



מבט לתעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב

דו"ח לרגל יום האישה הבינלאומי, מרץ 2018



פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי | ארגון ערבי-יהודי שהוקם בשנת 1997
על ידי תושבים יהודים וערבים בנגב, במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה
יהודי-ערבי בבסיס למאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי. הפורום מנהל
מאבקים נגד אפליה בתעסוקה ובשירותים, מאבקים לצדק חלוקתי, ולמען
מציאת פתרונות הולמים לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים. במרכז פעילות
הפורום עומד עידוד השותפות היהודית-ערבית במאבק למען זכויות אזרח
ושוויון אזרחי לערביי הנגב. הפעילות והפרויקטים של הארגון מבוססים תמיד
על פעילות משותפת ערבית-יהודית.

מרץ 2018

מחקר וכתיבה: בן פרג'ון

תמונת שער: רִדָּא אַבּוּ אֶלְקִיעָאן

תמונת שער אחורי: הִדָּא אַבּוּ אֶלְקִיעָאן

תודה מיוחדת ללוריא דלה ושמוליק דוד שתרמו רבות באיסוף החומרים והכנת המסמך.

תוכן עניינים

3.....	מבוא
5.....	עבודת נשים ערביות בדואיות בראי היסטורי
5.....	נתונים על תעסוקה בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב
7.....	השתתפות בכוח העבודה
9.....	דורשי עבודה
10.....	אבטלה
11.....	שכר
14.....	התפלגות ענפית
16.....	חסמים בכניסה לשוק העבודה
16.....	חינוך
20.....	מסגרות לגיל הרך
20.....	מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה
22.....	תחבורה ציבורית
25.....	מדיניות ממשלתית לקידום תעסוקת נשים ערביות בדואיות מהנגב
26.....	תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים 2012-2016
26.....	תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים 2017-2021
31.....	סיכום ומסקנות

מבוא

הזכות לעבודה ולשכר הוגן הוכרה במגוון אמנות בינלאומיות במרוצת המאה ה-20. כבר במסמך אשר היווה ציון דרך בהיסטוריה זכויות האדם באו"ם – ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם – אשר התקבלה בשנת 1948, הוכרה הזכות לעבוד כחלק מזכויות האדם הבסיסיות:

"כל אדם זכאי לעבודה, לבחירה חופשית של עבודתו, לתנאי עבודה צודקים והוגנים ולהגנה מפני אבטלה. כל אדם, ללא כל אפליה, זכאי לשכר שווה בעד עבודה שווה. כל עובד זכאי לשכר צודק והוגן, אשר יבטיח לו ולבני ביתו קיום הראוי לכבוד האדם, אשר יושלם, אם יהיה צורך בכך, על ידי אמצעים אחרים של הגנה סוציאלית." (סעיף 23)¹

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות של האו"ם, שאושרה על ידי מדינת ישראל בשנת 1991, מכירה גם היא בזכות חשובה זו: "מדינות שהן צד לאמנה זו מכירות בזכות לעבוד, אשר כוללת את הזכות של כל אחד להזדמנות להרוויח את מחייתו מעבודה שיבחר בה [...] הצעדים בהם ינקטו המדינות החתומות על האמנה כדי לממשה במלואה יכללו הכוונה תעסוקתית וטכנית ותוכניות הכשרה ומדיניות אשר יבטיחו פיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי..." (סעיף 6).²

בעוד שבחוק הישראלי הזכות לעבודה לא מעוגנת כחוק יסוד, מספר פסקי דין של בית הדין הארצי לעבודה הכירו בעבודה כזכות להגשמת הצרכים הכלכליים והחברתיים של הפרט. כך לדוגמה, קבעה השופטת ברק כי "אחת הזכויות של העובדים היא הזכות לעבוד. זו אינה זכות חוקתית [...] זוהי חירות [...] לעיתים רואים זכות זו גם כזכות פוזיטיבית המטילה חובה על המדינה לעשות ככל יכולתה על מנת לספק עבודה. [...] לעובד זכות מעין קניינית לעבודה. יש לו הזכות לא רק להשתכר בכבוד אלא גם ליהנות מהעבודה, לעסוק במה שהוא מיומן בו, לעסוק במלאכה ולא ללכת בטל".³ מרכיבים שונים של הזכויות לתנאי עבודה ושכר הוגנים של אמנות ארגון העבודה הבינלאומי (International Labour Organization) קיבלו ביטוי בחקיקה הישראלית, כגון חוק הגנת השכר, חוק שכר מינימום וחוק הבטחת הכנסה. כמו כן, חוק יסוד: חופש העיסוק, אשר חוקק בשנת 1992, נתן גם הוא דחיפה לזכות לעבוד לפחות בהיבט חופש בחירת העיסוק. עם זאת, על רקע תמורות במבנה שוק העבודה שחלו בישראל החל מסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, צורות עבודה פוגעניות – כגון העסקה קבלנית, עבודה בחלקי משרה, עבודה לא מאורגנת וכו' – הפכו נפוצות יותר בקרב עובדים מוחלשים.⁴

הן האמנות הבינלאומיות והן החוקים והפסיקות בישראל שהובאו לעיל, מכירים בעובדה שהזכות לעבוד ולהשתכר בכבוד היא זכות אדם בסיסית. עבודה בשכר הוגן מקנה לכל אדם את האפשרות לחיים בכבוד, בייחוד לאור המגמה במדינות רבות בעולם, ובישראל בפרט, בה שירותים ממשלתיים כגון רווחה, בריאות וחינוך נשחקים. בנוסף, מכירות האמנות בחובתה של מדינה לנקוט בצעדים אשר יקדמו תעסוקה מלאה בקרב כלל אוכלוסייתה. בעוד שבישראל חובה זו לא באה לידי ביטוי בחקיקה, ניתן לבחון אותה על ידי ניתוח מדיניות ההשקעה ביצירת מקומות עבודה, פיתוח מיומנויות נדרשות בשוק העבודה ושילוב אנשים בכוח העבודה.

אחת מנקודות התורפה של הכלכלה הישראלית היא שילובה של האוכלוסייה הערבית והחרדית בשוק העבודה, כשבדרך כלל מייחסים לגברים חרדים ולנשים ערביות השתתפות נמוכה במיוחד בכוח העבודה.⁵ בעוד שמצבה

¹ האומות המאוחדות, 1948. הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.

² United Nations, 1966. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Adopted and ratified by General Assembly on 16 of December 1966.

³ ע"ע 359/99, לאה לוין נגד רשות השידור. פסק דין מיום 28.02.2011.

⁴ נוגה דגן-בוזגלו, 2007. הזכות לעבודה בישראל: מבט משפטי ותקציבי. מרכז אדווה.

⁵ אסף אדיב, TheMarker, 2010. [ההשקעה בערבים: עלה תאנה מול OECD](#).

הכלכלי-חברתי של החברה הערבית ירוד לעומת החברה היהודית, מצבה של האוכלוסייה הבדואית בנגב קשה אף יותר.⁶ קהילה זו מתאפיינת בשיעורים גבוהים של אבטלה ועוני, ובפערים מגדריים עמוקים בשיעורי התעסוקה והשכר. במרוצת השנים מספר ועדות ותוכניות ממשלתיות עסקו בצורך להעלאת שיעורי התעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בכלל, ובקרב נשים בדואיות בפרט, על מנת לחלץ משפחות ממעגל העוני.

דו"ח זה יעסוק בהיבטים שונים של תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב. לאורך הדו"ח נסקור נתונים שונים המעידים על מצב תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב ונראה איך אוזלת ידן של רשויות המדינה בקידום תעסוקה בקרב האוכלוסייה הבדואית בכלל, ושל נשים בפרט, הביאה למצב בו הן נמצאות היום. בעוד שלעיתים אי היציאה של נשים ערביות בדואיות לשוק העבודה מיוחסת למגבלות תרבותיות המגיעות מהחברה עצמה, מחקרים רבים מראים כי מגבלות כגון תחבורה לקויה, מחסור במעונות יום לגיל הרך, מערכת חינוך רעועה, אפליה סמויה וגלויה מצד מעסיקים, קשיי שפה ועוד, הם הגורמים העיקריים להדרתן של נשים ערביות בדואיות משוק העבודה. לאחר מכן, נראה איך השינוי ממדיניות ממשלתית פסיבית למדיניות אקטיבית בהעלאת שיעורי התעסוקה באה לידי ביטוי בוועדות ובהחלטות ממשלתיות שונות, ונברר האם שינוי מדיניות זה אכן הביא לעלייה בשיעורי התעסוקה והשכר ההוגן בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב.

⁶ לפי דירוג הלמ"ס לרשויות מקומיות, כלל היישובים הבדואים בנגב מדורגים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר. להרחבה, ראו [אפליה במספרים: קובץ נתונים סטטיסטיים – הקהילה הבדואית בנגב](#).

עבודת נשים ערביות בדואיות בראי היסטורי

לפני הקמתה של מדינת ישראל כלכלת הערבים-בדואים בנגב התבססה בעיקר על חקלאות עונתית ורעיית צאן. בכלכלה זו השתתפו כל בני המשפחה – נשים, גברים וילדים. במסגרת כלכלת קיום זו, לנשים היה תפקיד פעיל ומשמעותי. נשים וגברים היו אחראים במשותף על ניהול משק הבית, רעיית הצאן, עבודת האדמה וטיפול באוהל. בנוסף, נשים ארגו אוהלים מצמר כבשים וייצרו מזון מחומרי הגלם שהופקו מן האדמה והצאן.

עם הקמת מדינת ישראל, הערבים הפלסטינים שנשארו בתחומה, וביניהם הבדואים, רוכזו באזורים מוגדרים תחת שלטון צבאי. בנגב, איזור זה כונה הסייג' (سياج), והוא כלל את השטח שבין באר שבע, ערד ודימונה. בעוד שההיגיון המרכזי מאחורי ריכוז האוכלוסייה הבדואית בנגב היה נישולם מאדמותיהם ההיסטוריות לטובת הקמת יישובים יהודיים ושימושי קרקע אחרים, הרי שלפרקטיקה זו נלוו השלכות חברתיות וכלכליות חמורות, בייחוד עבור נשים. עבורן אובדן האדמות בהן רעו את הצאן ועיבדו את האדמה משמעותו הייתה אובדן ההשתתפות בכלכלת הבית. תפקידה הכלכלי, ובעקבותיו גם החברתי, של האישה צומצם לגידול וטיפול בילדים.⁷

תהליך האורבניזציה של החברה הבדואית בנגב שהחלה בשנות ה-70 של מאה הקודמת, אשר היה מהלך כפוי של ממשלת ישראל ללא שיתוף האוכלוסייה הבדואית, רק החריף את צמצום אפשרויות התעסוקה של נשים. בעוד שבכפרים לנשים היה מרחב פרטי נרחב, התכנון בעיירות הממשלתיות לא לקח בחשבון את מרכיבי התרבות הבדואית המסורתית ואת ההשפעה השלילית שתגרם למרחב בו נשים יכולות להסתובב.⁸ העיירות הבדואיות סבלו מהשקעה דלה בתשתיות תעסוקה, בהכשרות מקצועיות ובחינוך אשר הובילו למחסור חמור במקורות תעסוקה בתוך היישובים ולתלות בכלכלת המגזר היהודי. עובדה זו גרמה לקיטוב מגדרי בתפקידים הכלכליים – הגברים יצאו לעבוד מחוץ ליישוביהם והנשים נותרו בבית. כך, נשים מבוגרות עברו מחיים כפריים לחיים עירוניים כשכל כישוריהן הופכים ללא רלוונטיים. רובן לא ידעו קרוא וכתוב ולא שלטו בשפה העברית, ובשל התלות בכלכלת המגזר היהודי, איבדו כל אפשרות תעסוקה. מצבן של הנשים הצעירות אשר נולדו לתוך המציאות האורבנית לא היה טוב בהרבה. מערכת החינוך בעיירות הבדואיות סבלה ועודנה סובלת מאפליה תקציבית וממבנה הזדמנויות לקוי.⁹ כך נוצר מצב שגם נשות הדור הצעיר עדיין נדרשות לעבור חסמים מבניים רבים בכדי להצליח בשוק העבודה, ובהם נדון בהמשך. אם בדרך כלל תהליך של עיור מלווה בצמצום העוני, הגדלת מקורות התעסוקה ומערכת חינוך משופרת, הרי שעיור הערבים-בדואים היה עיור כפוי כחלק מסכסוך הבעלות על האדמות של הקהילה הבדואית עם מדינת ישראל. שבעת היישובים הבדואים שהוקמו לא הציעו תשתיות מודרניות שיקלו במעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית, נהפוך הוא, עיירות אלו הם סמל לתכנון אורבני כושל שאינו מתחשב בצרכי הקהילה עברה הוא נבנה, לחוסר השקעה בתשתיות ולאפליה בתקציבים. אין זה מפתיע אפוא שעיירות אלו נמצאות בתחתית הדירוג הסוציו-אקונומי בישראל.

עבור אלו שנותרו בכפרים הבלתי-מוכרים, המצב היה גרוע לא פחות. בשל אי ההכרה של מדינת ישראל בעשרות כפרים בדואים בנגב, תושבי ותושבות כפרים אלו משוללים זכויות חברתיות ופוליטיות. כל עוד מדינת ישראל מסרבת להכיר בהם, בכפרים אלו אין תשתיות של מים וחשמל, סילוק ביוב, כבישים סלולים או תחבורה ציבורית. מוסדות חינוך ובריאות גם הם במחסור והוקמו רק לאחר מאבקים משפטיים מול המדינה שהחלו בשנות ה-90. בשל העובדה שכלל המבנים בכפרים אלו נחשבים ללא חוקיים לפי חוק התכנון והבנייה, הם נתונים למדיניות הריסת בתים אשר גובה מחיר כלכלי, פיזי ונפשי כבד. מציאות זו מותירה את תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, נשים וגברים כאחד, בעמדה כמעט בלתי אפשרית בשוק התעסוקה. בעוד שנשים מבוגרות הצליחו לשמר במידת מה את אורח חייהן

⁷ Avinaom Meir, 1997. *As Nomadism Ends: The Israeli Bedouin of the Negev*. Pp. 161-162.

⁸ Tovi Fenster, 1999. *Space for Gender: Cultural Roles of the Forbidden and the Permitted*. Environment and Planning D: Society and Space (17): 227-246.

⁹ Sarab Abu-Rabia-Queder, 2006. *Between tradition and modernization: understanding the problem of female Bedouin dropouts*. British Journal of Sociology of Education 27(1): 3-17.

המסורתי, השינויים במבנה הכלכלה הלאומי והעולמי מחייבים את נשות הדור הצעיר יותר לצאת לשוק העבודה אם ברצונן לשמור על קיום בכבוד. עם זאת, כפי שנראה שהמשך, המוטיבציות לפנייה לשוק העבודה הן נמוכות ועל כן נשים אלו ממעטות להשתלב בכוח העבודה.

נתונים על תעסוקה בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב

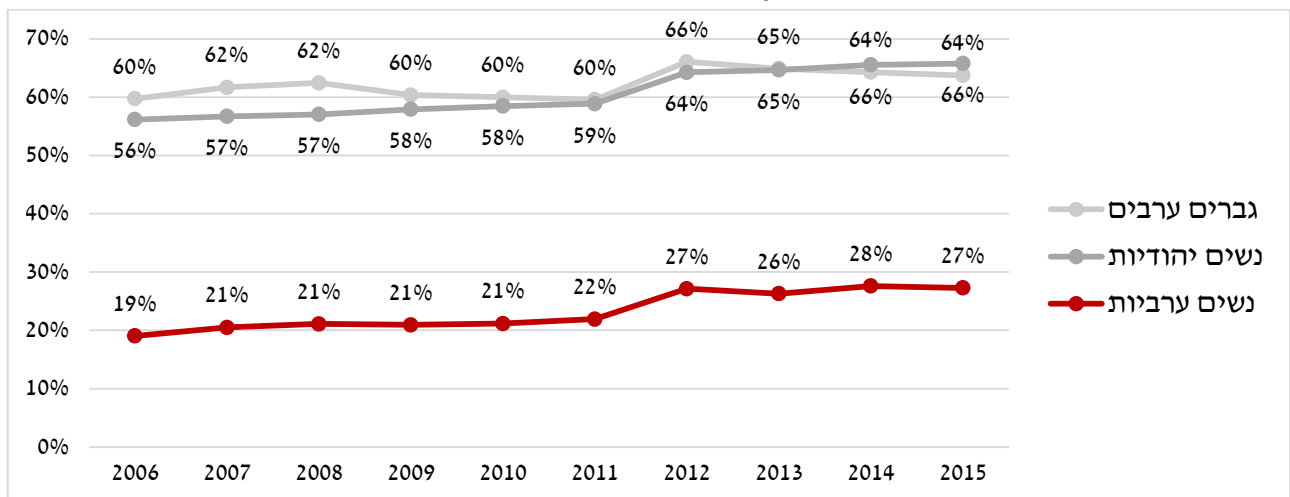
הנתונים בפרק זה יסתמכו בעיקר על נתונים רשמיים של מדינת ישראל, כפי שהם מובאים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דו"חות של מרכז המידע של הכנסת, ועדות של הכנסת וכן דו"חות של מכוני מחקר אשר בחנו את נושא התעסוקה בחברה הערבית בישראל בכלל והקהילה הבדואית בפרט. יש לציין מראש שאיסוף הנתונים אודות האוכלוסייה הבדואית בנגב על ידי מוסדות מדינת ישראל לוקה בחסר, בעיקר כשמדובר בתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים. על כן, לעיתים יש קושי להציג תמונה מלאה של מצב התעסוקה וניסיונות לפלח את הנתונים לפי קבוצת אוכלוסייה, מגדר, גיל ואזור מגורים מעלים קשיים. מדיניות זו, של איסוף מידע באופן לא סדיר הוא אחד הביטויים להזנחה של האוכלוסייה ושקיפותה בקרב מקבלי ההחלטות. השלב הראשון בשינוי מדיניות הממשלה כלפי האוכלוסייה הבדואית מחייב קודם את הבנת מצבה כפי שעולה מנתונים עדכניים ומלאים ופעמים רבות אלו אינם בנמצא. דוגמא להתעלמות מוסדות המדינה מדגימת מצבה הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב עלתה לאחרונה כאשר המוסד לביטוח לאומי פרסם את דו"ח העוני לשנת 2016. בדו"ח זה, לראשונה זה ארבע שנים, נאספו נתונים על מצב העוני בקרב האוכלוסייה הבדואית אשר חשפו את ממדי העוני ועומקו בעיקר בקרב ילדים.¹⁰

במסגרת הנתונים שיוצגו בפרקים הבאים נביא מבט על תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב בהשוואה רחבה יותר לכלל החברה הערבית בישראל, גברים בדואים ונשים יהודיות בנגב. השוואות אלו יבהירו את הפערים בין המגזרים השונים וכן את העובדה שנשים בדואיות נמצאות בפריפריאליות מצטלבת – מגדרית ואתנית.

השתתפות בכוח העבודה

בתרשים 1 ניתן לראות את אחוז המשתתפים בכוח העבודה¹¹ בין השנים 2005-2016 של גברים ערבים, נשים יהודיות ונשים ערביות בישראל. ניתן לראות מגמה איטית של עלייה בהשתתפות בכוח העבודה בקרב שלושת הקבוצות המוצגות, אך גם את הפער הניכר בין גברים ערבים ונשים יהודיות לבין נשים ערביות. הפער נשאר קבוע לאורך כל השנים והוא עומד על כ-40%. מן הנתונים עולה תמונה ברורה על מצב התעסוקה בקרב נשים במגזר הערבי – הפערים ממקבילותיהן במגזר היהודי וממקביליהם הגברים עצומים.

תרשים 1: שיעור השתתפות בכוח העבודה בין השנים 2006-2015

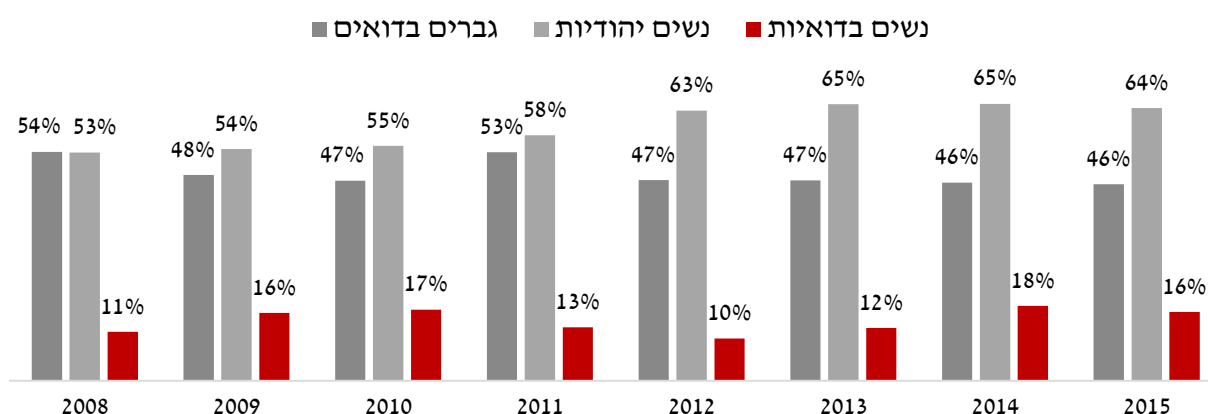


מקור: הלמ"ס, עיבוד לנתוני סקרי כוח אדם לשנים 2008-2015, לוחות 1.22 - 8.1.

¹⁰ מירי אנדבלד, דניאל גוטליב, אורן הלר, להב כראדי, 2017. ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2016. המוסד לביטוח לאומי.
¹¹ שיעורי תעסוקה נמדדים על-פי שני מדדים מרכזיים: שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, שנכללים בו מי שעובדים ומי שמחפשים עבודה בפועל; שיעור התעסוקה – שיעור המועסקים בפועל (ללא מי שמחפשים עבודה). מי שמחפשים עבודה בפועל מסווגים כבלתי-מועסקים ומי שאינם מועסקים ואינם מחפשים עבודה בפועל מסווגים כמי שאינם בכוח העבודה.

בתרשים 2 ניתן לראות את שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים בדואים, נשים בדואיות ונשים יהודיות בנגב. בדומה לפערים בתרשים 1, גם בתרשים זה ניכרים הבדלים משמעותיים בין הקבוצות. ניתן להצביע בבירור על עלייה מתונה אך קבועה בשיעורי התעסוקה של נשים יהודיות לאורך זמן, וחוסר יציבות בקרב גברים ונשים מהקהילה הבדואית המאופיינים בעליות ומורדות. נראה כי אם בשנת 2008 גברים בדואים ונשים יהודיות עמדו על שיעור השתתפות דומה, לאורך השנים נפתח פער שהגיע בשנת 2015 ל-18%. בשנת 2015, הפער בין הנשים לגברים הבדואים עמד על 30%, ובין הנשים הבדואיות לבין הנשים היהודיות על 48%. הפער בין נשים ערביות לבין בדואיות מהנגב אף הוא גבוה ועומד על 10% לפחות בשנים האחרונות. אלו הם פערים אדירים, אשר נדרש לגורמיהם בהמשך הדו"ח.

תרשים 2: שיעור השתתפות בכוח העבודה בקרב בני 15 ומעלה בנפת באר שבע, בשנים 2008-2015



מקור: הלמ"ס, עיבוד לנתוני סקרי כוח אדם לשנים 2008-2015, לוחות 1.22-8.1.

שיעור ההשתתפות בכוח העבודה לא מבדיל בין מועסקים במשרה מלאה, משרה חלקית או בלתי-מועסקים. כשנכנסים לעובי הקורה, מתגלה כי לא זו בלבד שנשים ערביות בדואיות בנגב הן בעלות שיעור ההשתתפות בכוח העבודה הנמוך ביותר, אלא שמאלו שכבר נמצאות בכוח העבודה, פחות מחצי עובדות במשרה מלאה. מטבלה 1 ניתן לראות שהפערים הם מגדריים בעיקרם. נתון זה מלמד שבדומה לנשים לא מועסקות, גם על נשים מועסקות, הן בחברה הבדואית והן ביהודית, נותר עול הטיפול בבית ובילדים.¹² בנוסף, נתון זה מרמז על כך שלמרות ששיעורי האבטלה בישראל הם נמוכים, הם אינם מציגים את התמונה המלאה שכן רק מחצית מהנשים עובדות במשרה מלאה. עובדה זו מקשה על נשים להתברג במשרות איכותיות, לצבור מעמד פנים ארגוני ולהתמקצע במשלח ידן.

¹² שלי מזרחי סימון, 2016. תעסוקה בקרב נשים ערביות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

טבלה 1: היקף משרה של המשתתפים בכוח העבודה בשנת 2015, לפי קבוצת אוכלוסייה ומגדר

	משרה מלאה ¹³	משרה חלקית ¹⁴
נשים		
בדואיות בנגב	48%	36%
ערביות ¹⁵	48%	34%
יהודיות בנגב	51%	34%
גברים		
בדואים בנגב	76%	12%
יהודים בנגב	71%	17%

מקור: הלמ"ס, סקר כוח אדם 2015, לוחות 1.22 ו-8.1.

דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מצביע על כך שבקרב נשים ערביות העובדות במשרה חלקית, קרוב ל-40% דיווחו כי הסיבה העיקרית לעבודתן במשרה חלקית היא כי הן אינן מוצאות עבודה במשרה מלאה. זאת לעומת כ-14% בלבד בקרב נשים יהודיות.¹⁶ פער זה מלמד שרבות מן הנשים הערביות עובדות במשרה חלקית שלא מרצון, ואילו יכלו, היו שותפות באופן מלא בשוק העבודה.

לסיכום, ניתן לקבוע כי נשים ערביות בדואיות בנגב הן קבוצה הסובלת משוליות כפולה ואף משולשת בשוק העבודה. בשנת 2015, 30% מהאוכלוסייה הבדואית בנגב מעל גיל 15 השתתפה בכוח העבודה, לעומת 45% בקרב כלל האוכלוסייה הערבית ו-67% בקרב האוכלוסייה היהודית בנגב. בקרב נשים, רק 16% מהבדואיות בנגב השתתפו בכוח העבודה, לעומת 64% בקרב יהודיות בנגב ו-27% בקרב ערביות בכל ישראל. נראה כי מגמת העלייה בשיעורי ההשתתפות בכוח העבודה פסחה על נשים בדואיות מהנגב, בניגוד למקבילותיהן, הנשים הערביות והיהודיות. הפערים מצביעים על כך שנשים בדואיות מהוות תת-קבוצה מוחלשת בתוך קבוצת הנשים הערביות בישראל, שהיא כאמור קבוצה שולית בעצמה.

דורשי עבודה

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהובאו לעיל מתבססים על סקרי כוח אדם הנשענים על דיווח עצמי. לעומת זאת, נתונים של שירות התעסוקה מונים את מי שנרשמו באחת הלשכות לצורך חיפוש עבודה. על כן, נתונים אלו יכולים להוות מדד מהימן לא רק על בלתי-מועסקים אלא על שיעור מחפשי העבודה בפועל. מנתוני שירות התעסוקה לשנת 2016 עולה כי 19.5% מהנשים הערביות בדואיות¹⁷ בגילאים 25-65 במחוז דרום נרשמו כדורשות עבודה. זאת לעומת 13.7% בקרב גברים ערבים בדואים, ו-5.9% בלבד בקרב נשים יהודיות במחוז דרום. לשם השוואה, השיעור הארצי לטווח גילאים אלו עמד על 4.2%.

מטבלה 2 עולים הבדלים במשך חיפוש עבודה בין נשים ערביות לבין נשים יהודיות. בעוד שרוב הנשים היהודיות מוצאות עבודה בפרק זמן קצר יחסית, כמעט שליש מהנשים הערביות מחפשות עבודה מעל שנה. לזמן זה יש

¹³ על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משרה מלאה נחשבת למי שעובד/ת 35 שעות ויותר בשבוע.

¹⁴ על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משרה חלקית נחשבת למי שעובד/ת שעה עד 34 שעות בשבוע.

¹⁵ כולל בדואיות בנגב.

¹⁶ ראו הערה 12, עמ' 8.

¹⁷ מתייחס לממוצע השנתי ב-2016.

השלכות שליליות רבות – פרט לאובדן הכנסה והכבדת הנטל על משק הבית, חיפוש עבודה לפרק זמן כה ארוך יכול להוביל לייאוש וחוסר אמונה ביכולת להתחיל לעבוד או לחזור למעגל העבודה. לפי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיעור הנשים הערביות בנות 25-65 שהתייאשו מחיפוש עבודה¹⁸ מהוות 44% מהמתייאשות בטווח גילאים זה, פי 2.5 משיעורן באוכלוסיית הנשים בגיל זה.¹⁹

טבלה 2: בלתי מועסקות בנות 25-64 לפי משך חיפוש עבודה וקבוצת אוכלוסייה בשנת 2015

משך חיפוש עבודה (שבועות)	נשים ערביות	נשים יהודיות
1-4	14.2%	27.9%
5-8	15%	16.1%
9-13	20_	13.3%
14-26	17%	19%
27-52	15.3%	13.7%
+53	31.2%	10%

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תעסוקה בקרב נשים ערביות, לוח 6.

אבטלה

מדד נוסף המעיד על מספר דורשי העבודה הוא שיעור האבטלה. בעיקרו, שיעור זה מחושב על פי אחוז האנשים שדרשו עבודה באופן אקטיבי באחת מלשכות התעסוקה מתוך סך כוח העבודה. בטבלה 3 ניתן לראות את ממוצע שיעורי האבטלה בשנת 2017²¹ ביישובים בדואים ויהודיים בנגב על פי נתונים של שירות התעסוקה.²² בנוסף, ניתן לראות בטבלה מהו אחוז הנשים מתוך כלל דורשי העבודה בכל יישוב. הנתונים מורים על פער ניכר באחוזי האבטלה בין היישובים היהודיים לבין הבדואים. אחוז האבטלה הממוצע בעיירות הבדואיות בשנת 2017 עומד על 16.6%, בעוד שהממוצע הארצי עומד על 5.3% והממוצע במחוז דרום ללא היישובים הבדואים עומד על 5.2%. בין היישובים הבדואים, בולטים במיוחד בשיעורי אבטלה חריגים הם ערעה-בנגב (25.1%) והמועצה האזורית אל קסום (30.3%).

¹⁸ מי שאינם משתתפים בכוח העבודה השבועי, אך היו מעוניינים לעבוד, היו יכולים להתחיל לעבוד בשבוע הקובע אילו הוצעה להם עבודה מתאימה וחיפשו עבודה ב- 12 החודשים שקדמו לפקידתם לסקר, למעט בארבעת השבועות שקדמו לפקידתם בסקר.

¹⁹ ראו הערה 12, עמ' 9.

²⁰ נתונים בלתי ידועים ו/או מספר קטן של מקרים.

²¹ לא כולל את חודש דצמבר.

²² שיעורי האבטלה היישוביים, כפי שהם מחושבים על ידי שירות התעסוקה, מתייחסים לסך מחפשי העבודה מתוך מספר האנשים בכוח העבודה. מחפשי עבודה מוגדרים כמי שהתייצבו בשירות התעסוקה לפחות פעם בחודש הדיווח על מנת לחפש עבודה וגם דיווחו שאינם עובדים. כוח העבודה מוגדר כמספר השכירים והעצמאים (כפי שנקלטו בנתוני המוסד לביטוח לאומי) בנוסף למחפשי עבודה.

טבלה 3: שיעורי אבטלה ודורשות העבודה ביישובים בדואים וביישובים יהודיים נבחרים בנגב, ממוצע שנת 2017

שיעור הנשים דורשות העבודה מסך דורשי העבודה ²³	שיעור אבטלה	יישוב
58.2%	13.4%	חורה
61.5%	21.0%	כסיפה
56.0%	15.2%	לקיה
58.0%	25.1%	ערערה-בנגב
59.4%	12.2%	רהט
61.9%	13.5%	שגב שלום
56.4%	15.4%	תל שבע
61.0%	16.3%	מ.א. נווה מדבר
60.2%	31.3%	מ.א. אל קסום
54.1%	5.0%	באר שבע
55.8%	5.0%	ערד
52.0%	8.1%	ירוחם
57.3%	6.5%	נתיבות
62.7%	1.4%	עומר

מקור: עיבוד לנתוני שירות התעסוקה

בקרב היישובים היהודיים והבדואים יחדיו נראה כי נשים דורשות עבודה יותר מגברים, זאת על אף שהן מהוות מחצית מהאוכלוסייה. ניתן לראות שביישובים הבדואים כ-60% מתוך סך דורשי העבודה הן נשים, לעומת כ-55% בקרב היישובים היהודיים. בדומה לנתונים שהובאו לעיל, נתון זה מצביע על רצון של נשים ערביות בדואיות להשתלב בשוק העבודה ללא הצלחה.

השוואה של שיעורי האבטלה על פני זמן מראים מגמה חיובית. ממוצע האבטלה בעיירות הבדואיות ירד מ-26.6% בשנת 2010 ל-16.6% בשנת 2017. מדובר ברידה משמעותית, אך היא אינה מעידה על איכות המשרות או גובה השכר של אלו שנכנסו למעגל התעסוקה. בכדי לברר את אלו, יש להידרש לנתונים אודות גובה השכר ומשלחי היד בקרב הקהילה הבדואית בכלל, ונשים בפרט.

שכר

טבלה 4 מציגה את ממוצע השכר של שכירים ושכירות בעיירות הבדואיות, בכפרים המוכרים (מועצות אזוריות) ובכפרים הבלתי-מוכרים בשנת 2014. לשם השוואה, מוצגים יישובים יהודיים נבחרים ממחוז דרום. מן הנתונים עולה שהן גברים והן נשים ביישובים הבדואים מרווחים שכר הנמוך בעשרות אחוזים מהשכר הממוצע בישראל, שעמד

²³ הגדרת דורשי עבודה מעט שונה מהגדרת מחפשי עבודה, שכן זו הראשונה כוללת גם את אלו אשר מועסקים. בדך כלל, נתונים אלו דומים.

בשנת 2014 על 8,465 ₪. בנוסף, ניתן לראות שנשים ערביות בדואיות מרוויחות באופן משמעותי פחות מגברים ערבים בדואים – לדוגמא, אישה ברהט מרוויחה 54% ממשכורתו של גבר, בערעה-בנגב 42% ובנווה מדבר 69%. בכל היישובים הבדואים ממוצע שכר הנשים היה נמוך משכר המינימום, שעמד על 4,300 ₪ בשנת 2014.²⁴ באשר להבדלים בין האוכלוסייה היהודית לבדואית במחוז דרום, ממוצע השכר ביישובים יהודיים בדרום עמד על 7,479 ₪, בעוד שביישובים הבדואים נתון זה עמד על 5,063 ₪. כלומר, ביישובים יהודיים הרוויחו בממוצע 47% יותר מביישובים בדואים בדרום. פילוח הנתונים לא מאפשר לדלות את פערי השכר הממוצע בין נשים ערביות בדואיות ליהודיות בדרום, אך מעיון בנתוני הטבלה ניתן לראות שהפערים הם עצומים, וגדולים יותר מאשר בין גברים ערבים בדואים לגברים יהודים. על אף שאין נתונים על ממוצע שכר הנשים בכפרים הבלתי-מוכרים, ניתן לראות שהממוצע הכללי בכפרים אלו נמוך משמעותית מעירויות וכפרים מוכרים. למעשה, על פי הנתונים רק ברהט שכירים מרוויחים בממוצע פחות משכירים בכפרים הבלתי-מוכרים.

טבלה 4: שכר ממוצע של שכיר, לפי מגדר ואחוז השכירים ששכרם נמוך משכר המינימום בשנת 2014

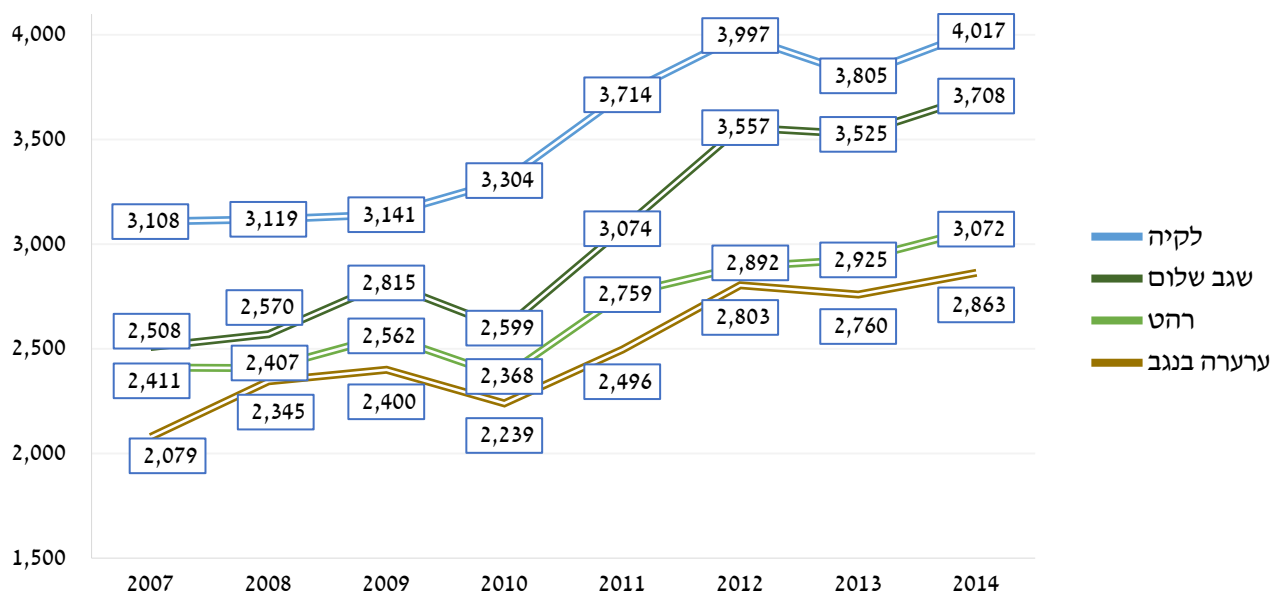
יישוב	שכר ממוצע של שכיר			אחוז השכירים ששכרם נמוך משכר המינימום
	כללי	נשים	גברים	
חורה	5,738	4,245	6,467	46%
כסיפה	5,331	3,642	6,158	48%
לקיה	5,358	4,017	6,136	52%
ערעה-בנגב	5,660	2,863	6,837	48%
רהט	4,671	3,072	5,723	56%
שגב שלום	5,045	3,708	5,748	49%
תל שבע	5,127	3,474	5,979	53%
מ.א. נווה מדבר	5,516	4,200	6,094	47%
מ.א. אל קסום	5,053	3,028	5,836	49%
כפרים בלתי-מוכרים	4,797	-	-	55%
באר שבע	7,790	6,234	9,468	39%
ערד	6,988	5,184	9,008	43%
ירוחם	7,096	5,524	8,553	41%
נתיבות	5,925	4,896	7,101	48%
עומר	15,071	11,721	18,754	24%

מקור: הלמ"ס, עיבוד לקובץ הרשויות המקומיות 2015; כפרים בלתי-מוכרים – נתוני המוסד לביטוח לאומי.

²⁴ כל זכות. [שכר מינימום \(זכות\)](#).

תרשים 3 מאפשר לקבל פרספקטיבה על ממוצע השכר של נשים ערביות בדואיות שכירות בנגב לאורך זמן. מן הנתונים עולה כי בקרב קבוצה זו חלה עלייה משמעותית בגובה השכר בין השנים 2007-2014. העלייה החדה ביותר בשכר נשים ערביות בדואיות חלה בכסיפה (לא בתרשים), שם נרשמה עלייה של 52.2% בשכר. לעומת זאת, העלייה המתונה ביותר בשכר נרשמה ברהט ועמדה על 27.4% בלבד בשנים אלו. בשאר העיירות הממשלתיות נעה העלייה בשכר בין 30-50%.

תרשים 3: ממוצע שכר נשים שכירות ביישובים בדואים נבחרים, בשנים 2007-2014.



מקור: הלמ"ס, עיבוד לנתוני קובץ הרשויות המקומיות 2008-2015.

אלו אמנם עליות משמעותיות בשכר, אך בכדי להבין אם הן חלק ממגמה כללית במשק או שיפור ספציפי של נשים ערביות בדואיות בנגב נדרש להשוות אותן לאוכלוסיות אחרות. בקרב גברים ערבים בדואים, העלייה החדה ביותר באותן שנים חלה בעזרה-בנגב והיא עומדת על 40.6%. בשאר היישובים הבדואים חלה עלייה של כ-30% בקרב גברים שכירים בפרק זמן זה. אם כן, בדומה לנשים ערביות בדואיות, גם בקרב הגברים הערבים בדואים חלה עלייה משמעותית בשכר, אם כי נמוכה במקצת מזו של הנשים. כאשר בוחנים את עליית השכר בקרב נשים ביישובים יהודים נראית גם שם עלייה של עשרות אחוזים. בבאר שבע עלה השכר בקרב נשים ב-32.8%, בנתיבות ב-42.3%, בירוחם ב-37.1% ובעומר ב-28.2%. כאשר מסתכלים על הנתונים הארציים, בין השנים 2007-2014 עלה השכר הממוצע של שכירים בישראל ב-25.5%.²⁵

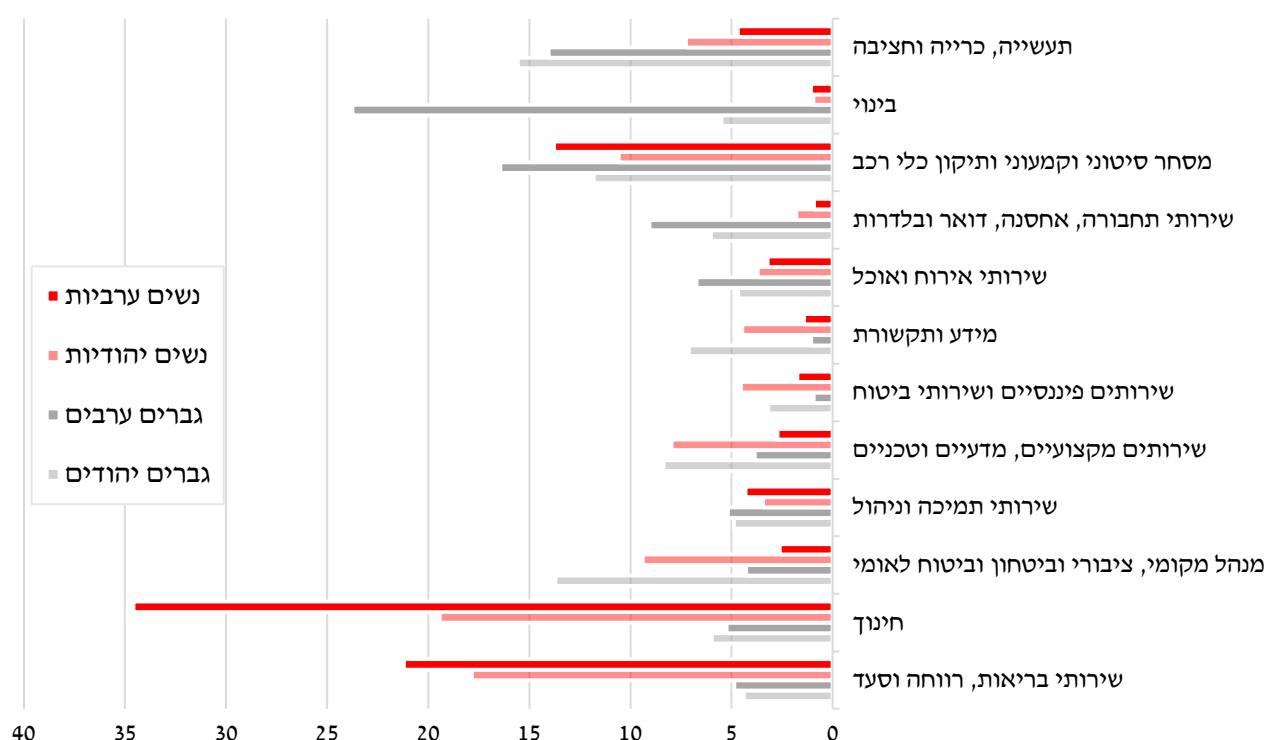
אם כן, הנתונים מראים כי עליית השכר בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב גבוהה מאשר בקרב גברים ערבים בדואים, נשים יהודיות בנגב, או בישראל בכלל בתקופה הנסקרת. בעוד שמדובר בנתון מעודד, צריך לזכור שהפערים במונחים מוחלטים עדיין גבוהים, שכן גם בכלל המשק עלה הממוצע באופן משמעותי. מהנתונים ניתן ללמוד שלפחות בקרב שכירים ישנה מגמה של סגירת פערים בין נשים ערביות בדואיות לבין אוכלוסיות אחרות.

²⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ הרשויות המקומיות 2007-2015.

התפלגות ענפית

הנתונים שהובאו לעיל שפכו אור על היקף השתתפותן של נשים ערביות בכלל ובדואיות מהנגב בפרט בשוק העבודה וכן את מגמות גובה שכרן בשנים האחרונות. עם זאת, בכדי לקבל תמונה מלאה יותר, יש להידרש לענפי התעסוקה בהם אותן נשים עובדות, נתון אשר בין היתר יכול להסביר את השכר היחסית נמוך. בתרשים 4 ניתן לראות את התפלגות המועסקות בקרב ערביות ויהודיות בשנת 2016. ההבדלים המרכזיים בין נשים ערביות ליהודיות מתבטאים במספר ענפים. בענף החינוך לנשים ערביות יש אחוזים גבוהים בהרבה ממקבילותיהן היהודיות – 34% לעומת 19%. לעומת זאת, בענפים אחרים ליהודיות יש ייצוג גבוה יותר. כך לדוגמא, 8% מהנשים היהודיות עובדות בשירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים לעומת 2.7% בלבד בקרב ערביות. גם בענף מידע ותקשורת ובמנהל ציבורי הפערים הם משמעותיים. הפערים הללו משמעותיים עוד יותר מפני שדווקא הענפים בהם ליהודיות יש ייצוג גבוה יותר, הם אלו שממוצע השכר בהם גבוה, כפי שעולה מטבלה 5. ממוצע השכר בענף מידע ותקשורת עומד על 19,297 ₪, בענף השירותים המקצועיים, מדעיים וטכניים על 13,374 ₪, ובמנהל ציבורי על 14,597 ₪. לעומת זאת, בענף החינוך ממוצע השכר הינו 7,822 ₪ בלבד.

תרשים 4: אחוז מועסקים לפי ענף כלכלי, קבוצת אוכלוסייה ומגדר, 2016



מקור: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, לוח 12.12.

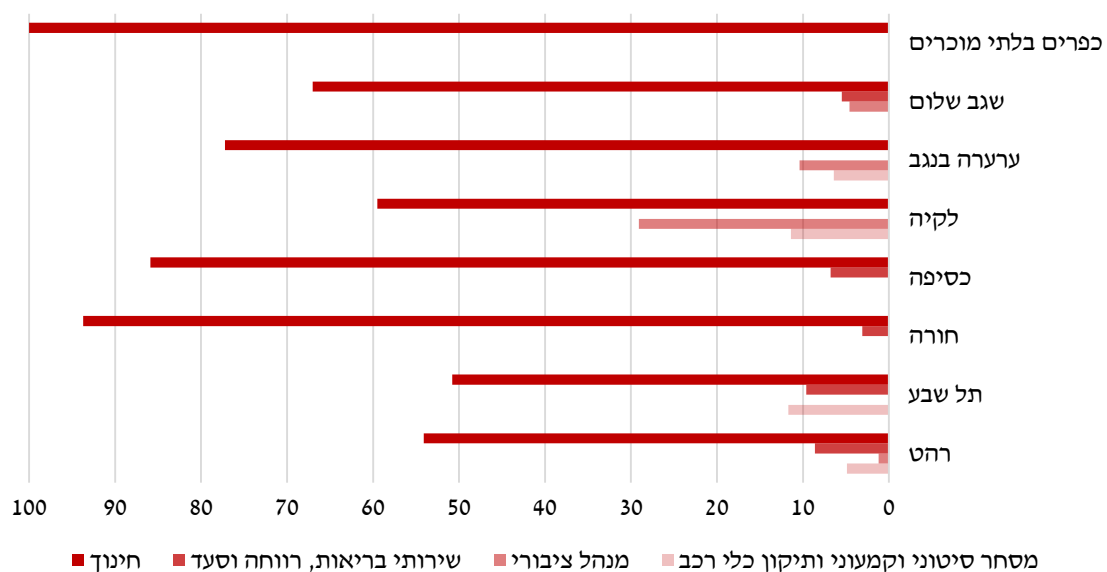
טבלה 5: שכר ממוצע למשרת שכיר לפי ענף כלכלי, 2016

ענף	בריאות, רווחה וסעד	חינוך	מנהל מקומי וציבורי	שירותי תמיכה וניהול	שירותים מקצועיים, מדעיים וטכניים	שירותים פיננסיים ושירותי ביטוח	מידע ותקשורת	שירותי אירוח ואוכל	שירותי תחבורה, אחסנה, דואר	מסחר	בינוי	תעשייה, כרייה וחציבה
שכר (₪)	8,632	7,822	14,597	5,402	13,374	16,997	19,297	4,510	10,910	8,358	8,941	13,494

מקור: הלמ"ס, השנתון הסטטיסטי לישראל 2016, לוח 12.40.

נתונים עדכניים לא אפשרו פילוח מפורט יותר, כך שהנתונים הזמינים העדכניים ביותר על האוכלוסייה הבדואית בנגב הם משנת 2008, והם מוצגים בתרשים 5. על אף שההשוואה בין תרשים 4 ל-5 קשה, הן בשל פער הזמן והן בשל הגדרות ענפי הכלכלה במשק אשר השתנו במקצת, ניתן לראות דמיון והבדלים בין הנתונים על נשים ערביות בתרשים 4 ונשים בדואיות מהנגב בתרשים 5. ענף החינוך הוא המרכזי בשתי האוכלוסיות, אך עם זאת ניתן לראות כי בקרב בדואיות הוא הרבה יותר דומיננטי. ענף מרכזי נוסף בו עוסקות נשים ערביות ובדואיות מהנגב הוא בריאות, רווחה וסעד. עם זאת, ניתן ללמוד שההבדלים בין שתי האוכלוסיות מחזקות את העובדה שנשים בדואיות מהנגב הן מוחלשות אף יותר מנשים ערביות. חוסר הגיוון והתמקדות בענפים דלי הכנסה הם חריפים אף יותר בקרב נשים בדואיות, עובדה המסבירה את שכרן הנמוך.

תרשים 5: אחוז מועסקות לפי ענף כלכלי בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב, 2008



מקור: הלמ"ס, עיבוד לנתוני מפקד 2008 (ענפים שבהם אחוז המועסקות היה מאוד נמוך בכל היישובים הושמטו).

חסמים בכניסה לשוק העבודה

לאור הנתונים שהוצגו לעיל, עולה השאלה מדוע נשים ערביות בדואיות בנגב ממעטות להשתתף בשוק העבודה. מחקרים הציעו חסמים המתחלקים לשתי קבוצות – אלו הרואים בתרבות הערבית בכלל והבדואית בפרט תרבות פטריארכלית המונעת מנשים יציאה למרחב הציבורי, ועל כן מוטלות מגבלות על יציאתן של נשים לעבודה מחוץ ליישוב מגוריהן, או אף מחוץ לבתיהן; אלו הרואים במדיניות מדינת ישראל את הגורם המרכזי להצבת חסמים בפני שילובה של החברה הערבית, ובמיוחד את שילובן של נשים ערביות, בשוק העבודה.

בדו"ח של חברת עדליא, אשר הייתה אמונה על הכנת התוכנית החברתית כלכלית לשנים 2017-2021, צוין כי ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה בקרב נשים ערביות בדואיות נובעת משתי סיבות עיקריות: האחת – החברה הבדואית, כחברה פטריארכלית, מפעילה לחץ על נשים לעבוד ביישובי מגוריהן, ובשל העובדה שביישובים הבדואים אין די מקומות עבודה, רבות נשארות ללא אפשרויות תעסוקה; השנייה – לנשים ערביות בדואיות קשה להשתלב בשוק העבודה במטרופולין באר שבע בשל חסמי שפה, רמת השכלה נמוכה, מחסור במעונות ובגני ילדים וחסמים תחבורתיים.²⁶

יונאי וקראוס טוענים שכאשר באים לבחון את החברה הערבית בישראל יש לראות במבנה הכלכלה הפוליטית ובפטריארכיה גורמים שפועלים ביחסי גומלין אחד עם השנייה. במאמרם הם מראים איך מבנה ההזדמנויות המצומצם של נשים ערביות בישראל ושיתוף פעולה של המדינה עם כוחות שמרניים בחברה הערבית פועלים יחדיו כדי להגביל את יציאתן לשוק העבודה. כלומר, אין לראות בתרבות הערבית גורם סטטי אשר מסתייג מיציאת נשים למרחב הציבורי, אלא ישות דינמית אשר משתנה בהתאם לנסיבות כלכליות וחברתיות. כאשר המדינה לא פועלת כדי להתיר חסמים בפני תעסוקת נשים ערביות, היא מחזקת דפוסים שמרניים ומשעתקת את מבנה הכוח הפטריארכלי.

בפרק זה ננסה לברר מה הם החסמים העיקריים העומדים בפני נשים ערביות בדואיות בנגב שברצונן להצטרף לשוק העבודה, איך התפתחו חסמים אלו, על רקע הזנחה ממשלתית חמורה של היישובים הבדואים בנגב ובאיזו מידה הזנחה זו מחזקת דפוסים תרבותיים מסורתיים. נביא את ארבעת החסמים העיקריים העומדים בפני נשים ערביות בדואיות ביציאתן לשוק העבודה, כפי שעולה מהמחקר האקדמי, מחקרי מדיניות, דו"חות ממשלתיים וכן מידע שהתקבל מהשטח. בנוסף, נראה איך הסכסוך של הערבים-בדואים עם המדינה על הבעלות על קרקעותיהם מחמיר את החסמים, כפי שמשתקף בצורה הבולטת ביותר בכפרים הבלתי-מוכרים.

חינוך

מחקרים רבים מצביעים על גורם ההשכלה כגורם מכריע על השתתפותן של נשים בשוק העבודה וקידום מעמדם החברתי. בקרב קבוצות מיעוט, מנגנון זה מועצם וההשכלה משמשת ככלי ליציאה ממצב של שוליות חברתית מצטלבת – מגדרית ואתנית.²⁷

כאמור, מבחינה היסטורית, החברה הערבית בישראל, ובכללה גם הבדואית, הייתה נתונה למגבלות המשטר הצבאי עד שנת 1966 ועל כן נמנעה ממנה גישה שווה לשירותים כגון רווחה, חינוך, תעסוקה ובריאות. עד הסרת המשטר הצבאי, הבודדים מהחברה הבדואית שיכלו לרכוש השכלה היו בני שיח'ים המקורבים לשלטונות אשר נשלחו ללמוד

²⁶ עדליא, 2015. תכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. שלב א' – גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיות הליבה, עמ' 91.

²⁷ ח'אלד עראר ומוהנד מוסטפא, 2009. השכלה גבוהה ותעסוקה בקרב נשים ערביות: חסמים ותמורות. בתוך פ' עזאזה, ח' אבו-בקר, ר' הרץ-לזרוביץ', א' גאנם (עורכים). נשים ערביות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד, עמ' 259-290.

במוסדות חינוך בצפון.²⁸ כך, כמעט לדור שלם לא הייתה נגישות להשכלה כלשהי, ובוודאי לא לנשים. החל משנת 1966 וביתר שאת אחרי הקמתם של יישובי הקבע הממשלתיים בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, קמו בתי ספר יסודיים ועל יסודיים ביישובים הבדואים. עם זאת, בתי ספר אלו לא כללו ציוד ומתקנים בדומה לבתי הספר במערכת החינוך היהודית.²⁹ בדומה לתקופת המשטר הצבאי, גם אחרי הקמת יישובי הקבע משפחות רבות לא שלחו את בנותיהן למערכת החינוך בשל העובדה שבתי הספר היו מעורבים, דבר אשר לא היה מקובל בחברה הבדואית.

עבור תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים המצב היה קשה אף יותר. רק עשרה בתי ספר יסודיים הוקמו בכפרים אלו, במבנים ארעיים, והם היו דלים אף יותר מבתי הספר בעיירות הקבע הממשלתיות.³⁰ מדינת ישראל לא אכפה בקפידה את חוק לימוד חובה ביישובי הבדואים בנגב, והשלימה עם היעדר הנגישות של בנות למסגרות חינוך. היא לא בנתה מוסדות חינוך נגישים בתוך היישובים או בסמוך להם (בפרט בכפרים הבלתי-מוכרים), ולא אפשרה להורים שרצו בכך להקים מסגרות חינוך חד-מגדריות או מפרידות. נערות ערביות בדואיות רבות הודרו ממערכת החינוך או נשרו ממנה בשלבים המוקדמים. עתירה לבג"צ שתבעה הקמת בית ספר תיכון בכפר אבו-תלול על מנת להבטיח שכל תלמידותיו יזכו ללימודים ולא ינשרו, נתקבלה רק לאחר שבע שנות מאבק משפטי.³¹ מצב זה פגע בעיקר בנערות, ושיעורי הנשירה שלהן עמדו על מעל ל-60% עד תחילת העשור הקודם. בסקר שערכה עמותת סידרה בנגב בשנת 2004 בחלק מהכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, נמצא כי אחוז הבלתי אורייניות בקרב הנשים בנות 30 ויותר בכפרים הבלתי-מוכרים הגיע עד ל-80%.³² עד היום ממשלת ישראל מסרבת להקים מוסדות חינוך ראויים בכפרים הבלתי-מוכרים כחלק ממערך הלחצים המופעל על תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים לזנוח את תביעות הבעלות שלהם ולעבור לעיירות הקבע הממשלתיות.³³ בתי ספר תיכוניים כלל לא הוקמו (ולמעשה עד היום אין) בכפרים הבלתי-מוכרים, ובכדי להשלים 12 שנות לימוד נדרשים התלמידים ללכת קילומטרים או להיות תלויים בהסעות כדי להגיע לבית הספר הקרוב, מצב שפוגע בעיקר בנערות.

נכון לשנת הלימודים תשע"ז (2016/17) ישנם 94 בתי ספר יסודיים ו-41 בתי ספר על-יסודיים ביישובים הבדואים בנגב. בבתי ספר אלו לומדים כ-76,000 תלמידים.³⁴ כאמור, רק 10 בתי ספר יסודיים ואף לא בית ספר על יסודי אחד ממוקמים בכפרים הבלתי-מוכרים. זאת על אף שתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מהווים כשליש מן האוכלוסייה הבדואית בנגב.

הבעיות המרכזיות איתן מתמודדת מערכת החינוך הבדואית הן תופעת הנשירה, הישגי בגרות נמוכים, תשתיות פיזיות ירודות ומחסור חמור בכיתות. שיעור בני ה-17 שאינם לומדים באחת ממסגרות החינוך הבדואית עמד בשנת 2016 על 29.3%. אחרי עלייה חדה בנתון זה בין השנים 2007-2012 (מ-23% עד לשיא של 43%) נראה כי בשנים האחרונות חל שיפור מסוים ושיעור הנשירה נמצא בנסיגה. עף אל פי כן, שיעורי הנשירה בקרב האוכלוסייה הבדואית עדיין גבוהים בהשוואה לאוכלוסיות אחרות. בשנת 2015 שיעור הנשירה של בני ה-17 בכלל החברה הערבית עמד על 13%, ובכלל האוכלוסייה על 5%.³⁵ מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הראה כי עיקר הנשירה בחברה

²⁸ Ismael Abu-Saad, 1995. *Bedouin Arab Education in the Context of Radical Social Change: what is the future?*. Compare 25(2): 149-160.

²⁹ Ismael Abu-Saad, 1997. *The Education of Israel's Negev Bedouin: Background and Prospects*. Israel Studies 2(2): 21-39.

³⁰ ראו הערה 30.

³¹ בג"צ 2848/05, פאטמה אבו סבילה (עלי) ואח' נגד משרד החינוך ואח'. עתירה למתן צו על תנאי מיום 20.03.2005.

³² סראב אבורביעה-קוויזר, 2013. הבניית אי-השוויון בקרב נשים ערביות-בדויות בשוק התעסוקה. בתוך ר' פדהצור (עורך). הבדווים בנגב אתגר אסטרטגי לישראל, עמ' 18-27.

³³ Michal Rotem and Neve Gordon, 2017. *Bedouin Sumud and the Struggle for Education*. Journal of Palestine Studies 46(4): 7-27.

³⁴ אתי וייסבלאי, 2017. החינוך הבדואי בנגב – תמונת מצב. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 3.

³⁵ ראו הערה 35, עמ' 30, תרשים 11.

הבדואית מתרחש במעבר מחטיבת הביניים לחטיבה העליונה, כאשר רוב הנושרים עוזבים את המסגרת החינוכית בכיתות ט' ו-י'.³⁶ בנוסף, נמצא שבניגוד לעבר, כיום אחוזי הנשירה גבוהים יותר בקרב בנים מאשר בנות. נתונים מהשנים האחרונות מראים כי כ-27% מהבנים וכ-22% מהבנות שלמדו בכיתה ז' לא סיימו 12 שנות לימוד. בקרב בנות מכלל החברה הערבית ומכלל האוכלוסייה, נתון זה עומד על 6% ו-5%, בהתאמה. הפערים האדירים בשיעורי הנשירה מהחברה הערבית ומכלל האוכלוסייה מלמדים על שבר האמון במערכת החינוך בחברה הבדואית. נתונים על הישגים בבגרויות וקבלה נמוכה להשכלה גבוהה מביאים משפחות רבות לא להשאיר את ילדיהם וילדותיהם במערכת החינוך אם אין אופק לתעודת בגרות איכותית או רכישת מקצוע. גוטליב ואבו-באדר מצאו במחקרם שהגורם המשמעותי ביותר בנשירה בקרב תלמידים בכפרים הבלתי-מוכרים הוא חוסר נגישות לשירותים ותשתיות בסיסיות כגון חשמל, מים, בריאות, תחבורה ציבורית ומרחק בין הבית לבית הספר.³⁷ נראה כי כאשר המכשולים הם רבים והסיכויים לתעודת בגרות נמוכים, תלמידים ותלמידות רבים נושרים קודם לסיום התיכון.

על פי הדו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוזכר לעיל, משרד החינוך מכיר במחסור חמור של כ-1,200 כיתות לימוד וגנים ביישובים הבדואים. עם זאת, מספר הכיתות שבנייתן תוקצבה על ידי המשרד בכל שנה נותן מענה רק ל-20% עד 60% מן הצרכים שהוכרו על ידי המשרד עצמו. בשנים 2011-2016 תוקצבה בסך הכול בנייתן של 794 כיתות, אך רק 309 כיתות נבנו בפועל. התקציב הכולל שהקצה משרד החינוך לבניית כיתות במערכת החינוך הבדואי בנגב עמד על כ-646.5 מיליון ש"ח בשנים 2011-2016 אך בפועל העביר משרד החינוך לרשויות המקומיות הבדואיות בנגב רק כ-225.6 מיליון ש"ח לבניית כיתות שבנייתן הושלמה בשנים 2011-2016. במצב זה המחסור החמור בכיתות רק הולך וגדל עם השנים שכן נדמה שמשרדי הממשלה לא עושים די כדי להתיר חסמי בנייה ולעבוד בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות כדי לצמצם את הפערים.

הפערים בין האוכלוסייה הבדואית לכלל האוכלוסייה מתבטאים גם בהישגים במבחני הבגרות. לא זו בלבד ששיעורי הנשירה בחברה הבדואית הם הגבוהים ביותר בחברה הישראלית, אלא שגם בקרב אלו אשר הצליחו להגיע ל-12 שנות לימוד לא תמיד עולה בידם לסיים עם תעודת בגרות מלאה ועוד פחות עם תעודת בגרות אוניברסיטאית.³⁸ בנתונים שיובאו להלן ההתייחסות תהיה לכלל השנתון, ולא רק לאלו שהגיעו לכיתה יב', במטרה לייצג נאמנה את אחוז הזכאים והזכאיות לתעודת בגרות מכלל אוכלוסיית בני ה-17 באותה שנה.

בשנת 2014, רק 30.3% מבני ה-17 בחברה הבדואית היו זכאים לתעודת בגרות מלאה. באותה שנה אחוז הזכאים לבגרות בקרב האוכלוסייה הערבית (ללא בדואים ודרוזים) עמד על 47.8%, ובכלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים) על 65.5%.³⁹ כאשר מפלחים את הנתונים לפי מגדר, ניתן לראות פערים משמעותיים בין בנים לבנות בכל האוכלוסיות. באוכלוסייה הבדואית בנגב, 42% מהבנות ו-19.2% מהבנים זכאים לבגרות. בקרב החברה הערבית (ללא בדואים ודרוזים), 61.1% מהבנות ו-35.3% מהבנים זכאים לבגרות, ובקרב כלל האוכלוסייה (ללא חרדים ובדואים) 73.9% מהבנות ו-57.5% מהבנים זכאים לבגרות. כלומר, ניתן לראות שלמרות שלבנות הקהילה הבדואית בנגב יש יתרון מובהק על פני בנים, הישגיהן עדיין מפגרים אחרי מקבילותיהן בחברה הערבית ובכלל האוכלוסייה. הנתון המדאיג אינו מסתכם רק בהישגים הנמוכים אלא גם בקיפאון של אחוז הזכאים על פני זמן, בייחוד כאשר משווים לעלויות הנרשמות באוכלוסייה הערבית ובכלל האוכלוסייה. בשנת 2007, 41.3% מהבנות באוכלוסייה הבדואית בנגב היו זכאיות לבגרות, לעומת 45.8% ו-62.9% בקרב בנות ערביות וכלל האוכלוסייה, בהתאמה. כלומר, בעוד שבנות

³⁶ ראו הערה 35, עמ' 30, תרשים 12.

³⁷ יובל יונאי ורד קראוס, 2009. *תרבות או מבנה הזדמנויות: למה נשים פלסטיניות ממעטות להצטרף לשוק העבודה?*. בתוך פ' עזאזיה, ח' אבו-בקר, ר' הרץ-לזרוביץ', א' גאנץ' (עורכים). נשים ערביות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד, עמ' 237-258.

³⁸ תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף בקבלה למוסדות אקדמיים.

³⁹ חגית סופר-פורמן, יונתן אייל, סוזן חסן דאהר ומוריה פרנקל, 2016. *התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום (החלטת ממשלה 3708): דוח ראשון*. מרכז מאירס-ג'וינט ברוקדייל, עמ' 135, לוח 4א.

בחברה הערבית (ללא בדואיות ודרוזיות) חוו עלייה של 15.3% בין השנים 2007-2014 בזכאות לבגרות, בקהילה הבדואית נתון זה נשאר כמעט זהה לאורך אותה תקופה.

נתונים לגבי אחוז הזכאיות לתעודת בגרות אוניברסיטאית בקרב הקהילה הבדואית בנגב אינם מעודדים אף הם. בשנת 2014, רק 30.2% מבנות הקהילה הבדואית היו זכאיות לבגרות אוניברסיטאית לעומת 47.2% ו-62.1% בקרב בנות באוכלוסייה הערבית (ללא בדואיות ודרוזיות) וכלל האוכלוסייה (ללא חרדיות ובדואיות), בהתאמה. לאורך זמן, נראה שבדומה לשיעור הזכאיות לבגרות גם בנתוני הזכאיות לבגרות אוניברסיטאית נרשמה עלייה מתונה מאוד בקרב בנות בדואיות מהנגב לעומת בנות בכלל האוכלוסייה הערבית. בשנת 2007, 27.3% מהבנות הבדואיות בנגב היו זכאיות לבגרות אוניברסיטאית, לעומת 37.6% מהבנות בחברה הערבית (ללא בדואיות ודרוזיות). אם כן, בין 2007 ל-2014 נרשמה עלייה של כ-10% בקרב בנות בחברה הערבית לעומת כ-3% בלבד בקרב בנות באוכלוסייה הבדואית בנגב בזכאות לבגרות אוניברסיטאית.

כאשר אחוז הנושרים והנושרות הוא גבוה ואיכות תעודת הבגרות היא נמוכה, אין זה מפליא שהאוכלוסייה הבדואית מתקשה לפרוץ את חומות ההשכלה הגבוהה בישראל. מחקרים אשר בחנו את כניסתן של נשים ערביות בדואיות מהנגב למוסדות ההשכלה הגבוהה, תופעה אשר תפסה תאוצה בשני העשורים האחרונים, הראו כי חסמים מוסדיים כגון בחינת הפסיכומטרי המוטה תרבותית, מגבלות גיל של פקולטות שונות, קשיי שפה, תחבורה ציבורית ומימון הלימודים מונעים מהן להתקבל במספרים גדולים יותר.⁴⁰ בנוסף, הן צריכות להתמודד גם עם חסמים מבניים בתוך החברה הבדואית, שבחלקה עדיין רווחות תפיסות שמרניות בנוגע לתפקיד האישה. כלומר, גם המעטות שהצליחו לסיים תעודת בגרות אוניברסיטאית עדיין צריכות להתמודד עם חסמים מוסדיים ותרבותיים בניסיון לרכוש השכלה גבוהה.

הנתונים מצביעים על עלייה לאורך השנים בקבלה לאוניברסיטאות ומכללות בקרב נשים ערביות בדואיות מהנגב, אך עלייה זו התרחשה גם במגזרים נוספים בחברה הישראלית בשל התרחבות מערכת ההשכלה הגבוהה. עד שנת 1998 רק 12 נשים ערביות בדואיות סיימו תואר ראשון באוניברסיטת בן גוריון,⁴¹ כאשר בשנת 2016 בלבד כבר סיימו 64 נשים ערביות בדואיות (לעומת 21 גברים ערבים בדואים) תארים ראשונים ושניים.⁴² למרות זאת, בהשוואה לשאר האוכלוסייה, החברה הבדואית עדיין נמצאת הרחק מאחור ברכישת השכלה גבוהה. נתונים על שנת הלימודים 2014/15 מראים כי בעוד שבעיירות הבדואיות הממשלתיות אחוז הולמדים לתואר ראשון באוניברסיטאות ומכללות מתוך אוכלוסיית בני ה-20-29 נעה בין 4.9%-2.6%, הממוצע ביישובים ערביים עומד על 9.1% והממוצע הארצי על 14%.⁴³ רבים מבנות ובני החברה הבדואית לא מתקבלים לפקולטות אשר להן חשיבות מכרעת בשיפור מצבה החברתי-כלכלי – כגון מדעי ההנדסה, מדעי הטבע או מדעי הבריאות – ולכן רבים מהם פונים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בירדן, הגדה המערבית ובמזרח אירופה.

פערי ההשכלה ההיסטוריים הם גורם מרכזי המסביר את שיעורי התעסוקה העכשוויים של נשים ערביות בדואיות בנגב. נשים אשר זכו לתעודת בגרות ונכנסו למערכת ההשכלה הגבוהה, אינן מתקשות על פי רוב למצוא תעסוקה. רבות מהן מועסקות בשירותים ציבוריים כגון חינוך, רווחה, ובריאות, וחלקן מתקדמות לתפקידים פרופסיונליים, לרבות משרות ניהול.⁴⁴ לעומת זאת, נשים אשר לא זכו להשלים השכלה תיכונית ולא התקדמו למערכת ההשכלה הגבוהה,

⁴⁰ Ismael Abu-Saad, 2016. *Access to higher education and its socio-economic impact among Bedouin Arabs in Southern Israel*. International Journal of Educational Research, 76: 96-103

⁴¹ סראב אברביעה-קוידר, 2005. ראשונות בהשכלה הגבוהה: משמעותה של ראשוניות בקרב נשים בדואיות משכילות. מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, עמ' 24.

⁴² מרכז תמר, 2017. תמונת החינוך בקרב החברה הבדואית בנגב על פי ממצאים בחתך ארצי, עמ' 14.

⁴³ שלמה סבירסקי ואיתי קונור-אטיאס, 2017. תמונת מצב חברתית 2016: השכר עולה – אך לא מדביק את הגידול בצמיחה. מרכז אדווה, עמ' 25-31.

⁴⁴ סראב אברביעה-קוידר, 2017. זהות מעמדית בהתהוות: פרופסיונליות פלסטיניות בנגב.

נתקלות בקושי למצוא לעצמן תעסוקה קבועה בשכר הוגן, ונדחקות לא אחת לעבודה חלקית או זמנית במשלחי יד שאינם מצריכים השכלה או מיומנות מיוחדת. רבות מהן מועסקות במקצועות צווארון כחול כגון בשירותי ניקיון, במפעלי טקסטיל, בחקלאות ועוד.

טענתנו היא שהשכלה היא הגורם המרכזי המעכב את כניסתן של נשים לשוק העבודה. לו מערכת החינוך ביישובים הבדואים (החל מהגיל הרך, עליה נדון בהמשך) הייתה מתוקצבת כראוי ומותאמת לצרכי הקהילה הבדואית אז הפערים בין הנשים לכלל האוכלוסייה בהשתתפות בכוח העבודה, גובה השכר ואיכות המשרות היו מצטמצמים באופן משמעותי. כל עוד יש מחסור בכיתות, מבני חינוך מוזנחים, נשירה גבוהה ותעודות בגרות לא איכותיות הרי שהפערים שמתגלעים במערכת החינוך יגררו גם לשוק העבודה ואולי אף יועצמו. אם המדינה תמשיך להשתמש במערכת החינוך המוחלשת ככלי פוליטי להפעלת לחץ על תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, המהווים מעל לשליש מכלל הערבים-בדואים בנגב, לעבור לעיירות, אז מי שתסבולנה תהיינה בעיקר נשים, שבמקרה הטוב יהוו כוח עבודה לא מיומן ובמקרה הרע פשוט לא יצליחו להשתלב בשוק העבודה.

מסגרות לגיל הרך

בהמשך למערכת החינוך הרעועה ביישובים הבדואים, גם מוסדות הגיל הרך מאופיינים בבעיות רבות. למוסדות אלו יש תפקיד כפול – הם בעלי חשיבות מכרעת בהתפתחותם של ילדים ופעוטות, ואלו שנמצאים במסגרת לקויה, או גרוע מכך ללא מסגרת כלל, יתקשו לרכוש כלים וכישורים בסיסיים שישרתו אותם לאורך כל חייהם;⁴⁵ בנוסף, מסגרות אלו מאפשרות לנשים, אשר נטל גידול הילדים בדרך כלל נופל בחיקן, לצאת ולהשתלב בשוק העבודה באופן רציף. עבור משפחות מעוטות יכולת מסגרות חינוך מסובסדות לגיל הרך הן בגדר חובה על מנת לאפשר לשני בני הזוג לצאת לעבודה. בהיעדר נגישות גיאוגרפית ו/או כלכלית למסגרות לטיפול וחינוך ילדים בגיל הרך, אימהות הן אלו שנאלצות לוותר על השתתפותן בשוק העבודה.

חוק חינוך חובה בישראל חל על ילדים החל מגיל 3, כך שבין סיום חופשת הלידה בתשלום לבין חובת המדינה לספק מסגרת חינוכית יש מרווח של שנתיים וחצי לפחות. בכדי לעודד נשים להשתלב בשוק העבודה ובהכשרה מקצועית פועל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקמתם ופיקוחם של מעונות יום ומשפחתונים. ילדים הנמצאים במסגרות המפוקחות של המשרד זכאים לסבסוד שכר הלימוד שמשתנה על פי מבחני הכנסת הורים. עם זאת, חשוב להדגיש שמרבית (76%) הילדים בישראל בגילאים 0-3 נמצאים במסגרות פרטיות לא מפוקחות ולא מסובסדות ורק מעטים נמצאים במעונות יום או משפחתונים מפוקחים.⁴⁶

המצב במגזר הערבי קשה אף יותר, כיוון שיש מחסור חמור במעונות יום ושיעור הילדים הנמצאים במסגרות מפוקחות נמוך בהרבה מהשיעור המקביל במגזר היהודי. לפי דו"ח של שדולת הנשים בישראל, ברשויות הערביות יש מעון יום אחד לכל 2,000 ילדים, לעומת מעון לכל 250 ילדים במגזר היהודי.⁴⁷ בשנת 2016 רק 16% מהילדים בגילאים 0-3 ביישובים הערביים למדו במסגרות המפוקחות על ידי המדינה, לעומת 28% ביישובים היהודיים.⁴⁸ בממשלה מודעים לאפליה ארוכת השנים בהקצאת משאבים להקמת מעונות יום לאוכלוסייה הערבית ובשנת 2014 שונתה שיטת ההקצאה לתקצוב בינוי מעונות יום בצורה שהייתה אמורה להיטיב עם רשויות מקומיות מוחלשות, ובפרט עם רשויות ערביות, בכדי להאיץ את תהליכי הבינוי ולהתיר חסמים בירוקרטיים.⁴⁹ למרות זאת, בדיון בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי נחשף כי חרף הנהגת שיטת ההקצאה החדשה, בשנת 2014 זכו היישובים

⁴⁵ מחקרים רבים מראים שהשקעה בגיל הרך היא היעילה ביותר בפיתוח היכולות הנחוצות להצלחה עתידית בלימודים, קריירה ואף אורך חיים בריא.

⁴⁶ ליאור דטל, TheMarker, 2018. [המחסור במעונות יום ביישובים הערבים מחרף.](#)

⁴⁷ יערה מן, 2017. הורים במלכוד: אחריות המדינה לחינוך וטיפול בגיל הרך בישראל. שדולת הנשים בישראל, עמ' 11.

⁴⁸ ראו הערה 47.

⁴⁹ משרד הכלכלה, הוראת מנכ"ל 9.3. תקצוב רשויות מקומיות לתכנון ולבינוי מעונות יום, מתאריך 14.08.2014.

הערבים רק ל-9 מיליון מתוך תקציב כולל של 200 מיליון ₪ לבניית מעונות יום.⁵⁰ המחדל נמשך גם בין השנים 2014-2016, כאשר באותה תקופה נבנו 110 כיתות מעון ביישובים יהודיים לעומת 5 בלבד ביישובים הערביים.⁵¹

בדומה לשאר היישובים הערביים, גם ביישובים הבדואים בנגב קיימת מצוקת מעונות יום. נכון לשנת 2015, פעלו רק 6 מעונות יום המפוקחים על ידי הממשלה, ובהם 384 ילדים בלבד בכלל יישובי הבדואים בנגב.⁵² לשם השוואה, מודיעין עילית ורהט הן ערים דומות הן מבחינת גודל האוכלוסייה והן מבחינת דירוגן הסוציו-אקונומי הנמוך (שתיהן מדורגות באשכול הנמוך ביותר לפי הלמ"ס). בעוד שבמודיעין עילית 28% מבני הגיל הרך נמצאים ב-21 מעונות יום, ברהט נמצאים רק 6% ב-3 מעונות בלבד. מספר המעונות והילדים הנמצאים במסגרות אלו הוא זעום יחסית לאוכלוסייה שמונה כ-240,000 איש ואישה, ומהווה כליש מתושבי הנגב.

גם בתחום המשפחתונים המפוקחים אין תשובה מספקת למחסור במסגרות לגילאים 0-3. נכון ליולי 2015 פעלו בכלל היישובים הבדואים בנגב 213 משפחתונים המפוקחים על ידי הממשלה ובהם 991 ילדים (כ-3.5% מהילדים). בעוד שקיימת עלייה במספר הילדים המשולבים במסגרות אלו, שיעורם של ילדים אשר מופנים על ידי הרווחה הוא זה שעולה בעיקר ולא של משפחות עובדות.⁵³

אם עניינה של המדינה היא קידום תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב, ואגף מעונות יום ומשפחתונים הוא האחראי על הקמתם, פיקוחם וסבסודם של מוסדות חינוכיים לגילאים 0-3 בכדי להקל על נשים לצאת לעבוד, נראה כי ביישובים הבדואים בנגב הפתרונות הם דלים ומועטים. דווקא בקרב אוכלוסייה מוחלשת וענייה זו על המדינה לספק יותר מסגרות מהמוצא, ולא פחות, כדי להתיר חסמים שיאפשרו גם לנשים תעסוקה בשכר.

כאמור, החל מגיל 3 על המדינה מוטלת החובה לספק לילדים מסגרת חינוכית בחינם. למרות החוק, מדינת ישראל לא מספקת מספיק גני ילדים לגילאי 3-6 ביישובים הבדואים, וילדים רבים נותרים ללא מסגרת. לפי נתונים שהתקבלו מעמותת סיכוי, אשר עוקבת אחרי מצב גני הילדים ביישובים הבדואים, בשנת הלימודים תשע"ז (2015/16) 4,843 ילדים ביישובים הבדואים לא היו רשומים לגני ילדים. מספר זה מהווה 20.8% מכלל הילדים הבדואים בגילאי גן. מהנתונים עולה כי מי שסובלים בעיקר מהמחסור החמור בגני ילדים הם תושבי המועצות הבדואיות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. בקרב ילדים בגילאי 3, 48% באל-קסום ו-63.7% בנווה מדבר לא נרשמו לגן ילדים. האחוזים בקרב גילאי 4 ו-5 הם מעט נמוכים יותר, אך עדיין בלתי מספקים בעליל. חלק מההסבר לאחוזים הכה גבוהים הוא העובדה שמועצות אלו מספקות שירותים לכפרים הבלתי-מוכרים בסביבתן, בהם מסרבת המדינה לבנות גני ילדים. העובדה שלמספר כה רב של ילדים אין מסגרת חינוכית נובעת בעיקר ממחסור חמור בגני ילדים, אך גם מדרכי גישה רעועות, מיקום בעייתי של הגנים הקיימים והפרות חוזרות ונשנות של המדינה לספק מערך הסעות לילדי הכפרים הבלתי-מוכרים.⁵⁴ בין השנים 2011-2016 תוקצבו 99 כיתות גן ביישובים הבדואים בנגב, אך הושלמה בנייתן של 42 בלבד מתוכן. באותן שנים הושלמה בניית שש כיתות גן בלבד במועצות האזוריות, אף שתוקצבה בניית 28 כיתות גן.⁵⁵ מחדל זה הגיע גם לוועדת החינוך של הכנסת, אשר דרשה למצוא פתרון למחסור בגני ילדים ביישובים הבדואים בנגב. בתגובה, משרד החינוך קיבל על עצמו להציב 97 מבנים יבילים במועצות האזוריות עד פתיחת שנת הלימודים הנוכחית (תשע"ח). נכון לכתיבת שורות אלו, רק כשלושים גנים פועלים, כאשר כל השאר נמצאים בשלבים שונים של תכנון, הקמה והצבה.

⁵⁰ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי של הכנסת. מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע, מתאריך 23.06.2015.

⁵¹ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי של הכנסת. מעקב אחר יישום בינוי מעונות יום - תקציבים וביצוע, מתאריך 19.06.2017.

⁵² ראו הערה 40, לוח 26, עמ' 86.

⁵³ ראו הערה 40, עמ' 87.

⁵⁴ עת"מ 36246-12-17, אלנסאסרה ואח' נגד משרד החינוך ואח'. פסק דין מיום 10.01.2018.

⁵⁵ ראו הערה 35, טבלה 6.

אזלת ידה של המדינה באספקת שירות כה בסיסי מביאה למצב שהיא עוברת על חוק שהיא עצמה קבעה. לא זו בלבד שילדים רבים מוצאים עצמם ללא מסגרת חינוכית, לעיתים עד בית ספר יסודי, מי שנדרשות לשאת בעול האפליה הממסדית הן אימהותיהם. מצב מעין זה גוזר על נשים רבות להישאר בביתן כדי לטפל בילדים שנותרו ללא מסגרות חינוכיות, ופוגע ביכולתן לצאת לשוק העבודה. שנים של טיפול לקוי באספקת מסגרות חינוכיות לגילאי 0-3 ו-6-3 מדגים שוב איך המדינה מחזקת דפוסים שהנפגעות העיקריות מהם הן נשים אשר חלקן או אולי אף רובן היו מעוניינות להשתלב בשוק העבודה אם היה נמצא פתרון חינוכי לילדיהן.

מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה

חסם משמעותי נוסף המקשה את שילובן של נשים ערביות בדואיות מהנגב הוא היצע נמוך של מקומות עבודה ביישובים הבדואים. העיירות הבדואיות הוקמו ללא תשתיות תעסוקה מספקות, כגון אזורי מסחר או אזורי תעשייה צמודי דופן, ובכך הפכו את רוב האוכלוסייה הבדואית לתלויה במקורות תעסוקה מחוץ ליישובים אלו. מטבלה 6 עולים מספר ממצאים מעניינים השופכים אור על הזדמנויות התעסוקה של נשים וגברים ביישובים הבדואים בנגב. ניתן לראות שאחוז גבוה של נשים ערביות בדואיות עובדות מחוץ ליישובי מגוריהן, בעוד שגברים לרוב מועסקים בתוך היישובים. בעוד שבקרב נשים ערביות בדואיות חלה ירידה בין השנים 2008-2014, בקרב הגברים אין מגמה ברורה ושיעורי המועסקים מחוץ ליישוב מגוריהם מאוד משתנים בין השנים. בהשוואה ליהודיות ולא-יהודיות בכלל האוכלוסייה העובדות מחוץ למקום מגוריהן, שיעורם של נשים ערביות בדואיות גבוה בעקביות ובפער ניכר.

טבלה 6: שיעור העובדות מחוץ למקום מגוריהן, בשנים 2008-2014⁵⁶

	ערבים בדואים בנגב		יהודים		לא-יהודים	
	נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים
2008	88%	28%	46%	58%	35%	54%
2009	84%	31%	46%	58%	36%	54%
2010	68%	13%	46%	59%	35%	55%
2011	80%	53%	46%	59%	33%	56%
2012	89%	84%	49%	64%	36%	57%
2013	58%	64%	48%	63%	34%	55%
2014	73%	47%	50%	64%	34%	53%

מקור: עמודות 'ערבים בדואים בנגב' – מאירס-גוינט-ברוקדייל, החלטת ממשלה 3708: דו"ח ראשון, לוח 32; עמודות 'יהודים' ו-'לא-יהודים' – הלמ"ס, סקר כוח אדם 2015, לוח 2.43.

על פניו, הנתונים מפתיעים שכן הציפייה היא שהפערים בין גברים לנשים בשיעור העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם יהיו באוכלוסייה הבדואית לפחות כשאר האוכלוסייה. בניגוד לכך, ניתן לראות שדווקא נשים ערביות בדואיות הן אלו שלרוב עובדות מחוץ ליישוביהן. ניתן לשער שמחסור במקומות עבודה בתוך היישובים הבדואים, המתווספים לתחבורה ציבורית לקויה ומחסור במוסדות חינוך לילדים, מחזקים דפוסים פטריארכליים המונעים מנשים יציאה לעבודה מחוץ ליישובי מגוריהן, ובכך גורמים לשיעורי תעסוקה נמוכים בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב. מאידך, הנתונים מצביעים על כך שנשים ערביות בדואיות רבות עובדות מחוץ ליישוביהן ולכן יש לשער שלו היו תנאים המקלים את יציאתן, נשים נוספות היו מצטרפות לכוח העבודה.

⁵⁶ משנת 2012 הנתונים מתייחסים לכלל כוח העבודה (כולל אלה שבשירות צבאי חובה או קבע).

דו"חות שונים אשר העריכו תוכניות לעידוד תעסוקה במגזר הבדואי בנגב התריעו שישנו מחסור חמור בשטחי מסחר ומלאכה ואזורי תעשייה מקומיים. כך לדוגמא בדו"ח המייעץ לקראת גיבוש תוכנית הפיתוח החברתית כלכלית לשנים 2017-2021, ציינה חברת עדליא שביישובים הבדואים חסרים עסקים מחוללי תעסוקה, דבר שפוגע בעיקר בנשים. הדו"ח ציין שקיים מחסור בשטחי מסחר ומשרדים וכתוצאה עסקים רבים לא נפתחים או שעושים זאת באופן מאולתר באזורי מגורים.⁵⁷ עד תחילת שנות ה-90' לא היו כלל אזורי תעשייה ביישובים הבדואים בנגב ולקח שנים רבות עד שאלו הוקמו ופותחו. רק בתחילת העשור הנוכחי נעשו צעדים משמעותיים לפיתוח מספר אזורי תעשייה כאשר פארק התעסוקה 'עידן הנגב' השוכן דרום מזרחית לרהט החל בתהליך של שיווק ובאזור התעשייה בשגב שלום הוקם מפעל 'עוף עוז'. בנוסף, כחלק מהחלטות ממשלה שונות, הוחלט על הקמת אזורי תעשייה בביר הדאג', אבו קרינאת, אום בטין ובצומת שוקת, והרחבתם של אזורי התעשייה הקיימים של שגב שלום וערעה בנגב. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, הקמתם והרחבתם של אזורי תעשייה אלו נתקלת בקשיים רבים של פיתוח, ניהול, מימון וכוח אדם מיומן.⁵⁸ פרט לאזור התעשייה 'עידן הנגב', אשר נחשב להצלחה, כל שאר האזורים חווים חסמים מהותיים בהמשך פיתוחם ושיווקם.

כאשר הכלכלה בתוך ובסמוך ליישובים הבדואים בנגב נתקלת בחסמי תכנון ובנייה, מימון וניהול, אפשרויות התעסוקה נותרות מצומצמות ולא מסייעות בפיתוח "שוק מובלעת". שוק מעין זה מתפתח בקרב קבוצות מיעוטים כדי ליצור סביבה תעסוקתית נגישה יותר לקהילה, ובתנאים מסוימים גם להעלות בה את שיעורי התעסוקה. נראה שאין זה המצב ביישובים הבדואים בנגב, בייחוד עבור תעסוקת נשים. בכדי לפתח הזדמנויות תעסוקה נרחבות עבור נשים על הממשלה לייצר מסה קריטית של היצע בתוך היישובים הבדואים ובסמוך להם בכדי שנשים, בייחוד אלו שמוטלות עליהן מגבלות יציאה מיישוביהן, יוכלו למצוא עבודה נגישה. נראה כי כיום המצב הוא בלתי אפשרי עבור רוב הנשים הערביות בדואיות – אפשרויות התעסוקה ביישוביהן הן מועטות, אין מסגרות חינוכיות לגיל הרך ומערכת החינוך רעועה. בלי תשתית תעסוקתית איתנה ביישובים הבדואים, נשים רבות יאלצו לוותר על השתלבות בשוק התעסוקה ושיעורי התעסוקה ימשיכו להיות נמוכים.

תחבורה ציבורית

חסם כניסה נוסף לשוק התעסוקה, הקשור באופן הדוק למחסור בשטחי מסחר ותעשייה ביישובים הבדואים, היא תשתית התחבורה הציבורית הירודה. לא זו בלבד שחסרים עסקים מחוללי תעסוקה ביישובים הבדואים, אלא שגם אפשרויות התחבורה בתוך היישובים הבדואים ומהם לאזורי תעסוקה במרחב מטרופולין באר שבע שהחלו רק בשנים האחרונות עדיין אינם מספקים. בעוד שבעיירות המתוכננות התחבורה הבין עירונית נמצאת במגמת שיפור, ברוב הכפרים המוכרים ובכל הבלתי-מוכרים התחבורה הציבורית לא קיימת ושלל חסמים מונעים את הרחבת פעילותה.

עד שנת 2009 לא פעלה כלל תחבורה ציבורית באף אחד מן היישובים הבדואים בנגב. בשנה זו החל קו התחבורה הציבורי הראשון מרהט לבאר שבע. בשנת 2010 החלו לפעול קווי תחבורה גם משאר העיירות הבדואיות המתוכננות. עד שנת 2015 היקף התחבורה הציבורית גדל משמעותית, אך עדיין לא באופן שעונה על מלוא צרכי החברה הבדואית בנגב, ובוודאי פחות מיישובים יהודים מקבילים.⁵⁹ מלבד רהט וחורה, באף אחד מן היישובים לא פועלים קווים עירוניים, דבר שפוגע בעיקר בנשים בשל העובדה שבישראל נשים הן המשתמשות העיקריות של קווים פנימיים, בייחוד בחברה הערבית בה יש מיעוט של בעלות רישיון נהיגה.⁶⁰

⁵⁷ ראו הערה 27, עמ' 110.

⁵⁸ ראו הערה 40, עמ' 37.

⁵⁹ ראו הערה 27, עמ' 164-166.

⁶⁰ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2015. תחבורה ציבורית עבור האוכלוסייה הערבית – תמונת מצב בכמה יישובים.

בעוד שבעיירות המתוכננות מצב התחבורה הציבורית הבין-עירונית השתפר במעט בשנים האחרונות, בכפרים המוכרים והבלתי-מוכרים, בהם מתגוררת כמחצית מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, המצב ממשיך להיות רע. למרות שהוכרו לפי מעל לעשור, התחבורה הציבורית במרבית הכפרים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר לא נכנסת לכפרים. פרט ליישובים אבו קרינאת, דריג'את וקסר א-סיר, בכל שאר היישובים עוצרים האוטובוסים בתחנות על כבישים ראשיים, מצב המחייב את התושבים לצעוד מרחקים משמעותיים עד הגיעם לתחנה.⁶¹ היעדר תשתית כבישים סלולים ומותאמים למעבר תחבורה ציבורית מונעת מאוטובוסים להיכנס לתוך הכפרים, ולעיתים גם לצירים מסוימים בתוך העיירות.⁶² בדומה לשירותים ותשתיות בסיסיים אחרים שהמדינה מסרבת לספק לכפרים הבלתי-מוכרים, גם תשתיות פיזיות המאפשרות כניסה של אוטובוסים לא קיימות. במקום שבכפרים אלו מצב התחבורה ישתפר עם השנים, נראה כי הוא הולך ומתדרדר. כך לדוגמא, בוטלו תחנות האוטובוס שהיו פרושות לאורך כביש 31, כביש 40 וכביש 60, תחנות ששירתו רבים מתושבי הכפרים המוכרים והבלתי-מוכרים.⁶³ כיום, גם האפשרות הלא תקנית מלכתחילה של ללכת מספר קילומטרים כדי להגיע לתחנת אוטובוס כבר לא קיימת.

הוכח שתחבורה ציבורית יעילה מסייעת לגידול משמעותי במספר הסטודנטים (ובייחוד סטודנטיות) הערבים-בדואים בנגב. הצבת מספר קווים ישירים בין עיירות בדואיות למכללות אחווה וספיר הביאו במהלך השנים לעלייה של עד 69% במספר הסטודנטים הבדואים. בין השנים 2008-2014 שולש(!) מספר הסטודנטיות הערביות בדואיות במכללות אלו, רבות אודות לתחבורה ציבורית מותאמת.⁶⁴ נתון זה מדגים איך תשתיות ציבוריות נאותות יכולות להוביל שינוי מהותי בפרק זמן קצר.

תחבורה ציבורית היא מרכיב הכרחי בנגישות של אוכלוסייה לצורכי היום יום, בין אם כדי להגיע לעבודה, ללימודים או אפילו למרכזי מסחר ופנאי. כפי שהוסבר לעיל, היישובים הבדואים תוכננו ללא מקורות תעסוקה פנימיים, ועל כן תחבורה ציבורית נגישה ומתואמת היא קריטית להשתלבות והתמדה בשוק העבודה. הנפגעות העיקריות מתשתית תחבורתית לקויה הן נשים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שבאין רכב פרטי ניידותן למקומות תעסוקה תלויה בתחבורה ציבורית. במציאות בה תחבורה ציבורית החלה רק בשנים האחרונות בעיירות המתוכננות וכמעט ולא קיימת בכפרים המוכרים והבלתי-מוכרים, חסם משמעותי זה ימשיך להוות מכשול לכניסתן של נשים ערביות בדואיות לשוק העבודה.

⁶¹ ראו הערה 40, עמ' 74.

⁶² ראו הערה 40, עמ' 78.

⁶³ ראו הערה 40, עמ' 80.

⁶⁴ ראו הערה 40, עמ' 78.

מדיניות ממשלתית לקידום תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב

לאורך שנים הייתה נתונה האוכלוסייה הערבית בישראל למדיניות מפלה בכל תחומי החיים, כחלק מהסכסוך הלאומי שקדם להקמת המדינה. מדיניות זו יושמה ביתר שאת כלפי הקהילה הבדואית בנגב, על רקע סכסוך הבעלות על הקרקע שעד היום ממאן להיפתר. למעשה, עד תחילת העשור הקודם לא יוחדה אף תוכנית ממשלתית לשיפור רווחתה של האוכלוסייה הבדואית בנגב, זאת על אף היותה במשך שנים האוכלוסייה המוחלשת והענייה ביותר בישראל. בפרק זה נסקור בקצרה את פעולות הממשלה ומניעיה לקידום תעסוקה בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, ולאחר מכן נרחיב על תוכניות מהשנים האחרונות שיועדו באופן ספציפי לשיפור מצבה הכלכלי חברתי של הקהילה הבדואית בנגב תוך התמקדות בפעולות שנעשו לקידום תעסוקת נשים.

בתחילת העשור הנוכחי החלה ממשלת ישראל להבין שעליה להשקיע באוכלוסייה הערבית ומספר תוכניות ממשלתיות בהשקעה חסרת תקדים יצאו לדרך. תוכניות אלו לא נבעו מתוך הבנה שאזרחי ישראל הערבים הם שווי זכויות, אלא כתוצאה משינויים במבנה הכלכלה הישראלית, שעברה ממדיניות כלכלית סוציאליסטית בדמות מדינת רווחה למדיניות נאו-ליברלית. זאת, החל מאמצע שנות ה-80' וביתר שאת תחת הנהגתו של בנימין נתניהו כשר אוצר בממשלתו של אריאל שרון ולאחר מכן כראש ממשלה. תחת משטר כלכלי זה קוצצה ההוצאה הציבורית בצורה חדה, והמדינה נסוגה מאחריותה על ידי הפרטת השירותים הציבוריים וקיצוץ נרחב בקצבאות. אחת התוצאות הישירות של מדיניות זו הייתה פגיעה באוכלוסיות חלשות ממילא כמו המגזר החרדי, הערבי, משפחות חד הוריות ועולים חדשים, שנדחקו לעוני הולך וגובר.

במהלך השנים 2007-2010 החלה ישראל במגעים להצטרף כחברה בארגון ה-OECD, שבתגובה פרסם דו"ח המבקר את תחלואי הכלכלה הישראלית, וגרס שעד שאלו לא יטופלו, לא תוכל ישראל להצטרף לארגון.⁶⁵ בין הממצאים העיקריים היו אפליה רבת שנים של האוכלוסייה הערבית, בעיקר בנושאי חינוך ותעסוקה. המלצותיו התקיפות של ארגון ה-OECD לשילובה של האוכלוסייה הערבית, ובעיקר נשים ערביות, בשוק העבודה הביאו לשינוי מדיניות וניסיונות להעלאת שיעורי התעסוקה בקרב אוכלוסייה זו.

בשנת 2010 בחנה ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין את מדיניות התעסוקה בישראל וגיבשה המלצות שמטרתן הרחבת מעגל המועסקים בישראל, בעיקר באוכלוסיות מעוטות השתתפות כמו נשים ערביות, גברים חרדים ובעלי מוגבלויות. הוועדה קבעה שכדי להעלות את שיעורי התעסוקה יהיה על הממשלה להקים מערך תומך תעסוקה. ביחס לציבור הערבי, המליצה הוועדה על מספר צעדים כגון הגברת הנגישות למקומות עבודה, הקמת מעונות יום בסבסוד מוגבר, חינוך טכנולוגי, מרכזי השמה, קורסים להכשרה מקצועית ועוד.⁶⁶ הממשלה אימצה את ההמלצות הוועדה בהחלטה 1994 וקבעה בין השאר כי יעד התעסוקה לנשים ערביות בגילאים 25-65 יגיע ל-41% עד שנת 2020.⁶⁷ בנוסף ובמקביל, הממשלה החליטה על מספר תוכניות ממשלתיות שנועדו לעודד את התעסוקה במגזר הערבי על ידי הקצאת משאבים למרכזי תעסוקה, הפעלת תוכניות הכשרה מקצועית, הגדלת הנגישות לאשראי ועוד.⁶⁸ בהחלטות ממשלה אלו הוכר הצורך המיוחד בהתרת חסמים ביציאה של נשים ערביות לשוק התעסוקה ובהתאם נהגו תוכניות ייחודיות לנשים כמו 'אשת חיל', סבסוד מעונות יום, לימוד סיעוד והשתלבות בבתי ספר טכנולוגיים.

⁶⁵ ראה הערה 5.

⁶⁶ משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה: דו"ח סופי, 3 ביוני 2010.

⁶⁷ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 1994, הצבת יעדי תעסוקה לשנים 2010-2020, 15 ביולי 2010.

⁶⁸ ראו לדוגמא: החלטת ממשלה מס' 4193 להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (דו"ח טרכטנברג); החלטת ממשלה מס' 1539 לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים (תכנית 12 היישובים).

עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, שזוהתה כחלשה ביותר במגזר הערבי, יוחדה תוכנית חומש ממשלתית לשיפור מצבה החברתי כלכלי. התוכנית, שאושרה בספטמבר 2011 ויושמה בין השנים 2012-2016, נהגתה כחלק מתוכנית פראוור-בגין להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. בעוד שתוכנית הסדרת ההתיישבות הוקפאה, תוכנית החומש החברתית כלכלית אומצה בהחלטת ממשלה בתקציב כולל של 1.26 מיליארד ש"ח.⁶⁹ על פי החלטת הממשלה, מטרתיה המרכזיות של התוכנית היו קידום המצב הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, חיזוק הרשויות המקומיות וחיזוק חיי החברה, הקהילתיות ואת המנהיגות המקומית. עוד נכתב בהחלטה שבכדי להשיג את המטרות יש לתת דגש מיוחד על השקעה בנשים וצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה.

אחד הצעדים המרכזיים להעלאת שיעורי התעסוקה בתוכנית החומש היה הקמתם של שישה מרכזי תעסוקה (להלן – מרכזי ריאן) חדשים בנוסף לשניים הקיימים בחורה ושגב שלום (מספר מרכזי ריאן הוקמו בכלל החברה הערבית קודם לתוכנית החומש), כך שבכל העיירות והמועצות האזוריות הבדואיות יקומו מרכזים שבאלו. תפקידיהם העיקריים של מרכזי ריאן הם הכוונה לתעסוקה וקורסי הכשרה מקצועית, פיתוח קשרים מול מעסיקים ועבודה מול גורמים שונים בקהילה. סך הכול הוקצו 101 מיליון ש"ח לצורך פעילות המרכזים, ולפי הערכות התקציב נוצל עד תום.⁷⁰ מנתונים של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עולה כי בין השנים 2012-2016 השתתפו בתוכנית 12,494 אנשים, כמחצית נשים. עם זאת, בעוד שבקרוב גברים עמד שיעור ההשמה על 62%, בקרב נשים נתון זה עמד 34% בלבד.⁷¹ דו"ח של מרכז מאירס-ג'ונט-ברוקדייל, אשר הופקד על הערכת התוכנית, מצא כי בין השנים 2012-2014 רק 53% מהנשים המושמות עבדו במשרה מלאה לעומת 90% מהגברים. חלק גדול מההשמות היו בשכר מינימום או קרוב לשכר מינימום, כאשר השכר השעתי בקרב נשים היה 25.2 ₪ לשעה, לעומת 26.8 ₪ לשעה בקרב גברים. בנוסף, נמצא פער בשיעורי ההתמדה בתעסוקה, כש-86% מהגברים ו-66% מהנשים מועסקים גם שנה לאחר השמתם.⁷²

הרחבת פעילותם של מרכזי ריאן ביישובים הבדואים הביאה למספר הישגים, אך נדמה כי האתגרים והקשיים עדיין משמעותיים. ראשית, יש לציין שלמרות שסך המושמים והמושמות בעבודה בשנים 2012-2016 הגיע ל-6,234, ההערכה היא שרק ביישובים הבדואים המוכרים ישנם 37,236 בלתי מועסקים.⁷³ יש לשער שנתון זה יהיה גבוה בהרבה אם תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים יילקחו בחשבון. באשר לאלו האחרונים, עולה שאלת הרלוונטיות של מרכזי ריאן. משיחות שערכנו עם גורמים מקצועיים במרכזים, עולה כי הקהילות בכפרים אלו אינן נהנות במידה רבה משירותי מרכזי ריאן, וזאת עקב המרחק הגיאוגרפי והיעדר תחבורה ציבורית נוחה למרכזים. שנית, מעסיקים לא מעטים נמנעים מקליטה של עובדים מכפרים אלו, ובין השאר תובעים לציין כתובת מגורים באחת מהעיירות המוכרות, על מנת שלא להתחייב בהסעה. עוד עלה מהשיחות, כמו גם מהנתונים שהוצגו לעיל, שנשים חוות קשיים בהשמה, ואלו שמושמות בדרך כלל עובדות בשכר נמוך.

החלטת הממשלה קבעה כי משרד הכלכלה יקדם את ביצוען של הכשרות מקצועיות ועבור תוכנית זו הוקצו 10 מיליון ש"ח על פני תוכנית החומש. מי שאמון על הפעלה והפנייה להכשרות אלו הם מרכזי ריאן. קיימות שתי מתכונות עיקריות במסגרתן יכולים הפונים למרכזי ריאן לקבל הכשרות מקצועיות: הכשרות של משרד הכלכלה והכשרות

⁶⁹ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 3708, תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, 11 בספטמבר 2011.

⁷⁰ טלי רוטשילד ביטנר ונועה רוזנפלד, 2017. דו"ח מעקב: תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב. המרכז להעצמת האזרח, עמ' 6.

⁷¹ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ספר תוכניות עבודה, התכנית לפיתוח חברתי כלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (טיוטה), ינואר 2018, עמ' 67.

⁷² ראו הערה 40, עמ' 23-26.

⁷³ ראו הערה 72, עמ' 67.

בהפעלת גורמים עסקיים (אשר גם הם ממומנים על ידי מרכזי ריאן). מנתוני משרד הכלכלה אשר הובאו בדו"ח הערכה של מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל עולה כי חלה ירידה משמעותית במספר הלומדים הערבים-בדואים בהכשרות של משרד הכלכלה, עד כדי שפל של 51 לומדים בשנת 2013 ו-60 בשנת 2014. שיעורן של הנשים הערביות בדואיות מתוך סך הערבים-בדואים בשנים אלו הוא מגוון (2-4%).⁷⁴ בניגוד להכשרות של משרד הכלכלה, בהכשרות המועברות על ידי גורמים עסקיים חלה עלייה בהשתתפות הקהילה הבדואית. בשנת 2007 למדו 491 ערבים בדואים ועד שנת 2014 עלה מנינם ל-1,057. גם אחוז הנשים הערביות בדואיות מתוך סך הערבים-בדואים שלומדים בהכשרות אלו עלה עם השנים עד ל-30% בשנת 2014, אך נתון זה עדיין נמוך יחסית לשיעורן של נשים בהכשרות בכלל האוכלוסייה אשר עומד על מעל ל-60% בשנים האחרונות.⁷⁵ לא נמצאו נתונים על מספר הנושים מתוכניות אלו וכמה מתוך מסיימי ההכשרות מושמים במקצוע שרכשו. נראה כי הכשרות מקצועיות אלו מיועדות בעיקר לגברים ערבים בדואים וחלקן של נשים אינו מספק.

תחום הכשרות נוסף עליו היה אמון משרד הכלכלה בכדי לקדם תעסוקה איכותית בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב הוא הכשרת הנדסאים. בשנת 2013 החלה לפעול תכנית אשכ"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה) במספר מכללות בדרום. במסגרת התוכנית זכאים הסטודנטים הערבים-בדואים למלגת קיום, מלגת לימודים, החזרי נסיעות וליווי אישי הן מצוות המכללה והן מרכז מלווה מאחד ממרכזי ריאן. התוכנית היא המשך לתוכנית 'שילוב' שפעלה בין השנים 2007-2013, כאשר השינויים המשמעותיים ביניהן הוא שילוב הסטודנטים הערבים-בדואים בכיתות "רגילות" (בניגוד לתוכנית 'שילוב' בה הסטודנטים הערבים-בדואים למדו בכיתות נפרדות), היצע מכללות רחב יותר וכיוצא בזאת גם מסלולי הנדסאות מגוונים יותר. בשל העובדה שתוכנית אשכ"ל החלה באוקטובר 2013 ונדרשים בין שנתיים לשנתיים וחצי לסיים את מגמות הלימוד, קיימים נתונים חלקיים ולעיתים סותרים אודות מספר התלמידים, אחוז הנושים, אחוז מקבלי הדיפלומה ואחוז המשתלבים בתעשייה. תכלול הנתונים מעלה כי מתחילת התוכנית השתתפו כ-300 סטודנטים, כשיעור הנשים מתוכם נע בין 25-32%.⁷⁶ זהו שיעור דומה לשיעור הנשים בקרב סטודנטים לא-בדואים במכללות אלו שבשנת 2014 עמד על 23%. נתוני הנשירה בקרב הסטודנטים הערבים-בדואים מוערכים בכ-35%, בעוד שבכלל האוכלוסייה הלומדת במכללות הטכנולוגיות עומד שיעור זה על 20%.⁷⁷

לפי דו"ח מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, נתקלו הסטודנטים הערבים-בדואים בקשיים לימודיים וחברתיים רבים. פרט להסתגלות לחיי המכללה, התקשו התלמידים הערבים-בדואים בשל רמת ידע בסיסי נמוכה, מגבלות שפה, כמו גם בשל רמה בלתי מספקת של הרגלי למידה מתאימים. בנוסף, בוגרי המסלולים ציינו כי התקשו להתמודד עם האפליה בשוק העבודה. נראה כי הקשיים הרבים שחווים הסטודנטים והסטודנטיות הערבים-בדואים גורמים לאחוזי נשירה גבוהים מן הרגיל. במסגרת התוכנית הסטודנטים הערבים-בדואים מקבלים מכינה של חודש וחצי בה הם לומדים אנגלית, עברית, מתמטיקה וכן מועברים תכנים נוספים של מיומנויות למידה ובחירת מסלול קריירה. ייתכן שפרק זמן קצר זה אינו מספיק ויש להאריך את תקופת המכינה ואת מעטפת הליווי הפרטנית כדי למנוע נשירה. בנוסף, עולם ההייטק בישראל מאופיין בסגירות חברתית כשרבות מן החברות מגייסות על בסיס "חבר מביא חבר". מצב זה יוצר אפליה המקשה את שילובם של קבוצות אוכלוסייה שאינן נמצאות במעגל החברתי הקיים. יש לשקול תמרוץ מעסיקים כדי לפרוץ חסם משמעותי זה וליצור תהליך בו יותר ויותר בוגרים ובוגרות מושמים בעבודות איכותיות שתואמות את מקצועם, במקום מצב שכיח היום שבו הם פונים להוראה.

אפיק נוסף בו פעלה תוכנית החומש כדי להעלות את שיעור תעסוקת נשים ערביות בדואיות הוא עידוד יזמות עסקית באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה. פעילות הסוכנות ביישובים הבדואים הייתה דלה קודם

⁷⁴ ראו הערה 40, לוח 12, עמ' 48.

⁷⁵ ראו הערה 40, לוח 13, עמ' 48.

⁷⁶ ראו הערה 72, עמ' 72.

⁷⁷ ראו הערה 40, עמ' 53.

יישום תוכנית החומש ובשל שינויים שחלו בתקופה האחרונה בגוף המפעיל את מערך השטח, מספר המוטבים מתקשה להתרומם ועומד על מאות בודדות בכל שנה.⁷⁸ לכן, ספק אם פעילות זו הצליחה לחולל שינוי משמעותי כלשהו במסגרת תוכנית החומש בניסיונות לשפר את מצב העצמאים הערבים-בדואים בנגב, שנמצאים נמוך מהממוצע הארצי הן מבחינת שיעור העצמאים והן מבחינת שכרם. נקודת אור מבחינה זו היא תוכנית 'סאווא' לנשים של קרן קורת. תוכנית זו מבוססת על אשראי זעיר (microfinance) בערבות הדדית לאוכלוסיות חלשות שפיתח חתן פרס נובל פרופ' מוחמד יונס מבנגלדש. התוכנית החלה בקרב נשים ערביות בדואיות בנגב בשנת 2006 ומאז הורחבה למקומות נוספים בישראל.⁷⁹ בשל הצלחתה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים הצטרפה למיזם והחל משנת 2010 מממנת 50% מפעילותה. התוכנית מסייעת לנשים שיכולות המימון והידע העסקי שלהן קטן על ידי הלוואה קהילתית ולווי של אשת צוות. בעקבות התוכנית ניתנו 1,484 הלוואות לנשים ערביות בדואיות בין השנים 2011-2014 למגוון של עסקים כגון מסחר (ביגוד, מוצרי קוסמטיקה, צעצועים וכו'), טיפולי יופי, תפירה וגידול ומכירת בעלי חיים.⁸⁰ במחקר של קרן קורת על תוכנית 'סאווא' נמצא שהמוטבות העיקריות הן קהל היעד אליו כיוונו, נשים מאשכול חברתי-כלכלי נמוך, שהתוכנית מעלה את ההכנסה המשפחתית ב-2,000 ₪ בממוצע לחודש ושפרט להכנסה התוכנית הגבירה את עצמאותן של נשים בהחלטות כספיות במשפחה. עם זאת, ראוי לציין שפרסית התוכנית היא בעיקר בעיירות וכמעט ואינה מגיעה לנשים בכפרים המוכרים והבלתי-מוכרים.⁸¹ דווקא בכפרים אלו, בהם הנגישות לתחבורה ציבורית ולתשתיות תומכות תעסוקה אחרות, יכול הפרויקט להביא לשינוי משמעותי שכן רבים מהעסקים פועלים מביתן של הנשים.

בנוסף לתוכניות הישירות להעלאת שיעורי התעסוקה שהובאו לעיל, תוכנית החומש קבעה מספר צעדים אשר אמורים היו להתיר חסמים העומדים בפני השתלבות נשים ערביות בדואיות (וערבים בדואים בכלל) בשוק התעסוקה, כגון שיפור והתאמת מערך התחבורה, הקמה וסבסוד מעונות יום ומשפחתונים, פיתוח אזורי תעשייה ושיפור מערכת החינוך ביישובים הבדואים. הנתונים שהובאו בפרק הקודם הראו שלמרות שהוקצו כספים רבים עדיין קיימים חסמים בתשתיות תומכות תעסוקה.

במסגרת תוכנית החומש הוקצו 24 מיליון ש"ח עבור הגדלת מספר הילדים והמסגרות לילדים בגיל הרך (מעונות יום, משפחתונים וצהרונים).⁸² למרות שהתקציב נוצל, מספר הילדים ששולבו במסגרות אלו כמעט ולא עלה (ואף ירד בקרב ילדים להורים עובדים), ועדיין ברוב היישובים הבדואים לא הוקם אף מעון.⁸³ גם התחבורה הציבורית, בייחוד במועצות האזוריות ובכפרים הבלתי-מוכרים, אינה מתפקדת כראוי ורוויה בכשלים וחסמים תכנוניים. במסגרת תוכנית החומש הוקצו למשרד התחבורה 276 מיליון ש"ח לשיפור הנגישות של האוכלוסייה הבדואית למוסדות השכלה ותעסוקה על ידי הרחבת הפרישה של התחבורה הציבורית ופיתוח עורקי תחבורה ראשיים. נראה כי מאז תחילת התוכנית ההצלחות היחידות הן העלאת מספר הקווים הבין-עירוניים ותדירותם בעיירות המתוכננות וכן נסיעות למוסדות להשכלה גבוהה. באשר לכפרים המוכרים (מועצות אזוריות) והבלתי-מוכרים, לא חלה הקדמות ממשית ובעיות תשתית, כגון כבישים לא סלולים או צרים, מעכבים את כניסתם של אוטובוסים לתוך הכפרים. פיתוחם של אזורי תעסוקה צמודי דופן ליישובים הבדואים, אשר ביכולתם להעלות את היצע העבודות, גם הם נתקלים בחסמים משמעותיים וברובם נשארו לא מפותחים גם אחרי תוכנית החומש. תקציב תוכנית החומש להמשך פיתוחם של אזורי התעשייה ביישובים הבדואים עמד על 141.5 מיליון ש"ח, אך לפי הערכות ברוב אזורי התעשייה

⁷⁸ ראו הערה 40, עמ' 59.

⁷⁹ קורת קרנות לפיתוח כלכלי, [SAWA אשראי חוץ בנקאי](#).

⁸⁰ ראו הערה 40, עמ' 65.

⁸¹ ראו הערה 81.

⁸² ראו הערה 71, עמ' 8.

⁸³ ראו הערה 40, עמ' 89.

התקציב לא ינוצל עד תומו. בין השנים 2012-2015 שווקו סך הכול 390 דונם מתוך תכנון של 1908 דונם.⁸⁴ נראה שפרט לאזור התעשייה 'עידן הנגב' באזור רהט, כל שאר אזורי התעשייה נתקלים בחסמים של פיתוח, שיווק וניהול.

תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים 2017-2021

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה שיש להאריך את תוכנית החומש לאוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021.⁸⁵ בנוסף נקבע כי האוכלוסייה הבדואית בנגב תקבל את חלקה מהחלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020. בפברואר 2017 אושרה תוכנית החומש הכלכלית חברתית לשנים 2017-2021 (להלן – תוכנית החומש החדשה) בגובה 3.12 מיליארד ש"ח, מהם 1.37 מיליארד ש"ח מבוססים על עיגון תקציבי החלטה 922.⁸⁶ בהחלטה הוגדר שאחד מתחומי הליבה של התוכנית הוא תעסוקה, כשבמספר תוכניות קובעת ההחלטה שיש לתת דגש לתעסוקת נשים. עוד מוקדם להעריך את התוכנית, שכן היא החלה לפני כשנה, אך ממספר ועדות בכנסת, שאליות ובקשות למידע שהועברו למשרדי הממשלה נראה כי לרבים מהם טרם יש תוכנית עבודה מאושרת. אף על פי כן, מהחלטת הממשלה ומטיטוט ספר תוכניות העבודה שהוגש למשרד החקלאות אשר אמון על יישום התוכנית, ניתן לראות מחד השקעות שאם יתבצעו הן ראיות לציון ומאיך מספר תוכניות מתוכניות החומש הקודמת שנזנחו למרות תועלתן. להלן נסקור חלק מהתוכניות שקשורות באופן ישיר או עקיף לתעסוקת נשים והתרת החסמים בשילובן בשוק העבודה.

כאמור, אחד מהחסמים העיקריים לשילובן של נשים בשוק התעסוקה הוא מחסור במוסדות חינוך לילדים. תוכנית החומש החדשה מכירה במצבם הירוד של מוסדות חינוך וכן במחסור חמור של כ-1,200 כיתות וגנים ביישובים הבדואים. לשם כך, הוקצו 1.18 מיליארד ש"ח כדי לבנות 1,205 כיתות ו-238 גנים חדשים עד סוף 2021. זהו יעד שאפתני נוכח כישלונות משרד החינוך בשנים האחרונות בבינוי כיתות וגנים, בייחוד במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. בדומה לתוכנית החומש הקודמת, גם בתוכנית החומש החדשה לא ברור מה הם היעדים בכל הנוגע להקמת מעונות יום ומשפחתונים. בהחלטת הממשלה מצוין בקצרה שאגף מעונות היום במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יקצה מתקציבו עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב בהתאם להחלטה 922. גם בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת לא התקבלה תשובה ברורה לגבי מצב מעונות היום והמשפחתונים הקיימים, מספר הילדים הנמצאים בהם וכמה בקשות הוגשו מהרשויות הבדואיות לבינוי מעונות חדשים.⁸⁷

בניגוד לתוכנית החומש הקודמת, בתוכנית החומש החדשה הושם דגש גם על שילוב האוכלוסייה הבדואית במוסדות להשכלה גבוהה בישראל ולשם כך הוקצו 110 מיליון ש"ח. לפי מיטב ידיעתנו עד תחילת 2018 טרם פורסמה תוכנית עבודה מפורטת והתוכנית היחידה שפועלת לקידום מטרה זו (במסגרת פיילוט) היא 'שער לאקדמיה' במכללת ספיר.⁸⁸ למרות שעד היום לא פורסמה תוכנית מפורטת, היעדים שהציב משרד החינוך לשילוב סטודנטים וסטודנטיות ערבים בדואים מהנגב הוא גידול של 26% במספר הסטודנטים לתואר ראשון ושני וגידול של 55% בסטודנטים לתואר שלישי עד שנת 2021.⁸⁹ תקצובו של מערך ההכשרה אשב"ל להנדסאיות והנדסאים ימשיך גם בתוכנית החומש החדשה ויעמוד על 37.5 מיליון ש"ח.

⁸⁴ ראו הערה 71, עמ' 5.

⁸⁵ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 1877, תכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב, 11 באוגוסט 2016.

⁸⁶ משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מס' 2397, התכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, 12 בפברואר 2017.

⁸⁷ הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי של הכנסת, תעסוקת נשים ערביות בדואיות בנגב – יישום החלטה מס' 2397 תוכנית

לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 – דוח מסכם, 22 בפברואר 2018.

⁸⁸ תוכנית לשילוב בדואים מהנגב בתואר ראשון במגוון תחומים, תוך הכנה נפרדת בשנה הראשונה, מתן מעטפת מיוחדת, סיוע וליווי צמוד,

לרבות: הכוון תחומי, תגבור אקדמי, תגבור שפתי, כישורים רכים, יעוץ וליווי אישי לכל סטודנט, סיוע כלכלי – שכ"ל, דמי קיום, מלגות

הצטיינות, ציוד לימודי, נגישות תרבותית, התחשבות בחגים, שפה וכד' נגישות פיזית - הסדרי תחבורה ציבורית סיוע כלכלי בנסיעות.

⁸⁹ מענה לבקשת חופש מידע ממשרד החינוך מיום 21.01.2018.

מתוכנית החומש החדשה עולה כי תשעת מרכזי הריאן אשר פועלים בעיירות ובמועצות האזוריות הבדואיות הונחו לתת העדפה לנשים במספר תוכניות. היעד הוא שלפחות 70% מהמשתתפים החדשים יהיו נשים וכ-55% מההכשרות המקצועיות יועברו לנשים. נכון לשנת 2016 כמחצית מן המשתתפים במרכזי ריאן הן נשים ו-15% מההכשרות המקצועיות הועברו לנשים, כך שלפחות מבחינת היעדים יש רצון לתיקון והעדפת נשים.⁹⁰ עם זאת, טרם ברור איך יושגו יעדים אלו.

כחלק מהפקת הלקחים מתוכנית החומש הקודמת, עלה כי אחד החסמים לשילוב האוכלוסייה הבדואית בשוק התעסוקה הוא החסם השפתי, בעיקר בקרב נשים. על כן, נפתחה תוכנית 'עברית תעסוקתית' בתקצוב של 5 מיליון ש"ח עבור 2,500 משתתפות ומשתתפים לאורך חמשת שנות התוכנית. מהיעדים שהוצבו עולה כי התוכנית מיועדת בעיקר לנשים (1,600 לעומת 700 גברים), אך ציפיות ההשתלבות מהן בשוק התעסוקה הן נמוכות ועומדות של שיעור השמה של 33%, כשמצופה רק מ-5% מתוכן להשתכר 6,500 ₪ ומעלה. כאמור, שיעורי ההשמה של נשים הפונו לריאן כיום עומדת על 34%, ולכן נשאלת השאלה מדוע הוצב רף כה נמוך הרי שקורס העברית אמור לשפר את סיכוייהן של הנשים בהשתלבות בעבודה.

למרות שבתוכנית החומש לשנים 2012-2016 עלו קשיים רבים בפיתוח אזורי תעשייה ביישובים הבדואים, בתוכנית החומש החדשה לא הוקצו כספים נוספים לפיתוחם. לפי מידע שהתקבל מנציג משרד הכלכלה בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, באיזור התעשייה של ערעה-בנגב עדיין מתבצעות השלמות פיתוח, באזור ב' של אזור התעשייה של שגב שלום נותרו 15 דונם לא משווקים, באבו-קרינאת יש חסמים המונעים שיווק, ואזורי התעשייה בביר הדאג' ואום בטין עדיין נמצאים בשלבי תכנון ופיתוח.⁹¹ תמונה אם כן ההחלטה לא להקצות תקציבים נוספים לניהול נכון של אזורי תעשייה אלו אשר יאיץ את פיתוחם ושיווקם, ואשר עליהם הוחלט עוד בשנת 2012. תמונה עוד יותר היא ההחלטה להפקיד בידי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, אשר פועלת במשרד החקלאות, את פיתוחם של אזורי מלאכה ומסחר ביישובים הבדואים בעלות של 25 מיליון ש"ח. נדמה כי היה ראוי להפקיד תחום זה בידי גורמים מקצועיים ומנוסים בנושא כמו משרד הכלכלה.

אחת התוכניות שלא יתוקצבו בתוכנית החומש החדשה היא תוכנית ההכשרות המקצועיות. במקום לחזק תוכנית זו ולפעול להעלאת שיעורי הנשים המשתתפות בהכשרות, שכפי שהוזכר לעיל היה נמוך מאוד יחסית לכלל האוכלוסייה, עולה כי תחום זה עבר לאחריותם של מרכזי ריאן מבלי לתקצב אותם בנפרד. נראה כי בהקשר זה לא נעשתה הפקת לקחים מתוכנית החומש הקודמת, ובמקום לתגבר את תקצוב התוכנית, לגוון את מבחר ההכשרות כך שיתאים גם לנשים ולהציב יעדים להעלאת שילובן, החליטו לקבור אותה.

⁹⁰ ראו הערה 71, עמ' 67.

⁹¹ דיון על יישום תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2012-2016, ובתוכנית החומש החדשה לשנים 2017-2021 בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי ביום 27.02.2018, המידע נמסר בעל פה.

סיכום ומסקנות

הקהילה הבדואית בנגב סובלת ממצוקה כלכלית ומעוני, ומתקשה להיחלץ ממצוקתה. אחד הקשיים בא לידי ביטוי בשוק העבודה כאשר רבים מבני הקהילה סובלים מנחיתות בתחרות על מקום בשוק העבודה, בין השאר בשל רמה נמוכה של השכלה ומיומנויות שרכשו במערכת החינוך, ובשל הדרה ואפליה. מעמדן של נשים בדואיות בשוק התעסוקה הוא שולי אף ביחס לגברים בדואים או שאר הנשים הערביות בישראל. כנשים במיעוט אתני הן נתונות למבני דיכוי מצטברים אשר דוחקים אותן לעוני, אבטלה או תעסוקה בשכר נמוך ובתנאים לא הולמים.

במסמך זה ביקשנו להראות את השינויים שחלו בתעסוקת נשים ערביות בדואיות מהנגב מהקמתה של מדינת ישראל ועד היום. נישול הקהילה הבדואית מאדמותיה והניסיונות לרכזה ביישובים עירוניים הובילו לשינויים בתפקידה החברתי והכלכלי של האישה הבדואית, פעמים רבות לרעה. אם בעבר לאישה הבדואית היה תפקיד פעיל בכלכלת הבית, תהליכי האורבניזציה הביאו לצמצום תפקידה לטיפול בילדים, תלות מוגברת בגבר ולהגבלות חמורות יותר על תנועתה במרחב. העיירות הבדואיות שהוקמו לא הציעו תשתיות מודרניות שיקלו במעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית ובמובנים רבים מצבן של הנשים הידרדר. בכך, נשים רבות נותרו בלתי נגישות וחסרות כישורים רלוונטיים לשוק התעסוקה.

מהממצאים שהובאו נראה כי השתתפותן של נשים ערביות בדואיות בכוח העבודה הוא נמוך בהרבה בהשוואה לאוכלוסיות אחרות. בשנת 2015, 16% מהנשים הבדואיות בנגב היו שותפות בכוח העבודה, לעומת 27% בקרב כלל הנשים הערביות בישראל, ו-64% בקרב נשים יהודיות מהנגב. שיעור המשתתפות בכוח העבודה עולה לאורך השנים בקרב נשים יהודיות מהנגב וערביות בישראל, אך נראה שבקרב בדואיות בנגב יש אמנם מגמת שיפור אך זו איטית ומתונה ועומדת בחוסר הלימה לצרכי המשפחות. בנוסף לכך, פחות ממחצית מהנשים הערביות בדואיות המשתתפות בשוק התעסוקה עובדות במשרה מלאה. האבטלה ביישובים הבדואים בנגב היא מהגבוהות בישראל ולפי הנתונים נשים הן אלו שמהוות את רוב דורשי העבודה. הפערים בין נשים לגברים בדואים ובין לבין מקבילותיהן היהודיות מהנגב ניכרים גם בגובה השכר, שלעיתים מגיע לעשרות אחוזים. ניתוח הענפים בהם עובדות נשים ערביות בדואיות מראה כי הן מרוכזות בענפים שממוצע השכר בהם נמוך, כמו חינוך, שירותי בריאות וסעד. נקודת האור הכמעט יחידה שעולה מן הממצאים היא שיעור העלייה בשכרן של נשים ערביות בדואיות, שבשנים האחרונות רשמו עליות גבוהות יותר מאשר נשים יהודיות בנגב וגברים בדואים. עם זאת, יש לזכור שבמונחים מוחלטים הפערים עדיין גדולים.

להשתתפות הדלה בכוח התעסוקה ולשכר הנמוך של נשים ערביות בדואיות יש הסברים מוסדיים ותרבותיים, אשר בדרך כלל מזינים זה את זה. אוזלת ידה של המדינה באספקת מוסדות חינוך נגישים ואיכותיים, בייחוד בכפרים הבלתי-מוכרים, רק חיזקו נורמות פטריארכליות שלא ייחסו חשיבות רבה להשכלת נשים. שיעורי נשירה גבוהים, שעורים נמוכים בזכאות לבגרות בקרב נערות ונשים מעטות שמצליחות להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה פוגעים באופן ישיר בסיכוייהן של נשים להשתלב בשוק העבודה ובמיוחד במשרות מתגמלות.

חסם נוסף המקשה את שילובן של נשים בשוק התעסוקה הוא המחסור החמור במסגרות לילדים ופעוטות. על אף היותה של החברה הבדואית חברה ענייה, הנזקקת לסבסוד מסגרות לגיל הרך, דווקא ביישובים הבדואים מספר מעונות היום בפיקוח ממשלתי הוא זעום. מדינת ישראל לא ממלאת את חובתה כלפי הקהילה הבדואית גם בבניית גני ילדים לגילאים 3-6, כאשר חמישית מהילדים הערבים-בדואים בגילאים אלו אינם רשומים לגנים. מצב זה גורם לאמהות רבות לוותר על השתלבות בשוק העבודה, שכן גם אם הן חפצות בכך אין זה משתלם כלכלית.

כפי שהוזכר, היישובים הבדואים הוקמו ללא תשתיות תעסוקה, ובכך הפכו את הכלכלה הבדואית לתלויה במקורות תעסוקה במגזר היהודי. לכן, אחוזים גבוהים מקרב הנשים הערביות בדואיות בכוח העבודה עובדות מחוץ ליישוב מגוריהן. המחסור בשטחי מסחר ואזורי תעשייה ביישובים הבדואים מובילים דווקא את הנשים לוותר על השתלבות בשוק התעסוקה בשל הציפייה מהן להישאר בקרבת מגוריהן. אם נביא בחשבון שדווקא ביישובים הבדואים – בהם

אחוז בעלי כלי הרכב הוא נמוך – מצב התחבורה הציבורית רעוע, נקבל שני חסמים משמעותיים שפועלים באינטראקציה כדי לצמצם את האפשרויות של נשים לצאת לעבוד. אם על רוב הנשים נגזר לחפש עבודה מחוץ ליישוביהן, והתחבורה הציבורית למקורות תעסוקה אינה מספקת, אז אין זה מפליא שרבות יוותרו על כך.

בעשור האחרון חל שינוי במדיניות הממשלה כלפי פיתוח כלכלי חברתי באוכלוסייה הבדואית בנגב מתוך הבנה שהמשך ההזנחה בסופו של דבר פוגע בכלכלה הישראלית ובפריון המשק. בדומה לכלל החברה הערבית בישראל, זוהתה חולשה מוגברת בקרב נשים בדואיות שממעטות להשתתף בשוק התעסוקה. שינוי המדיניות בא לידי ביטוי בתוכניות חומש לפיתוח חברתי כלכלי בין השנים 2012-2016 ובין השנים 2017-2021, בנוסף לחלקה של האוכלוסייה הבדואית בנגב מתוכנית 922 אשר מיועדת לפיתוח כלכלי בכלל החברה הערבית. עם זאת, נראה שעד כה תוכניות אלו סובלות מקשיים רבים.

מכלול החלטות הממשלה והתוכניות הנובעות מהן להעלאת שיעורי התעסוקה בחברה הערבית לא הביאו לתוצאות המיוחלות בקרב נשים בדואיות מהנגב. בשנת 2012 עמד שיעור התעסוקה בקרב נשים בדואיות בגילאים 25-64 על 12%, והם עלו עד שנת 2016 רק ל-19.2%.⁹² למרות שנקבע ששיעור התעסוקה של נשים ערביות יגיע ל-41% עד שנת 2020, באף אחת מהתוכניות הייעודיות לאוכלוסייה הבדואית אין יעדי משנה לשיעור התעסוקה הרצוי לשם מימוש התוכנית. עובדה זו חורה במיוחד נוכח שיעורי התעסוקה המאוד נמוכים בקרב נשים בדואיות, ובמיוחד לאור העובדה שחברת עדליא, אשר נבחרה לסייע בהכנת התוכנית החברתית לכללית לשנים 2017-2021, המליצה להציב יעד תעסוקה של 33% לנשים בדואיות, בדומה לשיעור התעסוקה של שאר הנשים הערביות בישראל כיום.⁹³ גרוע מכך הוא שאין תוכנית סדורה וייעודית להעלאת שיעורי התעסוקה בקרב נשים בדואיות, ולכן אין גורם שיספק תמונת מצב באשר לחסמים הספציפיים שנשים חוות בכניסה לשוק התעסוקה, שיקבע מדדים ויעקוב אחר ביצועם. כיום בחלק מהתוכניות ניתנת עדיפות מסוימת לנשים אך כדי לעשות מאמץ כנה להגברת שיעור התעסוקה נדרש להתאים תוכניות ספציפיות עבור נשים ומערך תומך תעסוקה שיפעל להתרת החסמים שנשים מתמודדות עימם. תחבורה ציבורית מותאמת לנשים, הקמת מעונות יום וגני ילדים, פיתוח אזורי תעסוקה בתוך היישובים הם רק חלק ממרכיביו של מערך מעודד תעסוקה, שאינם קיימים במידה רבה בתוכניות הממשלתיות ונראה כי אינם בתכנון. בנוסף, נראה כי למרות שהחלטת הממשלה על תוכנית החומש החדשה קבעה במפורש שיינתן ייצוג הולם לנשים בוועדה הציבורית למעקב אחרי התוכנית, מי שמייצג את החברה הבדואית הם לרוב גברים מהקהילה ומספרם קטן. במצב מעין זה צרכיהן של נשים נדחקים הצידה והכללתן של נציגות מארגוני נשים אשר פועלות לקידום זכויות נשים ערביות בדואיות בנגב הכרחי, בשל יכולתן להוביל לשינוי המצב.

ההתעלמות הבוטה והמכוונת מנשות ואנשי הכפרים הבלתי-מוכרים מעיבה גם היא על ההשקעה העצומה של תוכניות החומש. כל עוד ההתייחסות היחידה בתוכניות החומש הממשלתיות לתושבות ותושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, המהווים כשליש מאוכלוסיית הבדואים בנגב, היא בהגברת האכיפה על בנייה לא חוקית והריסת מבנים, ספק אם התוכניות יעמדו ביעדיהן. סוגיית הבעלות על הקרקעות שבה ועולה פעם אחר פעם בכל דו"ח ומחקר על האוכלוסייה הבדואית בנגב, ולא בכדי. סירובה של המדינה למצוא פתרון הולם בשיתוף האוכלוסייה הבדואית בנושא זה מקבע את המצב הקשה בו נתונה האוכלוסייה ומשליך על פיתוח כל תחומי החיים – תעסוקה, חינוך, בריאות, דיור ועוד. בכפרים הבלתי-מוכרים כמעט ולא קיימים תשתיות או שירותים ממשלתיים, והשירותים הבסיסיים היחידים שכן מסופקים בכפרים אלו הושגו רק לאחר מאבקים משפטיים ארוכים. זוהי מדיניות ממשלתית המכוונת להמאס את החיים על תושבות ותושבי הכפרים הבלתי-מוכרים כדי שיוותרו על תביעות הבעלות על קרקעותיהם ויעברו ליישובים עירוניים צפופים. בכפרים המוכרים ובעירות הממשלתיות יש גם כן תביעות בעלות וכפי שקבע דו"ח מבקר המדינה,

⁹² ראו הערה 12, טבלה 9.

⁹³ עדליא, 2016. תכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. שלב ב' – הגדרת סוגיות ליבה וכיוונים אסטרטגיים, עמ' 47.

גרירת הרגליים המכוונת של המדינה בהסדרתם מערימה קשיים באספקת שירותים גם שם.⁹⁴ הבידוד הגיאוגרפי, החברתי והכלכלי משוק התעסוקה הפורמלי מוביל נשים רבות, בעיקר בכפרים הבלתי-מוכרים, לכלכלת הישרדות בה הן נדרשות לייצר לעצמן רשת בטחון כלכלית על ידי סחר וייצור מוצרים מסורתיים לקרובי משפחה ומכרים.⁹⁵

הפתרונות התעסוקתיים שמציעה המדינה לא יכולים להיות אחידים לכלל הנשים הערביות בדואיות בנגב. המדינה צריכה להכיר בהבדלים בין האילוצים והנסיבות שבהן פועלות נשים בעיירות, במועצות האזוריות ובכפרים הבלתי-מוכרים. משמעות רבה יש לידע ולניסיון שצברו ארגוני נשים בנגב, אשר להם מגע ישיר עם השטח. מספר פרויקטים שעלו מארגונים אלו בשנים האחרונות הביאו לתוכניות מוצלחות ומותאמות לנשים ערביות בדואיות אשר התקשו להשתלב בשוק העבודה. על הממשלה לפעול בשיתוף פעולה עם ארגונים אלו כדי לאמץ ולממן פרויקטים שהוכחו כמוצלחים. במקביל, מוטלת על הממשלה אחריות להשקיע במערכת החינוך בכלל היישובים הבדואים, מגילאי גן ועד תיכון בכדי לתת תקווה ושוויון הזדמנויות אמיתי לדור הצעיר.

⁹⁴ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 66' לשנת 2015, פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה, מאי 2016.

⁹⁵ Sarab Abu-Rabia-Queder, Avigail Morris and Heather Ryan, 2018. *The economy of survival: Bedouin women in unrecognized villages*. Journal of Arid Environments, 149: 80-88.



منتدى التعايش السلمي في النقب من أجل المساواة المدنية
פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי
Negev Coexistence Forum for Civil Equality



פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי

ת.ד. 415 עומר 8496500 | טלפון: 08-6483804

www.dukium.org

 Negev Coexistence Forum |  [forumdukium](https://twitter.com/forumdukium) |  [@forumdukium](https://www.instagram.com/forumdukium)