



לשוויון
וזכויות
אדם

זילת

חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים ערביות בישראל תחבורה ציבורית ומעונות יום

עו"ד שירין בטשון

דצמבר 2022

חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים ערביות בישראל

תחבורה ציבורית ומעונות יום

כתיבה

עו"ד שירין בטשון

ניסוח הצעות חוק

עו"ד איתי מק

צוות היגוי

פרופ' ניהאיה דאוד
ד"ר רג'דה אלנאבולסי

מנהל מחלקת המחקר

ד"ר זהר כוכבי

עריכה

מיטל מזרחי

עיצוב

ניצן נצר

דצמבר 2022

תוכן העניינים

| | | |
|----|-------|---|
| 4 | ..... | תקציר |
| 6 | ..... | מבוא |
| 7 | ..... | חסמים מבניים ופוליטיים |
| 9 | ..... | נקודת מפנה במדיניות ממשלות ישראל |
| 10 | ..... | אקדמאיות בשוק התעסוקה |
| 13 | ..... | תוכניות ממשלה לעידוד תעסוקת נשים ערביות |
| 13 | ..... | דוגמאות למגבלות תוכניות הממשלה לעידוד תעסוקת נשים ערביות |
| 15 | ..... | מרכזי ריאן |
| 15 | ..... | תוכניות יזמות זעירה |
| 16 | ..... | היעדר תחבורה ציבורית נאותה |
| 17 | ..... | תחבורה ציבורית מותאמת לצרכים מגדריים |
| 17 | ..... | דוגמאות להחלטות ממשלה לשיפור התחבורה הציבורית ביישובים הערביים |
| 22 | ..... | היעדר מסגרות טיפול בילדים |
| 25 | ..... | סיכום |
| 27 | ..... | נספחים |
| 27 | ..... | נספח א: הצעת חוק לקידום השוויון בתחבורה הציבורית, התשפ"ג-2022 |
| 29 | ..... | נספח ב: תקנות התעבורה (תיקון מס' 9), תשכ"א-1961 |
| 30 | ..... | נספח ג: הצעת חוק לקידום שוויון במעונות יום לפעוטות, התשפ"ב-2022 |

תקציר*

דוח זה סוקר את החסמים העומדים בפני נשים ערביות המונעים את כניסתן והשתלבותן בשוק התעסוקה בישראל. הדוח מתמקד בשני חסמים מרכזיים, אשר יש תמימות דעים בספרות האקדמית והמקצועית לגבי השפעתם על שיעור השתתפותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה: היעדר תחבורה ציבורית נאותה והיעדר מסגרות לילדים מתחת לגיל 3 (מעונות יום). הדוח מציע הצעות חוק קונקרטיות שעשויות לשפר את ההתמודדות עם שני חסמים אלה.

בשני העשורים האחרונים השתלבותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל הפכה לסוגייה מרכזית שמעסיקה גורמים רבים ומגוונים, כולל ארגוני חברה אזרחית, נשות ואנשי אקדמיה, משרדי ממשלה שונים, מבקר המדינה וגורמים פילנתרופים. מחקרים ודוחות רבים שנכתבו על ידי גורמים שונים ניסו ללמוד את הסוגייה ולהציע הצעות לשינוי מדיניות במטרה לשפר את המצב הקיים. בשני העשורים האחרונים חל גם מפנה במדיניות ממשלות ישראל, אשר העלו את הנושא לסדר היום הציבורי וקבעו יעדים להעלאת אחוז השתתפותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה. מאחורי התפנית במדיניות עמד ההפסד למשק הישראלי בעקבות שיעור השתתפותן הנמוך של הנשים הערביות בשוק התעסוקה, כמו גם רצונה של מדינת ישראל להשוות את הנתונים המקומיים למקובל במדינות ה-OECD, שאליהן ביקשה ישראל להצטרף בעשור הראשון של שנות האלפיים. נקודה זו היא קריטית, שכן היא ממחישה כיצד סוגייה פוליטית, חברתית ומגדרית הופכת להיות מוקד לעניין ציבורי ברגע שהמדינה מגלה שיש לה אינטרס כלכלי וציבורי שנפגע.

פרק המבוא סוקר את המצב הקיים, מציג נתונים עדכניים, מצביע על החסמים שעומדים בפני השתתפות נשים ערביות בשוק התעסוקה וממחיש כיצד הבעיה האמיתית בנוגע לאחוזי התעסוקה הנמוכים של נשים ערביות בישראל טמונה בחסמים מבניים ופוליטיים ארוכי שנים ובמבנה ההזדמנויות הלקוי שניצבים בפני נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל. חסמים אלה נידונו בהרחבה במחקרים רבים שנכתבו על ידי גורמים שונים, ממשלתיים ואזרחיים, והדוח מציג את מסקנותיהם בתמצות.

הפרק העוסק בתוכניות הממשלה סוקר בתמצית כמה דוגמאות ליישום התוכניות הממשלתיות השונות לעידוד תעסוקת נשים ערביות, לרבות הקמת מרכזי השמה (מרכזי ריאן) וכן עידוד יזמות זעירה. תוכניות ממשלתיות אלה גרמו להעלאת הסוגייה של תעסוקת נשים ערביות לסדר היום הציבורי, לוו בהקצאת תקציבים לטובת החברה הערבית ואף תרמו לשיפור באחוזי התעסוקה של נשים ערביות. עם זאת, התברר שהן עדיין לוקות בחסר. כך לדוגמה, חלק מהיעדים שהוצבו לתוכניות אלה לא הושגו ותקציבים שהובטחו לא הוקצו במלואם. שני הפרקים שלאחר מכן דנים בשניים מהחסמים הגדולים המקשים על השתלבות נשים בשוק התעסוקה: היעדר תחבורה ציבורית נאותה והיעדר מסגרות לילדים מתחת לגיל 3 (מעונות יום), ומציעים דרכי פעולה להתמודדות איתם, לרבות באמצעות הצעות חוק קונקרטיות.

* מחברת הדוח, עו"ד שירין בטשון, היא בעלת תואר ראשון במשפטים מטעם אוניברסיטת תל אביב ותואר שני כפול במשפט בין-לאומי וציבורי מטעם אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת נורת'ווסטרן בשיקגו. מלגאית של תוכנית המפרי (פולברייט) ובוגרת של בית הספר למשפטים American University Washington College of Law, Washington D.C., עובדת בישראל כעורכת דין וכחוקרת ועוסקת בקידום זכויות אדם וזכויות נשים. בשנים האחרונות עבדה כחוקרת בבנק העולמי ובסוכנות האו"ם לנשים, וכן ערכה מדדים עולמיים בתחומים הנוגעים למשפט ומגדר. תודה לחברות צוות ההיגוי של המחקר: פרופ' ניהאיה דאוד וד"ר רג'דה אלנאבולסי. תודה מיוחדת לעו"ד איתי מק שהשתתף בניסוח הצעות החוק המצורפות כנספחים לדוח. תודה לפרופ' עמליה סער ולד"ר זהר כוכבי על הייעוץ והליווי האקדמי.

המציאות בישראל הוכיחה שהחובה הכללית של רשויות המדינה לנהוג בשוויון, כפי שנקבעה בפסיקת בית המשפט העליון, לא הבטיחה שוויון מהותי לאזרחיות והאזרחים הערבים במדינה. גם כיום, המאמצים לצמצום פערים בין החברה הערבית לחברה היהודית נתפסים כאינטרס כלכלי ובין-לאומי של מדינת ישראל, ולא בהכרח כמחויבות קבועה לדאוג לזכויות כלל אזרחיה ותושביה. זאת ועוד, בשנים האחרונות מאמצים אלה נעשים באמצעות תוכניות חומש אשר לא בהכרח משנות את התפיסה שמעצבת את המציאות הלא-שוויונית והאפליה כלפי החברה הערבית. תוכניות החומש, טובות ככל שיהיו, הן הסדר חריג של הרשות המבצעת לתיקון עיוותים ולסגירת פערים. אולם לנוכח הפערים העצומים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית בישראל, אין בהן כדי להבטיח מימוש שוויוני של זכויות והקצאה שוויונית של משאבים. מטבען, תוכניות חומש גם כפופות לשינויים ואישורים פרטניים של הקצאת תקציבים, כאשר בפועל חלק מהתקציבים המובטחים לא מנוצלים במלואם. כפי שהדוח מראה, בהקשר של תעסוקת נשים, גם אם ימומשו יעדי הממשלה במלואם, נשים ערביות עדיין יהיו בתחתית סולם התעסוקה בישראל ועדיין יישמרו פערים בינן לבין נשים יהודיות.

כדי לשפר את אופן המימוש של זכויות האזרחיות והאזרחים הערבים במדינה, מכון זולת מציע בדוח זה הצעות לתיקוני חוק ותקנות אשר יבססו חובה לשקול שיקולים הנוגעים לשוויון ולקידום השוויון בעת קבלת החלטות לאישור, הקמה, תקצוב וסבסוד של מעונות יום ותשתיות תחבורה. הצעות אלה עשויות לשפר את יכולת המעקב והפיקוח של החברה האזרחית והרשויות השונות (במיוחד הרשות המחוקקת והרשות השופטת) על מימוש השוויון וצמצום או התרחבות הפערים.

מבוא

בשני העשורים האחרונים, השתלבותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל הפכה לסוגייה מרכזית שמעסיקה גורמים רבים ומגוונים, כולל ארגוני חברה אזרחית, אנשי ונשות אקדמיה, משרדי ממשלה שונים, מבקר המדינה וגורמים פילנתרופים. הספרות האקדמית והמקצועית רוויה כיום במחקרים ודוחות מתחומים שונים, תוך ניסיון ללמוד את הסוגייה ולהציע הצעות לשינוי מדיניות במטרה לשפר את המצב הקיים.

שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל נמצא בעלייה מתמדת בשני העשורים האחרונים, אולם הוא עדיין נמוך ביחס לנשים יהודיות ולגברים ערבים. בעוד בשנת 2001 עמד שיעור התעסוקה של נשים ערביות על 19.8%, בשנת 2018 שיעור התעסוקה כמעט הכפיל את עצמו והגיע ל-38.2%. למרות זאת, נשמרו הפערים בין נשים ערביות לנשים יהודיות, ואף התרחבו עקב עלייה גדולה יותר באחוז הנשים היהודיות המשתתפות בשוק התעסוקה.¹ בנוסף, מעמדן של הנשים הערביות בשוק

התעסוקה הוא פגיע, בין היתר בשל עבודה במקצועות שהכנסתן נמוכה, כגון רווחה, סעד, הוראה, בריאות ומשק בית, עבודה במשרות חלקיות והיעדר אכיפה של זכויותיהן בעבודה. פגיעותן של הנשים הערביות החריפה בתקופת משבר הקורונה ורבות מהן הוצאו לחל"ת ואיבדו את עבודתן.² חשוב להדגיש כי קבוצת הנשים הערביות אינה קבוצה מונוליטית וישנן כאלה הסובלות ממעמד פגיע יותר בשוק התעסוקה, כמו נשים ללא השכלה אקדמית, עובדות כפיים וכן נשים בדויות אשר שיעור התעסוקה שלהן הוא הנמוך ביותר.³

קבוצת הנשים הערביות אינה מונוליטית וישנן כאלה הסובלות ממעמד פגיע יותר בשוק התעסוקה, כמו נשים ללא השכלה אקדמית, עובדות כפיים וכן נשים בדויות אשר שיעור התעסוקה שלהן הוא הנמוך ביותר

בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה שקבעו יעדי תעסוקה גבוהים יותר לנשים ערביות, ובהן החלטת ממשלה מספר 550, התוכנית הכלכלית לצמצום הפערים בחברה הערבית (להלן: "תוכנית החומש לחברה הערבית"), אשר בה נקבע יעד תעסוקה של 46.3% עבור נשים ערביות לשנת 2026.⁴

בדוח זה נבצע סקירת מצב כללית של הנושא על בסיס המחקרים שפורסמו עד כה. כמו כן, נעסוק בחלק מן החסמים העומדים בפני נשים ערביות מלהיכנס ולהשתלב בשוק התעסוקה בישראל תוך התמקדות בשני חסמים מרכזיים: היעדר תחבורה ציבורית נאותה והיעדר מסגרות לילדים מתחת לגיל 3 (מעונות יום). הדוח מציע הצעות חוק קונקרטיות שעשויות לשפר את ההתמודדות עם שני חסמים אלה.

ראשית, ולפני שנתחיל בסקירה, ראוי לעמוד על שלוש נקודות מרכזיות למסגור הדיון: חסמים מבניים ופוליטיים, נקודת מפנה במדיניות ממשלות ישראל ואקדמאיות בשוק התעסוקה.

1 נסרין חדאד חאג' יחיא, מוחמד ח'לאילה, אריק רודניצקי ובן פרג'ון, [שנתון החברה הערבית בישראל 2021](#), הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, [המשרד לשוויון חברתי והמכון הישראלי לדמוקרטיה](#), 2022, עמ' 116.

2 צוות נשים, נייר עמדה 1, [השפעת משבר הקורונה על תעסוקת נשים ערביות וחרדיות](#), צוותי המומחים של המשבר, 2020.

3 שלי מזרחי סימון ואורלי אלמגור לוטן, [תעסוקה בקרב נשים ערביות](#), [מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#) (31.7.2016); ג'רי אלמו קפיטל ואורלי אלמגור לוטן, [נתונים על תעסוקת נשים ערביות בדגש על בדואיות בנגב](#), [מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#) (27.2.2022), עמ' 8-9.

4 שם.

חסמים מבניים ופוליטיים

אינספור מחקרים ממשלתיים ולא ממשלתיים מצביעים על כך שהחברה הערבית סובלת מאפליה מבנית ומוסדית המתבטאת במערכת החינוך, ריחוק גיאוגרפי ממרכזי תעסוקה ורמה נמוכה של תשתיות תומכות תעסוקה, כמו גם חסמים בשלבים של טרום שוק העבודה ובשוק העבודה עצמו.⁵ אחד מרכיביה המרכזיים של האפליה הממוסדת ארוכת השנים כלפי החברה הערבית התבטאו בחסימה או הכנסה סלקטיבית שלהם למשק הישראלי, והשארתם כמובלעת אתנו-לאומית במצב של תת-פיתוח.⁶ כך למשל,

אחד מרכיביה המרכזיים של האפליה הממוסדת ארוכת השנים כלפי החברה הערבית התבטאו בחסימה או הכנסה סלקטיבית שלהם למשק הישראלי, והשארתם כמובלעת אתנו-לאומית במצב של תת-פיתוח

דוח מבקר המדינה משנת 2016 מצביע על כך שהאוכלוסייה הערבית סובלת, במבחן התוצאה, מאפליה מתמשכת וכי הלכה למעשה מדינת ישראל לא צלחה ביישום עקרון השוויון המהותי בין אזרחי המדינה היהודים והערבים.⁷ עוד מציין הדוח כי למרות שינוי מסוים שחל במדיניות ממשלות ישראל בשנים האחרונות (שעליו נרחיב בהמשך), תמונת המצב בכל הנוגע לתעסוקה בחברה הערבית היא עגומה ומדאיגה ופעולות הממשלה בנושא לקו בחסר, לא היו תקינות, לא היו אפקטיביות, תקציבים שהוקצו לא נוצלו ויעדי תוכניות לא הושגו.⁸

ביטויים של החסמים המבניים והפוליטיים שהובילו לפערים כלכליים וחברתיים עצומים בין החברה הערבית ליהודית בישראל, שונה בין נשים לגברים. בעוד נשים ערביות מאופיינות בשיעורי תעסוקה נמוכים שנובעים משוליות מצטלבת ומצטברת (הן כנשים והן כמיעוט לאומי),⁹ גברים ערבים מרוכזים במקצועות הדורשים רמת כישורים נמוכה ושכר נמוך וכן סובלים מאחוזי אבטלה גבוהים וגיל פרישה מוקדם יחסית (בהשוואה לגברים יהודים).¹⁰ זאת ועוד, בתקופת משבר הקורונה חלה ירידה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים ללא השכלה גבוהה.¹¹ אולם למרות האמור וחרף עלייה כללית בשיעורי התעסוקה של נשים ערביות בשנים האחרונות, נתונים עדכניים של הלמ"ס לשנת 2022 מראים שנשים ערביות עדיין נמצאות בתחתית סולם התעסוקה בישראל, כאשר מתחתיהן נמצאים אנשים שאינם בכוח העבודה מחמת מוגבלות.¹²

למרות ניסיונות לקשור את שיעור התעסוקה הנמוך של נשים ערביות ל"סיבות תרבותיות" או ל"מעמדה הנחות" של האישה הערבייה בחברה הערבית, רוב המחקרים והדוחות שנכתבו בישראל מעידים דווקא

⁵ ערן ישיב וניצה קסיר, [כלכלת החברה הערבית בישראל](#), בתוך: אבי בן-בסט ואחרים (עורכים), [אורות וצללים בכלכלת השוק: המשק הישראלי 1995-2017](#), תל אביב: עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, 2020, עמ' 678-723.

⁶ עמליה סער, [תעסוקת נשים פלסטיניות בישראל: חידת היעדרות וסיכויי השתלבות בכוח העבודה הרשמי](#), דוח מחקר על פרויקט עתידה להעצמה כלכלית והשמה תעסוקתית של בעלות 12 שנות השכלה ומעלה, החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה, 2011, עמ' 40.

⁷ [פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה](#), מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (24.5.2016), עמ' 5.

⁸ שם.

⁹ חאג' יחיא ואחרים 2022, ה"ש 1.

¹⁰ [שוק העבודה, דין וחשבון, בנק ישראל \(2008\)](#), עמ' 184.

¹¹ שחר אילן, [לא רק בקורונה: קריסה בשיעור התעסוקה של גברים ערבים](#), כלכליסט (6.4.21).

¹² [מעקב אחר יעדי תעסוקה ממשלתיים \(טבלת יעדים\)](#), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2022.

על תמונת מצב מורכבת יותר ועל חסמים רבים אשר מונעים את כניסתה של האישה הערבייה לשוק התעסוקה או הופכות אותה ללא כדאית.

כך למשל, בדוח בנק ישראל משנת 2008 ניסו מנסחי הדוח לתת הסבר לאחוז השתתפות הנמוך של הנשים הערביות בשוק התעסוקה וניסו לייחס את התופעה לנוממות פטריארכליות בחברה הערבית ול"מאפיינים מסורתיים":

מקורה של שונות זו הוא ככל הנראה בהבדלים בין נשים "מודרניות" ל"מסורתיות" מבחינת ההשכלה, המצב המשפחתי, מספר הילדים והשליטה במימוניות שונות (כגון אנגלית ומחשב). בכיוון זה מצביעה גם עליית שיעור ההשתתפות על פני זמן בד בבד עם עליית שיעורי ההשכלה ושינויים תרבותיים נוספים. הממצא האמור, שלפיו שיעורי ההשתתפות של הנשים שונים מאוד מהמקובל במדינות מערביות ובקרב היהודיות בישראל ודומים לשיעוריה בארצות מוסלמיות מחזק את המסקנה כי מדובר בהשפעות תרבותיות.¹³

אולם, מחקר שערך ד"ר יוסף ג'בארין בעשור הראשון של תחילת שנות האלפיים מפריך את הטענה שלעיל ומוצא ששיעורן של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוך משמעותית ביחס למדינות ערביות וביחס למדינות מתפתחות. במחקר המתבסס על מדגם של 1,500 נשים ערביות נמצא שהסיבה העיקרית לשיעור הנמוך של נשים ערביות המשתתפות בכוח העבודה היא מחסור במקומות עבודה, וכי רובן המכריע של הנשים הבלתי מועסקות (73%) מעדיפות לעבוד בתוך היישוב, קרוב לביתן, בגלל ריבוי תפקידיהן. המחקר מצא ש-43% מהנשים הערביות הבלתי מועסקות בשכר מוכנות להיכנס מיד למעגל התעסוקה אם הדבר יתאפשר.¹⁴

בניגוד ל"שיח פערי התרבות", הבעיה האמיתית טמונה בחסמים מבניים ופוליטיים ארוכי שנים ובמבנה ההזדמנויות הלקוי שיש לנשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל

מחקריה הרבים של פרופ' עמליה סער בנושא תעסוקת נשים ערביות גם מעידים כי בניגוד ל"שיח פערי התרבות" שמשמש באופן מניפולטיבי במאפיינים תרבותיים של החברה הערבית כגורם שלכאורה מסביר את הפערים הכלכליים והחברתיים בינה לבין החברה היהודית, הבעיה האמיתית טמונה בחסמים מבניים ופוליטיים ארוכי שנים ובמבנה ההזדמנויות הלקוי שיש לנשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל. במצב הקיים של מחסור במקומות עבודה הולמים, היעדר של תשתיות תומכות-תעסוקה אמינות וזמינות ורמת הכנסות נמוכה, עלות הכניסה של נשים לכוח העבודה הרשמי גבוהה מדי לרוב המשפחות. "עלות ההזדמנויות" שמגלמת בתוכה חישוב משוקלל של ההחזר המקסימלי של העבודה, הכולל **החזרים כספיים ולא כספיים** (כגון תחושת סיפוק אל מול מחירים אישיים וחברתיים), מובילה למסקנה כי הנשים הערביות בישראל ממשיכות להיעדר מכוח העבודה הרשמי משום שבתנאים הקיימים לא כדאי להן להשתלב בתוכו.¹⁵

¹³ בנק ישראל 2008, ה"ש 10, עמ' 184.

¹⁴ ד"ר יוסף ג'בארין, [תעסוקת ערבים בישראל האתגר של הכלכלה הישראלית](#), פורום קיסריה ה-18 להתוויית מדיניות כלכלית לאומית והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2010, עמ' 6-7.

¹⁵ Amalia Sa'ar, "The Gender Contract under Neoliberalism: Palestinian Israeli Women's Labor Force Participation," *Feminist Economics* 23:1 (2017): pp. 54-76

כך, כדי שעלות ההצטרפות של הנשים לכוח העבודה הרשמי תהפוך להיות כדאית, המדינה נדרשת לתקן את החסמים הבאים:¹⁶

- פיתוח מסיבי של הזדמנויות תעסוקה ביישובים הערבים.
- פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה, בעיקר מסגרות אמינות וזמינות כלכלית לטיפול בילדים ותחבורה ציבורית נאותה.
- אכיפה פרו-אקטיבית של חוקי עבודה ואכיפת חוקים נגד אפליה בשוק העבודה.
- עידוד מעסיקים להעסיק נשים ערביות, לרבות הכשרה של מעסיקים ומקומות עבודה לקליטה ראויה של הנשים.¹⁷

נקודת מפנה במדיניות ממשלות ישראל

בשני העשורים האחרונים חל שינוי במדיניות ממשלות ישראל בכל הנוגע לתעסוקת האוכלוסייה הערבית ובפרט בסוגיית השתלבותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל. השינוי במדיניות התבטא בהעלאת הנושא על סדר היום הציבורי והצבעה על ההפסדים שנגרמים למשק הישראלי כתוצאה משיעור תעסוקתן הנמוך של הנשים הערביות לצד הנשים החרדיות.¹⁸ מחקרים ודוחות רבים התחילו להצביע

בשנת 2007 החל משא ומתן לקראת הצטרפות ישראל ל-OECD, דבר שגרם להעלאת נושא תעסוקת הנשים הערביות לסדר היום הציבורי בישראל

על היתרונות בשילוב נשים ערביות בשוק התעסוקה, הן לנשים עצמן והן למשקי הבית שלהן, אולם גם בהגדלה משמעותית של רמת התוצר במשק הישראלי.¹⁹ בשנת 2007 החל משא ומתן לקראת הצטרפות ישראל לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ה-OECD,²⁰ דבר שגרם להעלאת נושא תעסוקת הנשים הערביות לסדר היום הציבורי בישראל, בין היתר בשל השפעתו על הדירוגים השונים שמבצע ארגון ה-OECD על שיעורי תעסוקה ועוני.

בדוח של בנק ישראל משנת 2008 מוצג איור אשר ממנו עולה כי שיעורי התעסוקה של גברים ונשים (להוציא אוכלוסיות חרדיות וערביות) היו מעל ליעד שקבעה הממשלה, וכי שיעור התעסוקה של גברים ערבים נמצא בקרבתו. אולם, בכל הנוגע לנשים ערביות וחרדיות, למרות עלייה באחוז התעסוקה שלהן בשנים האחרונות, הם עדיין נמוכים במידה ניכרת מיעד התעסוקה הכללי אשר נקבע בהתאם למקובל במדינות ה-OECD.²¹ האיור מראה כי אוכלוסיית הנשים הערביות מופיעה בתחתית הטבלה של אחוזי תעסוקה בישראל, כאשר אחוז התעסוקה שלהן עמד אז על 22.6% בלבד (לעומת היעד שנקבע לגילאי העבודה העיקריים העומד על 71%).²²

¹⁶ עמליה סער 2011, ה"ש 6; מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 3.

¹⁷ דוח של מרכז אדוה מצביע על הטיות בלתי מודעות מצד מנהלים, לרבות אמירות גזעניות מצד מעסיקים פוטנציאליים, כחסם שעומד בפני השתלבות נשים בשוק התעסוקה בישראל. ראו: ברברה סבירסקי, נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון, [מבט על המעסיקים, תעסוקה של נשים ערביות, חרדיות ויוצאות אתיופיות, מרכז אדוה](#) (17.10.2021).

¹⁸ מיקי פלד, [אבטלת הנשים הערביות עולה למדינה 1.6 מיליארד שקל בשנה, כלכליסט](#) (27.1.2014).

¹⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 3.

²⁰ [הצטרפות ישראל ל-OECD](#).

²¹ בנק ישראל 2008, ה"ש 10, עמ' 190.

²² [שיעור התעסוקה של נשים ערביות: 22.6% בלבד](#), Ynet (12.4.2009).

לצד העובדה כי שנת 2008 אופיינה כשנה של משבר כלכלי עולמי שהשפיע גם על ישראל, מיקומן של הנשים הערביות בתחתית סולם התעסוקה והשפעת אחוזי התעסוקה הנמוכים שלהן על אחוזי התעסוקה הכללים בישראל ורצון ישראל להשוות את הנתונים המקומיים למקובל ב-OECD, היוו גורם מכריע שנתן תמריץ לממשלות ישראל להעלות את הנושא על סדר היום הציבורי. כך, לצד התעצמות האווירה הציבורית של לאומיות אתנית המדירה אזרחים ערבים מהזירה הפוליטית, לרבות באמצעות חקיקתו של חוק הלאום, המדינה פועלת לצמצם את הפערים הכלכליים בין ערבים ויהודים ומקדמת את הערך של גיוון ושילוב האוכלוסייה הערבית בשוק התעסוקה כרעיון שהוא טוב לכלכלה.²³

נקודת המפנה המסבירה את השינוי במדיניות כלפי הנשים הערביות היא קריטית וחשובה שכן היא ממחישה כיצד סוגייה פוליטית, חברתית ומגדרית כגון זו הופכת להיות מוקד לעניין ציבורי ברגע שבו המדינה מגלה שיש לה אינטרס כלכלי וציבורי שנפגע. אינטרס כלכלי זה הוא אשר הניע את המדינה

ומקבלי החלטות לפעול להזרמת תקציבים רבים לטובת הנושא והצבת יעדים גם בתוכנית החומש הנוכחית לחברה הערבית (החלטה 550). עם זאת, וכפי שנרחיב בהמשך, תוכניות חומש לא בהכרח משנות את המציאות הלא-שוויונית בין אזרחים ערבים ליהודים, שכן עניינן בצמצום פערים מתוך אינטרס כלכלי ובין-לאומי של מדינת ישראל ולא בהכרח שינוי תפיסה של מחויבות קבועה לדאוג לזכויות של כלל האזרחים והתושבים.

נקודת המפנה המסבירה את השינוי במדיניות כלפי הנשים הערביות ממחישה כיצד סוגייה פוליטית, חברתית ומגדרית הופכת להיות מוקד לעניין ציבורי ברגע שהמדינה מגלה שיש לה אינטרס כלכלי וציבורי שנפגע

אקדמאיות בשוק התעסוקה

מחקרים ממשלתיים ולא ממשלתיים מצאו ששיעור ההשכלה הגבוה בחברה הערבית בישראל נמצא בעלייה מתמדת, אם כי עדיין קיימים פערים בהשוואה לחברה היהודית. בעוד 15% מהאוכלוסייה הערבית הם בעלי תואר אקדמי, באוכלוסייה היהודית הנתון הוא כמעט כפול ומגיע ל-33%. לפערים בהשכלה יש השלכות לא רק על היכולת להשתלב בשוק העבודה, אלא גם על כושר ההשתכרות ועל תנאי העבודה של האוכלוסייה הערבית.²⁴ לצד זאת ולמרות עלייה לא מבוטלת בשכר בקרב האוכלוסייה הערבית, העלייה המקבילה בקרב האוכלוסייה היהודית הייתה גדולה יותר והפערים בין שתי האוכלוסיות התרחבו.²⁵

בשני העשורים האחרונים שיעור ההשכלה הגבוה בחברה הערבית בישראל נמצא בעלייה מתמדת וקיים גידול בקרב לימודי תואר ראשון, בייחוד בקרב נשים ערביות. שיעור הסטודנטיות הערביות לתואר ראשון הוא כמעט כפול מגברים ערבים, אולם פער זה מצטמצם בתואר השני ומתהפך בתואר השלישי.²⁶

²³ Amalya Sa'ar, [Palestinian Women in the Israeli Workforce and the Idea of Economic Citizenship](#), *Economic Sociology, the European Electronic*, Newsletter 16:2 (2015)

²⁴ חאג' יחיא ואחרים 2021, ה"ש 1, עמ' 118.

²⁵ שם, עמ' 122.

²⁶ עמליה סער והואזן יונס, **גיוון: נשות קריירה פלסטניניות אזרחיות ישראל**, סדרת "ישראלים", למדא עיון, האוניברסיטה הפתוחה ומכון בן גוריון, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, 2021.

מחקרים שהתמקדו בתעסוקת נשים ערביות אקדמאיות בישראל מעידים כי חלק נכבד מהחסמים שעליהם מצביעים דוח זה ואינספור מחקרים ממשלתיים ולא ממשלתיים, לא פוסחים על קבוצה זו אשר נאלצת להתמודד עם היעדר תשתיות ותחבורה ציבורית נאותה, תנאי שכר נמוכים וקושי לשלב בין עבודתן בשכר לבין תפקידן כאימהות ומטפלות בזירה הביתית.²⁷ ועל כן נראה שאין הלימה בין ההתקדמות הראויה של נשים ערביות בתחום ההשכלה ובין מצבן העגום מבחינת תעסוקה.²⁸

מחקרים הראו שמציאת עבודה קרוב לבית או לאזור מגוריה של האישה משפיעה גם על ההחלטה לבחור מסלול לימודים. בהתאם, נשים ערביות רבות שואפות למצוא מקום עבודה שיוכל להשתלב בבניית משפחה וטיפול בילדים וכן מקום עבודה נגיש, ולכן יש שבחורות במקצועות מסורתיים כמו הוראה.²⁹ בהיעדר תנאים תומכים מצד המדינה, כגון תחבורה ציבורית ומעונות היום, רבות הנשים הערביות שמתקשות לשבור את תקרת זכוכית בבית לאור הציפייה מהן לשמר את התפקידים המגדריים במשפחה.³⁰

שאלת האיזון בין עבודה לבית והציפייה מנשים לקחת חלק גדול יותר בנטל הטיפול בילדים ובבית, אינה רק מנת חלקן של נשים ערביות. מדובר בסוגייה שמעסיקה נשים בישראל ובעולם. החוזה החברתי בין נשים לגברים, אשר לפיו נשים מצופות עדיין ליטול חלק גדול יותר בבית ובטיפול בילדים,³¹ מגביל מאוד את זמינותן של נשים לעבודה בשכר ואת סוגי העבודה שבהם הן יכולות לעסוק – בעיקר בהיעדר מסגרות טיפול ציבוריות איכותיות וזמינות, כמו מעונות יום מסובסדים. ההשלכות באות לידי ביטוי בפערים מגדריים בהכנסות ובנכסים, בכוח מיקוח מוגבל בשוק העבודה ובנגישות מוגבלת לביטחון סוציאלי ולחיסכון פנסיוני.³²

כך, נטל הטיפול במשפחה ובילדים הרובץ עדיין על כתפיהן של נשים ממשך להוות אתגר, בישראל ובעולם. במהלך תקופת משבר הקורונה, לדוגמה, הדיווחים בארץ ובעולם העידו על החרפה בפגיעותן של נשים במקומות העבודה, בין היתר בשל עול הטיפול בילדים בעקבות סגירת מוסדות החינוך ושהות ממושכת בבית. גם לפי נתוני ה-OECD נשים משקיעות כמעט פי שניים זמן בעבודות בית מגברים.³³

שאלת האיזון בין עבודה לבית והציפייה מנשים לקחת חלק גדול יותר בנטל הטיפול בילדים ובבית, אינה רק מנת חלקן של נשים ערביות. מדובר בסוגייה שמעסיקה נשים בישראל ובעולם

שאלת האיזון בין עבודה (קריירה) לבית וחלוקת התפקידים המגדריים המצופה מנשים, מה שסער ויונס מכנות "החוזה המגדרי", מעסיקה מאוד גם את הנשים הערביות האקדמאיות. בעוד סביבת המוצא אינה מונעת מהן לצאת לעבוד בשכר, החוזה המגדרי המודרני מזמין אותן לעשות זאת כתוספת לעבודתן הביתית, ולא כשינוי דרסטי של חלוקת העבודה בינן לבין הגברים.³⁴

²⁷ יאסר עוואד, [אקדמאיות ערביות בשוק התעסוקה](#), נשים נגד אלימות, 2007 (ערבית).

²⁸ יוסף ג'בארין 2010, ה"ש 14, עמ' 13.

²⁹ חאלד אבו עסבה, [נשים ערביות אקדמאיות לא מועסקות בישראל – תמונת מצב 2018 והצעה למודל התערבות](#), מכון מסאר והמוסד לביטוח לאומי, 2018, עמ' 3.

³⁰ שם, עמ' 60.

³¹ Carole Pateman, *The Sexual Contract*, Polity Press, 1988

³² יעל חסון, [כלכלת טיפול: הרעיונות שמשנים את העולם](#), תלם 7, ינואר 2022.

³³ עדו אבגר, [נשים בצל מגפת הקורונה: ריכוז נתונים לקראת יום האישה 2021](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (7.3.2021), עמ' 13.

³⁴ עמליה סער 2011, ה"ש 6, עמ' 44.

כך, הלגיטימציה הגוברת לכניסת נשים לעבודה בשכר וכן להשכלה אקדמית של נשים ערביות לא הפחיתה מאחריותן לעבודה הרגשית והטיפולית, אשר גברים רבים ממשיכים להיות פטורים ממנה או לכל היותר נוטלים בה חלק באופן וולונטרי ובלתי עקבי. ההצלחה של נשים להשתלב בכוח העבודה תלויה ביכולתן למצוא לעצמן פתרונות מספקים לעבודה הביתית ולטיפול בילדים. לעיתים הפתרונות הם עבודה במשמרות כפולות בבית ומחוצה לו ושכירת שירותי טיפול חיצוניים, במידת האפשר.³⁵

בספרן של עמליה סער והואזן יונס אשר התמקד באקדמאיות ערביות המשתלבות בעיסוקים יוקרתיים (משפטים, רפואה והנדסה), הן טוענות כי לאותן נשים יש סיכויים הרבה יותר גבוהים להיות מועסקות, אולם הן עדיין ניצבות בפני שלל מחסומים אשר הופכים את מצבן בשוק העבודה לפגיע. הן מחלקות את החסמים העומדים בפני הנשים לשני סוגים עיקריים: חסמים הנעוצים בסביבת העבודה הביתית (העובדה שנשים שיוצאות לעבוד ממשיכות להיות האחראיות העיקריות לעבודה הביתית, עבודה שהגברים פטורים ממנה), והסביבה התעסוקתית המתאפיינת באפליה לאומית ומגדרית משולבת ומצטלבת. כדי להעלות את אחוז השתתפותן בשוק התעסוקה בישראל, יש להפוך את יציאתן של הנשים הערביות לשוק התעסוקה לכדאית עבורן ולספק להן תנאים תומכים ליציאה לעבודה.³⁶

מכל אלה עולה בבירור כי התמריץ של נשים ערביות להשתתף בשוק העבודה מושפע מהחסמים העומדים בפניהן וממבנה ההזדמנויות הבעייתי שיש להן בשוק התעסוקה בישראל.

³⁵ שם, עמ' 31.

³⁶ עמליה סער והואזן יונס 2021, ה"ש 26, עמ' 115.

תוכניות ממשלתיות לעידוד תעסוקת נשים ערביות

פרק זה סוקר דוגמאות לתוכניות הממשלתיות השונות לעידוד תעסוקת נשים ערביות, לרבות הקמת מרכזי השמה (מרכזי ריאן) וכן עידוד יזמות זעירה. אמנם תוכניות ממשלתיות אלה גרמו להעלאת סוגיית התעסוקה של נשים ערביות לסדר היום הציבורי, לוו בהקצאת תקציבים לטובת החברה הערבית ואף תרמו לשיפור באחוזי התעסוקה של נשים ערביות בעשור האחרון, אולם הן עדיין לוקות בחסר שכן חלק מהיעדים שהוצבו לתוכניות אלה לא הושגו ותקציבים שהובטחו לא הוקצו במלואם.

דוגמאות למגבלות תוכניות הממשלה לעידוד תעסוקת נשים ערביות

מתחילת שנות האלפיים ומאז התחזקותו של השיח הציבורי על אודות העלאת אחוז התעסוקה הנמוך של נשים ערביות בישראל והשפעתו על המשק הישראלי, יזמו ממשלות ישראל תוכניות שונות לעידוד נשים ערביות במטרה להעלות את אחוזי התעסוקה שלהן. להלן נמנה את החלטות הממשלה העיקריות שקבעו יעדי תעסוקה גבוהים יותר לנשים ערביות:

- ביולי 2010 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1994 שעניינה: הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020. ההחלטה קבעה יעדי תעסוקה בקרב נשים ערביות לשנת 2020 בשיעור של כ-40%.³⁷
- באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה מספר 198 שקבעה יעד תעסוקה לנשים ערביות בשיעור של 53% בשנת 2030.³⁸
- באוקטובר 2021 התקבלה החלטת ממשלה מספר 550 – התוכנית הכלכלית לצמצום הפערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (תוכנית החומש). בהחלטה נקבעו יעד תעסוקה של 46.3% בקרב הנשים הערביות בגילאי העבודה העיקריים לשנת 2026.³⁹

מהותן של החלטות הממשלה הוא צמצום פערים בתחום התעסוקה, אך השפעתן מוגבלת שכן אין ביכולתן לשנות את חוסר השוויון המהותי הקיים בין אזרחים ערבים ליהודים במדינה

יש לציין כי מהותן של החלטות הממשלה כאמור הוא צמצום פערים בתחום התעסוקה (כלשונו), אך השפעתן מוגבלת שכן אין ביכולתן לשנות את חוסר השוויון הכללי הקיים בין אזרחים ערבים ליהודים במדינה וגם היעדים שהן מציבות עדיין רחוקים מלסגור את הפערים בין שתי האוכלוסיות. יש הטוענים שהפערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית בכל הנוגע לשיעור התעסוקה ולשכר הממוצע אף במגמת התרחבות בשנים האחרונות, וזאת עקב עלייה באחוזי התעסוקה בקרב החברה היהודית.⁴⁰

³⁷ הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, החלטת ממשלה מספר 1994 מיום 15.7.2010.

³⁸ התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, החלטת ממשלה מספר 198 מיום 1.8.2021.

³⁹ התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, החלטת ממשלה מספר 550 מיום 24.10.21.

⁴⁰ נסרין חאג' יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר ובן פרג'ון, תוכנית לקידום ההשתלבות של החברה הערבית בשוק העבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

כך למשל, היעדים להעלאת אחוז התעסוקה של נשים ערביות שאמורים להיות מושגים עד שנת 2030 מגיעים עד ל-53% בעוד כבר כיום שיעור התעסוקה של הנשים היהודיות עומד על 83%.⁴¹ מצב דברים זה מראה שגם אם יושגו היעדים שהציבה הממשלה, מגמת אי-השוויון בין שתי הקבוצות תמשיך להתקיים ונשים ערביות עדיין יהיו בתחתית סולם ההשתתפות בשוק העבודה בישראל.

לזאת יש להוסיף גם את השפעתן המוגבלת של תוכניות עידוד התעסוקה אשר המדינה הפעילה. דוח מבקר המדינה משנת 2016 מצביע על כך שהתוכניות הממשלתיות לצמצום הפערים בתחום התעסוקה לקו בחסר, חלקן לא תקינות ולא אפקטיביות ובאופן כללי חסר מתווה-על לנושא.⁴² בנוסף, הדוח מצביע על כך שהתקציבים שהוקצו על ידי תוכניות הממשלה השונות לא נוצלו במלואם ויעדיהם לא הושגו.

בשורה התחתונה הדוח קובע כי למרות קיומן של תוכניות ממשלה שונות לעידוד תעסוקה בחברה הערבית, אין בתוכניות אלה כדי לצמצם את הפערים בין החברה הערבית ליהודית ולפתור את בעיית האפליה הקיימת כלפי החברה הערבית:

הדוח מלמד כי התוכניות הממשלתיות השונות לצמצום הפערים בתחום התעסוקה לקו בחסר, היו לא תקינות וחלקן אף היו לא אפקטיביות. עלו קשיים ביישום התוכניות הרב-שנתיות לצמצום פערים, תקציבים שהוקצו לשם כך לא נוצלו במלואם ויעדי התוכניות לא הושגו. עוד עלה כי אף שבמשך השנים סבלה האוכלוסייה הערבית מתת-תקצוב בתחומים שונים, ההשקעה בה הייתה מועטת ובלתי רציפה, ולא התקבלה החלטה אסטרטגית לצמצום הפערים בינה ובין האוכלוסייה היהודית. יתר על כן, עולה חשש שבהיקף ההשקעה הנתון ובקצב ההתקדמות הנוכחי, אין ביכולתן של התוכניות הקיימות כדי לצמצם את הפערים במידה ניכרת. הדוח מלמד גם על ליקויים בפעולות להכשרה והשמה עבור האוכלוסייה הערבית ובאמצעים התומכים בתעסוקה כגון תחבורה ציבורית ומעונות יום.⁴³

יש לציין כי בדוח שנכתב כבר בשנת 2009 על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת הודגשה מוגבלותן של התוכניות המופעלות על ידי משרדי הממשלה השונים העוסקים בתוכנית השמה ועידוד תעסוקת נשים ערביות. במסמך נסקרו תוכניות מרכזיות המופעלות על ידי משרדי ממשלה שונים וכן תוכניות שמקבלות מימון ציבורי. הדוח מצביע על כך שעיקר הדגש בתוכניות לעידוד תעסוקת נשים ערביות הוא על הגדלת היצע העובדות, אולם אחד החסמים העיקריים המקשים על השתלבות של נשים ערביות בשוק העבודה בישראל הוא תשתית תעסוקתית לא מספקת בתוך היישובים הערביים, המגבילה את הביקוש לעובדות. הדוח מצביע על כך שללא יצירת תשתית תעסוקתית מספקת ביישובים הערבים, אין טעם רב בהגדלת מצבת העובדות הפוטנציאליות, שכן הן לא ימצאו מקום עבודה להשתלב בו.⁴⁴ זאת ועוד, הדוח מצביע על כך שתוכניות אלה מכוונות נשים ערביות להשתלב במקצועות "נשיים", כמו ניקיון, טיפול ומזכירות, דבר שמקבע אותן בעבודות ששכרן נמוך.⁴⁵

⁴¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2022, ה"ש 3, עמ' 8 ו-11.

⁴² מבקר המדינה 2016, ה"ש 7, עמ' 5.

⁴³ שם, ההדגשה אינה במקור.

⁴⁴ אורלי אלמגור לוטן והודיה קין, [תוכניות ציבוריות להגדלת שיעור התעסוקה של נשים ערביות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (10.9.2009), עמ' 2.

⁴⁵ שם.

מרכזי ריאן

מרכזי ריאן הם מרכזים להכוון תעסוקתי המספקים שירותי הכוונה וייעוץ תעסוקה, ליווי והשמה לנשים וגברים מהחברה הערבית. המרכזים פועלים בשיתוף של גופים שונים, בהם ג'וינט ישראל, משרד ראש הממשלה ומשרד הכלכלה, והוזרמו אליהם תקציבים של מיליוני שקלים, לרבות על פי החלטת הממשלה 922. אולם גם מרכזים אלה מוגבלים ביכולתם להעלות את שיעור התעסוקה של הנשים הערביות באופן שיוביל לשינוי מהותי.

קרוב למחצית מכלל הנשים הערביות שהושמו דרך מרכזי ריאן מועסקות במשלח יד של עובדי מכירות ועובדי שירותים ובמשלח יד פקידותי בעוד שלישי מהגברים מועסקים במקצועות תעשייה ובינוי, דבר ששוב מקבע את מעמדם ושכרם הנמוך בשוק העבודה הישראלי.⁴⁶ זאת ועוד, על פי נתוני משרד הכלכלה אין נתונים המעידים על התמדה במקומות העבודה מעבר לתקופה של חצי שנה בקרב אלה שהושמו.⁴⁷ דוח של מכון ברוקדייל מצביע גם הוא כי אף על פי שנשים ערביות הן 60% מכלל המשתתפות במרכזי ריאן, בפועל השפעת המרכזים על תעסוקת הנשים הערביות הייתה מועטה.⁴⁸ דוח מבקר המדינה מותח אף הוא ביקורת על מרכזי ריאן שלא התאימו את שירותם לצורכי אוכלוסיית הרווחה ביישובים הערבים (שאותה הם אמורים לשרת) וכי שיתוף הפעולה שלהם עם משרד הרווחה חלקי בלבד. עוד מוסיף הדוח כי אופן התקצוב שלהם גורם להיווצרות פערים בשירות ולחוסר יעילות, וכן כי שיתוף הפעולה של מנגנון מרכזי ריאן עם שירות התעסוקה מצומצם ביותר.⁴⁹

תוכניות יזמות זעירה

בדומה למרכזי ריאן, מרבית התוכניות לקידום יזמות עסקית וזעירה, לרבות תוכנית של מרכזי מט"י וכאלה שמומנו על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי שהוקמה בשנת 2007, היו בעלי השפעה מוגבלת: שיעורי ההצלחה של העסקים הזעירים נמוכים יחסית, ההכנסה שהנשים עשויות להפיק מהעסקים נמוכה, ופעמים רבות אינה עולה על הכנסתן מקצבאות. כמו כן, רבים מהעסקים אינם מצליחים לשרוד יותר מתקופה קצרה וגם הם עלולים לקבע את הנשים במקצועות "נשיים" נפוצים, למשל אפייה ומלאכות יד למיניהן.⁵⁰

⁴⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 3, עמ' 19.

⁴⁷ שם, עמ' 21.

⁴⁸ צביקה דויטש, אורן תירוש, ניר לוי וסמדר סומך, [השפעת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי באוכלוסייה הערבית על מצב התעסוקה, מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל](#), מרס 2021, עמ' 21.

⁴⁹ מבקר המדינה 2016, ה"ש 7, עמ' 10.

⁵⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2009, ה"ש 44, עמ' 28.

היעדר תחבורה ציבורית נאותה

קיימת תמימות דעים בספרות האקדמית והמקצועית, במחקרים ממשלתיים ולא ממשלתיים ואף בדוחות מבקר המדינה, על אודות היעדר תחבורה ציבורית נאותה ביישובים הערביים כחסם מרכזי להשתתפות נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל ולמיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בכלל.⁵¹

כבר בשנת 2008 הצביע בנק ישראל על קשיי ניידות, היעדר תחבורה ציבורית והיעדר נגישות היישובים הערבים למקומות תעסוקה כגורם המשפיע על דפוסי ההשתתפות בשוק העבודה.⁵² אליו מצטרפים מרכז המחקר והמידע של הכנסת,⁵³ המכון הישראלי לדמוקרטיה⁵⁴ ושורה ארוכה של חוקרים ואנשי מקצוע שמסכימים כי לצורך עידוד תעסוקה בקרב החברה הערבית ובמיוחד בקרב נשים ערביות, יש למצוא פתרון להיעדר הנגישות לתחבורה ציבורית נאותה ביישובים הערביים. לזאת יש להוסיף את המחקרים שהתמקדו בתעסוקת נשים ערביות אקדמאיות שהצביעו אף הם על חסם זה להשתלבותן של אקדמאיות בשוק התעסוקה.⁵⁵

גם מבקר המדינה מצביע על הבעיה וממליץ למשרד התחבורה לתת מענה לחוסרי תחבורה ציבורית הקיימים ביישובים ערביים:

במחקרים צוין כי היעדרה של תחבורה ציבורית או נגישות נמוכה שלה ביישובים הערביים הם בין הגורמים התורמים לשיעורי התעסוקה הנמוכים של האוכלוסייה הערבית, לעתים עד כדי ניתוקה משוק התעסוקה. היישובים הערביים בישראל סבלו במשך שנים מהיעדר כמעט מוחלט של תחבורה ציבורית מוסדרת, ואף במועד סיום הביקורת נגישות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים אינה ברמה מספקת, הן מבחינת פריסת הקווים והן מבחינת גובה הסבסוד של תעריפי הנסיעות באוטובוסים.⁵⁶

הניסיונות לשפר את סוגיית התחבורה הציבורית ביישובים הערביים נתקלים בלא מעט אתגרים מהם חולשת הרשויות המקומיות הערביות, בעיית התשתיות וכן בעיית אי-זמינותם של קרקעות ציבוריות

השילוב בין המחסור החמור בשטחי מסחר ותעשייה והיעדר תשתיות תחבורה מותאמות, מנתק את התושבים המתגוררים ביישובים הערבים ממוקדי תעסוקה חשובים

ביישובים הערבים. סוגייה זו מהווה אתגר גם בפני הקצאת שטחי תעשייה ותעסוקה ביישובים הערבים (רק כ-2.4% מסך כל שטחי התעשייה בישראל נמצאים ביישובים הערביים). המחסור באזורי תעשייה ומסחר הוא גורם ישיר למצב הכלכלי הקשה של רוב הרשויות הערביות ולהיעדר תעסוקה זמינה לתושבים.⁵⁷ יתרה מכך, השילוב בין המחסור החמור בשטחי מסחר ותעשייה והיעדר תשתיות תחבורה מותאמות, מנתק את התושבים המתגוררים ביישובים הערבים ממוקדי תעסוקה חשובים.

⁵¹ [קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים](#), דוח מיוחד, מבקר המדינה (13.3.2019), עמ' 227.

⁵² בנק ישראל 2008, ה"ש 10, עמ' 184.

⁵³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 3.

⁵⁴ חאג' יחיא 2021, ה"ש 1.

⁵⁵ עוואד 2007, ה"ש 27; אבו עסבה 2018, ה"ש 29.

⁵⁶ מבקר המדינה 2016, ה"ש 7, עמ' 11, ההדגשה אינה במקור.

⁵⁷ עורוה סויטאת, מעמד האוכלוסייה הערבית במדיניות התכנון והמקרקעין החדשה בישראל, מכון זולת, 2023.

תחבורה ציבורית מותאמת לצרכים מגדריים

דפוסי העבודה של נשים, בייחוד נשים ערביות, המעדיפות לעבוד קרוב לבית בשל העול הכפול של עבודה בשכר וטיפול בילדים ובבית, כופה עליהן מוגבלות נוספת בגישה להזדמנויות עבודה. כך למשל, במחקר שבוצע עבור המוסד לביטוח לאומי בשנת 2018 נמצא כי גורם הנגישות למקום העבודה הוא הגורם החשוב ביותר לעצם השתלבותן של האקדמאיות הערביות בשוק העבודה.⁵⁸ מחקרים בעולם מראים שנשים נשענות יותר על שימוש בתחבורה ציבורית בהשוואה לגברים. ישנה הכרה הולכת וגוברת בעולם, לרבות בקרב מדינות מתפתחות, בצורך בפיתוח תחבורה מותאמת מגדרית לצרכים של נשים וכן כזו שמבטיחה מרחב בטוח מפני פגיעות מיניות או הטרדות מיניות במהלך הנסיעה ואליה.⁵⁹ מממצאי סקר שנערך בשנת 2011 בקרב 500 נשים בתל אביב עולה כי אחת מכל ארבע נשים חוותה הטרדה מינית או מעשה מגונה בתחבורה הציבורית, ואחת מחמש הייתה עדה להם. הרשות לקידום מעמד האישה עסקה לאורך השנים בנושא וקידמה מסעי פרסום להעלאת המודעות להטרדות מיניות בתחבורה הציבורית.⁶⁰ גם הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת עסקה בנושא זה.⁶¹

לנשים יש גם דפוסי שימוש ייחודיים בתחבורה ציבורית, בין היתר בשל העול הכפול שהן נושאות הן בעבודה בשכר והן בטיפול בילדים. כך למשל, בהשוואה לגברים נשים עורכות יותר נסיעות ביום אך למרחקים קצרים יותר. נשים נתקלות בחסמים המקשים עליהן להתנייד בקלות רבה ובנוחות בתחבורה ציבורית כשהן נושאות עימן ילדים קטנים, עגלות ילדים ושקיות קניות. כמו כן, נשים בעלות הכנסה נמוכה וללא הכשרה מקצועית או בעלות הכשרה נמוכה נוטות לעבוד קרוב לביתן ולנסוע למרחקים קצרים יותר.⁶²

במילים אחרות, מדיניות אשר רוצה לעודד נשים להשתמש בתחבורה ציבורית צריכה להביא בחשבון את צורכיהן הייחודיים, לרבות יצירת מרחב בטוח כאמור, ולכן עליה לשלבם במוקדי קבלת החלטות בכל שלבי התכנון.⁶³

דוגמאות להחלטות ממשלה לשיפור התחבורה הציבורית ביישובים הערביים

מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים הוא קשה וקיימים פערים גדולים בינה לבין התחבורה ביישובים היהודיים בכל הנוגע לתשתיות הכבישים, תשתיות התחבורה הציבורית, נגישות שירותי התחבורה הציבורית וזמינותם. פערים אלה לא נוצרו במקרה, אלא מקורם במדיניות אפליה ארוכת שנים וטיפול לא ראוי של ממשלות ישראל לאורך שנים.⁶⁴

⁵⁸ אבו עסבה 2018, ה"ש 29.

⁵⁹ International Transport Forum, [Women's Safety and Security: A Public Transport Priority](#), OECD Publishing, Paris 2018

⁶⁰ "יישום החוק למניעת הטרדה מינית", מבקר המדינה, דוח שנתי 170 (4.5.2020).

⁶¹ "י"ר הוועדה, חה"כ תומא-סלימאן: "הכלים למניעת הטרדה מינית בתחבורה ציבורית לא ברורים – ועל כולנו לקחת אחריות על המרחב הציבורי שלנו", חדשות הכנסת (21.3.2016).

⁶² יעל חסון ומריאנה פולבוי, "יזמות של שוויון מגדרי בתכנון מדיניות תחבורה: סקירת ספרות, פורום נשים לתקציב הוגן, מרכז אדוה, 2011.

⁶³ ש.ם.

⁶⁴ מבקר המדינה 2019, ה"ש 51.

עם זאת, בשנים האחרונות נתקבלו החלטות ממשלה חשובות שעניינן פיתוח כלכלי בחברה הערבית הכוללות התייחסות לפיתוח התחבורה הציבורית: החלטה 922 והחלטה 550 (המכונות גם תוכניות החומש לחברה הערבית):

- החלטה 922 קבעה השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים ויישובים ערבים דומים (המכונים בהחלטה "יישובי מיעוטים") עד לשנת 2022 בשלושה מדדים מרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים.

עוד קובעת ההחלטה כי החל משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות (שאינן מטרופוליטניות) לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובים הערבים, וכי שיעור זה יעמוד בשנת 2016 בפועל על 45%. בנוסף, נאמר בהחלטה כי היא צפויה להגדיל משמעותית את היקפי הפרויקטים וההשקעה בפרויקטים של כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות אלה, בפרט עורקי תנועה ראשיים ביישובים.⁶⁵

- החלטה 550 קובעת כי משרדי התחבורה והבטיחות בדרכים, האוצר והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, יבדקו את האפשרות לתקצב פרויקטים, החל מהרבעון האחרון של 2021, וזאת מבלי לגרוע ממחויבות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בהתאם להחלטת הממשלה מס' 922.

עוד נקבע כי הממשלה תקבל החלטה בדבר הקצאה של עד מיליארד ש"ח נוספים במהלך שנת 2023, בהתאם לקצב התקדמות ביצוע התוכנית ובכפוף להסכמות שיגובשו בין משרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, וכי ההחלטה תובא לאישור הממשלה. ההחלטה קובעת סעיפים נוספים המתייחסים להרחבת ולהנגשת שירות התחבורה הציבורית ביישובים אלה, הנגשת תחנות אוטובוס לאנשים עם מוגבלות והקמת צירי העדפה לתחבורה ציבורית.⁶⁶

החלטות אלה של הממשלה הן מבורכות ומעידות על מגמה אשר לפיה ממשלות ישראל פועלות כדי להזרים תקציבים לפיתוח כלכלי ליישובים הערבים, גם בדגש על תחבורה ציבורית. אך מגמת השיפור של השנים האחרונות אינה מספיקה לנוכח הפערים העצומים הקיימים בין רשויות מקומיות יהודיות לערביות. זאת ועוד, האופן שבו משרד התחבורה מבצע את המדידה לא משקף בהכרח את עומק הפערים בתחבורה ציבורית בין יישובים ערבים ליהודים, מאחר שהמדידה שמבוצעת היא כמותית ולא של רמת השירות ואיכותו, שמשפיעים עד מאוד על פוטנציאל השימוש של הציבור בתחבורה.⁶⁷ ממצאי מחקר שערך ארגון סיכוי-אופוק המשווה יישובים ערביים ויהודיים לפי קריטריונים של מספר תושבים, מצב סוציו-אקונומי ועוד, מראים שבאופן כללי הרמה של שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים נמוכה מזו של היישובים היהודים. כך למשל, כמות הנסיעות בשבוע והכמות הממוצעת של תחנות יעד מחוץ ליישוב גבוהות פי 1.5 ביישובים היהודים, והמספר הממוצע של קווים המשרתים את היישובים גבוה פי 2.5 ביישובים היהודיים בהשוואה לערבים.⁶⁸ הדוח מצביע על חוסר היכרות של משרד התחבורה

⁶⁵ פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, החלטת ממשלה מספר 922 מיום 31.12.2015.

⁶⁶ התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, החלטת ממשלה מספר 550 מיום 24.10.21.

⁶⁷ אינה ברנזבורג, עומר מנסור ומועמר אבו אחמד, פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים בישראל, מחקר השוואתי, סיכוי-אופוק, פברואר 2021, עמ' 9.

⁶⁸ שם, עמ' 15.

עם הצרכים והתנאים הקיימים ביישובים הערבים, ולכן ממליץ על שיתוף ועל התייעצויות שוטפות עם התושבים, רשויות מקומיות, ועדת התחבורה של ועד ראשי הרשויות הערביות ואנשי מקצוע כתנאי הכרחי ליישום מדיניות של צמצום פערים.

דוח מיוחד שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2016 מצביע אף הוא על רמה ירודה ועל פערים באיכות שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערבים לעומת היהודים, וכן על היעדר דוחות שנתיים משווים בין רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים בעלי מאפיינים דומים.⁶⁹ גם דוח מיוחד בנושא תחבורה ציבורית ביישובים הערבים שהכין מבקר המדינה מצביע על ליקויים רבים ביישום תוכניות התחבורה ביישובים הערבים, כולל היעדר פיקוח על תחבורה ציבורית פיראטית, אי-מיפוי של התשתיות הקיימות, ובכלל היעדרה של ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסייה הערבית.⁷⁰

הדוח מצביע על שתי בעיות כבדות משקל:

1. **היעדר תוכנית אב מקיפה ומתכללת שתבטיח עמידה ביעדים וסגירת פערים בין האוכלוסייה הערבית ליהודית:** בהחלטה 922 הציבה הממשלה יעד לצמצום מלא של הפערים עד שנת 2022 (השנה), אולם לא הושלמה הכנתה של תוכנית אב שתאפשר לבחון האם היעדים הושגו והאם האמצעים הקיימים (לרבות התקציבים הייעודיים) מאפשרים לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה.⁷¹ יש לציין כי בשנת 2019 פורסמה תוכנית אב ליישובי החברה הערבית, אך היא אינה כוללת יעדים ברורים לעתיד ומנגנוני פיקוח.⁷²

2. **היעדר נוהל שקוף כלכלי ושוויוני שעל בסיסו ייקבעו קריטריונים לתיעודף שיבטיחו שוויון בין היישובים הערבים עצמם:** המבקר ממליץ לקבוע קריטריונים על פי נוהל שוויוני ושקוף כדי למנוע מצב של יצירת פערים בין רשויות ערביות עם צרכים רבים בתחום של תחבורה ציבורית, שבהן לא הוקצו המשאבים הנדרשים, לבין רשויות מקומיות ערביות שהושקעו בהן משאבים.⁷³ דוח של סיכוי-אופוק משנת 2012 מצביע על כך שהרשויות המקומיות הערביות אינן יודעות אילו מקורות ומשאבים עומדים לרשותן לקידום התחבורה הציבורית וכי משרד התחבורה אינו מקצה לרשויות הערביות באופן נגיש, אקטיבי וזמין את מלוא המידע הדרוש על מרכיבי השירות שהוא יכול לספק, וכתוצאה מכך במקרים רבים הן אינן מנצלות משאבים אלה.⁷⁴

מהתיאור לעיל עולה כי במציאות שבה יישובי האוכלוסייה הערבית סובלים מפערי תשתיות בהיקף של מיליארדי שקלים⁷⁵ בשעה שהצרכים רק הולכים וגדלים בין החלטת ממשלה אחת לשנייה, לא מספיקה הקצאה של תקציבים בתוכניות חומש התלויות ברצון הטוב של ממשלות המונעות משיקולים פוליטיים או בין-לאומיים כגון דירוג ישראל ביחס למדינות החברות בארגון ה-OECD. האפליה המבנית כלפי החברה הערבית היא עמוקה מאוד ולכן יש לפעול להשגת שוויון פורמלי ומהותי באמצעות החוק, כזה שמחייב

⁶⁹ רינת בניטה ושרון סופר, שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים – תמונת מצב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (18.2.2016), עמ' 12.

⁷⁰ מבקר המדינה 2019, ה"ש 56, עמ' 230.

⁷¹ שם, עמ' 233.

⁷² תוכנית אב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 2019.

⁷³ מבקר המדינה 2019, ה"ש 51, עמ' 230.

⁷⁴ חגית נעלי-יוסף וטובי כהן, מחסמים לסיכוי: תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, סיכוי-אופוק, נובמבר 2012, עמ' 8.

⁷⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 69, עמ' 7.

**האפליה המבנית כלפי החברה
הערבית היא עמוקה מאוד ולכן יש
לפעול להשגת שוויון פורמלי ומהותי
באמצעות החוק, כזה שמחייב את
רשויות המדינה הן בהפעלת מדיניות
שוויונית והן בהקצאה שוויונית
קבועה של משאבים**

את רשויות המדינה הן בהפעלת מדיניות שוויונית והן בהקצאה שוויונית וקבועה של משאבים. כמובן שאין בכך כדי להבטיח יישום שוויוני של המדיניות, אולם זהו צעד ראשון והכרחי כדי לעקוב אחר יישום החלטות כאמור.

מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ממחיש כיצד ממשלות יכולות להזניח במשך שנים צרכים של אוכלוסייה שלמה, להוביל לפערים

כלכליים וחברתיים ללא יכולת פיצוי אמיתית על הפערים הנוצרים. כך למשל, למרות היעד שהוצב בהחלטת הממשלה 922 לצמצום מלא של הפערים בתחבורה ציבורית בין יישובים ערבים ליהודים עד 2022, נראה שיעד זה לא הושג וכן לא ברור האם מבוצעת מדידה של הפערים בצורה עקבית ושוטפת. כמו כן, לא ברור היקף התקציבים שימשיכו לזרום כדי לשפר את פני התחבורה הציבורית, לא ברור אם הקצאות התקציבים בתוכניות החומש ימומשו במלואם וגם לא ברור מה יקרה כאשר יפוג תוקפן של תוכניות החומש. דוח משנת 2022 מצביע על פערים עצומים בין יישובים ערביים ליהודיים המתבטאים הן בתכנון תחנות רכבת והן בתכנון קווי אוטובוסים. כך למשל, לרוב תחנות הרכבת מתוכננות ליד יישובים יהודיים (מתוך חמש תחנות מתוכננות בקו הצפוני של הרכבת, אף לא אחת מתוכננת בקרבת יישוב ערבי). זאת ועוד, אין להשוות בין תדירות הקווים העירוניים והבין-עירוניים המשרתים יישובים יהודיים לעומת כאלה המשרתים יישובים ערביים.⁷⁶

בנסיבות אלה, מכון זולת מציע הצעת חוק ותיקון לתקנות אשר יחייבו את משרד התחבורה לשקול בעת אישור ותקצוב תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית, שיקולים הנוגעים למדיניות שוויונית ולקידום השוויון בתחבורה ציבורית (ראו נספח א). יש בהצעות כדי לסייע לכך שנושא התחבורה הציבורית ביישובים הערבים יהיה מונח על שולחן הממשלה ומשרד התחבורה כחלק מסדר יום קבוע, יציב ושוטף. הן גם עשויות לסייע בהקצאה שוויונית של משאבים כדי לקיים את הזכות לשוויון על בסיס קבוע ואולי אף לתרום למדיניות של העדפה מתקנת עד לצמצום הפערים. הפערים הכלכליים העצומים שקיימים בין החברה הערבית ליהודית דורשים מחויבות קבועה, יציבה וארוכת טווח של ממשלות ישראל לסגירתם וליישום שוויון מהותי בין האזרחים הערבים לאזרחים היהודים. אנו סבורים שמחויבות זו צריכה להיות מעוגנת בחוק, כזו שאינה כפופה לשיקולים פוליטיים או לרצונן הטוב של ממשלות. תוכניות החומש, טובות ככל שיהיו, מהוות הסדר חריג לתיקון עיוות מסוים ולסגירת פערים, אולם אין בהן כדי להבטיח מימוש שוויוני של זכויות האזרחים הערבים במדינת ישראל בכל הנוגע להקצאה של משאבים ושירותים בסיסיים. כפי שראינו בהקשר זה של תעסוקת נשים, גם אם ימומשו יעדי הממשלה במלואם, נשים ערביות עדיין יהיו בתחתית סולם התעסוקה בישראל ועדיין יישמרו פערים בינן לבין הנשים היהודיות. מטבען, תוכניות חומש גם כפופות לשינויים ואישורי הקצאות של תקציבים, כאשר בפועל חלק מתקציבים אלה לא מנוצלים במלואם. כדי להבטיח מעקב ובקרה טובים יותר על מימוש זכויות האזרחים הערבים במדינה, יש לפעול באמצעות הצעות חוק אשר יבססו חובה על פי חוק לנהוג בשוויונית, כזו שאינה מוגבלת בזמן אלא נמצאת על שולחן מקבלי החלטות באופן יציב, קבוע ושוטף.

⁷⁶ פאדי אמון, [פה האוטובוס לא עוצר, גם לא הרכבת: ביישובים ערבים בקושי יש תחבורה ציבורית](#), שומרים (25.7.22).

הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש] המצורפת כנספח א לדוח זה מציעה למנות מועצה לקידום השוויון בתחבורה הציבורית, בת 15 חברים, מהם שישה נציגי ציבור, תוך הבטחה של מגוון וייצוג הולם לאוכלוסייה הערבית, נשים, אנשים עם מוגבלות ועוד. בנוסף, הצעת החוק מציעה מסלול שבו תתאפשר הגשת חוות דעת מטעם ארגוני חברה אזרחית, לרבות חוות דעת מגדריות, למועצה כאמור לבחינת התאמת שירותי התחבורה הציבורית לדפוסי שימוש שונים של אוכלוסיות שונות, ובהן נשים, קשישים, צעירים, בעלי מוגבלות ועוד.

חשוב לציין כי החלטות הממשלה המוזכרות לעיל נעדרות ראייה מגדרית. אמנם נושא תעסוקת הנשים הערביות הוא על סדר היום של הממשלה, אולם חסר ניתוח מגדרי שמביא בחשבון את דפוסי השימוש השונים בין גברים לנשים בתחבורה ציבורית, ומכאן חשיבות הגשות חוות הדעת.

בנוסף, מוצע לתקן את תקנות התעבורה, תשכ"א-1961 (ראו נספח ב), ולחייב את משרד התחבורה, בקביעתו תנאים והוראות בקשר להפעלת קו שירות של תחבורה ציבורית, להביא בחשבון גם את קידום השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם.

היעדר מסגרות טיפול בילדים

חסם מרכזי נוסף העומד בפני השתלבותן של הנשים הערביות בשוק העבודה בישראל בצורה ראויה הוא היעדר מסגרות טיפול בילדים בני 3 ומטה. גם כאן קיימת תמימות דעים בספרות האקדמית והמקצועית על אודות הצורך בהסרתו של חסם זה והגדלת מכסת מסגרות הטיפול בילדים ובפעוטות ככלי תומך תעסוקה עבור נשים ערביות.⁷⁷

בשנת 1965 נחקק חוק הפיקוח על מעונות אשר עסק בפיקוח על מעונות לטיפול בילדים, קשישים וחסויים, לרבות הפעלה ופיקוח על משפחתונים וצהרונים לילדים. אגף בכיר לעידוד תעסוקת הורים במשרד הכלכלה פעל למתן פתרונות לילדים במעונות יום, משפחתונים וצהרונים, בין היתר על ידי הגדלת היצע מסגרות אלה ועל ידי סבסוד שהותם של הילדים במסגרות המוכרות. כמו כן, האגף הפעיל מערך פיקוח ובקרה על מסגרות אלה.⁷⁸ עבודתו של האגף נעשתה מתוך הבנה כי המעון, המשפחתון והצהרון משמשים אמצעי חשוב לפתרון תעסוקתי להורים ובייחוד לנשים, על ידי כך שהוא מאפשר לאימהות לילדים בגיל הרך להשתלב בשוק העבודה.

בשנת 2018 נחקק חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות⁷⁹ אשר הסדיר את נושא הרישוי והפיקוח על מעונות יום לפעוטות עד גיל 3 שנים, שעליהם לא חל חוק חינוך חובה.⁸⁰ מטרתו של החוק אשר עוסק באופן מיוחד בנושא מעונות יום היה להתאימם לסטנדרטים המקובלים בחברה מתקדמת לטיפול חינוכי בפעוטות. נכון לינואר 2022 משרד הכלכלה והתעשייה היה אחראי על יישום החוק, אולם בינואר 2022 הועברו סמכויות הרישוי והפיקוח על מעונות יום לאחריות משרד החינוך בעוד מנגנון סבסוד שכר הלימוד נשאר תחת אחריות זרוע העבודה שבמשרד הכלכלה והתעשייה.⁸¹

הקשר בין קיומם של מעונות יום לילדים מתחת לגיל 3 שהם נגישים, באיכות טובה ושעלותם סבירה לשילובן הכלכלי של נשים בשוק התעסוקה הוא סוגייה שאיתה מתמודדות מדינות רבות בעולם, לרבות מדינות מתקדמות. ארגונים בין-לאומיים כגון הבנק העולמי וארגון ה-OECD מנסים לקדם מדיניות התומכות בעידוד הורים, במיוחד נשים, לצאת לעבוד באמצעות מימון וסבסוד של מעונות יום על ידי המדינה והנגשת עלויות הטיפול בילדים עבור הורים עובדים.⁸²

בישראל אין חולק כי גם בתחום זה הפערים בין החברה היהודית לחברה הערבית זועקים לשמיים, וכי נושא מעונות היום בחברה הערבית רחוק מלהיות מספק עבור הורים עובדים או עבור נשים עובדות. במצב דברים זה, חסם מרכזי שעומד בפני השתתפות נשים ערביות בשוק התעסוקה נותר לא פתור. כך, נשים ערביות נאלצות למצוא פתרונות חלופיים, כגון הישענות על עבודת טיפול ללא שכר שמעניקות נשים במעגל המשפחתי שלהן, למשל אימהות של נשים עובדות ואימהות של בני זוג, תופעה שבין היתר אחראית על שיעורים גבוהים של פרישה מוקדמת בקרב נשים ערביות.⁸³

⁷⁷ עמליה סער 2011, ה"ש 6; חאג' יחיא 2022, ה"ש 1; מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016, ה"ש 3; בנק ישראל 2008, ה"ש 10.

⁷⁸ [אגף בכיר עידוד תעסוקת הורים](#), זרוע העבודה, משרד הכלכלה.

⁷⁹ [חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות](#), תשע"ט-2018, נב.

⁸⁰ [חוק לימוד חובה](#), תש"ט-1949, נב.

⁸¹ [אתר משרד החינוך](#).

⁸² Tea Trumbic, Diva Dhar, Alena Sakhonchik and Jungwon Kim, [Filling the Gaps: Childcare Laws for Women's Economic Participation](#), World Bank (14.6.2022)

⁸³ Maha Karkabi-Sabbah, Sami Miari, and Amalia Sa'ar, Early Retirement Under Gender and Ethnic Marginalization: Evidence from Palestinian Arab Women in Israel (in preparation)

גם בנושא זה נכתבו דוחות רבים, ממשלתיים ולא ממשלתיים, לרבות דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2008 אשר הצביע על פערים גדולים בין החברה הערבית לחברה היהודית בכל הנוגע למסגרות טיפול בילדים המגיעים לכדי פי 4 (רק 4% מהילדים הערבים מתחת לגיל 4 מטופלים במעונות יום ומשפחתונים לעומת 16% מהילדים היהודים באותה קבוצת גיל). עוד מצביע הדוח כי חלק מהמחסור במעונות יום בעלי רישיון ביישובים הערבים נובע מקשיים כלכליים שמהם סובלות הרשויות המקומיות הערביות לאור מחסור במשאבים לתקצוב המעונות ומחסור בקרקע לשטחי ציבור.⁸⁴

אמנם בשנים האחרונות חל שיפור בנושא מעונות היום בחברה הערבית, אולם הפערים נותרו גבוהים. כך, בעוד 13% מהפעוטות בחברה הערבית זוכים למענה במסגרות היום המפוקחות, בכלל החברה הישראלית השיעור עומד על 27% ובחברה החרדית על כ-40%.⁸⁵

בעוד ברשויות מקומיות יהודיות יש מעון יום לכל 200 ילדים, ברשויות המקומיות הערביות יש מעון יום לכל 990 ילדים

נתונים שנאספו על ידי סיכוי-אופוק מצביעים גם הם על פערים בין החברה היהודית לחברה הערבית, שמגיעים לפערים של פי 5 בכמות של מעונות יום לילדים. כך, בעוד ברשויות מקומיות יהודיות יש מעון יום לכל 200 ילדים, ברשויות המקומיות הערביות יש מעון יום לכל 990 ילדים. נייר העמדה שפורסם בשנת 2019 מונה את החסמים הניצבים בפני הרשויות המקומיות והמונעים מהן הקמה של מעונות

יום ברישיון לילדים מתחת לגיל 3: היעדר שטחים ציבוריים, חסמים בירוקרטיים ותכנוניים, כגון דרישה להצגת היתר בנייה המבוסס על תכנית מפורטת מאושרת, המקשים על הרשויות הערביות לעמוד בהם, וכן שיטת הסבסוד אשר לא מעניקה סבסוד לאימהות שעובדות במשרות חלקיות, שהן כשליש מהנשים הערביות. בסיכוי-אופוק מצביעים על כך ששורש הבעיה נעוץ בהיעדר התייחסות הממשלה למצב הייחודי של הרשויות המקומיות הערביות, וכן טוענים כי האחריות על התרת החסמים היא של משרדי הממשלה השונים.⁸⁶ הנייר מצביע על כך שלמרות הקצאת תקציבים במסגרת תוכניות חומש לחברה הערבית גם בתחום זה, הפערים נותרו והבעיות לא נפתרו מאחר שלא נעשו מאמצים להסרת החסמים.

גם דוח מבקר המדינה משנת 2016 מצביע על כך בבירור ומציין כי האגף למעונות יום ומשפחתונים במשרד הכלכלה לא התאים את המנגנונים שקבע לתקצוב הבנייה של מעונות יום לצרכים ולחסמים הייחודיים של היישובים הערביים, וכי הדבר פוגע בהגשמת המדיניות הממשלתית לשילובן של נשים ערביות בתעסוקה ולצמצום פערים.⁸⁷ עוד מציין מבקר המדינה כי ועדת אקשטיין וועדת טרכטנברג זיהו חסם זה, וחלק מהמלצותיהן נועדו להביא להגדלה ניכרת של השימוש במעונות יום ובמשפחתונים ביישובים ערביים ועל כן בהחלטות ממשלה הוקצו לנושא כ-220 מיליון ש"ח. אולם למרות האמור לעיל, רק 40% מהיעד שקבעה ועדת טרכטנברג הושג.⁸⁸

⁸⁴ אורלי אלמגור לוטן והודיה קין, [מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (7.7.2008).

⁸⁵ שירה קדרי עובדיה, [רק 13% מהפעוטות בחברה הערבית זוכים למענה במעונות היום המסובסדים](#), הארץ (10.5.22).

⁸⁶ [בינוי מעונות יום ביישובים הערבים – חסמים והמלצות מדיניות נייר עמדה המוגש לוועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום, סיכוי-אופוק, יולי 2019](#).

⁸⁷ מבקר המדינה 2016, ה"ש 7, עמ' 12.

⁸⁸ שם עמ' 50.

הדוח מצביע על כך שרשויות מקומיות ערביות מגישות בקשות לקבלת אישורים להקמת מעונות יום, אך בשל תנאים שנוגעים בקיומן של תוכניות מתאר ושטחים ציבוריים ריקים, האישורים לא ניתנים. כך למשל, במועד ביצוע הביקורת עלה כי למרות פיתוחו של נוהל חדש שאמור לסייע לרשויות מקומיות ערביות בהגשת מתן האישורים, 33 רשויות ערביות הגישו בקשות לתקציב אבל אף אחת מהן לא קיבלה אותן. כמו כן, בסופו של דבר הכספים ששורינינו לרשויות מקומיות ערביות הועברו לרשויות שאינן ערביות.⁸⁹

דוח מיוחד של מבקר המדינה משנת 2022 מצביע אף הוא על מחסור במעונות יום ביישובים הערבים ועל שיעור נמוך של פעוטות ביישובים ערביים המשולבים במסגרות מסובסדות. הדוח כאמור מצביע על כך שמבין מאמצים שנעשו בין השנים 2015-2020 כדי להגביר את מספר המעונות אשר בהם אפשר לקבל סבסוד, רק 10% מהם אשר נבנו מתקציב האגף למעונות הם ביישובים ערביים. הדוח גם מצביע על כך כי בעוד הפעוטות הערבים הם כ-24% מכלל הפעוטות בישראל, הוקצו עבורם רק 8% מתקציב הסבסוד בשנת 2020.⁹⁰ בהתחשב בכך שהחברה הערבית סובלת משיעורי עוני גבוהים, נתונים אלה מראים שהפערים בכל הנוגע לסיפוק וסבסוד מעונות יום בחברה הערבית לעומת היהודית, אינם צפויים להיסגר בקרוב, דבר שיש לו השפעה שלילית על עידוד תעסוקת נשים ערביות.⁹¹

בדומה לחסם של היעדר תחבורה ציבורית ביישובים הערבים, גם כאן עולה תמונה שלפיה החלטות ממשלה למיניהן, לרבות תוכניות חומש והקצאה של תקציבים, אינן מבטיחות את התוצאה הרצויה והפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית ממשיכים להתקיים ואולי אף להעמיק. גם כאן המסקנה היא שלעומת תוכניות חומש התלויות ברצונן הטוב של ממשלות, יש לפעול כדי לקדם שוויון פורמלי ומהותי בנושא של מעונות יום באמצעות החוק, כזה שמחייב את רשויות המדינה הן בהפעלת מדיניות שוויונית והן בהקצאה שוויונית של משאבים. אין בכך כדי להבטיח יישום שוויוני של המדיניות, אך זהו צעד חיוני כדי לעקוב אחר יישום החלטות כאמור. אי לכך, הצעת החוק המצורפת כנספח ג מציעה להוסיף חובה לקידום השוויוניות באיכות מעונות היום, נגישותם וזמינותם כמו גם עידוד והקמה של מעונות יום באופן שוויוני בתוך היישובים ובין היישובים. חובת השוויוניות חלה גם על נושא הסבסוד ושכר הלימוד.

יש לקדם שוויון פורמלי ומהותי בנושא של מעונות יום באמצעות החוק, כזה שמחייב את רשויות המדינה הן בהפעלת מדיניות שוויונית והן בהקצאה שוויונית וקבועה של משאבים

זאת ועוד, הצעת החוק מחייבת את השר האחראי על החוק להגיש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מדי שנה, דין וחשבון על פעולות שנעשו לרישוי ולפיקוח ובכל הנוגע לסבסוד, שכר לימוד, איכות מעונות יום לפעוטות, זמינותם ונגישותם. מנגנון זה של דיווח יאפשר פיקוח טוב יותר על יישום השוויוניות בתוך היישובים ובין היישובים בכל הנוגע למעונות יום.

⁸⁹ שם, עמ' 52.

⁹⁰ הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים, מבקר המדינה, מאי 2022, עמ' 236 ועמ' 273.

⁹¹ שם.

סיכום

מקורם של אחוזי התעסוקה הנמוכים בקרב נשים ערביות בישראל בחסמים מבניים ופוליטיים ארוכי שנים ובמבנה ההזדמנויות הלקוי שניצבים בפני נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל. בעשור הראשון של שנות האלפיים ומאז תחילתו של השיח הציבורי על אודות העלאת אחוז התעסוקה של נשים ערביות בישראל והשפעתו על המשק הישראלי, נתקבלו החלטות ממשלה שונות (לרבות במסגרת תוכניות חומש) שקבעו יעדים להעלאת אחוזי התעסוקה בקרב נשים ערביות לצד תוכניות לעידוד תעסוקה. שלוש החלטות ממשלה עיקריות נתקבלו בתקופה זו: החלטת ממשלה מספר 1994 שהציבה יעדי תעסוקה לשנת 2020 בשיעור של 40%; החלטת ממשלה מספר 198 שהציבה יעדי תעסוקה לשנת 2030 בשיעור של 53%; והחלטת הממשלה 550 אשר הציבה יעד תעסוקה לנשים ערביות בגילאי העבודה העיקריים בשיעור של 46.3% לשנת 2026.

מהותן של החלטות ממשלה אלה היא צמצום פערים (כלשונו) והן קובעות רף מחויבות נמוך של צמצום פערים, ולא השגת שוויון מהותי בין האזרחים הערבים והיהודים במדינה. כך למשל, היעדים להעלאת אחוז התעסוקה של נשים ערביות שאמורים להיות מושגים עד שנת 2030 מגיעים עד ל-53% בעוד שיעור התעסוקה של הנשים היהודיות עומד כבר היום על 83.2%⁹². מצב דברים זה מראה שגם אם יושגו היעדים שהציבה הממשלה, מגמת חוסר השוויון בין שתי הקבוצות תמשיך להתקיים ונשים ערביות עדיין יהיו בתחתית סולם ההשתתפות בשוק העבודה בישראל. גם מבקר המדינה מצביע על כך שגם אם יושגו יעדי הממשלה, הפערים הקיימים בשיעורי התעסוקה בין החברה הערבית לחברה היהודית ימשיכו להיות ניכרים ביותר.⁹³

תוכניות החומש, טובות ככל שיהיו, מהוות הסדר חריג לתיקון עיוות מסוים ולסגירת פערים. עם זאת, אין בהם כדי להבטיח מימוש שוויוני של זכויות האזרחים הערבים במדינת ישראל בכל הנוגע להקצאה של משאבים ושירותים בסיסיים. כפי שהוסבר לעיל, פעמים רבות אין מימוש מלא להקצאות התקציבים שקובעות תוכניות אלה ובמקרה הטוב המימוש הוא חלקי בלבד.⁹⁴

במציאות שבה יישובי האוכלוסייה הערבית מאופיינים בפערי תשתיות בהיקף של מיליארדי שקלים, לא מספיקה הקצאה של תקציבים בתוכניות חומש התלויות ברצונן הטוב של ממשלות המונעות משיקולים פוליטיים, אלא דרושה מחויבות המעוגנת בחוק לפעול לקידום שוויון פורמלי ומהותי הן בהפעלת מדיניות שוויונית והן בהקצאה שוויונית של משאבים. אין בכך כדי להבטיח יישום שוויוני של המדיניות, אך זהו צעד ראשוני והכרחי כדי לעקוב אחר יישום החלטות כאמור.

בהקשר של תעסוקת נשים ערביות, שני החסמים המרכזיים אשר בהם דן דוח זה עומדים בפני השתלבותן בשוק התעסוקה בישראל, כמו גם בפני שגשוגה החברתי והכלכלי של החברה הערבית וחיצוק מעמדן, בריאותן ורווחתן של נשים ערביות בחברה שלהן ובחברה בישראל בכלל. בכוחן של ההצעות שמציע מכון זולת להגביר את מחויבות המדינה להסרת שני חסמים מרכזיים אלה ולאפשר פיקוח הדוק יותר על יישומן.

⁹² מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2022, ה"ש 3, עמ' 8 ו-11.

⁹³ מבקר המדינה 2016, ה"ש 7, עמ' 8.

⁹⁴ הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, [תכנית החומש להשקעה כלכלית במגזר הערבי 922: כ-90% מהכסף הוקצה – רק 62% מהתקציב בוצע, אתר הכנסת \(21.6.2021\)](#).

אנו תקווה כי הצעות החוק אשר יונחו על שולחן הכנסת יגבירו את מחויבותם של מקבלי ההחלטות בישראל להסדרה שוויונית של התחבורה הציבורית ושל מעונות היום ביישובים הערבים, ויבילו לכך ששני נושאים אלה יזכו להיות על סדר היום הקבוע של הממשלה, הכנסת ומקבלי ההחלטות.

נספחים

נספח א

מספר פנימי:

הכנסת העשרים וחמש

יוזמות: חברי הכנסת

//פ

הצעת חוק לקידום השוויון בתחבורה הציבורית, התשפ"ג-2022

תיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש].

אחרי סעיף 4 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], יבוא סעיף 4א.

(א) הממשלה תמנה מועצה לקידום השוויון בתחבורה הציבורית, בת 15 חברים, על פי הצעת השר ובהתאם לעקרון הייצוג ההולם הקבוע בהוראת סעיף 15(א) חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, והם:

- (1) נציג השר;
- (2) נציג שר האוצר;
- (3) נציג שר הפנים;
- (4) נציג שר הכלכלה והתעשייה;
- (5) נציג שר הרווחה;
- (6) נציג השר לשוויון חברתי;
- (7) נציג הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים;
- (8) נציג של מרכז השלטון המקומי;
- (9) נציג של ארגון המועצות האזוריות;
- (10) שישה נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון רלוונטיים לקידום השוויון בתחבורה הציבורית

(ב) תפקידי המועצה הם:

- (1) ייעוץ לשר בעניין קידום השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם, תוך התייחסות לחופש התנועה ותמיכה במטרות הממשלה, ובמיוחד בתחום התעסוקה וצמצום פערים חברתיים, כלכליים ומגדריים.
 - (2) ייעוץ לשר בעניין קביעת אמות המידה ברישוי תחבורה ציבורית בין-עירונית ובתוך היישובים, באופן שוויוני.
 - (3) ייעוץ לשר בעניין קביעת אמות המידה בתמיכה בתחבורה ציבורית בין-עירונית ובתוך היישובים, באופן שוויוני.
 - (4) ייעוץ לשר בעניין צמצום הפערים והאפליה בתחבורה ציבורית בין-עירונית ובתוך היישובים.
 - (5) ייעוץ לשר בעניין הסרת חסמים לפיתוח תחבורה ציבורית בין-עירונית ובתוך היישובים, באופן שוויוני.
 - (6) ייעוץ לשר בעניין פיתוח ותקצוב התשתיות הנחוצות לקידום תחבורה ציבורית בין-עירונית ובתוך היישובים, באופן שוויוני.
 - (7) המועצה תאפשר הגשת חוות דעת מארגוני חברה אזרחית, לרבות חוות דעת מגדריות, לבחינת התאמת שירותי התחבורה הציבורית לצורכי אוכלוסיות שונות כגון נשים, מיעוטים, קשישים, בעלי מוגבלויות ועוד.
 - (8) המועצה תתייעץ עם התושבים, רשויות וועדות תחבורה מקומיות וגורמים רלוונטיים אחרים, כאשר תעסוק בייעוץ לשר הממונה בקידום השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות ואזוריות מסוימות.
- (ג) השר הממונה על חוק זה, יגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת, מדי שנה, לא יאוחר מיום א' בכסלו, דין וחשבון על פעולות שנעשו למען קידום השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם.

נספח ב

תקנות התעבורה (תיקון מס' 9), תשכ"א-1961

| | | |
|---|-----|-------------------|
| בתוקף סמכותי לפי סעיפים 70 ו-71 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], ⁹⁵ ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אני מתקינה תקנה זו: | | |
| אחרי תקנה 389 לתקנות התעבורה, תשכ"א-1961 ⁹⁶ (להלן – תקנות התעבורה), יבוא: | (1) | הוספת תקנה 389א |
| 389א. בקביעת תנאים והוראות בקשר להפעלת קו שירות, כאמור בתקנה 389, הרשות תשקול את קידום השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם, תוך התייחסות לחופש התנועה ותמיכה במטרות אחרות של הממשלה, ובמיוחד בתחום התעסוקה וצמצום פערים חברתיים, כלכליים ומגדריים. | | |
| אחרי תקנה 394(4) לתקנות התעבורה, יבוא: | (2) | הוספת תקנה 394(5) |
| (5) אין השירות מקדם את השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם. | | |

⁹⁵ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.
⁹⁶ ק"ת התשכ"א, עמ' 1425; התשפ"ב, עמ' 1712.

נספח ג

מספר פנימי:

הכנסת העשרים וארבע

יוזמות: חברי הכנסת

//פ

הצעת חוק לקידום שוויון במעונות יום לפעוטות, התשפ"ב-2022

| | | |
|--|------|--|
| אחרי סעיף 1 לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, תשע"ט-2018 (להלן – חוק מעונות יום לפעוטות), יבוא: | (1) | תיקון חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות |
| מטרתו של חוק זה גם קידום השוויוניות באיכות מעונות יום לפעוטות, זמינותם ונגישותם בהתאם להוראות החוק. | א.א. | |
| אחרי סעיף 7 לחוק מעונות יום לפעוטות, יבוא – | (2) | |
| <p>(1) המדינה תפעל כדי לעודד ולקדם הקמה וביסוס של מעונות יום לפעוטות בהתאם להוראות החוק ובאופן שוויוני בתוך יישובים ובין יישובים.</p> <p>(2) השר הממונה על סבסוד ההקמה ושכר הלימוד במעונות יום לפעוטות, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה וארגונים העוסקים בקידום זכויות רלוונטיות, יקבע מבחנים שוויוניים ולקידום השוויוניות ולצמצום הפערים בתוך יישובים ובין יישובים בחלוקת הסכום שנקבע בסעיף התקציב.</p> <p>(3) השר הממונה על חוק זה יגיש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מדי שנה, לא יאוחר מיום א' בכסלו, דין וחשבון על פעולות שנעשו לרישוי ולפיקוח, ולמען קידום השוויוניות בתוך יישובים ובין יישובים בסבסוד ההקמה ושכר הלימוד ובאיכות מעונות יום לפעוטות, זמינותם ונגישותם.</p> | א.א. | |

מכון זולת פועל לקדם מדיניות של שוויון וזכויות אדם
ולשקם את הלגיטימיות של שיח זכויות האדם בישראל

נשיאה | זהבה גלאון
מנכ"לית | עינת עובדיה

כל הזכויות שמורות לזולת - לשוויון וזכויות אדם ©

zulat.org.il

■■■ HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
TEL AVIV

העמדות וההצעות המובאות במסמך זה משקפות
את עמדות מכון זולת בלבד

לשוויון
וזכויות
אדם

זולת