

תעסוקת נשים ערביות בשירותי הרווחה הציבוריים

אפיק מסתמן לפתרון

עמית לזרוס, מיכאל שלו

מבוא

לשירותי הרווחה הציבוריים מעמד מיוחד כמעסיק הדומיננטי של נשים ערביות – בהשוואה לכל שאר קבוצות האוכלוסייה וכערוץ המרכזי לכניסתן הגוברת לשוק העבודה. דפוס זה אופייני במידה מסוימת לנשים עובדות בכלל. ממחקרים שנערכו במדינות OECD עולה כי תעסוקות בשירותי הרווחה הציבוריים ממלאות תפקיד מכריע בהנעת ההשתתפות הגוברת של נשים בכוח העבודה (Esping-Andersen, 1990; Daly, 2000), וישראל איננה חריגה מכלל זה. לפני יותר מעשור ציין מרכז אדווה כי שירותי הרווחה הציבוריים הפכו ל"מעוז המרכזי של הנשים בכוח העבודה בישראל" (Adva Center, 2001: 53).

ואף על פי כן **מחקרים קודמים התעלמו בדרך כלל מהתפקיד יוצא הדופן שממלאים שירותי הרווחה הציבוריים בהעסקת נשים ערביות**.¹ ההערכה היא שיותר מ-40% מהנשים הערביות העובדות מועסקות במקצועות ההוראה והטיפול (כמעט פי שניים מהשיעור בקרב נשים יהודיות). כמו כן, רוב הנשים הערביות העובדות מועסקות במגזר הציבורי, שבו ממוצע הכנסותיהן (הן שכן שעתית והן שכר חודשי) קרוב יותר במובהק לממוצע הכנסותיהן של נשים יהודיות, בהשוואה למגזר העסקי (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012); ורוב התחומים ששנים ערביות מצאו בהם תעסוקה בפועל הם חלק משירותי מדינת הרווחה, בכלל זה חינוך בגיל הרך, בתי ספר, מערכת הבריאות ושירותים חברתיים לבעלי מוגבלויות ומעוטי יכולת (ישיב וקסיר, 2012). **למעשה, על פי נתונים שחושבו לצורך מחקר זה, ההערכה היא שכ-61% מהנשים העובדות במגזר הערבי וכ-12% מהגברים במגזר מועסקים בתחום שירותי הרווחה הציבוריים**. ואולם הדיון התוסס המתנהל בשאלה כיצד להגדיל את השתתפותן של נשים ערביות בכוח העבודה מתעלם באופן בולט מתפקידם של שירותי הרווחה הציבוריים כמעסיק של נשים ערביות, אף שממצא זה, כפי שנראה להלן, הוא הזדמנות יקרה מפז להוציא מתוק מעז.

באוגוסט 2012, לקראת יום האישה הבינלאומי, פרסם משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה דוח מיוחד שכותרתו: "דיוקן האישה הערבייה העובדת [בישראל]" (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012). אחת הבעיות העיקריות שהוצגו בדוח זה היא שיעור ההשתתפות של נשים ערביות ישראליות בכוח העבודה, הנמוך ב-50% מהשיעור בקרב נשים יהודיות. ולפיכך העלאת שיעור השתתפות זה נתפסת היום יעד חשוב ומרכזי הן על ידי גופים מוסדיים כגון בנק ישראל

* עמית לזרוס הוא עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, בעל תואר ראשון בפסיכולוגיה, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה ותואר שני בסוציולוגיה. פרופ' מיכאל שלו הוא פרופסור למדע המדינה ולסוציולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. המאמר נכתב במסגרת תכנית המחקר "יחסי יהודים-ערבים" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, בראשות ד"ר נביל חטאב וד"ר סאמי מיעארי.

¹ מחקרים חשובים – של לוי-אפשטיין וסמיונוב (Lewin-Epstein and Semyonov, 1994), של מרכז אדווה (Adva Center, 2001) ושל יונאי וקראוס (Yonay and Kraus, 2001) – שופכים אור על ההיקף ועל התנאים של תעסוקת נשים ערביות בשירותי הרווחה הציבוריים, אבל מוקד מחקרים אלה היה שונה – תעסוקת נשים או המיעוט הערבי. שלא כמו מחקר זה, דוח מרכז אדווה, שהתבסס על השוואת מפקדי האוכלוסין בשנים 1972-1995 (Adva Center, 2001, לוח 15), לא זיהה שיעור חריג גבוה או גדל של תעסוקת נשים ערביות בשירותים הציבוריים בהשוואה לנשים מקבוצות אחרות.

(ישיב וקסיר, 2012) והתמ"ת (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012) והן על ידי גופי מחקר ביקורתיים יותר (מיעארי, 2012; Zu'bi, 2009).

המלצות המדיניות המקובלות היום בניסיון להרחיב את השתתפותן של נשים ערביות בכוח העבודה מתייחסות להרחבת ההכשרה וההדרכה המקצועית, עזרה לנשים ערביות במציאת פתרונות לטיפול בילדים, שיפור דרכי התעבורה ועידודן לרכוש השכלה ולנקוט גישות "מודרניות" יותר במתח שבין משפחה-תעסוקה (ישיב וקסיר, 2012). גם בדוחות חוץ-מוסדיים צוינו רבים מהמכשולים מצד ההיצע שהזכרנו זה עתה, אך נטען גם כי "גזענות המדינה ומדיניות האפליה של המדינה נגד אזרחים פלסטינים מציבות קשיים אמיתיים לפני כניסתן של אימהות פלסטיניות לשוק העבודה". לאישוש טענה זו צוין כי מעט מאוד נשים ערביות מוצאות עבודה במשרדי השלטון המרכזי (Zu'bi, 2009).

מתן פתרון למכשולים אלה מצד ההיצע עשוי לתרום רבות להעלאת שיעור השתתפותן של נשים ערביות ישראליות בשוק העבודה (מיעארי, 2012). ואולם מחקר זה מבקש להציע אפיק נוסף להעלאת שיעור תעסוקתן – הרחבת אפשרויות התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים. ואם לא די בכך, אנו מבקשים להציע כי הרחבת אפשרויות תעסוקה אלו עשויה לשמש לא רק תכלית אלא גם אמצעי לקידום ולשיפור שתי סוגיות חשובות נוספות. הראשונה שבהן היא השירותים הציבוריים המוצעים על ידי המדינה לאוכלוסייה הערבית. אף ששירותי הרווחה הציבוריים בתחומי החינוך והבריאות ובתחומים שוליים יותר (מבחינה תעסוקתית) משרתים גם את האוכלוסייה הערבית, דוחות שונים מציגים תמונה של קיפוח ואי-שוויון מתמשך בכל הנוגע לאיכות ולנגישות של שירותי הרווחה הציבוריים המסופקים לאוכלוסייה הערבית הישראלית בכלל (פרידמן ושלו, 2010), ובתחום הבריאות בפרט (חטאב וקגיה, 2011).

הסוגיה השנייה שתקבל מענה כתוצר לוואי של הרחבת שירותי הרווחה הציבוריים לאוכלוסייה הערבית, לכל הפחות מענה חלקי, היא אי-השוויון בהכנסות בין האוכלוסייה היהודית לערבית. מחקרים רבים – במגוון תחומים כגון סוציולוגיה, כלכלה, מדע המדינה, חינוך ואפידמיולוגיה – מצביעים על התחלואות והמצוקות החברתיות, הפסיכולוגיות והפיזיולוגיות, הנוצרות עקב אי-שוויון חלוקתי-כלכלי בין פרטים, משקי בית וקבוצות אוכלוסייה (Coleman, 1988; Wilkinson, 2005; Hudson, 1997). בבסיס מחקרים אלה עומד הרעיון שאי-שוויון פוגע בסולידריות החברתית, בשייכות ובהזדהות, בביטחון האישי ובמסוגלות ומוליד תחושות של "תבוסתנות חברתית" ו"חוסר יחסי" (Pederson, 2004). בהקשר הישראלי אי-השוויון בהכנסות הולך וגדל, ופערי השכר בין ערביי ישראל לרוב היהודי נותרים בעינם על אף צמצום הפער היחסי בהישגים ההשכלתיים (Haberfeld and Cohen, 2007).

כדי לקשור סוגיות אלה יחד נבקש להראות כי ישנו קשר הדוק בין העלייה בשיעור השתתפותן של נשים ערביות בשוק העבודה (פי 2.5 בשלושה עשורים) לבין העלייה המתמדת בשיעור הנשים הערביות העובדות בשירותי הרווחה הציבוריים של מדינת הרווחה. כמו כן נראה שישנן ערביות המועסקות במגזר זה נהנות משוויון יחסי בהכנסות בהשוואה לנשים יהודיות המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים, כמו גם משכר גבוה יותר מנשים ערביות המועסקות מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים.

נתונים והגדרות

הניתוחים האמפיריים במחקר זה נעשו בידי המחברים על בסיס מסדי נתונים מתוך שתי סדרות סקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – סקרי כוח אדם וסקרי הכנסות – המתפרשים על פני תקופה של יותר משני עשורים. סקרי כוח האדם הם סקרים רבעוניים רחבי היקף של משקי בית עם מדגם פנלים מתגלגל. היקפם גדל ברבות השנים, והיום הם דוגמים בשנה יותר מ-100,000 בני אדם, שיותר מרבע מהם (26,623) נכללו בניתוח המתואר בלוח 1 להלן; מדגם סקר ההכנסות הוא היום תת-קבוצה של כשליש מכלל המדגם של סקר כוח האדם.

הניתוחים המוצגים כאן הם מן השנים 1982 (סקרי כוח אדם) ו-2002 (סקרי הכנסות), ועד לשנת 2010. בתקופה זו חלו בשני הסקרים שינויים מתודולוגיים רבים, גדולים וקטנים. בנקודות שונות על רצף הזמן שונו השאלות שנשאלו, סיווגי ענפי הכלכלה ומשלחי היד ועוד פרטים שוליים יותר. המדגם של סקרי כוח האדם גדל בהדרגה עם השנים, והשינויים החשובים ביותר שחלו בו הם בכיסוי האזרחים הערבים, שגדל במיוחד בשנות התשעים של המאה הקודמת. הגודל האפקטיבי של סקר ההכנסות ביחס לסקרי כוח האדם היה בסביבות 20% עד 1998, ואז הוכפל. מגבלות המדגם משפיעות במיוחד על המגזר הערבי באוכלוסייה, ובשנים שניתחנו מקיפים סקרי ההכנסות כ-800 משקי בית ערביים. לפיכך ייתכן שהמגמות בקרב האזרחים הערבים מושפעות משינויי דגימה, בעיקר בניתוחים המבוססים על סקרי הכנסות.

כל הניתוחים כוללים רק עובדים ב"גיל העבודה המיטבי" (25–54) או, במקרים מסוימים שצינו בהערה, קבוצת גיל קטנה יותר (30–44). הם אינם כוללים חברי קואופרטיבים או קיבוצים, עובדים בעסקים משפחתיים שאינם מקבלים שכר, וגם לא תושבי מזרח ירושלים ואוכלוסייה החושה במוסדות. לא נכללו במחקר גם עצמאים, הואיל ושירותי הרווחה הציבוריים מורכבים כמעט אך ורק משכירים מקבלי משכורת, ומכל מקום בשנים הראשונות סקרי ההכנסה לא דגמו עצמאים. המונה של החלק של שירותי הרווחה הציבוריים בכוח העבודה מחושב על ידי סכימת מספר השכירים בענפי הבריאות, החינוך והרווחה, פרט לענפים כלכליים מסוימים שידוע שהם מורכבים בעיקר מעובדים במגזר הפרטי. לצערנו, הנתונים אינם מאפשרים לדעת אם אדם כלשהו המועסק בענפי הכלכלה שהוגדרו שירות ציבורי אכן מועסק על ידי המדינה, ואם כן – אם מדובר בהעסקה ישירה או עקיפה באמצעות מיקור חוץ מסוגים שונים. עם זאת, נציג אינדיקציה להשפעות האפשריות של מגמות ההפרטה על ידי ניתוח השינויים שחלו לאורך זמן בהכנסותיהם של שכירי שירותי הרווחה הציבוריים יחסית לכוח העבודה בכלל.²

רגע לפני שאנו צוללים לניתוח הנתונים חשוב לדעת כי מחקר מהסוג שנעשה כאן מתבסס על היסקים מיודעים תאורטית על פי ראיות קורלטיביות. איננו יכולים לבחון ישירות את התנהגות שירותי הרווחה הציבוריים כמעסיק או את הצעות העבודה הזמינות מחוץ לשירותי הרווחה

² בעזרת הנתונים מסקרי כוח האדם השווינו בין התוצאות המתקבלות בשימוש בקוד של 3 ספרות לסיווג בעזרת קוד של 2 ספרות, המשמשים אותנו בסקרי ההכנסות (80, 85 ו-86). ההשוואה מלמדת כי הסיווג השני מגדיל את נפח שירותי הרווחה הציבוריים בכמעט 2%. מקור נוסף לחוסר האמינות הוא המעבר מ-SIC 1972 ל-SIC 1993 (השיטה שאומצה ב-1995 בסקרי כוח אדם וב-1996 בסקרי ההכנסות). למרבה המזל, בענפים הנכללים בשירותי הרווחה הציבוריים לא חלו שינויים דרמטיים, אם כי, כפי שצוין, ייתכן שהם תרמו לעלייה החדה בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים שנרשמה בסקר כוח האדם של 1995.

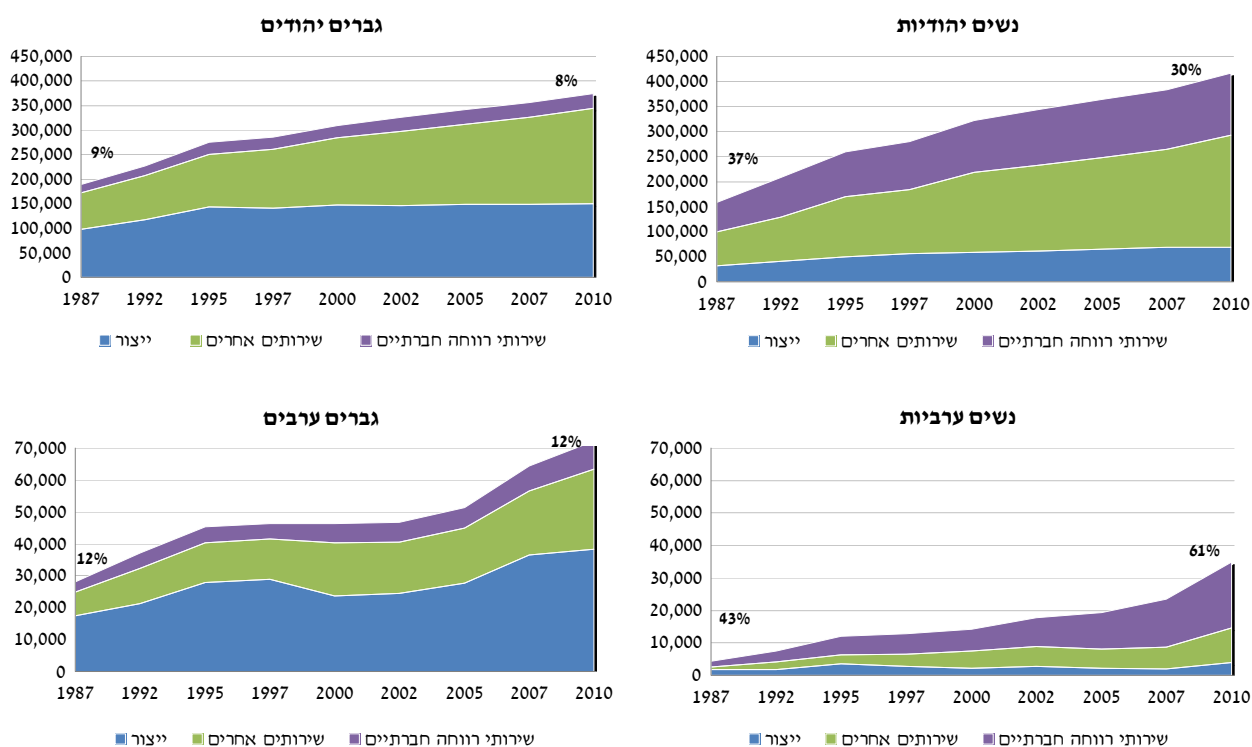
הציבוריים. יש גם משתנים לא נצפים שהיו יכולים, פוטנציאלית, להיכלל בניתוח שלנו, כמו שונות בסלקטיביות של עובדים (כישרון ומוטיבציה) ואיכות ההון האנושי שלהם, אך אין באפשרותנו למדוד אותן על סמך הנתונים הקיימים.

ההיקף המשתנה של התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים

נתחיל בהצגת ההיקף המשתנה של התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים בקרב ערבים ויהודים, בהשוואה למגזרים רחבים אחרים בכלכלה, מסוף שנות השמונים של המאה הקודמת ועד לשנת 2010.³ לצורך ניתוח זה סיווגנו את ענפי הכלכלה ל"שירותי רווחה ציבוריים" (כפי שהוגדר זה עתה) ול"שירותים אחרים". את כל הענפים האחרים סיווגנו כ"ייצור".

תרשים 1

מספר המועסקים על פי ענפי כלכלה ואחוז מכוח העבודה המועסק בשירותי הרווחה הציבוריים



הערה: האחוזים המוצגים בתרשימים הם ממוצעים דו-שנתיים, בתחילת הסדרה ובסופה, של שירותי הרווחה הציבוריים מתוך כלל המועסקים.

³ כאן ולכל אורך המאמר האוכלוסייה הערבית מוגדרת בעזרת שילוב של משתני לאומיות ודת. כשאנו מדברים על האוכלוסייה היהודית, כאשר היא איננה מחולקת לקבוצות מוצא, הכוונה היא לכל ה"לא ערבים", כלומר הקטגוריה הזאת היא יהודית בעיקרה, עם מיעוט קטן שאיננו יהודי על פי דתו וגם לא ערבי על פי לאומיותו, ולמעשה מדובר בעיקר בנוצרים מברית המועצות לשעבר או מאתיופיה. הקבצת ענפי הכלכלה התבססה על המיון של 2 הספרות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

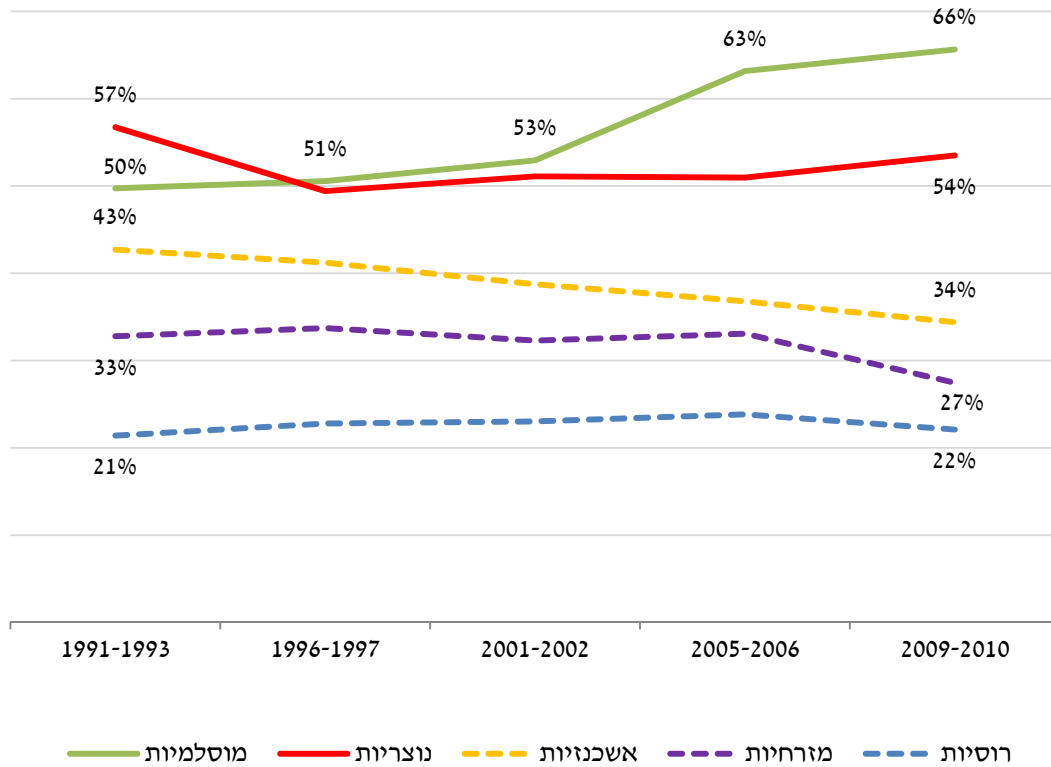
מתרשים 1 עולה כי שירותי הרווחה הציבוריים היו אחראים לרוב הצמיחה בהעסקה של נשים ערביות מאז סוף שנות השמונים של המאה הקודמת. אולם היכן הן עומדות, ספציפית, בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות באותה תקופה? ניתן לראות כי ישנו הבדל משמעותי, הן אצל יהודים והן אצל ערבים, בהרכב הענפי של תעסוקת גברים ונשים. אמנם הגברים הערבים תלויים בשירותי הרווחה הציבוריים יותר מגברים יהודים, אבל בשני המקרים היחס נמוך (1 ל-8 ו-1 ל-12 בקירוב, בהתאמה) בהשוואה לשיעור הנשים וכמעט שאינו משתנה במרוצת השנים.

לעומת זאת אצל הנשים יש הבדל משמעותי בין ערביות ליהודיות הן במידת ההעסקה בשירותי הרווחה הציבוריים והן במגמות: בשנים האחרונות שיעור המועסקות הערביות העובדות בשירותי הרווחה הציבוריים הגיע ליותר מ-60%, פי שניים משיעורו אצל נשים יהודיות. זאת ועוד, המגמות הפוכות. כלומר, חלקן של הערביות העובדות בשירותי הרווחה הציבוריים גדל עם הזמן, ואילו אצל היהודיות הוא קטן. מגזר השירותים מחוץ לתחומי הבריאות, החינוך והרווחה היה אצל היהודיות, תמיד, מקור חשוב יותר למשרות, ועם השנים גדל תפקידן. הנשים הערביות, לעומת זאת, נשארו תלויות בשירותי הרווחה הציבוריים לעיקר תעסוקתן בשירותים. נוסף על כך, אמנם בתחילה, ב-1987, נטו הנשים הערביות, בהשוואה לנשים יהודיות, לעבוד יותר בייצור, אולם היום השתנתה התמונה. ההתפלגות המגזרית של התעסוקה בשנים 2007 ו-2010 עבור נשים ערביות היא כדלקמן: שירותי רווחה ציבוריים – 61% (יהודיות – 30%), שירותים אחרים – 29% (יהודיות – 52%) וייצור – 10% (יהודיות – 17%).

האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית כאחת מתאפיינות בשערים פנימיים. מנקודת מבט היסטורית, התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים נשלטה בהתחלה, בימיהם הראשונים של שירותי הרווחה הציבוריים, בעיקר בידי נשים יהודיות ממוצא אשכנזי. אחר כך באו הנשים היהודיות המזרחיות, אחריהן הערביות, ובשנים האחרונות – נשים ממדינות ברית המועצות לשעבר. הצגת המגמות הללו על פני שני העשורים האחרונים מדגישה את ייחודיותו של התפקיד שמילאו שירותי הרווחה הציבוריים עבור הנשים הערביות. מאחר שמחקר קודם (Khattab, 2002) הראה כי לחלוקה האתנו-דתית יש השפעה על מקומן של נשים בשוק העבודה, בנייתו הבא הבחנו בין ערביות מוסלמיות, ערביות נוצריות ודרוזיות. כפי שאפשר לראות בתרשים 2, כל שלוש הקטגוריות – מוסלמיות (66% מכוח העבודה הערבי הנשי), נוצריות (24%) ודרוזיות (10%) – תלויות בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים יותר מכל קבוצה לא ערבית, ובמשך הזמן הפער הזה הלך והתרחב. ואולם העלייה בחלקן של כוח העבודה בשירותי הרווחה הציבוריים באוכלוסייה הערבית הנשית מאז תחילת שנות האלפיים מוגבלת כמעט אך ורק לרוב המוסלמי. בתקופה זו נותר שיעור הערביות הנוצריות המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים מעט יותר מחצי, ואילו בקרב נשים מוסלמיות הוא הגיע לשני שלישים. בקרב הדרוזיות יש מגמה דומה לנוצריות, אך מספריהן הקטנים במדגם אינם מאפשרים ניתוח אמין.

תרשים 2

שיעורי הנשים המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים על פי קבוצת מוצא



בקוטב המנוגד לנשים הערביות נמצאות העולות מברית המועצות לשעבר, שמעט יותר מחמישית מהן נקלטו בשירותי הרווחה הציבוריים, ללא שינוי מהותי בכל התקופה. שתי הקבוצות המרכזיות בתוך האוכלוסייה היהודית הוותיקה ממוקמות באמצע, בין הערביות לרוסיות, אבל בכל אחת מהן ניכר דפוס שונה. שיעור האשכנזיות בשירותי הרווחה הציבוריים היה תמיד גבוה יותר משיעורן של המזרחיות, אך עד לאחרונה (2006-2005) הלך פער זה והצטמצם, שכן האשכנזיות גיוונו את תעסוקתן, ואילו שיעור המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים מקבוצת המזרחיות נותר קבוע יחסית. חשוב לציין כי בחישובים אלה אין הפרדה בין ילידות הארץ לבין מי שאינן ילידות הארץ. ובכל זאת המקרה היחיד שבו הבחנה כזאת הייתה משמעותית הוא הנשים המזרחיות, שאצלן הירידה בהשתתפות בשירותי הרווחה הציבוריים לאורך השנים נובעת כולה מקבוצת המזרחיות שאינן ילידות הארץ. קטגוריה נוספת שאינה מוצגת בתרשים זה היא של יהודיות ילידות ישראל דור שני שמוצאן לפני דור ההורים אינו מתועד. שלא במפתיע, קבוצה זו נוטה להתמקם באמצע הדרך בין נשים ממוצא מזרחי לנשים ממוצא אשכנזי.

מדוע יש ייצוג יתר של נשים ערביות בשירותי הרווחה הציבוריים?

משרות בשירותי הרווחה הציבוריים נוטות למשוך אליהן עובדים מסוג מסוים. ראשית, במשרות של מדינת הרווחה (בייחוד בתחום ההוראה) מועסקות נשים בשיעור גבוה יותר מחלקן בשוק העבודה הכללי – בין היתר מאחר שמשרות אלה ידידותיות יחסית לאימהות לילדים קטנים מבחינת שעות עבודה, ימי חופשה והאפשרות לקטוע את הקריירה כדי ללדת (על המצב בישראל

ראו Stier and Yaish, 2006). שנית, רובן של המשרות בשירותי הרווחה הציבוריים הן פרופסיונליות או פרופסיונליות למחצה, ולפיכך יש להן פרופיל השכלתי גבוה. באיזו מידה אפשר להסביר את השיעור הגבוה של השתתפות נשים ערביות בשירותי הרווחה הציבוריים בכך שמאפייני ההיצע של כוח העבודה הערבי הנשי מתאימים בדיוק לסוגי המשרות שמציעה מדינת הרווחה כמעסיק?

לוח 1

מאפייני התעסוקה של נשים ערביות ויהודיות, 2009–2010

שיעור המועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים				מאפייני כוח העבודה				
גברים		נשים		גברים		נשים		
ערבים/יהודים	ערביות/יהודיות	יהודיות	ערביות	ערבים/יהודים	ערביות/יהודיות	יהודיות	ערביות	
3.73	2.07	39%	81%	0.49	0.82	48%	40%	בעלי השכלה גבוהה
2.42	1.65	45%	74%	0.89	1.47	39%	57%	מחזיקי משרה חלקית
2.80	1.50	61%	91%	1.17	1.66	15%	25%	בעלי השכלה גבוהה ומשרה חלקית
1.45	2.02	32%	64%	0.92	0.38	83%	31%	סך הכול

הערה: העמודה השלישית והרביעית בכל אגף של הטבלה מציגות את היחס של שכיחות התכונה באוכלוסייה הערבית לעומת שכיחותה באוכלוסייה היהודית בקרב כוח העבודה בכלל (אגף ימין) או בשירותי הרווחה הציבוריים (אגף שמאל).

בהתבסס על הנתונים המעודכנים ביותר הזמינים לנו, לוח 1 עוסק בשאלה אם אכן יש קשר בין השיעור הגבוה של תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים אצל נשים ערביות ובין שני מאפיינים שכיחים במיוחד בשירותי הרווחה הציבוריים – השכלה גבוהה ומשרות חלקיות. האגף הימני של הלוח מתעד את שכיחות מאפיינים אלה בכוח העבודה בכלל ומשווה בין נשים ערביות לנשים יהודיות; האגף השמאלי מציג את שיעור המועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים בהינתן שהם בעלי המאפיין הרלוונטי. בנוגע לאינדיקטור הראשון – השכלה גבוהה – יש נתק ברור בין שני סוגי התוצאות. אצל נשים ערביות עובדות יש שיעור נמוך יותר של בעלות השכלה גבוהה משיש אצל נשים יהודיות עובדות, אבל לערביות בעלות השכלה גבוהה יש סיכוי גבוה יותר מפי שניים להיות מועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים. בכל שורה בלוח מוצג גם אותו יחס בין גברים ערבים לבין גברים יהודים. התוצאות מראות שאף שסיכוייהם של מועסקים ערבים גברים להיות בעלי השכלה גבוהה נמוכים עוד יותר מסיכוייהם של הנשים, ערבים בעלי השכלה גבוהה תלויים עוד יותר במשרות בשירותי הרווחה הציבוריים (שוב, בהשוואה ליהודים). הדבר מלמד כי הזדמנויות התעסוקה הפתוחות לפני ערבים משכילים מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים מוגבלות הרבה יותר לעומת היהודים, הן לגברים והן לנשים.

אם נעבור לתעסוקה במשרה חלקית, נראה שוב שתלותם של הערבים בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים (אגף שמאלי) אינה נובעת ישירות מנטייתם הכללית להימשך לסוג מסוים של משרות

(אגף ימני). שיעור הנשים הערביות העובדות במשרות חלקיות גבוה משיעור היהודיות, אבל שיעור הגברים הערבים קטן יותר. עם זאת, בשני המקרים הסיכוי של ערבים העובדים במשרה חלקית – בייחוד גברים – להיות מועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים גבוה יותר מסיכוי היהודים העובדים במשרה חלקית. המשמעות היא שההזדמנויות לעבודה מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים עבור האוכלוסייה הערבית בישראל, משני המגדרים, מוגבלות לעומת האפשרויות העומדות לפני האוכלוסייה היהודית.

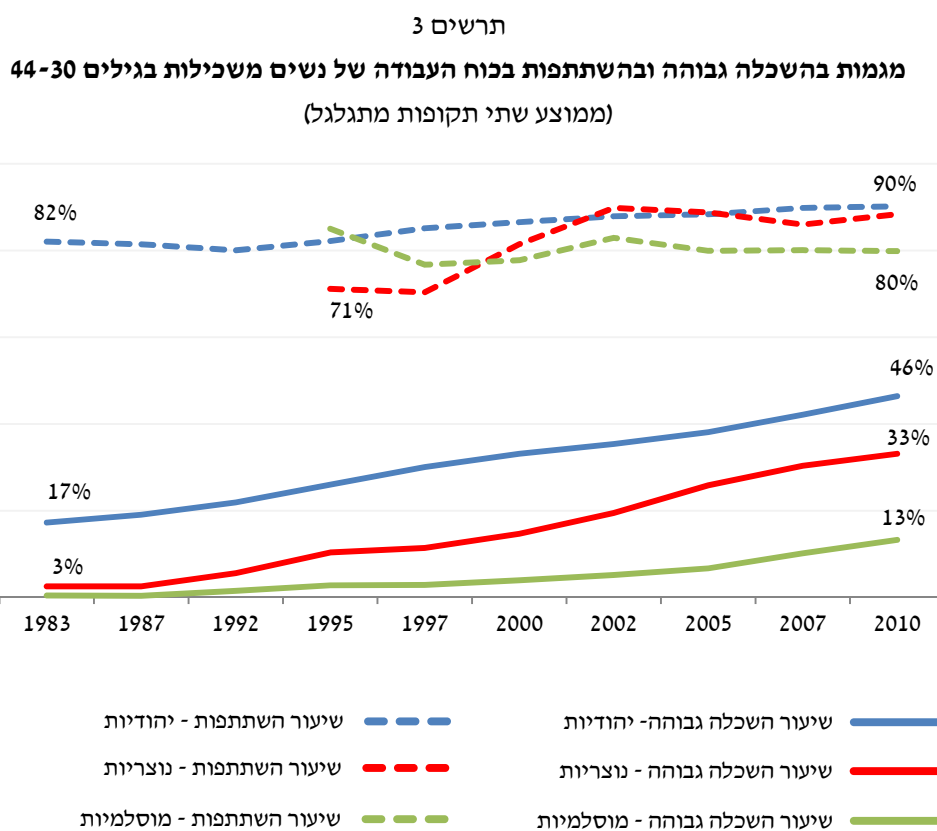
השורה התחתונה של האגף הימני ("סך הכול") מתייחסת למספר הכולל בכוח העבודה מתוך האוכלוסייה הרלוונטית. נתונים אלה מזכירים לנו את השאלה העומדת בבסיסו של מחקר זה – שיעור ההשתתפות הנמוך מאוד של נשים ערביות בכוח העבודה (31%) בהשוואה לנשים יהודיות (83%) ולגברים ערבים (78%). כאשר עוברים שוב לאגף השמאלי, אפשר לראות באיזו מידה המאפיינים הספציפיים שבהם אנו דנים כעת מעלים את הסבירות לעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים: שירותי הרווחה הציבוריים מעסיקים 64% מהמועסקות הערביות; 91% מהערביות בעלות ההשכלה הגבוהה העובדות במשרה חלקית מועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים (אצל נשים יהודיות השיעורים הם 32% ו-62%, בהתאמה; אצל גברים ערבים – 12% ו-86%, בהתאמה).

חשיבותה של מדינת הרווחה כמקור למשרות חלקיות הדורשות כישורים גבוהים יחסית לנשים ערביות מודגשת כאשר מציבים את הנתונים האלה מול נתוני הקבוצות ממוצא יהודי שהוגדרו קודם לכן בתרשים 2. שיעורם של העובדים במשרה חלקית בשירותי הרווחה הציבוריים שומר בשני העשורים האחרונים על יציבות יחסית. הממוצע אצל נשים ערביות עמד על 71%, ואילו במגזר היהודי – מקסימום של 55% בקרב נשים אשכנזיות שאינן ילידות הארץ; מינימום של 30% בקרב נשים מברית המועצות לשעבר; והנשים המזרחיות נמצאות באמצע. עם זאת, אצל הנשים הערביות נמצא מאפיין מיוחד: בשנות האלפיים נרשם גידול חד בחלקם של שירותי הרווחה הציבוריים בקרב המועסקות במשרה מלאה – מ-30% ל-47%. גידול זה מלמד כי התלות הגוברת של נשים ערביות בשירותי הרווחה הציבוריים בעשור האחרון נזקפת כולה לזכות המשרות המלאות. כך הפכו שירותי הרווחה הציבוריים למסלול שיש לו חשיבות הולכת וגוברת גם לתעסוקה מלאה בקרב הנשים הערביות. נתון זה אינו נכון לשום קבוצה שאינה ערבית.⁴ כשמצרפים את כל הנתונים הללו יחד, מגיעים למסקנה ששירותי הרווחה הציבוריים הם ערוץ תעסוקה מרכזי לנשים הערביות העובדות במשרה חלקית, ולא זו בלבד אלא שהם נעשים גם דרך חשובה יותר ויותר של מגזר זה להגיע למשרות מלאות.

כדי להבין את תפקידה של ההשכלה הגבוהה ככלי לצירוף נשים ערביות לכוח העבודה באמצעות שירותי הרווחה הציבוריים נחוצה פרספקטיבה ארוכת טווח. גם במקרה זה התייחסנו לשונות בתוך האוכלוסייה הערבית. תרשים 3 מתעד אפוא מגמות על פני כמעט שלושה עשורים בשיעורן של נשים ערביות מוסלמיות ונוצריות בעלות השכלה גבוהה בהשוואה לנשים יהודיות ומשווה את שיעור השתתפותן בכוח העבודה.

⁴ התוצאות המפורטות כאן יימסרו על פי דרישה.

חלקן של נשים בעלות הכשרה אקדמית בגילים 30–44, המופיע בתחתית התרשים, עלה במידה ניכרת במרוצת השנים בכל קבוצות המוצא. עם זאת, בקרב הערביות יש הבחנה ברורה בין נוצריות, שהתקדמו יותר מאחרות לקראת סגירת הפער מול היהודיות, ובין מוסלמיות (גם דרוזיות, שאינן מופיעות בתרשים), שנותרו הרחק מאחור למרות העלייה החדה בחמש השנים האחרונות. בד בבד מלווה ההשכלה הגבוהה בכל קבוצות הנשים בסבירות גבוהה מאוד להשתייכות לכוח העבודה.⁵ שיעור ההשתתפות בשוק התעסוקה בקרב נשים ערביות מוסלמיות מפגר היום בכ-10% אחר השיעור בקרב הנשים הערביות הנוצריות והיהודיות, אבל עדיין מרשים לנוכח השכיחות הגבוהה יותר של גורמים המקשים את ההשתלבות בשוק העבודה אצל נשים אלה (משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012; Khattab, 2002).



חשוב לזכור כי שיעורי השכלה אלה כוללים, מעצם הגדרתם, לא רק את המועסקות בפועל אלא גם את הבלתי מועסקות. על פי אומדנים הזמינים היום, האבטלה בקרב נשים ערביות עומדת על 18% – פי שלושה משיעורה בקרב נשים יהודיות.⁶ אם כך, הנגישות הגוברת להשכלה גבוהה בקרב

⁵ בגלל המספר הקטן של נשים ערביות בעלות השכלה גבוהה במדגמים של סקרי כוח האדם עד אמצע שנות התשעים של המאה הקודמת יש מידה רבה מאוד של אי-דיוק בחישוב שיעורי השתתפות, ולכן אין מקום להכללתן בתרשים.

⁶ נתון זה נוגע לשני הרבעונים הראשונים של 2012 (לצערנו אין עדיין נתונים זמינים המבחינים בין רמות השכלה). על פי המדגם הישן, שיעור האבטלה בקרב נשים ערביות הוערך כזהה לשיעורה בקרב נשים יהודיות (להב, 2012). כאשר נתוני סקר כוח האדם המבוססים על המדגם הערבי המורחב יהיו זמינים לחוקרים, יש להניח שהם ישפיעו על רבות מן השאלות הנבדקות במחקר זה.

נשים ערביות, ובעקבותיה הסבירות הגבוהה שהן ינסו להשתתף בפעילות הכלכלית, אינן מבטיחות שהן יגיעו לאותו כושר השתכרות של נשים יהודיות. אולם על פי נתונים שבידינו, נשים ערביות בעלות הכשרה אקדמית מתמחות בטווח צר של תעסוקות, הכולל הוראה, סיעוד ועבודה סוציאלית – התמחויות הקשורות קשר הדוק לשירותי הרווחה הציבוריים.⁷ לפיכך, כאמור, התפקיד שממלאים שירותי הרווחה הציבוריים בכל הנוגע לכוח העבודה הנשי המשכיל משמעותי הרבה יותר לערביות מליהודיות. למעשה, אלמלא היה בשירותי הרווחה הציבוריים ביקוש למשלחי יד המחייבים תואר אקדמי, סביר להניח ששיעורי הנשים הערביות שהיו פונות לרכוש השכלה גבוהה היו נמוכים יותר; וסביר שבקרב בוגרות אקדמיה ערביות שיעור האבטלה היה גבוה בהרבה. דוגמה קונקרטית תמחיש את הדינמיקה בין הביקוש להשכלה גבוהה ובין ההיצע של משרות בשירותי הרווחה הציבוריים: במקצועות ההוראה והסיעוד רף הדרישות הגובה במרוצת השנים, והיום הם מחייבים הכשרה אקדמית. עובדה זו תרמה רבות לעידוד רכישת השכלה גבוהה בקרב נשים, בעיקר ערביות.

הממצאים שהוצגו עד כה מראים כי ההשכלה וסטטוס התעסוקה (משרה חלקית או מלאה) – וגם המגדר עצמו – אינם מסבירים, לפחות לא לגמרי, מדוע יש ייצוג יתר של ערביות ישראליות בשירותי הרווחה הציבוריים. בניסיון נוסף לקבוע אם ייצוג יתר של ערביות ישראליות מוסבר בכל זאת על ידי הבדלים מבניים בהרכב האוכלוסיות, העשויים לגרום פערים בהסתברויות, השתמשנו ברגרסיה לוגיסטית. רגרסיה זו מציעה דרך מדויקת יותר להעריך את גודל ההבדל בין קבוצות (ערביי ישראל ושארי קבוצות המוצא) בסיכוי לעבוד בשירותי הרווחה הציבוריים, בהינתן שוויון ביניהן במשתנים אחרים שהוכנסו למודל (מגדר, נוכחות של ילדים תלויים, גיל, השכלה וסטטוס תעסוקה). זאת ועוד, הרצה של רגרסיות דומות לאורך זמן מאפשרת לקבוע אם ההבדלים בין ערביות ישראליות לשאר קבוצות המוצא בשיעור המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים השתנה לאורך זמן.

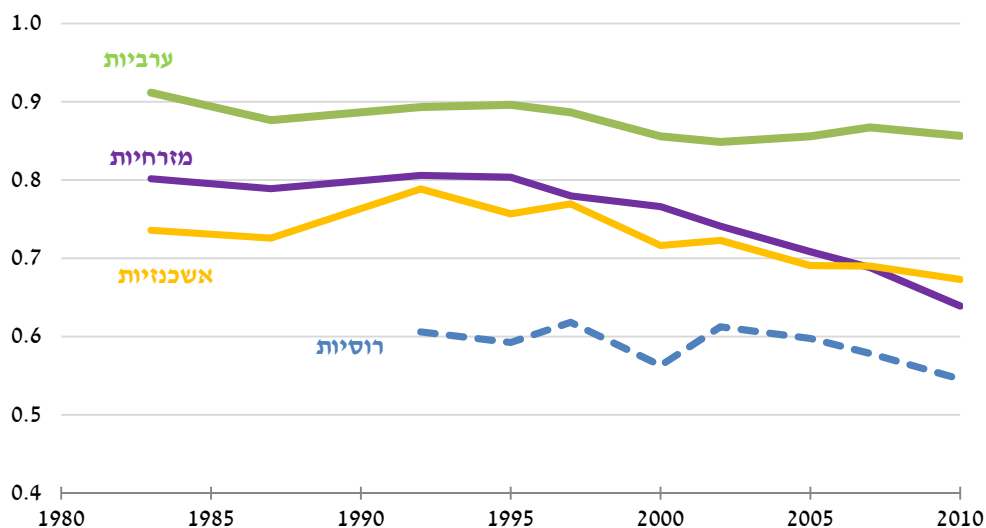
תרשים 4 מציג הסתברויות, המנובאות על סמך המודל שזה עתה הוצג, לעבוד בשירותי הרווחה הציבוריים לאימהות בעלות השכלה גבוהה בגילים 35–44 שיש להן לפחות ילד אחד בן פחות מ-5 ושעובדות במשרה חלקית, לפי קבוצות המוצא השונות. ניתן לראות שעל פני תקופה של כמעט 30 שנה, הקבוצה היחידה שהתקרבה במידה כלשהי לסיכוי של ערביות לעבוד בשירותי הרווחה הציבוריים, בפיקוח על שאר המשתנים במודל, הייתה קבוצת היהודיות המזרחיות, מהגרות וילידות הארץ כאחת. אולם גם במקרה זה, עם חריגות מעטות בלבד, הסיכוי לתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים בקרב ערביות היה תמיד גבוה בלפחות פי שניים מזה שבקבוצות אלו. בשנת 2010 עמד יחס הסיכויים ערביות/יהודיות על רמה של 1:3 לכל קבוצות המוצא היהודיות, מלבד עולות מברית המועצות לשעבר, שסיכוייהן היו גבוהים עוד יותר (1:5). **נתון זה מספק תשובה לשאלת ה"מה היה קורה אילו": אילו הערבים בכוח העבודה זמו יותר למקביליהם היהודים מבחינת גיל, מגדר, השכלה, שעות עבודה ונוכחותם של ילדים תלויים, עדיין היה להם סיכוי גדול בהרבה להצטרף לשירותי הרווחה הציבוריים לעומת כל המגזרים האחרים בחברה הישראלית – והפעם הזה הולך וגדל.**⁸

⁷ נתונים על התפלגות התעסוקות יסופקו על פי דרישה.

⁸ בדיקה נוספת, שאינה מתועדת כאן, מבהירה מדוע הירידה הקטנה בהסתברויות המוצגת כאן בנוגע לערביות עולה בקנה אחד עם התוצאות שהוצגו בתרשימים 1 ו-2. ראשית, הקטגוריה הערבית בניתוח זה מאוגדת, אבל למעשה רוב העלייה בהצטרפות לשירותי הרווחה הציבוריים התרחשה בקרב נשים מוסלמיות. שנית, אמנם פיקחנו על מגדר, אבל המודל שלנו לא כלל אינטראקציה בין מגדר למוצא. פירוש הדבר שהפעם המגדרי ההולך וגדל

הסתברויות להעסקה בשירותי הרווחה הציבוריים על פי מוצא ושנה

(ניבוי לאימהות בגילים 35–44 עם ילד בן פחות מ-5 ובעלות השכלה גבוהה העובדות במשרה חלקית)



האם יש תוספת שכר בשירותי הרווחה הציבוריים, ואם כן – למי?

שירותי הרווחה הציבוריים, כחלק מהמגזר הציבורי רחב ההיקף, מספקים שירותים כמו בתי ספר ומרפאות, שהם מקומיים מעצם טיבם. לפיכך מגזר זה פתוח יותר מן הרגיל לאפשרות של העסקת בני קבוצות "מסומנות" (נשים ומיעוטים), הסובלים בדרך כלל מהזדמנויות מוגבלות ומשכר נמוך, ונוטה להמעיט – יחסית למעסיקים אחרים – ביצירת אפליה פנימית בתשלומים כלפי קבוצות בחסותו (Kolberg, 1991; Gornick and Jacobs, 1998; Yaish and Kraus, 2003). בנוגע למיעוט הערבי בישראל אנו טוענים שבעקבות ההפרדה המרחבת והתרבותית בין האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית סיפקה הרחבת שירותי הרווחה הציבוריים למחפשי עבודה ערבים רבים, ללא כוונת מכוון, מפלט מפני התחרות העזה מצד האוכלוסייה היהודית על משרות שאינן ירודות במעמד ובשכר. אנו טוענים כי בתוך שוק העבודה המוגן הזה יוצאת האוכלוסייה הערבית נשכרת מהביקוש הרב לספקי שירותים מקומיים, וגם מהחובה המשפטית או הבירוקרטית של משרות ציבוריות לתקנון ארצי של תיאורי משרה, תנאי העסקה וסולמות שכר. עם זאת, חשוב לזכור כי יתרונות אלה נמדדים ביחס למגזרים אחרים של שוק העבודה ובכך מדגישים את המגבלות העומדות לפני ערבים מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים: לא רק אפליה ותחרות לא הוגנת מול יהודים על מקומות עבודה במגזרים הפרטי והציבורי מחוץ לקהילות הערביות, אלא גם תחרות זה מול זה על המשרות המקומיות המעטות המוצעות בשלטון המוניציפלי או במגזר הפרטי.

בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים הספציפי לאוכלוסייה הערבית מתקשה להתבטא כאן, מאחר שהוא "ממוצע מטה" על ידי קבוצות מוצא אחרות. שלישית, קבוצות ספציפיות אחרות בקרב ערביות, כמו למשל עובדות במשרה מלאה בגילים 45–54 ונשים בלי ילדים, חוו עליות תלולות יותר בהסתברות הצטרפותן לשירותים הציבוריים לעומת הקבוצה המוצגת בתרשים 5.

לנוכח הנחות אלו אנו משערים כי הערבים המועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים אמורים להשתכר ברמה השווה ליהודים העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים (כשכל שאר המשתנים קבועים) ויותר מהערבים העובדים ביתר שוק התעסוקה. ואולם מדובר בתרחיש אידאלי. בעולם האמיתי היתרון שאנחנו מצפים לראות אצל הערבים העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים עלול להצטמצם לנוכח זליגה שלילית של דפוסי העסקה משוק העבודה האכזרי יותר שמחוץ למסגרת זו. מעסיקים בשירותי הרווחה הציבוריים עשויים להתפתות לסטות מעקרון האחידות והתקנון ולהתאים את הצעות השכר שלהם לתנאי שוק העבודה הרווחים בחוץ (שהם, במקרה של יהודים רבים, ובעיקר גברים, לרוב אוהדים יותר ולא גרועים יותר). אם גם בתוך שירותי הרווחה הציבוריים ההפרטה והתעסוקה הזמנית על בסיס צורך החליפו את המדינה הבירוקרטית כמעסיק ישיר – באמצעות קבלני משנה, פרילנסרים או חברות כוח אדם – גמישות השכר בשירותי הרווחה הציבוריים אמורה לגדול ברבות הזמן (מנדלקרן ושרמן, 2010). אבל גם אם נכון הדבר שערבים מרוויחים היום פחות מיהודים בתוך שירותי הרווחה הציבוריים, עדיין ייתכן שהם מרוויחים יותר מערבים העובדים בענפי הכלכלה האחרים. לפיכך חשוב שבעתיים לשים לב לשני פערי השכר הפוטנציאליים האלה.

כדי להשוות שכר לפי קבוצות מוצא ובין ענפי הכלכלה יש להשוות דומה לדומה. עם זאת, כפי שנאמר בחלקים קודמים של מאמר זה, לכוח העבודה בשירותי הרווחה הציבוריים יש הרכב ייחודי מבחינת מגדר, השכלה ושעות עבודה. לפיכך, כדי להימנע מן האפקט המתערב של שעות עבודה, ניתחנו שכר שעתי ולא שכר חודשי; וכדי להתחשב בהבדלים בהרכב כוח העבודה הערבי וכוח העבודה היהודי מצד אחד, ובין משרות בשירותי הרווחה הציבוריים ובענפים כלכליים אחרים מצד שני, נעזרנו ברגרסיות לינאריות כדי לפקח על ההשפעות של משתנים אלה על השכר.⁹ זאת ועוד, בהתחשב בשונות במשרות בין המגזרים, המודל שלנו פיקח גם על תכונה מבחינה של שירותי הרווחה הציבוריים שטרם הוזכרה – ייצוג היתר של מקצועות פרופסיונליים ומשלחי יד אחרים בעלי מעמד גבוה. ולבסוף, שילבנו במודל גם מגדר, ולא רק מן הסיבה הברורה מאליה שהשירותי הרווחה הציבוריים נשלטים בידי נשים ושנשים משתכרות בדרך כלל פחות מגברים. כפי שטענו בנוגע לערבים בכלל, פער השכר המגדרי עשוי להיות קטן יותר בשירותי הרווחה הציבוריים אם הם יתגלו כמעסיק הוגן יותר. לפיכך המגדר עשוי להתנות את האפקט של שירותי הרווחה הציבוריים.

מודל הרגרסיה מוצג בשלבים המפקחים בהדרגה על מנבאים אלה של שכר. בכך הם מנטרלים סטטיסטית את השפעות ההבדלים בהרכב שירותי הרווחה הציבוריים ויתר כוח העבודה. כדי לספק פרספקטיבה של זמן הניתוח נעשה על הנתונים משנת 2002 ועל הנתונים הזמינים החדשים ביותר משנת 2010. השנה המוקדמת יותר מייצגת תקופה שבה מיקור חוץ ופרקטיקות אחרות של קיצוץ שכר היו נפוצים פחות, וייתכן שהעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים הייתה רווחית יותר.

בטרם נעבור לתוצאות נסביר בקצרה את אופן הצגתן בלוח 2. חמש השורות העליונות מראות את האפקט המשתנה של המשתנה הבלתי תלוי העיקרי – משתנה בינארי המציין תעסוקה בשירותי

⁹ מאחר שהנתונים על השכלה שנאספו בסקר ההכנסות מפורטים פחות, קטגוריות ההשכלה מוגדרות בצורה גסה יותר מבניתוחים קודמים שהתבססו על סקר כוח האדם. 16 שנות לימוד ויותר מוגדרות השכלה גבוהה; 13–15 שנות לימוד מוגדרות השכלה בינונית; ופחות מ-13 שנות לימוד נחשבות השכלה נמוכה.

הרווחה הציבוריים – כשמוסיפים למודל עוד משתנים. כדי לחסוך מקום התוצאות המפורטות לכל המקדמים מוצגות רק עבור המודל המלא (מודל 5). הואיל והמשתנה התלוי, שכר לפי שעה, הותמר ללוגריתם הטבעי של שכר, המקדמים (שהוכפלו ב-100) מייצגים השפעות באחוזים על השכר. במקרים הספורים שבהם המקדמים לא מובהקים ($t < \pm 2$), צבענו אותם באדום.

לוח 2
 רגרסיות לינאריות על הלוגריתם הטבעי של שכר לפי שעה, 2002 ו-2010

מודל	משתנים בלתי תלויים	2010			2002		
		adj. R ²	t	B*100	adj. R ²	T	B*100
1	שירותי רווחה ציבוריים	.001	4.0	5.2	.005	7.2	10.0
2	הון אנושי ומקצוע	.356	-11.6	-13.9	.338	-4.4	-5.7
3	מוצא	.377	-10.5	-12.6	.364	-4.6	-5.9
4	מגדר	.391	-5.8	-7.2	.380	0.5	0.7
5	שירותי רווחה ציבוריים + אינטראקציות		1.4	4.4		3.2	13.3
	מוצא						
	מזרחי		5.0	13		3.5	9
	ישראלי מזרחי		15.3	28		8.5	19
	אשכנזי		10.1	26		5.1	14
	ישראלי אשכנזי		16.4	35		9.7	24
	רוסי		4.4	9		-3.8	-9
	יהודי דור שני		14.4	28		7.6	19
	הון אנושי ומקצוע						
	צעיר (25-34)		-21.3	-22		-16.3	-19
	מבוגר (45-54)		5.7	6		6.1	8
	השכלה בינונית (13-15)		11.1	13		10.0	13
	השכלה גבוהה (+16)		21.4	28		17.9	26
	מנהל בכיר		17.3	37		18.3	42
פרופסיונלי		20.7	34		18.5	36	
פרופסיונלי למחצה		14.5	21		13.4	22	
צווארון כחול		-12.9	-19		-12.6	-20	
עבודות שירותים פשוטות		-20.7	-30		-22.0	-35	
מגדר							
			-16.2	-17		-15.9	-19
שירותי רווחה ציבוריים * מזרחי			-3.1	-16		-2.0	-10
שירותי רווחה ציבוריים * ישראלי מזרחי			-5.9	-21		-5.2	-23
שירותי רווחה ציבוריים * אשכנזי			-5.4	-25		-3.3	-17
שירותי רווחה ציבוריים * ישראלי אשכנזי			-8.3	-33		-5.1	-24
שירותי רווחה ציבוריים * רוסי			-2.0	-7		-2.6	-12
שירותי רווחה ציבוריים * יהודי דור שני			-7.3	-26		-5.3	-26
שירותי רווחה ציבוריים * מגדר			4.0	10		2.6	7
קבוע		.397	179.6	350	.383	147.0	347

כמוצג בלוח, מעבר מדיפרנציאל השכר בין שני המגזרים, ללא פיקוח על משתנים אחרים, אל דיפרנציאל משוקלל, לאחר פיקוח על הבדלים בהרכב המגזר, מגלה כי הגודל ואפילו הכיוון של פער השכר המגזרי תלויים בשאלה אילו הבדלים (אם בכלל) הוכנסו למשוואה. אם נתבונן תחילה בתוצאות ל-2010, נראה שמשנתה הדמי עבור תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים, כאשר זה מוכנס לבדו לרגרסיה, משפיע באופן חיובי על השכר לשעה ומגדיל אותו ב-5.2% (מודל 1). הדיפרנציאל הלא משוקלל בין המגזרים הוא שמלמד כי העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים נהנים, לכאורה, מהטבה, יחסית ליתר הכלכלה. אבל מודל 2 מגלה לנו שכאשר מביאים בחשבון את הרכב הגיל (אינדיקציה גסה של ניסיון תעסוקתי) ואת הפרופיל ההשכלתי והתעסוקתי הגבוה יותר המאפיין את שירותי הרווחה הציבוריים, מסתבר שהעבודה בהם משיתה למעשה קנס של כ-14% על השכר. אמנם פירוש הדבר שהשכר הממוצע הנצפה בשירותי הרווחה הציבוריים הוא גבוה יותר, אבל הסיבה היחידה לכך היא שבשירותים אלה יש נטייה להעסיק עובדים משכילים ומנוסים יותר בתעסוקות בעלות סטטוס גבוה.

פיקוח על מוצא, המיוצג על ידי שורה של משתנים בינאריים לכל הקבוצות העיקריות מלבד הערבים (קטגוריית ההתייחסות), פועל בצורה הפוכה: כשמכניסים את המשתנים האלה, כפי שנעשה במודל 3, בצד המשתנים שהוכנסו קודם לכן, ממותנת מעט ההשפעה השלילית של העבודה בשירותי הרווחה הציבוריים. מודל זה מעריך מה יקרה לפערי השכר בין שירותי הרווחה הציבוריים לכל יתר ענפי הכלכלה אם בשני המגזרים תהיה אותה התפלגות של קבוצות מוצא עם ממוצעי השכר האופייניים להן. הואיל ובשירותי הרווחה הציבוריים מועסקות מספר גדול של קבוצות המרוויחות, בממוצע, שכר נמוך (בעיקר ערבים), חלק מפערי השכר בין המגזרים נובעים מכך שאין מביאים בחשבון הבדל מבני זה.

מנגנון זה בולט עוד יותר לעין במודל 4, המראה לנו ששכיחותן של נשים בשירותי הרווחה הציבוריים, בשילוב עם נטייתן להשתכר פחות מגברים, מובילות לכך שפיקוח על מגדר מפחית מאוד את פערי השכר בין שירותי הרווחה הציבוריים לענפי הכלכלה האחרים. התוצאות מלמדות שאם הרכב קבוצות המוצא והמגדר של כוח העבודה היה זהה בתוך שירותי הרווחה הציבוריים ומחוצה להם, הקנס על עבודה בשירותי הרווחה הציבוריים היה פוחת בכמעט חצי (מ-12.6% ל-7.2%, אחרי שקלול הבדלים מגזריים אחרים).

בטרם נעבור לשלב האחרון של הניתוח, נשווה את הממצאים מ-2010 שפורטו עתה עם התוצאות המקבילות מ-2002. השוואה זו חושפת כמה שינויים מעניינים. ראשית, תוספת השכר של התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים, לפני פיקוח על הבדלים מבניים כלשהם, הייתה גבוהה ב-2002 פי שניים מזו של 2010. במילים אחרות, במרוצת העשור ירדה תוספת השכר הממוצעת בשירותי הרווחה הציבוריים בעולם האמיתי מ-10% ל-5%. נוסף על כך, אף שלפיקוח על מאפייני הון אנושי ומקצוע יש כיוון השפעה דומה על פערי השכר בין המגזרים, נראה שפיקוח על המשתנים הללו ב-2002 לא היה משית קנס כבד כפי שנצפה ב-2010, ככל הנראה מאחר שדרישות ההשכלה להצטרפות לשירותי הרווחה הציבוריים עלו מאז 2002. בשלב הבא אנו רואים כי לפיקוח על מוצא יש השפעה שונה על המקדם של שירותי הרווחה הציבוריים, כיוון שהוא גורם לפער השכר בין המגזרים לגדול במקצת, במקום להצטמצם. מתברר כי בשנות האלפיים נעשה הרכב שירותי הרווחה הציבוריים מוטה יותר לטובת קבוצות השכר הנמוך (למעשה, כפי שראינו קודם לכן בתרשים 2, היהודיות האשכנזיות, מקבלות השכר הגבוה יותר בשנת 2002, נטו לעבוד

בשירותי הרווחה הציבוריים יותר מהיום, ואילו ייצוג היתר של הערביות לא היה ניכר כפי שהוא היום). ולבסוף, התוצאות של הכללת המגדר במודל 4 מראות שבעבר שני המגזרים היו מקבלים שכר ממוצע זהה אילו כוח העבודה שלהם היה מורכב בצורה דומה; ואולם הפער בין המגזרים בשנת 2010 מלמד כי מגזר שירותי הרווחה הציבוריים משית קנס שכר של יותר מ-7%, גם לאחר פיקוח על כל המשתנים הבלתי תלויים במודל. כפי שנראה בהמשך, תוצאה זו מתיישבת גם עם ממצאים המראים כי השכר הממוצע בשירותי הרווחה הציבוריים, לאחר פיקוח על כל שאר המשתנים במודל, ירד בעשור האחרון בכל הקבוצות החברתיות.

ניתוח ראשוני זה מלמד שאף על פי שבמבט ראשון נדמה שרווחי יותר לעבוד בשירותי הרווחה הציבוריים מביתר ענפי הכלכלה, תוספת זו היא בעצם תוצאה של שני כוחות מנוגדים. מצד אחד, המשרות בשירותי הרווחה הציבוריים מוטות לטובת מועסקים בעלי השכלה גבוהה המחזיקים בתעסוקות פרופסיונליות או פרופסיונליות למחצה, ולאחר התחשבות בהטיה זו הן למעשה מכניסות בממוצע פחות ממשרות בענפי כלכלה אחרים. מצד שני, בהשוואה לענפים אחרים, המשרות בשירותי הרווחה הציבוריים מאוישות לעתים קרובות יותר על ידי עובדים מאוכלוסיות מוחלשות, בייחוד נשים וערבים, ובהתחשב במאפיין זה, עובדי שירותי הרווחה הציבוריים משתכרים שכר גבוה במיוחד.

שתי תכונות ייחודיות אלו של שירותי הרווחה הציבוריים כמעסיק, המשפיעות השפעה מנוגדת על פער השכר בין שירותי הרווחה הציבוריים לענפי כלכלה אחרים, הן המפתח לחשיבותם אצל נשים ערביות. בשירותי הרווחה הציבוריים יש שילוב של משרות במעמד בינוני ובמעמד גבוה שההיצע שלהן נמוך יחסית בשוקי העבודה המקומיים ביישובים הערביים, עם שכר שהוא אמנם נמוך תאורטית מהשכר האפשרי בענפים אחרים אבל שוויוני יותר לכלל הקבוצות החברתיות. כשמביאים בחשבון עובדה זו קל יותר להבין מה השתנה בשנות האלפיים: ההשפעה השלילית של ההטיה הראשונה גברה על ההשפעה החיובית של ההטיה השנייה, ובעקבות זה, כפי שתואר כרגע, מושת עתה קנס מובהק על העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים.

ואולם יש לשים לב שהמודלים שהוערכו עד כה מניחים הנחה פשטנית שניתן לערער עליה: גודל התוספת בשירותי הרווחה הציבוריים זהה אצל נשים ואצל גברים, והוא זהה בקרב קבוצות המוצא המוחלשות וקבוצות המוצא הלא מוחלשות. הנחה זו אינה מתיישבת עם טענתנו שהתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים עשויה להיות כדאית במיוחד לקבוצות מוחלשות כמו ערבים ונשים, מאחר שחברי קבוצות אלה נתקלים בהזדמנויות מוגבלות יותר ובסיכון גבוה יותר לאפליה מחוץ למגזר הציבורי. לפיכך השלב האחרון של מודל הרגרסיה כלל שתי קבוצות של משתני אינטראקציה שהעריכו אם אכן השפעת התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים על השכר תלויה במגדר או במוצא אתני.

מודל מקיף יותר זה מאפשר לבדוק את המטרה הראשונית שלנו – לברר אם תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים אכן מספקת לערבים את שני היתרונות ההשתכרותיים שהובחנו לעיל: יחסית לערבים המועסקים בענפי כלכלה אחרים ויחסית לעובדים אחרים בשירותי הרווחה הציבוריים (לא ערבים). בהתייחס לדיפרנציאל התוך-ערבי, המקדמים שהתקבלו במודל 5 מלמדים כי מבחינת הגברים הערבים תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים בשנת 2010 הניבה רווח נטו קטן (4%) בשכר לשעה, שאינו מובהק. בניגוד לכך נהנו הנשים הערביות המועסקות בשירותי הרווחה

הציבוריים מתוספת שכר גדולה בהרבה (14%), בהשוואה לשכרן של ערביות בענפי כלכלה אחרים. אם נשווה את התוצאות האלה לתוצאות שהתקבלו ב-2002, נראה שהתוספת שממנה נהנו הנשים הערביות הייתה גבוהה עוד יותר (20%; התוספת לגברים ערבים בשנת 2002 הייתה אף היא גבוהה יותר – 13%).

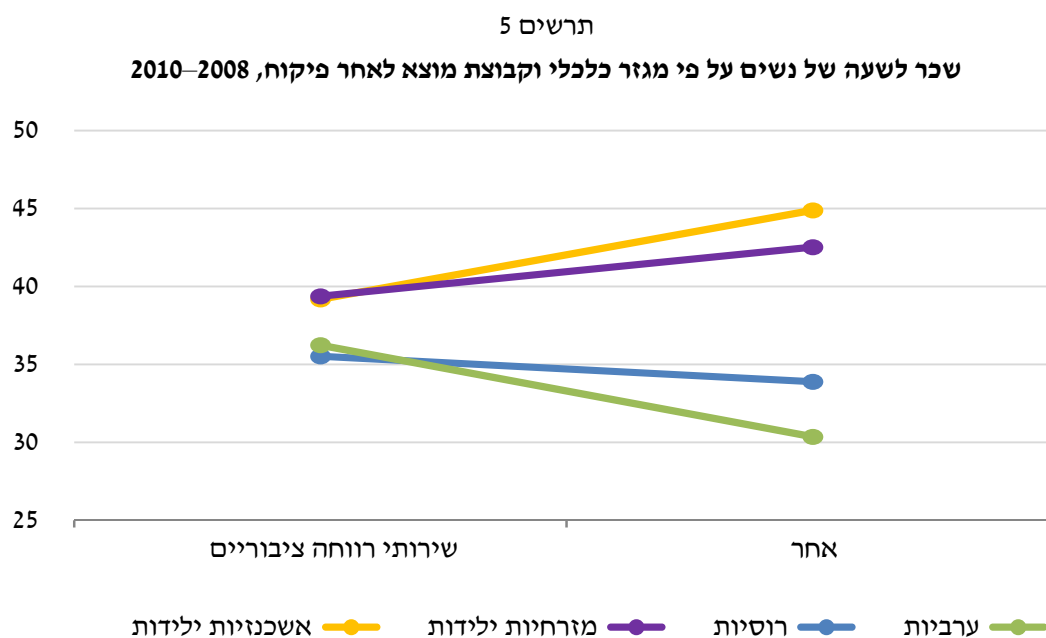
האם ההטבות הנלוות לעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים ייחודיות לערבים או שהן דומות להטבות שמהן נהנים חברי קבוצות אחרות? אם נתבונן בתוצאות של האינטראקציה בין מוצא ושירותי הרווחה הציבוריים במודל 5, נראה שבשתי השנים המקדמים לכל שש קבוצות המוצא הם שליליים ומובהקים, ופירוש הדבר הוא שבכל הקבוצות האלה הרווח מעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים קטן מבקרב ערבים. זאת ועוד, הערבים סבלו פחות מקבוצות אחרות מהירידה לאורך העשור האחרון בתוספת לשכר בשירותי הרווחה הציבוריים, יחסית לענפי כלכלה אחרים: אם בשנת 2002 עדיין נהנו כמה תת-אוכלוסיות לא ערביות מתוספות שכר בעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים, הרי היום האינטראקציות הללו שליליות במידה כה גדולה עד שהן הופכות את אפקט שירותי הרווחה הציבוריים לקנס עבור כל הקבוצות הלא ערביות, פרט לנשים ממוצא רוסי.

אמנם האוכלוסייה הערבית עדיין נהנית, כאמור, כמעט לבדה מתוספת שכר בשירותי הרווחה הציבוריים יחסית לחברי קבוצת המוצא שלה העובדים בענפי כלכלה אחרים, אולם עדיין ייתכן שבתוך שירותי הרווחה הציבוריים השכר נטו של מועסקים ערבים נמוך מזה שמקבלים יהודים. אם שכרם של ערבים מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים נמוך במידה ניכרת משכרם של יהודים, אפילו תוספת שכר גדולה שתיתן לערבים העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים לא תגרום בהכרח לשוויון בשכר בין יהודים לערבים בתוך שירותי הרווחה הציבוריים. טענה זו מובילה אותנו לסוג הנוסף של פערי שכר בשירותי הרווחה הציבוריים – הפער בתוכם בין ערבים לבין אחרים. עם זאת, במוקד מחקר זה עומדות, כזכור, נשים ערביות, שבהיותן נשים עשויות להיות מוחלשות יותר כנשים מנשים בקבוצות אחרות. כדי לבחון את האפשרות המוצגת כאן שינינו את המודל כך שיאפשר פערים מגדריים שונים בין קבוצות המוצא, ובכך הגענו לאומדנים מדויקים יותר של השכר המנובא של צירופים שונים של מוצא, מגזר כלכלי ומגדר. פורמלית, פירוש הדבר הוספת האינטראקציה הדו-גורמית בין מוצא למגדר למודל המפורט בלוח 2.

כדי לספק את התוצאות החשובות לענייננו בצורה נוחה להבנה השתמשנו בניתוח שונות לחישוב השכר הממוצע המנובא לנשים מקבוצות מוצא שונות העובדות בכל אחד משני המגזרים. הליך זה מחשב את השכר המנובא במצב שבו כל תת-קבוצה ניחנה בתכונות הממוצעות של האוכלוסייה בכל המשתנים האחרים במודל (גיל, השכלה ותעסוקה).¹⁰ כפי שעולה מתרשים 6, התוצאות מאשרות כי בפיקוח על הבדלים בהרכב האוכלוסיות אי-השוויון האתני בשכר נמוך הרבה יותר בתוך שירותי הרווחה הציבוריים מן השכר שמחוצה להם. בקרב נשים העובדות בשירותי הרווחה הציבוריים הפערים בשכר לשעה בין ערביות, רוסיות ושתי הקבוצות של יהודיות ילידות הארץ

¹⁰ ניתוח השונות זהה למודל הרגרסיה בלוח 2 אך מורחב על ידי הוספת האינטראקציה מגדר-מוצא אתני והאינטראקציה המשולשת מגדר-מוצא-ומגזר כלכלי להגברת הדיוק בהערכת האומדנים (שלמרות מובהקותה לא נודעה לה השפעה ניכרת ממשית על התוצאות). כדי להבטיח כוח סטטיסטי מספק הניתוח מאגד שלושה סקרים רצופים (2008–2010).

אינם עולים על שקלים ספורים לכאן או לכאן. בניגוד לכך, בענפי כלכלה אחרים מצבן של נשים ממוצא רוסי עם מאפיינים דומים אינו טוב בהרבה ממצבן של הערביות, ואילו שתי הקבוצות היהודיות הוותיקות משתכרות הרבה יותר מקבוצות אלה (12–15 ש"ח לשעה).

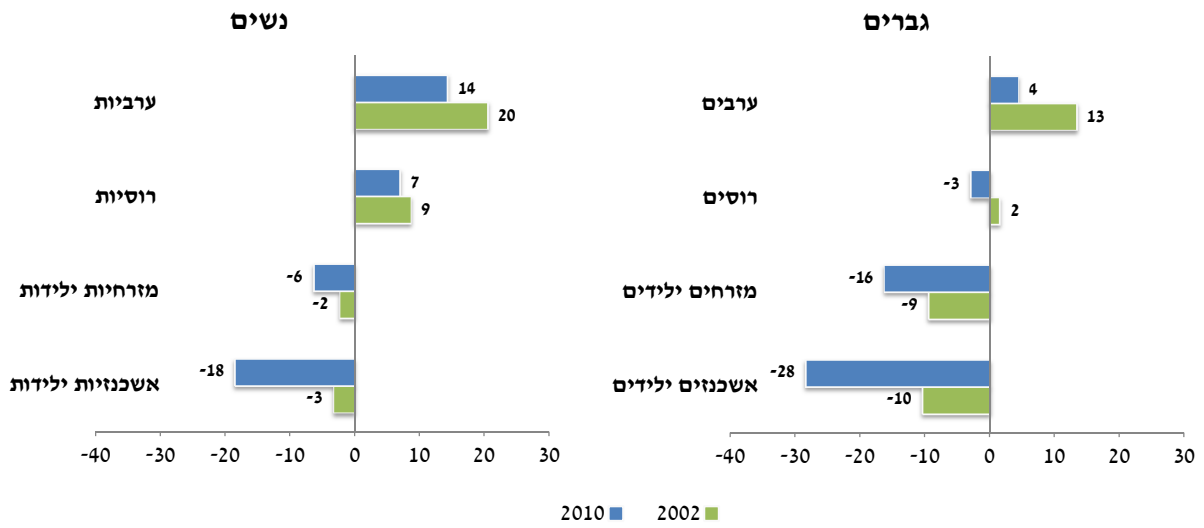


כדי לעמוד על ההשלכות של הניתוח המורחב הזה עלינו להשוות נשים לגברים ולבחון את השינויים לאורך זמן. לשם כך נשוב אל מסגרת הרגרסיה, המייצרת אפקטים באחוזים שקל להשוות אותם. שימו לב שהאינטראקציות בין מוצא למגדר מלמדות כי פער השכר המגדרי נטו אכן גבוה יותר בקרב ערבים בהשוואה לכל קבוצות המוצא האחרות – ככלל הוא עומד על לפחות 8%, הן ב-2002 והן ב-2010.¹¹ לאחר שהתחשבנו באפקט זה, מתקבלת תמונה ברורה של השפעות המוצא, המגדר והתקופה על הבדלי השכר בין המגזרים הכלכליים ובתוכם. כשמדובר בפערי השכר בין שירותי הרווחה הציבוריים לשאר ענפי הכלכלה, תרשים 7 מראה כי בפיקוח על ההבדלים בהרכב המגזרים ירד בעשור האחרון השכר הממוצע בשירותי הרווחה הציבוריים אצל כל הקבוצות יחסית להזדמנויות במקומות אחרים. ואולם ניכר כי מגמה זו חלשה יותר בקרב נשים ערביות, שעדיין מקבלות תוספת נטו על תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים של כ-14%. תוספת זו גבוהה בהרבה מאשר אצל קבוצות הנשים האחרות, בעיקר המקודמות ביותר, דהיינו נשים יהודיות אשכנזיות ילידות ישראל, שעברו מתשלום קנס קל על תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים לתשלום קנס כבד מאוד (18%). דפוס דומה נראה בקרב גברים, אם כי במקרה זה תוספת השכר של גברים ערבים ירדה ל-4% בלבד ב-2010, ואילו הקנס ששילמו גברים יהודים ילידי הארץ עלה בצורה חדה אף יותר מבמקרה של נשים יהודיות.

¹¹ התוצאות (שיינתנו לכל דורש) מבוססות על המודל בלוח 2 בתוספת האינטראקציות בין מגדר ושש קבוצות המוצא שאינן ערביות. אמנם מקדמים אחדים (בעיקר ב-2002) אינם מגיעים לרמות המובהקות הקונבנציונליות, אבל התבנית הכללית ברורה.

תרשים 6

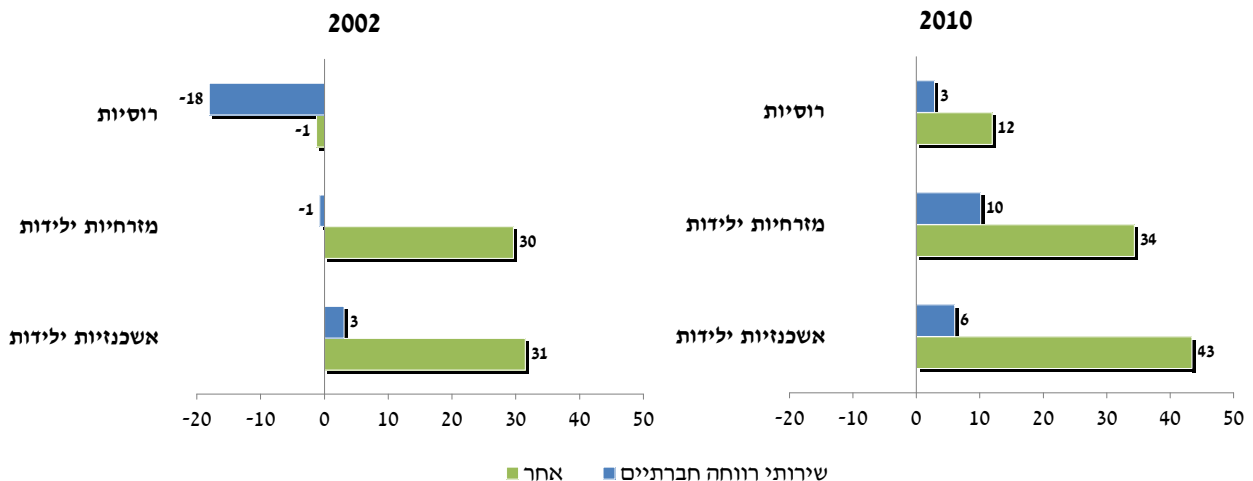
פער שכר נטו בין שירותי הרווחה הציבוריים וענפי כלכלה אחרים, על פי מגדר ושנה (באחוזים)



כפי שצויין לעיל, פערי השכר בין קבוצות המוצא בתוך שירותי הרווחה הציבוריים קטנים בהרבה מהפערים ביתר ענפי הכלכלה. עם זאת, תרשים 8 מראה כי בשנת 2002 שכרן של נשים ערביות קרוב יותר לשוויון עם נשים יהודיות ילידות הארץ מכפי שהוא היום. ואולם בהשוואה לפער השכר המקביל שבו נתקלות נשים ערביות שעובדות מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים, שוק התעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים ממשיך להיות הרבה יותר שוויוני. מעניין שהממצאים עבור גברים (שאינם מוצגים כאן) חושפים אף הם אי-שוויון הולך וגדל בין ערבים ליהודים מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים, אך פערים קטנים מאוד בשכר נטו בתוכם (ובעבר פערי השכר בתוך שירותי הרווחה הציבוריים בין המוצאים היו אף קטנים יותר). ממצא זה מרמז כי מדינת הרווחה נוטה להפלות לרעה גברים ערבים עוד פחות מנשים ערביות. עם זאת, תוצאה זו עשויה לנבוע מהבדלים שלא נמדדו בין קבוצות המגדר והמוצא השונות בהון האנושי ובסוגי העבודה שהם מבצעים.

תרשים 8

פערים בשכר נטו לשעה של נשים מהקבוצות היהודיות בהשוואה לנשים ערביות, לפי סקטור ושנה (באחוזים)



על סמך תוצאות אלה ניתן לקבוע ששירותי הרווחה הציבוריים מאופיינים במידה רבה יותר של אחידות בתשלום בין עובדים בעלי כישורים דומים, ללא תלות במגדר וברקע אתני. לעובדים יהודים משני המינים, במידה הולכת וגוברת, יש הזדמנויות תעסוקה רווחיות יותר מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים מאלה שבתוכם, אך במיוחד נכון הדבר לגברים. בכוח העבודה הערבי הן הגברים והן הנשים אינם מסוגלים להרוויח מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים כפי שהם מרוויחים בתוכם, אבל הגברים קרובים לכך יותר מנשים. כיוון שכך הראיות תומכות בטענתנו ששירותי הרווחה הציבוריים מתפקדים כמעסיק מיטיב במיוחד לנשים ערביות בהשוואה לקבוצות אחרות.

מדוע משרות בשירותי הרווחה הציבוריים רווחיות לקבוצות מוחלשות?

הניתוח החשוב האחרון במחקר זה נוקט נקודת מבט שונה בנוגע למנבאי השכר בתוך שירותי הרווחה הציבוריים ומחוצה להם. אנו מבקשים לעסוק עתה לא בממוצעי השכר במגזרי התעסוקה ובקבוצות חברתיות שונות, אלא בשאלה כיצד הגורמים הקובעים את השכר משתנים בין מגזרים וקבוצות אלה. כלומר, עד כה פורשו השכלה, ניסיון ומשלח יד כאינדיקטורים לפרודקטיביות פוטנציאלית, ולפיכך לנכונותם של מעסיקים לשלם עבור תכונות אלה. הניתוח שלנו, לעומת זאת, שאל מה היה קורה לפערי השכר בעולם דמיוני, שבו המגזרים הכלכליים השונים וקבוצות המוצא היו שווי ערך בעיני המעסיקים במאפייני הפרודקטיביות. ואולם הניתוח שיובא להלן רואה בהון אנושי ובמשלח יד השקעה מצד העובדים, והשאלה שעומדת במוקד היא איזו תמורה מקבלים המועסקים על ההשקעה בצבירת מאפיינים אלה. נקודת מבט זו תעזור לנו לחשוף מה הופך את שירותי הרווחה הציבוריים למגזר המיטיב עם קבוצות מוחלשות מבחינת תנאי השכר. מאחר שנשים ערביות הן מרכז ענייננו כאן, באופן ממוקד יותר ניתן לומר כי אנו שואלים אם נשים ערביות מפיקות יותר או פחות תועלת מתכונותיהן בהשוואה לקבוצות אחרות. למשל, על ידי השוואת התוספת לשכר על השכלה גבוהה בתוך שירותי הרווחה הציבוריים ומחוצה להם אנחנו מצפים לאשש את ההנחה שבכל שלושת המקרים המשכילים מפיקים תועלת מהעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים. ואולם בה בעת אנחנו גם שואלים אם התועלת לנשים הערביות שווה לתועלת לקבוצות ההשוואה.

הניתוח איננו מוגבל להבדלים בתמורה על מאפיינים אישיים הקשורים לפרודקטיביות. כדי לאמוד את ערכם של היתרונות הללו הלכה למעשה שילבנו במודל גם שני מאפיינים של "ידידותיות למשפחה" המושכים נשים רבות – ערביות במיוחד – לעבודות בשירותי הרווחה הציבוריים. מרבית הנשים הערביות הן אימהות (ל-75% מהנשים הערביות בגילים 25–45 יש לפחות ילד אחד בן פחות מ-15 בבית), וככאלה עומדות לפנין שתי מכשלות שתועדו היטב בספרות הבינלאומית הענפה על נשים ועבודה (Blau, Ferber, and Winkler, 2006): "קנס האימהות", דהיינו הנטייה לשלם לאימהות פחות מלנשים אחרות בעלות כישורים דומים; ו"קנס

המשרה החלקית", שאימהות עלולות להידרש לשלם בניסיון לגשר על הקונפליקט עבודה-משפחה.

הואיל ושירותי הרווחה הציבוריים ערוכים להעסיק אימהות ולהציע להן משרות חלקיות, והואיל והמגזר הציבורי הוא מעסיק הוגן יחסית, אנחנו משערים שהסיכון הצפוי לעובדות בשירותי הרווחה הציבוריים – הן מבחינת "קנס האימהות" והן מבחינת "קנס המשרה החלקית" – יהיה קטן יותר. אם אכן כך, התועלת תהיה משמעותית במיוחד לנשים ערביות, המתמודדות, ככל הנראה, עם רמה גבוהה יחסית של מתחים בין העבודה לבין המשפחה ואשר גישתן להזדמנויות עבודה מוגבלת יחסית. אין פירוש הדבר בהכרח שנשים ערביות המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים מפיקות תועלת רבה יותר כאימהות או כעובדות במשרה חלקית לעומת נשים יהודיות או גבריים ערבים. לצורך ענייננו אנו מתמקדים בעיקר בהבדלים בין שני מגזרי התעסוקה מבחינת גורמי המפתח האלה הקובעים את השכר.

כדי להשוות בין התשואות על המאפיינים השונים בין מועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים לשאר שוק העבודה ובין הקבוצות השונות ערכנו שורה של רגרסיות שמטרתן להעריך את השפעותיהם של משתנים אלה על הלוג של השכר השעתי עבור צירופים שונים של מגדר, קבוצת מוצא ומגזר כלכלי.¹² השווינו כאן בין נשים ערביות לגבריים ערבים (מוצא זהה אך מגדר שונה) ולנשים יהודיות מזרחיות (מגדר זהה אך מוצא שונה). מדוע ההשוואה לאחרונות? המזרחים הם קבוצת ההשוואה ההולמת ביותר לערבים, מאחר שהם אינם עולים חדשים והם מעין קבוצת "ביניים" בהיררכיית הריבוד היהודית.¹³

לוח 3 מציג את התוצאות החשובות ביותר מניתוח זה. הלוח ערוך בשני אגפים אנכיים. האגף הימני מראה את האפקטים של המשתנים הבלתי תלויים בתוך שירותי הרווחה הציבוריים; ואילו השמאלי מציג הבדלים מוחלטים בין האפקטים שנמצאו בשני המגזרים. לדוגמה: הנתון השני בשורה השנייה מלמד כי נשים ערביות בעלות רמת השכלה גבוהה העובדות בשירותי הרווחה הציבוריים משתכרות 22% יותר מנשים עם רמת השכלה בינונית. אם נעבור לאגף השמאלי באותה שורה, נראה כי תוספת זו גבוהה ב-12% לעומת התוספת שמקבלות נשים ערביות בענפי כלכלה אחרים. השפעות שלא הגיעו לכדי מובהקות סטטיסטית מוצגות בצבע אדום.¹⁴

¹² התוצאות המפורטות של רגרסיות אלו יינתנו על פי דרישה.

¹³ יש לשים לב שיהודים מזרחים מוגדרים הן כעולים מצפון אפריקה והמזרח התיכון והן כיהודים ילידי ישראל שאביהם נולד באותם אזורים, וכל קבוצה מקבלת את משקלה היחסי.

¹⁴ מובהקות סטטיסטית מוגדרת $p < 0.05$. אשר להבדלים בהשפעות המוצגות בטור השמאלי של הלוח, המובהקות הוסקה על ידי הוספת אינטראקציות בין כל המשתנים הבלתי תלויים ומשתנה הדמי המציין שייכות לשירותי הרווחה הציבוריים.

מנבאים של שכר לשעה בקבוצות וסקטורים שונים, 2008–2010 (באחוזים)

שירותי רווחה ציבוריים פחות ענפי הכלכלה האחרים			שירותי רווחה ציבוריים			
נשים מזרחיות	נשים ערביות	גברים ערבים	נשים מזרחיות	נשים ערביות	גברים ערבים	
-1	4	37	12	19	47	השכלה בינונית לעומת נמוכה
11	12	12	26	22	17	השכלה גבוהה לעומת בינונית
7	10	11	21	17	17	גיל ביניים לעומת צעיר
-1	-3	24	14	12	30	גיל מבוגר לעומת גיל ביניים
8	11	42	-35	-9	4	שירותים פשוטים לעומת צווארון לבן רוטיני
-9	26	11	13	27	2	פרופסיונלי למחצה לעומת צווארון לבן רוטיני
-14	-26	-7	3	-11	8	פרופסיונלי לעומת פרופסיונלי למחצה
9	18	17	9	25	24	משרה חלקית לעומת מלאה
-8	4	7	6	7	15	ילד מתחת לגיל 15 לעומת ללא ילד

בכל הנוגע להון האנושי התוצאות מראות כי שירותי הרווחה הציבוריים מספקים לכל שלוש הקבוצות תמורה מוגברת על השכלה גבוהה (16 שנות לימוד ויותר), יחסית להשכלה בינונית (13–15 שנות לימוד). האומדנים הטובים ביותר שלנו, אף שאינם בעלי מובהקות סטטיסטית, מלמדים כי התועלת מהעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים לגברים ונשים ערבים גדולה פי שניים או שלושה, בהתאמה, מהתועלת לנשים יהודיות מזרחיות. כל הקבוצות נהנות מ"תוספת ניסיון" גדולה יותר במובהק כאשר הם מועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים (המשולמת לקטגוריית גיל הביניים, בהשוואה לגילים צעירים).

עניין התשואה על הישגים תעסוקתיים מעט מורכב יותר. הלוח מדווח רק על תוצאות עבור הקטגוריות החשובות ביותר מתוך שש הקטגוריות שהוכנסו לרגרסיות.¹⁵ כפי שעולה מן ההשוואה בין עבודות של מתן שירותים פשוטים (למשל עוזרות בית ומטפלות) לבין משלחי יד רוטיניים של הצווארון הלבן (שהם בעיקר עבודות מזכירות ופקידות), שירותי הרווחה הציבוריים ממתנים את החיסרון של משלחי יד נמוכי סטטוס. יש בכך חשיבות מיוחדת עבור נשים, מאחר שבשתי קבוצות המוצא לפחות רבע מהנשים עובדות במתן שירותים פשוטים. שכחה לא פחות, ואולי אף יותר, היא הקטגוריה "פרופסיונלי למחצה", הנשלטת בשירותי הרווחה הציבוריים על ידי שלושה משלחי יד – אחיות, הוראה בכיתות הנמוכות והוראה בגנים. קבוצה זו של משלחי יד, הן עבור

¹⁵ הקטגוריות הלא מדווחות הן עבודות צווארון כחול וניהול, ששתיהן נדירות יחסית בשירותי הרווחה הציבוריים.

נשים ערביות והן עבור נשים יהודיות מזרחיות, משלמת יותר מהקטגוריה שמתחתיה (צווארון לבן רוטיני) בשני המגזרים. ואולם אצל נשים ערביות – ורק אצלן – תוספת זו גבוהה יותר בשירותי הרווחה הציבוריים. ממצא זה ראוי לציון מיוחד מפני ששיעור מדהים – 44% – מכל הנשים הערביות העובדות הן פרופסיונליות למחצה המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים.

ההשוואה לנשים יהודיות מזרחיות מדגישה את נקודות המשיכה הייחודיות של שירותי הרווחה הציבוריים לנשים ערביות. היהודיות המזרחיות מפיקות למעשה פחות תועלת כפרופסיונליות למחצה בשירותי הרווחה הציבוריים מבמקומות אחרים, והן תלויות הרבה פחות במשרות אלו (15% מכלל התעסוקה). נשים יהודיות מזרחיות העובדות במשלחי יד פרופסיונליים נהנות מיתרון מודגש עוד יותר אם הן עובדות מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים. עקרונית, העניין האחרון שצוין נכון גם לגבי נשים ערביות, אך אצלן ההטבה הזאת תאורטית במידה רבה, הואיל ורק מעטות מהן מועסקות במשרות הנחשבות גבוהות סטטוס, אם בתוך שירותי הרווחה הציבוריים ואם מחוץ להם.

ולבסוף, מה מלמדות התוצאות שלנו בעניין ה"ידידותיות למשפחה" של מדינת הרווחה כמעסיק? בקרב הערבים – גברים ונשים כאחד – השכר לשעה בשירותי הרווחה הציבוריים גבוה בכ-25% כשמדובר בעובדים במשרה חלקית. זהו שיעור הגבוה בערך פי שלושה מהתוספת שמקבלות נשים ערביות ונשים יהודיות מזרחיות שאינן מועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים. עצם ההורות עדיין עלולה, כמובן, להשית קנס שכר, אבל לא מצאנו עדויות לכך בישראל (ראו גם Budig, Misra, and Böckmann, 2010). למעשה, לאימהות יש דווקא השפעה חיובית צנועה על השתכרותן של נשים (אם כי היא נמוכה מ"תוספת האבהות"). גם מבחינה זו מדינת הרווחה היא מעסיק מיטיב יחסית עם נשים ערביות, הואיל ותוספת האימהות שהיא נותנת גבוהה מעט יותר מבענפי כלכלה אחרים. לעומת זאת אצל נשים יהודיות מזרחיות התוספת הזאת היא פחות ממחצית מהתוספת שהן שהיו מקבלות מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים.

מסקנות

היקפה והשפעתה של מדינת הרווחה כמעסיק נבחנו עד עתה, אם בכלל, במחקרים אקדמיים מעטים. בד בבד, שיעור ההשתתפות הנמוך של נשים ערביות בכוח העבודה נתפס יותר ויותר בעיני חוקרים וקובעי מדיניות בישראל כבעיה חברתית וכלכלית חמורה (אם כי הדעות חלוקות באשר לשורשיה). לפיכך מפתיע שעד היום לא נערך כמעט שום מחקר שהציג את שתי הסוגיות הללו זו בצד זו ובחן את תפקידה של מדינת הרווחה כמעסיק של נשים ערביות.

במחקר זה ניסנו להירתם לאתגר זה. נקטנו שורה של צעדים מובחנים, אך קשורים, שנועדו לגלות את ההיקף, את הגורמים ואת ההשפעות של תעסוקת נשים ערביות במגזר שירותי הרווחה הציבוריים בהשוואה לקבוצות אחרות באוכלוסייה. הראנו כי לאורך שלושת העשורים האחרונים נשים ערביות נעשו תלויות במידה הולכת וגוברת בקבלת משרות בשירותי הרווחה הציבוריים ושמשרות אלו נושאות בעיקר האחריות לגידול בשיעורי השתתפותן בכוח העבודה. חלוקת האוכלוסייה הנשית ערבית והנשית יהודית לתתי-קבוצות גילתה כי בעשור האחרון נשים מוסלמיות הן הקבוצה העיקרית שחלה בה עלייה (ניכרת מאוד) בשיעור המעוסקות בשירותי

הרווחה הציבוריים מכלל התעסוקה. השיעורים המקבילים אצל נשים נוצרות ודרוזיות אמנם גבוהים מאצל היהודיות, אבל קפאו על שמריהם בשני העשורים האחרונים. בד בבד ניכרת ירידה בכל תתי-הקבוצות הגדולות של נשים יהודיות.

בניסיון להסביר את הממצאים הללו בחנו תחילה אם מאפייני הנשים הערביות חופפים את ההטיה של שירותי הרווחה הציבוריים להעסיק עובדים בעלי השכלה גבוהה בעבודות במשרה חלקית. מתברר כי תכונות אלה נפוצות בקרב נשים ערביות עובדות פחות משהן נפוצות בקרב נשים יהודיות עובדות, אם כי כאשר הן כבר נוכחות בקרב הערביות, יש סבירות גבוהה יותר שהן יועסקו בשירותי הרווחה הציבוריים. הוא הדין גם בגברים ערבים. הדבר מרמז כי למועסקים ערבים בעלי השכלה גבוהה, למועסקים ערבים במשרה חלקית או למועסקים ערבים במשרה חלקית שהם בעלי השכלה גבוהה יש מעט מאוד הזדמנויות לעבודה מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים. רושם זה מתחזק כאשר בוחנים את המגמות לאורך זמן ורואים כי בקרב כל קבוצות הנשים שיעורי ההשכלה הגבוהה עולים, אך רק אצל הנשים הערביות חופפת מגמה זו את השיעורים העולים בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים.

לנוכח הדרישות ההולכות ועולות להשכלה במשלחי היד שבהם מועסקות פעמים רבות נשים ערביות (כמו אחיות, מורות ועובדות סוציאליות) סביר להניח שאלמלא זמינות התעסוקה הזאת בשירותי הרווחה הציבוריים, פחות נשים ערביות היו פונות לרכוש השכלה גבוהה, ומספר גדול יותר מבעלות ההשכלה הגבוהה היו מוצאות את עצמן מובטלות. זאת ועוד, התלות הגדולה בשירותי הרווחה הציבוריים התפשטה היום למגזרים נוספים באוכלוסייה הערבית העובדת – מועסקים במשרה מלאה ובעלי השכלה נמוכה יותר. בעזרת מודלים של רגרסיה מצאנו שגם אילו היו לכוח העבודה הערבי ולכוח העבודה היהודי מאפיינים זהים מבחינת גיל, מגדר, השכלה, שעות עבודה ונוכחותם של ילדים קטנים, עדיין הייתה אצל הערבים סבירות גבוהה בהרבה לעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים לעומת מגזרים אחרים בחברה הישראלית, והפער היום גדול מאי פעם.

הצעד הבא שנקטנו נועד לבדוק את ההשלכות של תלות חזקה זו בשירותי הרווחה הציבוריים על השכר. שוב השתמשנו במודלים של רגרסיה מרובת משתנים כדי לנטרל את ההשפעות של הבדלים מבניים בין מגזרים וקבוצות חברתיות. צפינו שבשל היעדר תחרות מצד יהודים על משרות בשירותי הרווחה הציבוריים בקהילות ערביות ובגלל הנטייה של המגזר הציבורי לשלם שכר אחיד והוגן יותר מהמקובל במגזר הפרטי, קבוצות מוחלשות המצטרפות לשירותי הרווחה הציבוריים – ובייחוד נשים ערביות – ייהנו מיתרונות משני סוגים: תוספת מגזרית יחסית לעובדים בעלי כישורים דומים המועסקים בענפי כלכלה אחרים; ושוויון בשכר עם קבוצות פריוילגיות בתוך שירותי הרווחה הציבוריים. שתי הציפיות הללו התקיימו הן בשנת 2002 והן בשנת 2010, אם כי מעט פחות ב-2010. השינוי המרכזי היה בגודל התוספת או הקנס המגזרי שממנו נהנו הקבוצות השונות. לערבים, גברים ונשים כאחד, יש עדיין יתרון בממוצע השכר בשירותי הרווחה הציבוריים; וליהודים ותיקים (במיוחד אשכנזים) יש יתרון בעבודה מחוץ להם. אבל היתרון הראשון הצטמצם ואילו השני גדל.

קבוצות אתניות ומגדריות מתמודדות עם מבני הזדמנויות שונים מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים. אילו שירותי הרווחה הציבוריים כמעביד היו חופשיים להתאים את הצעות השכר

שלהם לתנאי שוק העבודה המוצעים לקבוצות שונות מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים, היה נוצר (עד שנת 2010) פער ניכר בין שכרם של ערבים לשכרם של יהודים העובדים בשירותי הרווחה הציבוריים. בפועל, השכר המשוקלל הזהה כמעט של נשים ערביות ושל יהודיות ילידות הארץ בתוך שירותי הרווחה הציבוריים בשנת 2002 הוחלף בסוף העשור בפערים צנועים אך מוחשיים. בעקבות זה, מנקודת מבטן של נשים ערביות, העבודה בשירותי הרווחה הציבוריים מציעה שכר גבוה יותר מהמקובל לערביות בעלות כישורים דומים המועסקות בענפי כלכלה אחרים. כמו כן, תעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים מציעה להן שכר הדומה יותר, בהשוואה ליתר שוק העבודה, לשכר שמקבלות יהודיות העובדות באותן עבודות בתוך שירותי הרווחה הציבוריים, אם כי נראה שגם כאן כבר מתחיל להיווצר פער.

השלב האחרון בניתוח האמפירי שלנו עסק בשאלת התועלת וההפסד מהמשתנים הקובעים את השכר עבור שלושה צירופים שונים של מגדר ולאומיות. השאלה שהנחתה אותנו כאן הייתה כמה תועלת מפיקות הנשים הערביות מהעבודה בשירותי הרווחה הציבוריים. התוצאות הראו כי בשירותי הרווחה הציבוריים התמורה על הון אנושי (השכלה וניסיון) גבוהה בהרבה, בעיקר לערבים. יתר על כן, כשכל יתר הנתונים שווים, כאשר מדובר במשלחי היד האופייניים לנשים המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים, התשלום בהם גבוה יותר מביתר שוק העבודה, והנשים הערביות נהנות מתוצאות מיטיבות במיוחד. כשהפנינו את תשומת הלב לאינדיקטורים של עלות הקונפליקט עבודה-משפחה עבור נשים, הסתבר כי בישראל האימהות והעבודה במשרה חלקית כאחת יוצרות תועלת נטו. תוספות בלתי צפויות אלה נוטות להיות גבוהות עוד יותר בשירותי הרווחה הציבוריים, והתועלת שמפיקות הנשים הערביות שווה לתועלת של גברים ערבים ולפעמים עולה על התועלת של נשים יהודיות מזרחיות.

המלצות מדיניות

מצאנו ש-:

- א. בשלושת העשורים האחרונים נשים ערביות נעשות תלויות במידה הולכת וגוברת במדינה לקבלת משרות בשירותי הרווחה הציבוריים, ומשרות אלה נושאות בעיקר האחריות לגידול בשיעורי השתתפותן בכוח העבודה.
- ב. ממוצע השכר של ערבים המועסקים בשירותי הרווחה הציבוריים, גברים ונשים כאחד, גבוה יותר משל ערבים המועסקים בשאר השוק.
- ג. נשים ערביות המועסקות בשירותי הרווחה הציבוריים עדיין מקבלות, במוצע, שכר כמעט שווה לנשים מקבוצות אוכלוסייה אחרות המועסקות בשירותים אלה שיש להן מאפייני תעסוקה דומים.
- ד. בתעסוקה בשירותי הרווחה הציבוריים התמורה למאפייני הון אנושי, כגון השכלה וניסיון תעסוקתי וסוג משלחי היד האופייניים לנשים ערביות, גבוהה בהרבה מזו שבשאר המשק, ובעיקר בקרב האוכלוסייה הערבית.

1. לנוכח ממצאי המחקר אנו מציעים לפעול להרחבת שירותי הרווחה הציבוריים במגזר הערבי. בראש ובראשונה הואיל ושירותי הרווחה ושירותים ציבוריים אחרים הניתנים לאזרחים ערבים נופלים בכמותם ובאיכותם מהשירותים הניתנים לאוכלוסייה היהודית (פרידמן ושל, 2010). הרחבת שירותי הרווחה הציבוריים – אגב בלימת תהליך ההפרטה, הגורם ככל הנראה להפחתת היתרונות הקשורים בהעסקה בשירותי הרווחה הציבוריים עבור נשים ערביות עקב שבירת סולמות השכר וזליגת התחרות מהמגזר הפרטי (בנימין, 2002) – עשויה להיות דרך יעילה לקידום שוויון בשירותים הניתנים על ידי המדינה לאזרחיה.

שנית, מלבד הקטנת אי-השוויון בשירותים בין המגזרים בישראל, להרחבה כזאת יתרונות מובהקים, כפי שעלה מן המחקר: מדינת הרווחה כמעסיק פועלת בדרכים המיטיבות במיוחד עם נשים ערביות – כשהיא מעודדת אותן להשקיע בהשכלה גבוהה בגלל היצע רב יחסית של משרות הדורשות כישורים; כשהיא מציעה להן משרות ההולמות תפקידי מגדר ואימהות; וכשהיא משמשת שוק עבודה מוגן יחסית מתחרות ועדיין מספקת תנאי שכר טובים יותר ושוויוניים יותר מיתר שוק העבודה. לאור האמור לעיל הרחבת שירותי הרווחה תכניס נשים ערביות רבות יותר למעגל התעסוקה הרווחית, בלי להעביר אותן מעוני של מובטלות לעוני של מועסקות, ותקדם גם את השוויון הכלכלי בין המגזרים.

ואולם חשוב לסייג ולומר כי היתרונות שיש למגזר הערבי בשירותי הרווחה הציבוריים הם יתרונות יחסיים (תמיד בהשוואה לשאר שוק התעסוקה). צדו האחר של מטבע התעסוקה על ידי שירותי הרווחה הוא התנאים הירודים עבור המגזר הערבי ביתר שוק העבודה – הן מבחינת שיעור התעסוקה (הזדמנויות מוגבלות לתעסוקה מחוץ לשירותי הרווחה הציבוריים) והן מבחינת תנאי השכר וההחזרים על מאפייני פרט (מיעארי, 2012). הואיל וכך הרחבת שירותי הרווחה הציבוריים, מתוך שימור התנאים המיטיבים הנלווים לתעסוקה זו, טומנת בחובה גם יצירת תלות גדולה יותר של המגזר הערבי במספר מוגבל של אפשרויות תעסוקה.

2. על כן הרחבת שירותי הרווחה הציבוריים צריכה להיעשות בד בבד עם הגברת השוויון בשכר ביתר חלקי שוק העבודה ומתן פתרונות למכשולים מצד ההיצע והביקוש, המונעים מהאוכלוסייה הערבית להיות מעורה ביתר המגזרים במשק (מיעארי, 2012).

מקורות

- בנימין, אורלי, 2002. "הדואליות ביחסים בין המדינה לנשים בישראל: המקרה של נשים המועסקות דרך חברות כוח אדם במגזר הציבורי", *חברה ורווחה* 22 (4): 480-455.
- חטאב, נביל, ושולמית קגיה, 2011. "אי-שוויון בבריאות בין ערבים ליהודים בישראל", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ישיב, ערן, וניצה קסיר, 2012. "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות", סדרת מאמרים לדיון 2012.05, חטיבת המחקר של בנק ישראל, ירושלים.
- להב, אביטל, 2012. "העלייה בשיעור האבטלה: בגלל הערבים?", *ynet*, 9.10.2012, www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4289950,00.html
- מיעארי, סאמי, 2012. *נשים ערביות בשוק העבודה: יישומים אמפיריים והצעות למדיניות*, שפרעם: אגודת הגליל – האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות.
- מנדלקרן, רונו, ואריק שרמן, 2010. *ההפרטה של הביצוע: הספקת שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ*, נייר עבודה במסגרת הפרויקט "אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה", ירושלים: המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן, מכון ון ליר בירושלים.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, 2012. "דיוקן האישה הערבייה העובדת", www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/C376C9FC-A109-4BCF-B848-BACA3F140605/0/X11557.pdf
- פרידמן, אייל, ומיכאל שלו, 2010. "קצבאות נאמנות", בתוך: חנה כץ וארז צפוייה (עורכים), *מדינה מפקירה – מדינה משגיחה*, תל אביב: רסלינג, עמ' 75-55.
- Adva Center, 2001. *Women in the Labor Force of the Israeli Welfare State*, Tel Aviv: Adva.
- Blau, Francine D., Marianne A. Ferber, and Anne E. Winkler, 2006. *The Economics of Women, Men, and Work*, Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
- Budig, Michelle, Joya Misra, and Irene Böckmann, 2010. "The Motherhood Penalty in Cross-National Perspective: The Importance of Work-Family Policies and Cultural Attitudes," *Social Politics* 19 (2): 163-93 (Luxembourg Income Study Working Paper No. 542).
- Coleman, James S., 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* 94 (Supplement): S95-S120.
- Daly, Mary, 2000. "A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison," in: Fritz W. Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy*, New York: Oxford University Press, pp. 467-510.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Gornick, Janet C., and Jerry A. Jacobs, 1998. "Gender, the Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialized Countries," *American Sociological Review* 63 (5): 688-710.

- Haberfeld, Yitchak, and Yinon Cohen, 2007. "Gender, Ethnic, and National Earnings Gaps in Israel: the Role of Rising Inequality," *Social Science Research* 36 (2): 654-672.
- Hudson, Christopher G., 2005. "Socioeconomic Status and Mental Illness: Tests of the Social Causation and Selection Hypotheses," *American Journal of Orthopsychiatry* 75 (1): 3-18.
- Khattab, Nabil, 2002. "Ethnicity and Female Labour Market Participation: A New Look at the Palestinian Enclave in Israel," *Work, Employment and Society* 16 (1): 91-110.
- Kolberg, Jon Eivend (ed.), 1991. *The Welfare State as Employer*, Armonk NY: M. E. Sharpe.
- Lewin-Epstein, Noah, and Moshe Semyonov, 1994. "Sheltered Labor Markets, Public Sector Employment, and Socioeconomic Returns to Education of Arabs in Israel," *American Journal of Sociology* 100 (3): 622-651.
- Pederson, Axel West, 2004. "Inequality as Relative Deprivation: A Sociological Approach to Inequality Measurement," *Acta Sociologica* 41 (1): 31-49.
- Stier, Haya, and Meir Yaish, 2006. *The Determinants of Women's Employment Dynamics: The Case of Israeli Women*, Paper presented at the Meeting of ISA-RC28 on Social Stratification, Nijmegen, May 11-14.
- Wilkinson, Richard G., 1997. "Health Inequalities: Relative or Absolute Material Standards?," *British Medical Journal* 314: 591-595.
- Yaish, Meir, and Vered Kraus, 2003. "The Consequences of Economic Restructuring for the Gender Earnings Gap in Israel, 1972-1995," *Work, Employment & Society* 17 (1): 5-28.
- Yonay, Yuval P., and Vered Kraus, 2001. "Strategies of Economic Endurance: Israeli Palestinians in the Ethnic Economy and the Public Sector," *Research in Social Stratification and Mobility* 18: 207-247.
- Zu'bi, Himmat, 2009. "Palestinian Women in the Israeli Labor Market," *Jadal: The Bi-Monthly Online Magazine of Mada Al Carmel* 4: 1-8.