

חסמים מרכזיים לתעסוקת נשים ערביות בישראל

אתגרים, פערים והמלצות לקידום מדיניות שוויונית

שיעור השתתפותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל נמצא במגמת עלייה מתמדת בעשורים האחרונים, אולם הוא עדיין נמוך ביחס לנשים יהודיות ולגברים ערבים.¹ רבות מהן מועסקות במקצועות בעלי שכר נמוך, כגון רווחה, חינוך, בריאות, סיעוד ומשק בית, ולעיתים קרובות בתנאי העסקה פוגעניים, כולל משרות חלקיות, חוסר יציבות תעסוקתית והיעדר אכיפה מספקת של זכויותיהן.²

חשוב להדגיש כי נשים ערביות אינן קבוצה אחידה, וישנן תת-קבוצות הנמצאות במצב פגיע במיוחד בשוק העבודה. נשים ללא השכלה אקדמית, עובדות כפיים ונשים בדואיות, במיוחד המתגוררות ביישובים לא מוכרים, מתמודדות עם שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד ומכשולים ייחודיים בדרכן להשתלבות בשוק העבודה.³

חסמים מבניים ופוליטיים

אינספור מחקרים מצביעים על כך שהחברה הערבית סובלת מאפליה מבנית ומוסדית המתבטאת במערכת החינוך, ריחוק גיאוגרפי ממרכזי תעסוקה ורמה נמוכה של תשתיות תומכות תעסוקה.⁴ אחד הביטויים המרכזיים של האפליה הממוסדת ארוכת השנים כלפי החברה הערבית הוא הדרה מכוונת או שילוב סלקטיבי בשוק העבודה, אשר הביא להשארם של היישובים הערביים במצב מתמשך של תת-פיתוח כלכלי וחברתי.⁵ כך למשל, 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.⁶ עוד מציין הדוח כי למרות שינוי מסוים שחל במדיניות ממשלות ישראל בשנים האחרונות, 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.⁷

¹ נסרין חדאד חאג' יחיא, מוחמד ח'לילה, 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 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' 723-678.

⁵ עמליה סער, [תעסוקת נשים פלסטיניות בישראל: חידת היעדרותן וסיכויי השתלבותן 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.

⁶ [פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה](#), מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (24.5.2016), עמ' 5.
⁷ שם.

ביטוייהם של החסמים המבניים והפוליטיים שהובילו להעמקת הפערים הכלכליים והחברתיים בין החברה הערבית ליהודית בישראל, ניכרים באופן שונה בקרב נשים וגברים, כאשר נשים ערביות מתמודדות עם שיעורי תעסוקה נמוכים במיוחד, הנובעים ממצב של שוליות מצטלבת ומצטברת - הן בשל היותן נשים, והן בשל השתייכותן למיעוט לאומי.⁸

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

מחקר שערך ד"ר יוסף ג'בארין בעשור הראשון של תחילת שנות האלפיים מוצא 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.⁹

מחקרה הרבים של פרופ' עמליה סער בנושא תעסוקת נשים ערביות מעידים גם הם כי בניגוד ל"שיח פערי התרבות" שמשתמש 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.¹⁰

היעדר תחבורה ציבורית נאותה

קיימת תמימות דעים בספרות האקדמית והמקצועית, במחקרים ממשלתיים ולא ממשלתיים ואף בדוחות מבקר המדינה, אודות היעדר תחבורה ציבורית נאותה ביישובים הערביים כחסם מרכזי

⁸ חאג' יחיא ואחרים 2022, ה"ש 1.

⁹ 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.

¹⁰ Amalia Sa'ar, "The Gender Contract under Neoliberalism: Palestinian Israeli Women's Labor Force Participation," *Feminist Economics* 23:1 (2017): pp. 54-76

להשתתפות נשים ערביות בשוק התעסוקה בישראל ולמיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בכלל.¹¹

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,¹² אליו מצטרפים מרכז המחקר והמידע של הכנסת,¹³ המכון הישראלי לדמוקרטיה,¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶

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

¹¹ קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים, דוח מיוחד, מבקר המדינה (13.3.2019), עמ' 227.

¹² שוק העבודה, דין וחשבון, בנק ישראל (2008), עמ' 184.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ עוואד 2007 ה"ש 27; אבו עסבה 2018, ה"ש 29.

¹⁶ פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, מבקר המדינה, דוח שנתי 366 (24.5.2016), עמ' 11, ההדגשה אינה במקור.

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

היעדר מסגרות טיפול בפעוטות

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.¹⁷

הקשר בין קיומם של מעונות יום לילדים מתחת לגיל 3 שהם נגשים, 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.¹⁸

אין חולק כי גם בתחום זה הפערים בין החברה היהודית לחברה הערבית בישראל זועקים לשמיים, וכי נושא מעונות היום בחברה הערבית רחוק מלהיות מספק עבור הורים עובדים או עבור נשים עובדות.

דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2008 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.¹⁹

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 עמדה 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Tea Trumbic, Diva Dhar, Alena Sakhonchik and Jungwon Kim, [Filling the Gaps: Childcare Laws for Women's Economic Participation](#), World Bank (14.6.2022).

¹⁹ אורלי אלמגור לוטן והודיה קין, [מעונות יום ומשפחתונים מוכרים במגזר הערבי](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת (7.7.2008).

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.²⁰

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 2020.²¹ בהתחשב בכך שהחברה הערבית סובלת משיעורי עוני גבוהים, נתונים אלה מעידים על כך 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.²²

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.²³

המלצות מכון זולת

הפערים הכלכליים העמוקים בין החברה הערבית ליהודית מחייבים מחויבות ממשלתית ארוכת טווח, אשר אינה מותנית בהחלטות משתנות של ממשלות מתחלפות. מחויבות זו צריכה להיות מעוגנת בחוק, כך שלא תהיה תלויה בשיקולים פוליטיים או ברצון הטוב של ממשלות שונות. תוכניות החומש, טובות ככל שיהיו, הן תיקון זמני לאי-שוויון מובנה, אך אינן מבטיחות מימוש שוויוני של זכויות האזרחים הערבים בכל הנוגע להקצאת משאבים ושירותים בסיסיים.

מכון זולת מציע שלוש הצעות חוק שנועדו להביא לעלייה באחוז השתתפותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה הישראלי, שתיים מהן נוגעות לתחבורה הציבורית ביישובים הערביים, והצעת חוק נוספת שעניינה מעונות היום ביישובים אלה.

הצעות חוק לשיפור התחבורה הציבורית ביישובים ערביים

- תיקון תקנות התעבורה באופן שיחייב את משרד התחבורה לשקול בעת אישור ותקצוב תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית, שיקולים הנוגעים למדיניות שוויונית ולקידום השוויון

²⁰ [בינוי מעונות יום ביישובים הערבים – חסמים והמלצות מדיניות נייר עמדה המוגש לוועדה בין-משרדית לבחינת מצב מעונות היום, סיכוי-אופוק, יולי 2019.](#)

²¹ [הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים](#), מבקר המדינה, מאי 2022, עמ' 236 ועמ' 273.

²² שם.

²³ 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)

בתחבורה ציבורית, והוספת קריטריון נוסף בתקנות, אשר יאפשר לרשות לבטל בכל עת רשיון למתן שירותי אוטובוסים ככל שהשירות שניתן אינו מקדם את השוויון באיכות שירותי התחבורה הציבורית הבין-עירונית ובתוך היישובים, זמינותם ונגישותם.

- קביעת חובת מינוי מועצה לקידום השוויון בתחבורה הציבורית בפקודת התעבורה. המועצה תורכב מנציגי ציבור, נציגי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, נציג מרכז השלטון המקומי, נציג הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ונציג של ארגון המועצות האזוריות. המועצה תפעל כיועצת לשר התחבורה בענייני קידום השוויון בתחבורה הציבורית, תוך התמקדות באיכות השירותים, זמינותם ונגישותם, במיוחד בהיבטים של חופש תנועה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, כלכליים ומגדריים. בנוסף המועצה תהיה גוף שיתופי וייעוצי, אשר יאפשר הגשת חוות דעת מארגוני חברה אזרחית לבחינת התאמת שירותי התחבורה הציבורית לצרכי אוכלוסיות שונות כגון נשים, מיעוטים, קשישים ובעלי מוגבלויות. כמו כן, היא תתייעץ עם תושבים, רשויות מקומיות וגורמים נוספים ותספק המלצות לקידום השוויון בתחבורה הציבורית ברמה המקומית והאזורית. כמו כן מוצע כי השר הממונה יגיש לוועדת הכלכלה של הכנסת דוח שנתי שיציג את הצעדים שננקטו לקידום השוויון בתחבורה הציבורית.

הצעת חוק להתמודדות עם היעדר מסגרות של מעונות יום ביישובים ערביים

- תיקון חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות באופן שיחייב את השר האחראי להגיש לוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, מדי שנה, דין וחשבון על פעולות שנעשו לרישוי ולפיקוח ובכל הנוגע לסבסוד ואיכות מעונות יום לפעוטות, זמינותם ונגישותם. מנגנון זה של דיווח יאפשר פיקוח טוב יותר על יישום השוויוניות בתוך היישובים ובין היישובים בכל הנוגע למעונות יום, ובכך ישפר את אופן מימוש זכויות הנשים הערביות במדינת ישראל.

נייר מדיניות זה מבוסס דוח מקיף שכתבה עו"ד שירין בטשון בנושא חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים ערביות בישראל עבור מכון זולת לשוויון וזכויות אדם – [לקריאת הדוח המלא](#)