

המצב הכלכלי של תושבי רהט הוא קשה: דוח על מוקדי מצוקה, שהוכן במשרד העבודה והרווחה והוגש למנכ"ל המשרד ביולי 1994, סקר 15 רשויות מקומיות. בדוח צוין, כי ההכנסה הממוצעת לנפש בחודש (הכנסה מעבודה ללא קצבאות) ברהט בשנת 1991, היתה 173 ש"ח בלבד. זאת לעומת הכנסה ממוצעת לנפש בשאר מוקדי המצוקה שנעה בין 433 ש"ח ל-857 ש"ח, ממוצע של 901 ש"ח לנפש במגזר היהודי, וממוצע של 328 ש"ח לנפש במגזר הערבי.

המעבר מהיישוב הבלתי מוכר ליישוב הקבע מקשה על ההתמודדות עם המצב הכלכלי הקשה: המחקר על יישוב הבדואים בנגב, שהוזמן מטעם משרד הבינוי והשיכון, מראה, כי בד בבד עם העלייה הניכרת באיכות החיים, כרוך תהליך העיור והמעבר ליישוב הקבע בגידול הצריכה ובשאיפה לרמת חיים גבוהה יותר, עמם מתקשה הבדואי להתמודד.

המעבר ליישוב הקבע הפך את הבדואי לפגיע יותר לאבטלה: במחקר מצוין, כי יישוב הבדואים ביישובי הקבע כרוך בשינוי במבנה התעסוקה, המתבטא במעבר מענפים מסורתיים לעבודה שכירה ולמקורות פרנסה מחוץ ליישוב. אמנם שינוי זה מתחיל כבר ביישוב הבלתי מוכר, שגם בו רוב המפרנסים הצעירים משולבים במשק הכללי, אולם ביישוב הבלתי מוכר עדיין שולטת הכלכלה המסורתית המבוססת על חקלאות ומקנה, והיא משלבת בתוכה גם מקורות הכנסה חיצוניים. שילוב זה מאפשר מיצוי אפשרויות תעסוקה רבות יותר ושיתוף אנשים המתקשים להיקלט בעבודות חיצוניות, בעיקר נשים ומבוגרים, בעבודות במשק המסורתי. המחקר גורס, כי המעבר מהיישוב הבלתי מוכר ליישוב הקבע מערער במידה רבה את הביטחון שהקנה לבדואי המשק המסורתי.

ההכנסה הנמוכה לנפש, שיעור הילודה הגבוה ומספר התלויים הרב בכל מפרנס - המאפיינים את היישוב הבדואי בכללותו; הגידול בצריכה, העלות הגבוהה של החיים בסביבה עירונית וההינתקות מהביטחון התעסוקתי שהקנה המשק המסורתי - המלווים את המעבר ליישובי הקבע - מבליטים את הצורך בנקיטת פעולות להרחבת מעגל המפרנסים ביישובי הקבע הבדואים.

הטיפול באבטלה ברהט

הרחבת תשתית תעסוקתית

פיתוח מקורות תעסוקת ברהט

1. בסיס התעסוקה המקומית ברהט הוא צר וכולל בצד שירותים ציבוריים (חינוך, בריאות ושירותים עירוניים) פעילות מצומצמת של יזמים, המוצאת ביטוייה בעיקר בבתי מלאכה ועסקים קטנים הפועלים בשכונות מגורים. עסקים אלה בצד העיסוק בחקלאות אינם מספקים תשתית תעסוקתית מקומית רחבה. להערכת עיריית רהט ושירות התעסוקה, רק כמה מאות עובדים מוצאים את תעסוקתם ברהט.

גודלו של היישוב משפיע על כניסת שירותים ציבוריים ותפקודיים תעשייתיים מסחריים ואחרים. שירותים בעלי סף כניסה גבוה, שהתפתחותם נשענת על קיום אוכלוסייה רחבה, מתקשים להתפתח ביישובים קטנים. הקמתה והתפתחותה של רהט כיישוב עירוני שבו יותר מ-22,000 תושבים מאפשרות כניסת שירותים אלה ויצירת תשתית רחבה ומגוון רחב של מקורות תעסוקה מקומיים.

במשך שנים רבות לא פותחה ברהט תשתית מתאימה שתמשוך יזמים להקים מפעלים וליצור מקורות תעסוקה מקומיים. תכנית המתאר של רהט מקצה שטחים במזרח העיר המיועדים להקמת אזור תעשייה ומלאכה. בתחילת שנת 1987 אף הונחה אבן פינה להקמתו. למרות זאת, עד תחילת שנת 1994 לא הוחל במקום בביצוע עבודות פיתוח ותשתית. משרד התעשייה והמסחר, הפועל לפיתוח תשתיות לאזורי תעשייה ומלאכה, הקציב רק בשנת 1993 חצי מיליון ש"ח ובשנת 1994 - 2.5 מיליון ש"ח לפיתוח אזורי תעשייה ומלאכה ברהט. רק בשנת 1994 החלו עבודות הפיתוח בשטח של כ-160 דונם. בשלב שני מתוכננות עבודות פיתוח בהיקף של כ-300 דונם נוספים.

2. הממשלה מסייעת למשקיעים במפעלי תעשייה באמצעות מענקים, ערבות מדינה על הלוואות והקלות במסים על פירות ההשקעה, הניתנים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - חוק השקעות הון). על פי חוק השקעות הון הוקם מרכז ההשקעות שבמסגרת משרד התעשייה והמסחר. במרכז ההשקעות פועלת מינהלה, שבין תפקידיה לדון בתכניות ההשקעה המוגשות לה ולאשר אותן. מפעלים שתכניות ההשקעה שלהם אושרו מקבלים סיוע לפי האזור בו הוקמו: ההטבות למפעלים באזור פיתוח גדולות מאלה הניתנות בשאר חלקי הארץ, ואילו ההטבות למפעלים באזור פיתוח א' גדולות מאלה הניתנות באזור פיתוח ב' (פירוט ההטבות השונות הניתנות למפעלים באזורי פיתוח א' ו-ב' ראה ברוח שנתי 42, עמ' 640). עד סוף שנת 1992 סווגה רהט כאזור פיתוח ב'.

עיריית רהט הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי יזמים נמנעו מלהקים מפעלים ברהט בגלל אי-פיתוחו של אזור תעשייה ומלאכה והעדר תשתית מתאימה לקליטת מפעלים, ובגלל סיווגה של רהט כאזור פיתוח ב'. כפועל יוצא לא הוקמו מפעלי תעשייה ומלאכה ברהט עד שנת 1994 בסיוע מרכז ההשקעות.

ביולי 1992 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים שתסווג מחדש ערי פיתוח ואזורי פיתוח. הוועדה קבעה אזורי עדיפות לאומית במקום החלוקה לאזורי פיתוח. הוועדה קיבלה את עמדת משרד התעשייה והמסחר לפיה יש לפתח מרכזי תעשייה אזוריים כאחת הדרכים להגברת התעסוקה, והמליצה כי יינתן סיוע מרבי לפי חוק השקעות הון גם למפעלים במקומות מסוימים הנמצאים באזור עדיפות לאומית ב', וסיוע בשיעור מופחת, הניתן באזור עדיפות לאומית ב'.

למפעלים במקומות מסוימים גם אם אינם נמצאים באזורי עדיפות לאומית. רהט סווגה בידי הוועדה כאזור עדיפות לאומית ב' לעניין ההטבות הניתנות בידי משרדי הממשלה, וכאזור עדיפות לאומית א' לצורך קבלת הטבות על פי חוק השקעות הון. בנובמבר 1993 פורסם צו לעידוד השקעות הון (קביעת אזורים לעניין התוספת לחוק), התשנ"ד-1993. בצו מחולקים אזורי המדינה לאזורי עדיפות לאומית. רהט מקבלת לפי הצו מעמד של אזור עדיפות א'.

כלילתה של רהט באזור עדיפות לאומית א' לצורך קבלת הטבות על פי חוק השקעות הון ותחילתן של העבודות להכשרת אזור תעשייה ומלאכה ברהט בשנת 1994 עשויות לתרום לפיתוח של רהט ולהגדלת מקורות התעסוקה בה בעתיד³.

ועדת המנכ"לים לטיפול במוקדי אבטלה

בעקבות העלייה בשיעור הבלתי מועסקים במשק הישראלי ל-11.2% ב-1992, וקיומם של כסי אבטלה, שבהם עלה שיעור האבטלה באופן ניכר על הממוצע הארצי, מינה שר האוצר, באוקטובר 1992, ועדת מנכ"לים לטיפול במוקדי אבטלה (להלן - הוועדה). ליושב ראש הוועדה מונה מנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, וחבריה היו מנכ"ל משרד התיירות, מנכ"ל שירות התעסוקה, מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל, הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר ונציג משרד הביטחון. בכתב המינוי של הוועדה נקבע כי הוועדה תפעל לאיגום המשאבים התקציביים ומיקוד האמצעים האדמיניסטרטיביים לצורך הרחבת התעסוקה במוקדי אבטלה; להגדרת מאפייני האבטלה בכיסי האבטלה ולהתאמת סל ההטבות והאמצעים הקיימים באופן פרטני לפתרון הבעיה בכיסים אלה; לאיתור כל הפרויקטים והפעולות שבהם מעורבים משרדי הממשלה במוקדי האבטלה ולמפוי צווארי בקבוק בירוקרטיים ותקציביים בפרויקטים אלה. עוד נקבע, כי תינתן עדיפות למוקדי האבטלה בפיתוח מקורות תעסוקה והכשרה מקצועית.

הוועדה ריכזה נתונים על מאפייני אבטלה והפעילות הכלכלית ביישובים שהוגדרו "מוקדי אבטלה", סירה ביישובים ונפגשה עם ראשי רשויות מקומיות, יזמים ומנהלי מפעלים, סיכמה שיש לבצע פעולות להרחבת התעסוקה וביקרה ביקורים חוזרים במוקדי האבטלה כדי לבחון את ביצוע החלטותיה. הוועדה טיפלה בעיקר בתיאום ובהרחבת אזורי תעשייה; בקידום ובהקמתם של מפעלי תעשייה ובהרחבת מפעלים קיימים; בפיתוח מרכזים מסחריים; בקידום פרויקטים בתחום הארכיטקטורה והתיירות; בהרחבת היקף ההכשרה המקצועית. הוועדה סיימה את פעולתה בסוף אוקטובר 1993.

בכתב המינוי של הוועדה נקבע, כי תפקידה לטפל בהגברת התעסוקה במוקדי אבטלה. נקבע כי היא תטפל ביישובים בהם שיעור האבטלה עולה על 10% מכוח העבודה האזרחי ונמנו עשרה יישובים: נצרת עילית, כרמיאל, עכו, אור עקיבא, שדרות, נתיבות, ירוחם, אופקים, דימונה, מצפה רמון. בחירת היישובים נעשתה לפי נתוני שירות התעסוקה על האבטלה הרשומה באוגוסט 1992. בכתב המינוי של הוועדה צוינו מאפייניהם של כסי האבטלה: בדרך כלל אלה ערי פיתוח המרוחקות ממרכז הארץ ושיעורי קליטת העלייה בהן גבוהים ביחס לאוכלוסייה הוותיקה.

רהט, ששיעור האבטלה הרשומה בה באוגוסט 1992 היה 13.1%, נכללה ב-12 מוקדי האבטלה שנמנו בידי שירות התעסוקה בחודש זה, אך לא נכללה ברשימת מוקדי האבטלה שנמסרו לטיפול הוועדה. אי-כלילתה של רהט ברשימת מוקדי האבטלה בולטת על רקע העובדה שבמוקדי האבטלה שטופלו בידי הוועדה היו אזורי תעשייה ומלאכה והוקמו בהם בעבר מפעלים בסיוע מרכז השקעות שבמשרד התעשייה והמסחר, ואילו ברהט לא היה כאמור אזור תעשייה ומלאכה.

³ במאי 1994 אישר מרכז ההשקעות תכנית להקמת מבני תעשייה להשכרה ברהט.

בתשובתו, מפרברואר 1995, הודיע שר האוצר למבקר המדינה כי:

1. " ... בכתב המינוי נקבעו 10 יישובים ששיעור המובטלים בהם עלה על 10% מכוח העבודה האזרחי ואשר שיעור קליטת העלייה בהם גבוה ביחס לאוכלוסייה (היישוב רהט לא נכלל בקריטריון של שיעורי קליטת עלייה גבוהים ביחס לאוכלוסייה הוותיקה).

2. כאשר הועלתה הצעה להוסיף עוד 2 - 3 יישובים נתברר שאין מקור תקציבי לתכנית. זו הסיבה שהיישוב רהט לא נכלל בבדיקה."

הטיפול בדורשי עבודה

הפרופיל התעסוקתי של דורשי עבודה ברהט

נתוני שירות התעסוקה לרבע השני של 1994 מראים כי בלשכת שירות התעסוקה ברהט התייצבו 849 דורשי עבודה בממוצע לחודש. מספר דורשי העבודה שהתייצבו מעל לשישה ימים בחודש, והוגדרו בידי שירות התעסוקה כמובטלים, היה 787 בממוצע לחודש. 67.7% מדורשי העבודה ברהט היו בגיל 35 ומטה. לעומת 53.1% ב-10 ערי פיתוח דרומיות ו-48.7% בממוצע ארצי. רק 3.5% מדורשי העבודה ברהט היו בגיל 55 ומעלה, לעומת 7.8% בערי הפיתוח הדרומיות ו-9.9% בממוצע ארצי.

הוועדה הצביעה על כמה מאפיינים של כוח אדם מובטל במוקדי האבטלה שבהם טיפלה, המקשים על השמתו בעבודה והכשרתו המקצועית:

(א) מעל ל-80% מדורשי העבודה היו עובדים בלתי מקצועיים, וכ-50% היו בעלי השכלה יסודית ומטה. קיים מתאם חיובי בין העדר הכשרה מקצועית לבין רמת השכלה פורמלית נמוכה.

(ב) מעל 50% מדורשי העבודה היו נשים וקיים קושי לשבצן במקומות עבודה בגלל הזמנות עבודה מועטות לנשים.

(ג) כ-10% - 20% מדורשי העבודה היו מוגבלים מבחינה גופנית או מבוגרים מעל גיל 45 - 50; אלה הם גרעין קשה וקבוע בכל יישוב, וקשה למצוא עבורם מקומות עבודה.

ניתוח מאפייניהם של דורשי העבודה שהתייצבו בלשכת שירות התעסוקה ברהט ברבע השני של 1994 מראה, כי מאפייני כוח העבודה המובטל במוקדי האבטלה שבהם טיפלה הוועדה, בולטים ברהט ביתר שאת:

(א) 96.2% מכל דורשי העבודה ברהט הם בלתי מקצועיים, לעומת 76.3% בממוצע ארצי ו-83.6% בערי הפיתוח הדרומיות. פער בולט יותר קיים ברמת ההשכלה; רוב דורשי העבודה ברהט הם בעלי השכלה יסודית בלבד - 76.2%, לעומת 53.1% בערי הפיתוח הדרומיות ו-48.7% בממוצע ארצי.

(ב) 53% מדורשי העבודה המתייצבים בלשכת שירות התעסוקה ברהט הם נשים, לעומת 56% בממוצע ארצי. מציאת פתרון תעסוקתי מתאים לנשים תושבות רהט בעייתית יותר מאשר במוקדי האבטלה האחרים, משום שהמסורת הבדואית מקשה על האשה לעבוד מחוץ לתחום היישוב שבו היא מתגוררת. להצטרפותן של הנשים לכוח העבודה ברהט ערך מיוחד הנובע מהצורך להרחיב את מעגל המפרנסים הצר בקרב הבדואים.

(ג) שיעורם של דורשי העבודה המוגבלים ככושר עבודתם מכלל דורשי העבודה ברהט גדול באופן ניכר לעומת מקומות אחרים. סיכויי השמתם של דורשי עבודה אלה קטנים מאד בייחוד במוקדי אבטלה. השיעור הגדול של דורשי עבודה מוגבלים מקרב דורשי העבודה ברהט משקף גם מוטיבציה נמוכה לצאת לעבודה, ונכונות להסתפק בקבלת דמי הבטחת הכנסה בלבד.

השמת דורשי עבודה

1. בהעדר תשתית תעסוקתית התואמת עיר בת יותר מ-22,000 תושבים, הרוב המכריע של ההזמנות לעובדים המתקבלות בלשכת שירות התעסוקה ברהט מציעות עבודה לדורשיה מחוץ לעיר. בשנה שבין תחילת יוני 1993 לסוף מאי 1994 הוזמנו בלשכת שירות התעסוקה שבעה עובדים בלבד לעבודה בעיר עצמה.

יוממות היא תופעה שכיחה, המאפיינת את רוב היישובים בישראל ולא דווקא את מוקדי האבטלה. אולם ברהט הביקוש המקומי לדורשי עבודה הוא קטן לעומת שאר מוקדי האבטלה שבסביבתה, ורישומו על השמת דורשי עבודה ניכר בייחוד בשל הפרופיל התעסוקתי הנמוך שלהם: בעיקר אמורים הדברים לגבי השמת נשים שבעטיים של אילוצים תרבותיים המקשים עליהן לצאת לעבודה מחוץ ליישובן, הופכת השמתן לנדירה. נפגעת גם השמת מוגבלים בכושר עבודתם שהמוביליות שלהם פחותה משל דורשי עבודה אחרים.

2. בהעדר ביקוש מקומי לעובדים תלויה השמת דורשי העבודה ברהט במספר הזמנות עבודה המתקבלות ממעסיקים מבאר שבע ומיישובי הסביבה האחרים: מנתוני שירות התעסוקה עולה, כי בשנה שבין תחילת יוני 1993 לסוף מאי 1994 הוזמנו מלשכת שירות התעסוקה ברהט 155 עובדים בלבד לעבודה ביישובים באזור באר שבע (13 הזמנות לעובדים בממוצע לחודש לעומת 758 דורשי עבודה בממוצע לחודש). מספר זה קטן באופן ניכר ממספר ההזמנות לעובדים שהתקבלו בתקופה האמורה בלשכות שבמוקדי אבטלה אחרים בסביבה; אופקים - 1,333 (111 הזמנות לעובדים בממוצע לחודש לעומת 1,023 דורשי עבודה בממוצע לחודש); נתיבות - 1,541 (128 הזמנות לעובדים בממוצע לחודש לעומת 566 דורשי עבודה בממוצע לחודש); שדרות - 2,006 (167 הזמנות לעובדים בממוצע לחודש לעומת 830 דורשי עבודה בממוצע לחודש). מצב זה מחייב את שירות התעסוקה לדאוג לוויסות הזמנות עבודה אזורי, שיציג בפני דורשי העבודה ברהט הצעות עבודה רבות יותר וישפר את סיכויי השמתם.

ויסות הזמנות אזורי נעשה בידי שירות התעסוקה באמצעות העברת הזמנות לעובדים שהתקבלו בלשכות שירות התעסוקה שבאזור ללשכות שמספר ההזמנות לעובדים המתקבל בהן קטן. מספר ההזמנות לעובדים שהועברו ללשכת שירות התעסוקה ברהט מלשכות אחרות לא שינה שינוי של ממש את הפער הגדול בין מספר ההזמנות לעובדים המוצע לדורשי העבודה ברהט לבין מספר ההזמנות לעובדים המוצע לדורשי עבודה בלשכות שירות התעסוקה האחרות שבאזור.

מחשוב שירות התעסוקה היה אמור לפתוח בפני דורשי העבודה בלשכות שירות התעסוקה מאגר אזורי משותף של הזמנות עבודה. חשיבות הקמתו של מאגר כזה רבה, בעיקר בלשכות שמספר ההזמנות לעובדים המתקבל בהן הוא קטן. באזור הנגב המרכזי, רק לשכת שירות התעסוקה בבאר שבע ממוחשבת. יתר הלשכות, לרבות הלשכה ברהט, אינן ממוחשבות. כתוצאה מכך עדיין לא מופעל מאגר הזמנות אזורי שהיה יכול לסייע לדורשי עבודה במוקדי אבטלה באזור, ובפרט לאלה מרהט בה מתקבל מספר קטן במיוחד של הזמנות לעובדים.

בתשובתו מנובמבר 1994 הודיע שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה, כי מחשובן של לשכות שירות התעסוקה באזור הנגב, ובכלל זה ברהט, כבר מתוכנן לשנת העבודה הנוכחית, וכי הפעלתו תיעל את ויסות ההזמנות לעובדים בכל האזור.

בתקופה שבין תחילת יוני 1993 למאי 1994 הופנו לעבודה, על פי נתוני שירות התעסוקה, 226 דורשי עבודה מלשכות שירות התעסוקה ברהט, ממוצע של כ-20 הפניות לחודש בלבד. בדיקת איוש המשרות המוצעות נעשתה בדרך כלל טלפונית, זמן קצר לאחר ההשמה. בידי שירות התעסוקה אין נתונים על קליטתם של דורשי עבודה במקומות העבודה בטווח ארוך.

3. נוהלי שירות התעסוקה לטיפול במוגבלים ככושר עבודתם, מאפריל 1993, קובעים, כי דורש עבודה הטוען למוגבלות בריאותית יתבקש להגיש מסמך רפואי ממוסד רפואי מוכר המלמד על מצבו הבריאותי, או למלא פרטים רפואיים בטופס שירות התעסוקה, ויועמד בפני ועדה לבדיקת כושר עבודה שתקבע את מידת כושרו לעבודה. עד לקביעת כושרו ייחשב לדורש עבודה רגיל לכל עניין ודבר, אך פקיד ההשמה יתחשב בהפניה לעבודה בטענות להגבלה של דורש העבודה. פקיד ההשמה יזמן את הוועדה לבדיקת כושר עבודה לאחר שירכז לפחות 15 מועמדים. הוועדה רשאית לקבוע שדורשי עבודה הטוענים למוגבלות רפואית הם: בריאים וניתנים להשמה; מוגבלים זמנית (לשישה חודשים) ככושר עבודתם; בלתי ניתנים להשמה, ישוחררו מחובת ההתייצבות בשירות התעסוקה לתקופה שלא תעלה על שנה אחת ויופנו למוסד לביטוח לאומי לבירור מעמדם וזכויותיהם לקבלת גמלת הבטחת הכנסה. ברבע השני של 1994 היו רשומים במדור מוגבלים ברהט 374 דורשי עבודה בממוצע לחודש, מתוך 849 דורשי עבודה בממוצע לחודש.

שירות התעסוקה כינס בתדירות מועטה מאד את הוועדה לבדיקת כושר עבודה ברהט. לכן לא היה אפשר לדון בעניינם של מוגבלים זמניים ושל בלתי ניתנים להשמה שהתקופה שנקצבה להם תמה, ולהחזירם במידת הצורך למעמד של דורשי עבודה שאינם מוגבלים. דורשי עבודה אלה, שרבים מהם המתניו חודשים רבים לבירור עניינם, נותרו רשומים בלשכת שירות התעסוקה ברהט כמוגבלים ככושר עבודתם. בנוסף לאלה, דורשי עבודה שטענו למוגבלות בריאותית וחיכו לבדיקת הוועדה, אמנם לא נרשמו כמוגבלים, אך פקידי ההשמה התחשבו בעת הצגת הצעות עבודה בפניהם בטענותיהם למוגבלות בהתאם לנוהלי שירות התעסוקה. כתוצאה מכך קטן מספר דורשי העבודה שלשכת שירות התעסוקה ברהט יכלה להציע להם כל עבודה.

לאחר ביקור שרת העבודה והרווחה במאי 1994 בלשכת שירות התעסוקה ברהט, כונסה במקום ועדה לבדיקת כושר עבודה. בשבוע שמיום 14.6.94 נבדקו בידי הוועדה 405 דורשי עבודה, מהם 99 נמצאו בריאים וכשרים לכל עבודה. מבין 306 הנותרים 48 (16%) סווגו כמוגבלים ככושר עבודתם; 258 (84%) נקבעו כבלתי ניתנים להשמה, שוחררו מחובת התייצבות בלשכות שירות התעסוקה, והופנו למוסד לביטוח לאומי לקביעת זכאותם לקבלת דמי הבטחת הכנסה.

ההחלטה שדורש עבודה אינו ניתן להשמה נקבעת, בדרך כלל, לא רק על סמך מצבו הבריאותי, אלא על סמך קביעת הוועדה לקביעת כושר עבודה שסיכויי השמתו בעבודה קלושים. אלה משתנים בהתאם למצב בשוק העבודה. סיווגם של 258 דורשי עבודה, 84% מכלל דורשי עבודה שהוועדה מצאה שכושר עבודתם מוגבל, כבלתי ניתנים להשמה, גורמת להורדת שיעור האבטלה הרשומה ברהט, אך היא אינה משפרת את מצב התעסוקה במקום.

שירות התעסוקה הודיע למשרד מבקר המדינה, בתשובתו מנובמבר 1994, כי מצב התעסוקה הקשה במגזר הבדואי, וברהט בפרט, מקשה את השמתם בעבודה של אנשים בעלי מוגבלות רפואית. לדעת שירות התעסוקה אין טעם לחייב אנשים אלה להתייצב בלשכת שירות התעסוקה, מאחר שסיכויי השמתם אפסיים. אמנם סיווגם כבלתי ניתנים להשמה אינו תורם לשיפור מצב

התעסוקה, אך יש בו כדי לסייע להתמקדות הטיפול במובטלים שסיכויי השמתם סבירים יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה קיימת סכנה שסיווג בהיקף כה גדול של דורשי עבודה, המוגבלים בכושר עבודתם, כבלתי ניתנים להשמה, וגריעתם ממצבת דורשי העבודה, עלולים לגרום להצגת שיעורי אבטלה רשומה קטנים ולהסוואת בעיית התעסוקה ברהט ולהתעלמות מקיומה. השיעור הגדול של המוגבלים בכושר עבודתם ברהט מחייב טיפול מיוחד באוכלוסייה זו, הכולל יצירת תנאים להנעה לעבודה.

הכשרה מקצועית

הוועדה ציינה, כי ניתוח מאפייני כוח האדם המובטל במוקדי האבטלה מחייב הכשרה מקצועית ופעולה להעלאת רמת ההשכלה של המובטלים בעלי השכלה נמוכה, כדי לאפשר כניסתם לקורסים להכשרה מקצועית. הכשרה מקצועית של מובטלים נעשית באמצעות האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם (להלן - האגף) שבמשרד העבודה והרווחה.

מנתוני האגף על מספר הלומדים במסגרותיו בשנת 1993 ומנתוני שירות התעסוקה על מספר דורשי עבודה בממוצע לחודש באותה שנה עולה, כי מספר תושבי רהט שלמדו במסגרות ההכשרה המקצועית המיועדות להכשרת מובטלים היה קטן ממספר הלומדים ממוקדי האבטלה האחרים שבסביבה: ברהט - 101 לומדים (696 דורשי עבודה בממוצע לחודש); באופקים - 451 לומדים (1,038 דורשי עבודה בממוצע לחודש); בשדרות - 755 לומדים (820 דורשי עבודה בממוצע לחודש); ובנתיבות - 301 לומדים (632 דורשי עבודה בממוצע לחודש).

מובטלים בדואים רבים אינם יכולים להשתלב במסגרת הקורסים להכשרה מקצועית שעורך האגף, משום שהשכלתם נמוכה מההשכלה הנדרשת להתקבל לקורסים אלה. למרות זאת, רק שני דורשי עבודה בדואים למדו במסגרת מכינות, שתפקידן להכשיר לומדים לקראת קורסים להכשרה מקצועית.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים מצביעים על כך שמסגרות ההכשרה המקצועית אינן מתאימות לצורכי ההכשרה המקצועית של דורשי העבודה הבדואים הרשומים בלשכות שירות התעסוקה. לנוכח עובדה זו על האגף לבדוק את הצורך בפיתוח מסלול הכשרה מקצועית מיוחד, שיתאים ליכולתו ולצרכיו של דורש העבודה הבדואי ויתרום לשיפור סיכויי קליטתו בשוק העבודה.

בתשובתו מתחילת נובמבר 1994 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי החל, בנובמבר 1994, בתכנית ייחודית לטיפול במוקדי אבטלה ב-15 יישובים ובהם רהט. התכנית כוללת טיפול רווחתי, הכשרתי ותעסוקתי בדורשי העבודה. במסגרת התכנית ייערכו כנסי מיון וסדנאות שמטרתם לעודד השלמת השכלה והכשרה ופתרון בעיות רווחה. רק לאחר מכן יפנו דורשי עבודה להכשרה מקצועית. במסגרת ההכשרות תינתן עדיפות לחסרי השכלה במטרה להעלות את השכלתם לרמה הדרושה כדי לאפשר הכשרה והתמחות מתאימות יותר לצורכי האזור.



רהט מאופיינת בשיעור גדול של דורשי עבודה בלתי מקצועיים ובעלי השכלה נמוכה, של מוגבלים בכושר עבודתם, של נשים המתקשות לעבוד מחוץ ליישוב, וכן בהעדר ביקוש מקומי לדורשי עבודה ובהיצע דל של הזמנות המתקבלות בלשכת שירות התעסוקה

המקומית. כל אלה מקשים על השמת דורשי העבודה. כתוצאה מכך עסקה לשכת שירות התעסוקה ברישומם של מחוסרי עבודה לקבלת דמי אבטלה או דמי הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי יותר מאשר בהשמתם בעבודה.

ההכנסה הנמוכה לנפש, שיעור הילודה הגבוה ומספר התלויים הרב בכל מפרנס, הגידול בצריכה וביוקר המחיה כתוצאה מהמעבר מהיישובים הבלתי מוכרים לרהט והמדיניות המכוונת להעברת הבדואים מהיישובים הבלתי מוכרים ליישובי הקבע - כל אלה מחייבים עידוד פיתוח מקורות תעסוקה ברהט, התמודדות עם בעיות ההשמה המיוחדות למקום, ופעולות להרחבת מעגל המועסקים:

במשך שנים רבות לא פותחה ברהט תשתית מתאימה למשוך יזמים כלכליים להקים מפעלים וליצור מקורות תעסוקה מקומיים. ברהט לא הוקם אזור תעשייה ומלאכה, בדומה לאלה שהוקמו במוקדי אבטלה אחרים בסביבה. כתוצאה מכך, אין כיום ברהט מקורות תעסוקה רבים, והדבר משתקף בבעיות ההשמה של דורשי העבודה המקומיים. כלילתה של רהט באזור עדיפות לאומית א', לצורך קבלת הטבות על פי חוק השקעות הון בשנת 1993, ותחילתן של עבודות להכשרת אזור תעשייה ומלאכה ברהט בשנת 1994, עשויות לתרום לפיתוחה של רהט וליצירת מקורות תעסוקה בה בעתיד.

מערך ההשמה וההכשרה המקצועית של שרות התעסוקה ומשרד העבודה והרווחה לא עשה די להכשרתם ולהשמתם של דורשי העבודה ברהט: ויסות ההזמנות לעובדים בין לשכות שירות התעסוקה לא שינה משמעותית את הפער הגדול בין מספר ההזמנות לעובדים מרהט לבין מספר ההזמנות לעובדים ממוקדי אבטלה אחרים בסביבה. מסגרות ההכשרה המקצועית אינן מתאימות ליכולתו ולצרכיו של דורש העבודה הבדואי. בסוף שנת 1994 החל משרד העבודה והרווחה בהפעלת תכנית ייחודית לטיפול במוקדי אבטלה ב-15 יישובים ובהם רהט.