

תוכן עניינים

עמוד

2	מבוא
4	פרק ראשון: סקירת ספרות
4	א. יחסי המדינה והמיעוט הערבי
4	1. שנות הממשל הצבאי
6	2. מסיום הממשל הצבאי (מציאות של אפליה)
8	ב. שוויון בתעסוקה
8	1. עקרון השוויון
8	2. חוק שוויון הזדמנויות בעבודה
9	3. ייצוג הולם ואפליה מתקנת
10	ג. ייצוג הולם ואפליה מתקנת
12	פרק שני: ממצאי תעסוקה של נשים ערביות
12	א. שיעור השתתפות ומאפייני משתתפות בעבודה
15	ב. שכר
15	ג. תעסוקת אזרחים ערבים ועוני
16	ד. ייצוג הולם – תעסוקת נשים ערביות במשק הממלכתי
17	ה. תוכניות ממשלתיות: החלטות, ביצוע ותוצאות
18	ו. השפעות עקיפות של מדיניות ממשלתית
19	דיון
22	סיכום
23	ביבליוגרפיה

מבוא

תעסוקה בכלל וחופש הבחירה בתעסוקה בפרט, נתפס כזכות יסודית ובסיסית של כל אדם המהווה נדבך עיקרי בביטחון הסוציאלי. שתי הצהרות עיקריות מגדירות את מחויבותה של מדינת ישראל לספק שירותים חברתיים וביטחון סוציאלי לאזרחיה ככלל, ולאזרחיה הערבים בפרט. **הראשונה** מבחינה כרונולוגית, היא מגילת העצמאות הקובעת כי המדינה "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין... לבני העם הערבי..." (הכרזה על הקמת מדינת ישראל, 1948). **השנייה**, שישה חודשים מאוחר יותר, הכרזת זכויות האדם של ארגון האומות המאוחדות (United Nations General Assembly, 1948), שאומצה על ידי המדינה, הקובעת תחומים בסיסיים בביטחון הסוציאלי (תעסוקה, מזון, לבוש, דיור, בריאות, חינוך- יסודי לפחות- שווה ופתוח לכל- ושירותים סוציאליים) שעיקרם מתמצה בסעיפים 23 - 26 :

סעיף 23

1. לכל אדם הזכות לעבוד, לבחירה חופשית של עבודה, לתנאי עבודה צודקים וחיוניים ולהגנה מפני אבטלה
2. לכל אחד, ללא כל הפליה, הזכות לתשלום שווה עבור עבודתו
3. לכל אחד שעובד הזכות לפיצויים הוגנים וצודקים שיבטיחו לו ולמשפחתו קיום אנושי בכבוד.

סעיף 24

לכל אדם הזכות לנוח ולבלות, כולל הגבלה הגיונית של שעות עבודה וחגים תקופתיים ולקבל משכורת.

סעיף 25

- (1) כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות מזון, לבוש, שיכון, טיפול רפואי, שירותים סוציאליים כדרוש וזכות לביטחון במקרה של..מחסור בנסיבות שאינן תלויות בו.
- (2) כל הילדים...יהיו במידה שווה מהגנה סוציאלית.

סעיף 26

כל אדם זכאי לחינוך. החינוך יינתן חינם, לפחות בשלבים הראשוניים והיסודיים. החינוך בשלב הראשון הוא חובה... והחינוך הגבוה יהיה פתוח לכל במידה שווה ועל יסוד הכישרון."

מול המסגרת הנורמטיבית המתוארת, קיימת מציאות אשר הוגדרה על ידי ועדת חקירה ממלכתית בראשות המשנה לנשיא בית המשפט העליון, כי "אזרחי ישראל הערבים חיים במציאות של אפליה" ועל "ראש הממשלה ליטול אחריות אישית כדי למחוק כתם זה" (דו"ח אור, 2003). בשער הראשון של דו"ח אור סוקרת הועדה אפליית ערבים בתחומים רבים לרבות בתחום התעסוקה. לדברי הדו"ח, האפליה כלפי ערבים בתחום התעסוקה הינו רב מימדי. ערבים מופלים בקבלת לעבודה לא רק בסקטור הפרטי אלא גם בשירות המדינה. השכר הממוצע של עובדים יהודים גבוה בכ- 60% מזה של עובדים ערבים. התשתיות התעסוקתיות בקרבת ישובים ערבים, אזורי תעסוקה ואזורי תעשייה, ירודות ואינן מתאימות לצרכי האוכלוסייה. כתוצאה מכך חלק גדול של העובדים הערבים נדרשים לצורך עבודתם לעבוד הרחק מאזור מגוריהם ועל כן שיעור העובדים היוממים הערבים גבוה לאין שיעור מזה של עובדים יהודיים. מבחינה ערכית הועדה רואה במציאות המתוארת כתם אשר על ראש הממשלה ליטול אחריות למחיקתו. כלי העבודה העיקריים של ראש הממשלה הם בקבלת החלטות, ביצירת תכניות עבודה ותקציבים ובתחומי החקיקה.

פרק ראשון: סקירת ספרות

מדינת ישראל היא אחת המדינות הבודדות בעולם, במשך 200 השנים האחרונות, שמרבית אוכלוסייתה לא התגוררה בארץ עם הקמתה. עם הקמתה, היו במדינה 650,000 תושבים יהודים וכ- 160,000 ערבים. בחלוף שלוש שנים אוכלוסייה זו צמחה לכ- 1,400,000 נפש. לשון אחר, תוך פרק זמן קצר זה נקלטו בארץ יותר עולים מאשר כמות התושבים שגרו בה בשנת 1948 (השנתון הסטטיסטי, 2015). גלי העלייה הראשונים הגיעו מניצולי מלחמת העולם באירופה וממדינות ערב (בעיקר: עיראק, מצרים, לוב ותימן) אשר עם מלחמת 1948, ראו ביהודים גיס חמישי. למדינה לא היו משאבים כלכליים לקליטת העולים (אלכסנדר, 1992) אשר שוכנו במעברות, וכדי לסייע בכך הונהג משטר קיצוב, הידוע בשמו "צנע", על כלל האוכלוסייה. שאלת תעסוקת הנשים הערביות והתייחסות המדינה לסוגיה זו, נובעים בין היתר מהתפתחות מערכת היחסים בין המדינה לבין המיעוט הערבי בכלל והאזרחיות הערביות בפרט, והשינויים הסוציו-אקונומיים שחלו בקרב הציבור הערבי והנשים הערביות בפרט.

ד. יחסי המדינה והמיעוט הערבי

הספרות מכירה בשלושה סוגי דמוקרטיה: דמוקרטיה ליברלית- המעניקה שוויון של הפרט ושוויון בפני החוק בצורה מלאה, מתעלמת משיוך אתני ואיננה מעניקה זכויות קולקטיביות למיעוט. הדמוקרטיה הקונסוציאנאלית מעניקה זכויות לפרט וזכויות קולקטיביות לקבוצות שונות, תוך יצירת איזונים בדבר ייצוג הולם וחלוקת משאבים (לדומא: קנדה או בלגיה). הדמוקרטיה הרב תרבותית מכירה ברב תרבותיות בחברה ומנסה לתת למיעוטים זכויות קולקטיביות מבלי לתת להן תוקף חוקי (סמוחה, 2001). במדינת ישראל הגדרת סוג הדמוקרטיה אינה חד משמעית משום שלילת הזכויות הקולקטיביות למיעוט הערבי מחד, אך מאידך, קיימת עדיפות בעצם הגדרת המדינה לרוב היהודי על המיעוט הערבי. שניות זו נובעת גם מתוך התפתחות יחסי המדינה והמיעוט הערבי ותוצאותיה ניכרות גם בנושא התעסוקה.

1. שנות הממשל הצבאי

החלטת האו"ם להקמת המדינה (29 בנובמבר, 1947), הציעה לחלק את פלסטינה- א"י לשתי מדינות: ערבית ויהודית. אולם תוצאות מלחמת 1948, הביאו לכך שמדינת ישראל שלטה על 75% מן השטח, אשר בחלקו ישבה אוכלוסייה ערבית קודם לכן, וממנה נותרו רק 160,000 נפש, רובם מוסלמים וחלקם נוצרים ודרוזים. בעת המלחמה הוטל על אזורים רבים ממשל צבאי אשר שהוסר מן האוכלוסייה היהודית במהלכה. מאידך, האוכלוסייה הערבית נתפסה על ידי הנהגת המדינה, שאך זה הוקמה, כאוכלוסיית אויב והיא נשארה נתונה לממשל צבאי שהיה בתוקף עד לדצמבר 1966.¹

לאזרחים הערבים הוקנו זכויות אזרח פורמאליות, אך מעשית ניטלו מהם זכויות אזרח בסיסיות לרבות חופש תנועה למשל. יישום זכות בסיסית זו, וזכויות אחרות, היה נתון להחלטתו של המושלים הצבאיים שהיו

¹ ההגבלות על הערבים שחיו בערים המעורבות הוסרו בתחילת שנות ה-50 ואילו מן הישובים הדרוזיים הוסר הממשל הצבאי במחצית שנות ה-50 בסמוך להחלת חוק שירות ביטחון על בני העדה.