



JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



נשים (וגברים) במזרח ירושלים:

בין מסורת לשינוי

אמנון רמון



נשים (וגברים) במזרח ירושלים:

בין מסורת לשינוי

אמנון רמון

ירושלים, 2025

הוצאת הפרסום לאור התאפשרה הודות לתמיכה של שותפתנו:



מכון ירושלים למחקרי מדיניות | פרסום מספר 626

נשים (וגברים) במזרח ירושלים:

בין מסורת לשינוי

מחבר: אמנון רמון

עריכה לשונית: גיא רונן

עיצוב ועימוד: נועה עמבר-ברום

הפקה: תגל קומיי

צילום תמונת השער: אישה מוסלמית במתחם אל-אקצא/הר הבית (2022). צילום: אמנון רמון

לציטוט (APA):

רמון, א' (2025). נשים (וגברים) במזרח ירושלים: בין מסורת לשינוי.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

© 2025, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

רח' רד"ק 20, ירושלים

www.jerusalem-institute.org.il

info@jerusalem-institute.org.il

תוכן העניינים

5	תקציר
10	א. מבוא
14	ב. רקע היסטורי מעמד הנשים בירושלים הירדנית ו"איחוד העיר" ב-1967
17	ג. מזרח ירושלים תמונת מצב על פי מפקד האוכלוסין, ספטמבר 1967
	ד. מקומן של הנשים בהתנגדות לשלטון הישראלי וניצנים של השתלבות ושינוי בשנים האחרונות
21	
30	ה. הנשים בבתי הדין השרעיים והשינויים במעמדן האישי
45	ו. משמעות מעמד התושבות והזכויות הסוציאליות (ביטוח לאומי וביטוח בריאות)
57	ז. חינוך והשכלה גבוהה
70	ח. הקשר בין השכלה גבוהה לבין תעסוקת נשים בתוכניות החומש למזרח ירושלים
86	ט. הערכת תוכנית החומש 3790 בתחום התעסוקה (ובכלל זה בנושא תעסוקת נשים)
95	י. תוכנית החומש הבאה לפיתוח מזרח ירושלים (בעקבות החלטת ממשלה 880)
98	י"א. החסמים לתעסוקה והחסם המגדרי-תרבותי
109	י"ב. סיכום והמלצות ראשוניות
113	י"ג. ביבליוגרפיה
III	תקציר (Abstract)

האוכלוסייה הערבית-פלסטינית במזרח ירושלים עוברת בשנים האחרונות תמורות, אשר משקפות מעבר מחברה מסורתית-פטריארכלית לחברה החשופה לתפיסות מודרניות ופוסט מודרניות, תוך היחלשות מסוימת של מנגנונים חברתיים מסורתיים. תהליכים אלה הם מורכבים ורבי סתירות, ועוצמתם שונה ממקום למקום ובין חלקיה השונים של החברה. חשוב להדגיש שגם ההשפעות ה"מסורתיות" משתנות ומושפעות מהנסיבות החדשות ומרוח הזמן. מצד שני, ההשפעות ה"מודרניות", כגון רכישת השכלה גבוהה בקרב נשים ויציאה שלהן לעבודה מחוץ לבית, יוצרות לעיתים קרובות קשיים ואתגרים חדשים, המשפיעים על חיי הנשים (והגברים) ועל חלוקת התפקידים בתא המשפחתי.

עם הגורמים המרכזיים לתמורות ניתן למנות תהליכים פנימיים המתרחשים בחברה המזרח ירושלמית (והפלסטינית בכלל); חשיפה גוברת לתהליכים המתרחשים במערב העיר, בשוק העבודה ובחברה הישראלית; חשיפה רחבה לרשתות החברתיות ולהתפתחויות טכנולוגיות חדשות; וכן מידה מסוימת של ניתוק בין מזרח ירושלים ובין שטחי הגדה המערבית והרשות הפלסטינית בעקבות בניית גדר ההפרדה. כל אלה הופכים את החברה המזרח ירושלמית למקרה בוחן מיוחד, שמבחינות רבות נמצא בין החברה הערבית בישראל (בעיקר בצפון הארץ) ובין החברה הפלסטינית שבגדה המערבית.

מטרתו המרכזית של מחקר זה – בהמשך למחקרי הקודם: "מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית" – היא להתמקד במעמד הנשים במזרח ירושלים ובתמורות שחלו בו מ-1967 ועד ימינו. במסגרת זו, נעסוק במגוון תחומים, ובהם: מקומן של נשים בהנהגת החברה הפלסטינית המזרח ירושלמית לאורך השנים; המעמד המשתנה של הנשים בבתי הדין השרעיים, חינוך בנות במערכת החינוך; פניית בוגרות מערכת החינוך ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ישראליים ופלסטיניים; מקומן של הנשים בחיי הנישואים ובניהול משק הבית; והסוגייה של

תעסוקת נשים, המעסיקה מאוד את קובעי המדיניות ואת הדרג הביצועי הבכיר ברמה העירונית והממשלתית.

לכאורה, אין מדובר בסוגייה מרכזית בהיסטוריה ובהוויה הנוכחית של החברה הפלסטינית המזרח ירושלמית, אשר במשך שנים רבות אופיינה כחברה מסורתית-פטריארכלית שמקום הנשים בה שולי – או ליתר דיוק מושתק – ולכן כמעט שאינו נדון במחקר. ואולם, כמו בתחומים אחרים, גם בנושא זה מתרחשים בדור האחרון, וביתר שאת בשנים האחרונות, שינויים שהשפעתם והשלכותיהם עודן סמויות מן העין. שיעור הגירושים במזרח ירושלים נמצא במגמת עלייה חדה. שיעור הפריון הכולל של נשים ערביות במזרח ירושלים, בדומה למגמה המאפיינת את כלל החברה המוסלמית בישראל ובעולם הערבי, נמצא בירידה: מ-8.9 ילדים לאישה ב-1967 ל-2.74 ב-2023. נתון זה מצביע על כך שבשונה מבדורות הקודמים, תכנון ילודה ושימוש באמצעי מניעה הפכו מקובלים במשפחה הערבית במזרח ירושלים (במיוחד לאחר הולדת שניים-שלושה ילדים).

הירידה בשיעור הפריון מיוחסת במחקר לעיתים קרובות לעלייה ברמת השכלתן של נשים ולנסיבות הכלכליות והחברתיות המשתנות. ואכן, הנשים במזרח ירושלים משכילות יותר מהגברים, רמתם של חלק ניכר מבתי הספר לבנות גבוהה מזו של בתי הספר לבנים, ושני שלישים מבוגרי בתי הספר התיכוניים שבמרחב הפונים ללימודים במוסדות ישראליים להשכלה גבוהה הם נשים. חלק מהבוגרות של מוסדות אלה, ובראשם האוניברסיטה העברית, השתלבו בשוק העבודה הישראלי בתחומים שונים – בין היתר, בניהול תחומים מרכזיים של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי במזרח ירושלים (בעקבות החלטת ממשלה 3790 מ-2018) ברמה העירונית והממשלתית, כמו גם בפעילות של ארגוני חברה אזרחית ושל קרנות מקומיות וזרות הפועלות במזרח ירושלים.

ועם כל זאת, שיעור ההשתתפות של הנשים המזרח ירושלמיות בכוח העבודה (בגילאי העבודה העיקריים 25-64) עודו נמוך בהשוואה לנשים בחברה הערבית בישראל – 30% לעומת 48% בשנת 2024. בניגוד לציפיות של מתכנני תוכנית החומש, רמת ההשכלה הגבוהה של המזרח ירושלמיות לא הביאה לכניסה מסיבית

שלהן לשוק העבודה הישראלי ולתעסוקה איכותית. החסמים המקשים על מציאת עבודה – כמו מחסור במעונות יום ובמסגרות לגיל הרך, קשיי נגישות ותפקוד לקוי של התחבורה הציבורית, רמת עברית נמוכה המקשה על השתלבות במקומות עבודה במערב העיר, חששות ופחדים מעבודה בסביבה יהודית (במיוחד בעתות של מתח ביטחוני ומלחמה), אפליה וקיפוח, וכן מאפיינים תרבותיים-מסורתיים של חלקים ניכרים מהאוכלוסייה – כל אלה ניכרים עדיין במציאות החברתית והכלכלית במזרח העיר. במקרה המזרח ירושלמי, הקשר בין השכלה גבוהה לבין תעסוקת נשים התגלה אפוא כסוגייה מורכבת, שלא תמיד מתיישבת עם המודלים הכלכליים המקובלים.

מגמות מנוגדות אלו עומדות במוקד המחקר. כמו במחקרים אחרים העוסקים בהיבטים מגדריים, הדיון בנשים ובמקומן המשתנה בחברה המזרח ירושלמית ילמד אותנו רבות גם על הגברים, על מערכת היחסים המורכבת בין המינים ועל חלוקת התפקידים בתא המשפחתי ובכלל מוסדות החברה.

במאמר מ־2019 על הנשים בחברה הערבית בישראל מנתח אריק רודניצקי את השינוי ביחסי הכוח המגדריים בתוכה. לטענתו, עדויות אישיות ונתונים רשמיים מטעם בתי הדין השרעיים בישראל מלמדים על "מהפכה שקטה" המתחוללת מתחת לפני השטח. מסקנתו היא שהאישה הערבייה מאמצת כיום עמדה פרואקטיבית יותר מבעבר, לא מעט בהשפעת תהליכי המודרניזציה והעלייה ברמת ההשכלה בחברה הערבית. השאלה הגדולה שמעלה מחקר זה היא האם ייתכן שניצני תהליך כזה מתרחשים בשנים האחרונות אף בקרב חלקים בחברה המזרח ירושלמית? התשובה לשאלה מחייבת מחקר נוסף ומעמיק יותר, תוך התייחסות לקבוצות ולשכונות השונות המרכיבות חברה זו, ותוך השוואה לתהליכים שעברו הנשים בחברה הערבית בצפון הארץ.

בינתיים, נעלה מספר המלצות ראשוניות וכיווני מחשבה, בעיקר בתחומים של חינוך, השכלה גבוהה ועידוד תעסוקת נשים:

א. סיוע בדרכים שונות להקמת עסקים בבית או בקרבתו לנשים שאינן יכולות או מעוניינות לעבוד הרחק מן הבית. ניצני פעילות בכיוון נעשו בשכונת צור בהר וזכו להצלחה מסוימת.

ב. פתיחת מעונות יום, משפחתונים וגנים מפוקחים ואיכותיים לגילי 0-3 עם תשלומי הורים מסובסדים. זאת כדי להקל על יציאת נשים לעבודה ולהפוך את העבודה למשתלמת יותר. השקעה במסגרות אלו צריכה להביא לשינוי התפיסה המקובלת במזרח ירושלים, ולפיה מעונות היום נועדו לילדי משפחות במצוקה כלכלית וחברתית. יש לעודד גם פתיחת מסגרות לילדי בתי הספר בכיתות הנמוכות בימי ראשון, שבהם המוסדות מושבתים והנשים עובדות.

ג. עידוד נשים לצאת לשוק העבודה לאחר כניסת ילדיהן לגן חובה או לכיתה א' באמצעות פתיחת קורסים ייעודיים להכשרה מקצועית והשמה לנשים בגילאים מבוגרים יותר.

ד. עידוד צעירות מצטיינות, בוגרות בתי ספר תיכוניים במזרח ירושלים, לפנות ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות נדרשים בשוק העבודה, כמו הנדסה, מדעי המחשב, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה ומקצועות פרא-רפואיים הנחוצים על כך במזרח ירושלים. כל זאת לצד צמצום הסבסוד ללימודי חינוך והוראה – תחום שבו קיים עודף היצע של בוגרות שמערכת החינוך מתקשה לקלוט.

ה. המשך ואף תגבור סדנאות ותוכניות בבתי הספר (שהתקיימו במסגרת תוכנית החומש) בנושאי העצמת נערות ונשים, התמודדות עם התופעה של נישואים בגיל צעיר (בעיקר נישואי קטינות), הכנה לחיי נישואים, זוגיות מכבדת והורות צעירה. במקביל, יש לעודד בצורה זהירה נערים וגברים להצטרף לסדנאות ולהדרכות בנושאים אלה, תוך פיתוח התאמות של התכנים לאוכלוסייה זו.

ו. הקמת רשת של מעסיקות מובילות מתוך החברה המזרח ירושלמית לקידום ולליווי עסקים בבעלות נשים ומקומות עבודה שיעסיקו נשים. רעיון נוסף בכיוון זה הוא הקמת פלטפורמה דיגיטלית ייעודית לפרסום משרות, רישות עסקי (נטוורקינג) וחיפוש עבודה לנשים.

ז. פעולה זהירה של ארגונים חברתיים ועמותות מקומיות במטרה להוביל מאבקים ותהליכי שינוי בחברה המזרח ירושלמית בתחומים רגישים כמו

השכלת נשים, יציאת נשים לעבודה וחלוקת התפקידים בתוך המשפחה הגרעינית, תוך התמודדות עם התנגדות מצד גורמים שמרניים ואחרים.

ח. תמריצים למעסיקים: הגדלת הסיוע על פי תוכניות משרד הכלכלה (באמצעות מט"י – המרכז לטיפול יזמות) וגופים נוספים (כולל גורמי פילנתרופיה) להרחבת התעסוקה של נשים משכילות, בעיקר במקצועות הנדרשים במזרח ירושלים אשר בהם ההכנסה גבוהה יחסית. סיוע למעסיקים במערב העיר ובישראל בעיצוב מקומות העבודה כ"מרחבים בטוחים" לנשים המזרח ירושלמיות ופעילות הסברתית בקרב העובדים היהודים שתקל על שילובן בעבודה.

ט. יצירת מסגרות לליווי נשים עובדות ומעסיקים בחודשי העבודה הראשונים במקומות עבודה במערב העיר ובישראל כדי להתמודד עם פערי השפה והתרבות, סיוע בנגישות של העובדות המזרח ירושלמיות למקומות העבודה באמצעות ארגון הסעות בחודשים הראשונים של העבודה.

אולם מעבר לכל אלה, ההמלצה המרכזית של המחקר היא להעמיק בחקר ובחשיבה על תהליכים חברתיים אלה סביב הסוגיות של חינוך והשכלת נשים, תעסוקת נשים, חלוקת התפקידים בתא המשפחתי, קידום מעמד הנשים וההנהגה הנשית במזרח ירושלים, מתוך תפיסה שאולי דווקא הן יביאו את השינוי. הבנה מעמיקה יותר של היבטים אלה תאפשר לנו – כך אני מקווה – להתבונן על החברה המזרח ירושלמית במבט רענן ומורכב יותר, ולפתח תובנות שיתרמו לגיבוש מדיניות דיפרנציאלית ומשוכללת יותר כלפי חברה זו על גווניה השונים.

האוכלוסייה הערבית-פלסטינית במזרח ירושלים עוברת בשנים האחרונות תמורות רבות, אשר משקפות מעבר מחברה מסורתית-פטריארכלית לחברה החשופה לתפיסות מודרניות ופוסט מודרניות, תוך היחלשות מסוימת של מנגנונים חברתיים מסורתיים. תהליכים אלה הם מורכבים ורבי סתירות, ועוצמתם שונה ממקום למקום ובין חלקיה השונים של החברה. חשוב להדגיש שגם ההשפעות ה"מסורתיות" משתנות ומושפעות מהנסיבות החדשות ומרוח הזמן. מצד שני, ההשפעות ה"מודרניות", כגון רכישת השכלה גבוהה בקרב נשים ויציאה שלהן לעבודה מחוץ לבית, יוצרות לעיתים קרובות קשיים ואתגרים חדשים, המשפיעים על חיי הנשים (והגברים) ועל חלוקת התפקידים בתא המשפחתי.¹

עם הגורמים המרכזיים לתמורות ניתן למנות תהליכים פנימיים המתרחשים בחברה המזרח ירושלמית (והפלסטינית בכלל); חשיפה גוברת לתהליכים המתרחשים במערב העיר, בשוק העבודה ובחברה הישראלית; חשיפה רחבה לרשתות החברתיות ולהתפתחויות טכנולוגיות חדשות; וכן מידה מסוימת של ניתוק בין מזרח ירושלים ובין שטחי הגדה המערבית והרשות הפלסטינית בעקבות בניית גדר ההפרדה. כל אלה הופכים את החברה המזרח ירושלמית למקרה בוחן מיוחד,

1 ראו: ח'אולה אבו־בקק, "רווחה, מודרנה ומסורת: התמודדות של נשים פלסטיניות בישראל עם שינויים במסגרות חייהן", בתוך: עאדל מנאע (עורך), ספר החברה הערבית בישראל, ירושלים 2008, כרך 2, עמ' 359-384. אבו־בקק טוענת כי במקרה של נשים משכילות בחברה הערבית בישראל, "ככל שהשכלתה של האישה מתרחבת ומעמדה בעבודה מתחזק, כך גובר הדיסוננס בין הציפיות ובין המציאות בנוגע לשוויון המגדרי", וכי "היעדר פתרונות ברמת המקרו והמיקרו [כמו מעונות יום ומסגרות מתאימות לילדים לנשים עובדות] משפיע לרעה על תחושת הרווחה של הנשים", שם עמ' 378. על הבעיות הנוצרות בחברה הבדואית בנגב בשנים האחרונות בעקבות יציאת נשים ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה (ובעיקר החשש המתמיד מתגובות הגברים), ראו: גל גבאי, "הנשים הבדואיות הלכו קדימה, הגברים נשארו מאחור – והן משלמות את המחיר", הארץ 14.2.2025.

שמבחינות רבות נמצא בין החברה הערבית בישראל, ובעיקר בצפון הארץ, ובין החברה הפלסטינית שבגדה המערבית.²

מטרתו המרכזית של מחקר זה – בהמשך למחקרי הקודם: "מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית"³ – היא להתמקד במעמד הנשים במזרח ירושלים ובתמורות שחלו בו מ-1967 ועד ימינו. במסגרת זו, נעסוק במגוון תחומים, ובהם: מקומן של נשים בהנהגת החברה הפלסטינית המזרח ירושלמית לאורך השנים; מעמד הנשים בבתי הדין השרעיים, חינוך בנות במערכת החינוך; פניית בוגרות מערכת החינוך ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ישראלים ופלסטיניים; מקומן של הנשים בחיי הנישואים ובניהול משק הבית; והסוגיה של תעסוקת נשים, המעסיקה מאוד את קובעי המדיניות ואת הדרג הביצועי הבכיר ברמה העירונית והממשלתית.

לכאורה, אין מדובר בסוגיה מרכזית בהיסטוריה ובהווה הנוכחית של החברה הפלסטינית המזרח ירושלמית, אשר במשך שנים רבות אופיינה כחברה מסורתית-פטריארכלית שמקום הנשים בה שולי – או ליתר דיוק מושתק – ולכן כמעט שאינו נדון במחקר. ואולם, כמו בתחומים אחרים, גם בנושא זה מתרחשים בדור האחרון, וביתר שאת בשנים האחרונות, שינויים שהשפעתם והשלכותיהם עודן סמויות מן העין. שיעור הגירושים במזרח ירושלים נמצא במגמת עלייה חדה. מספר תיקי

2 החברה המזרח ירושלמית לא זכתה כמעט למחקר סוציולוגי-אנתרופולוגי מעמיק של חוקרים ישראלים. בין החוקרים היחידים שעסקו בנושא בלט יפרח זילברמן, שכתב על ההגירה החברונית לירושלים, המשפט המנהגי המשתנה בעקבות רוח הזמן וצורכי החברה וכן הקמת הפרבר איראם מצפון לעיר על ידי מהגרים חברונים. ראו: יפרח זילברמן, "המשפט המנהגי כמערכת חברתית במרחב ירושלים", המזרח החדש, ל"ג, תשנ"א (1991), עמ' 70-93; יפרח זילברמן, "ההגירה החברונית והתפתחות פרברים במרחב העירוני של ירושלים", המזרח החדש, ל"ד (1992), גיליון מיוחד: הערבים בירושלים, עמ' 63-43; יפרח זילברמן, "כבוד האדם בחברה הפלסטינית כביטוי של מבנה-על", בתוך: אלוף הראבן, חן ברם (עורכים), כבוד האדם או השפלתו: מתח כבוד האדם בישראל, תל אביב 2000, עמ' 93-109. ב-2023 הופיע גיליון מיוחד של כתב העת "פוליטיקה" למדע המדינה וליחסים בינלאומיים (בעריכת דן מיוזובניק וגלעד רוזן). בכתרת: "ירושלים שתיים – בין מזרח למערב, בין עבר לעתיד", גיליון מס' 33, אביב 2023, https://politika.huji.ac.il/sites/default/files/politika/files/politika_33_new.pdf, גיליון זה מסמן ניצנים ראשונים של מחקר אקדמי ישראלי על החברה המזרח ירושלמית.

3 אמנון רמון, מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2024, https://jerusalem.institute.org.il/publications/tradition_crisis_and_renewal

הגירוש וההפרדה בבית הדין השרעי (הישראלי) במזרח ירושלים צמח מ־160 בשנת 1990 ל־1,199 ב־2022 – עלייה של יותר מפי 7 על פני התקופה.⁴ שיעור הפריין הכולל של נשים ערביות במזרח ירושלים, בדומה למגמה המאפיינת את כלל החברה המוסלמית בישראל ובעולם הערבי,⁵ נמצא זה עשורים בירידה: מ־8.9 ילדים לאישה ב־1967 ל־3.6 ב־2012 ועד ל־2.74 ב־2023. נתון זה מצביע על כך שבשונה מבדורות הקודמים, תכנון ילודה ושימוש באמצעי מניעה הפכו מקובלים במשפחה הערבית במזרח ירושלים (במיוחד לאחר הולדת שניים־שלושה ילדים).⁶

הירידה בשיעור הפריין מיוחסת במחקר לעיתים קרובות לעלייה ברמת השכלתן של נשים ולנסיבות הכלכליות והחברתיות המשתנות.⁷ ואכן, הנשים במזרח ירושלים משכילות יותר מהגברים, רמתם של חלק ניכר מבתי הספר לבנות גבוהה מזו של בתי הספר לבנים, ושני שלישים מבוגרי בתי הספר התיכוניים שבמרחב הפונים ללימודים במוסדות ישראליים להשכלה גבוהה הם נשים. חלק מהבוגרות של מוסדות אלה, ובראשם האוניברסיטה העברית, השתלבו בשוק העבודה הישראלי בתחומים שונים – בין היתר, בניהול תחומים מרכזיים של תוכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי במזרח ירושלים (בעקבות החלטת ממשלה 3790 מ־2018) ברמה העירונית והממשלתית, כמו גם בפעילות של ארגוני חברה אזרחית ושל קרנות מקומיות וזרות הפועלות במזרח ירושלים.

ועם כל זאת, שיעור ההשתתפות של הנשים המזרח ירושלמיות בכוח העבודה (בגילאי העבודה העיקריים 25-64) עודו נמוך בהשוואה לנשים בחברה הערבית בישראל – 30% לעומת 48% בשנת 2024. בניגוד לציפיות של מתכנני תוכנית החומש, רמת ההשכלה הגבוהה של המזרח ירושלמיות לא הביאה לכניסה מסיבית

4 רמון, שם, עמ' 115.

5 ראו: עאס אטרש, "שיעור פריין של נשים מוסלמיות בישראל: דפוסים וגורמי שינוי", בתוך: ראסם ח'מאסי (עורך), ספר החברה הערבית (4), ירושלים 2011, עמ' 47-59.

6 רמון, שם, עמ' 104.

7 יעקב פייטלסון, "התהליכים הדמוגרפיים בארץ ישראל, 1948-2022", עדכן אסטרטגי 27 (2), יוני 2024, עמ' 42-43, https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/Adkan27.2Heb_3.pdf. בעמ' 43 מצוטט דוח של קרן האוכלוסין של האו"ם (UNFPA) מ־1999, ולפיו "ככל שהאישה משכילה יותר, פוחת מספר הילדים שיוולדו לה".

שלהן לשוק העבודה הישראלי ולתעסוקה איכותית. החסמים המקשים על מציאת עבודה – כמו מחסור במעונות יום ובמסגרות לגיל הרך, קשיי נגישות ותפקוד לקוי של התחבורה הציבורית, רמת עברית נמוכה המקשה על השתלבות במקומות עבודה במערב העיר, חששות ופחדים מעבודה בסביבה יהודית (במיוחד בעתות של מתח ביטחוני ומלחמה), אפליה וקיפוח, וכן מאפיינים תרבותיים-מסורתיים של חלקים ניכרים מהאוכלוסייה – כל אלה ניכרים עדיין במציאות החברתית והכלכלית במזרח העיר. במקרה המזרח ירושלמי, הקשר בין השכלה גבוהה לבין תעסוקת נשים התגלה אפוא כסוגייה מורכבת, שלא תמיד מתיישבת עם המודלים הכלכליים המקובלים.

מגמות מנוגדות אלו יעמדו במוקד המחקר. כמו במחקרים אחרים העוסקים בהיבטים מגדריים, הדיון בנשים ובמקומן המשתנה בחברה המזרח ירושלמית ילמד אותנו רבות גם על הגברים, על מערכת היחסים המורכבת בין המינים ועל חלוקת התפקידים בתא המשפחתי ובכלל מוסדות החברה. הבנה מעמיקה יותר של היבטים אלה תאפשר לנו – כך אני מקווה – להתבונן על החברה המזרח ירושלמית במבט רענן ומורכב יותר, ולפתח תובנות שיתרמו לגיבוש מדיניות דיפרנציאלית ומשוכללת יותר כלפי חברה זו על גווניה השונים, תוך התייחסות מיוחדת להיבט המגדרי ולחלוקת התפקידים בין המינים.

ב. רקע היסטורי – מעמד הנשים בירושלים הירדנית ו"איחוד העיר" ב־1967

בכל הנוגע למעמד הנשים, עד 1967 התאפיינה החברה המזרח ירושלמית בתפיסות מסורתיות למדי. נשים לא השתתפו בתקופה הירדנית בבחירות העירוניות. זכות הבחירה הייתה מוגבלת לגברים מעל גיל 21 שגרו או עבדו בתחומי העיר במשך 12 החודשים שקדמו ליום הבחירות, וששילמו מס מקרקעין או כל מס עירוני של דינר אחד לפחות. זכות ההצבעה הייתה, אם כן, נחלת מיעוט מקרב האוכלוסייה, ובעלי הנכסים וראשי החמולות שלטו על רוב הזכאים, דרך יכולתם לשלם עבור דייריהם את המיסים שהיוו תנאי להשתתף בבחירות. בבחירות העירוניות של 1963, האחרונות שהתקיימו בירושלים הירדנית, היו כ־11 אלף בעלי זכות בחירה – 18.3% מתוך 60 אלף התושבים שהתגוררו אז בעיר. כל 11 חברי המועצה היו גברים.⁸

אשר לכוח העבודה במזרח העיר, ערב מלחמת 1967 לקחו בו חלק כ־22% בלבד מהאוכלוסייה. השיעור הנמוך נבע, בין היתר, מכך שהנשים לא עבדו כמעט מחוץ למשק ביתן. רק 9% מנשות מזרח ירושלים השתתפו בכוח העבודה. באותו זמן, כוח העבודה בירושלים המערבית (היהודית) מנה 72 אלף איש – כ־37% מהאוכלוסייה – וכשליש מהנשים היהודיות השתתפו בו.⁹

העיתונאי עוזי בנימין תיאר ב־1973 בקווים ציוריים וסטראוטיפיים את המפגש בסוף יוני 1967 בין תושבי מערב העיר היהודים ובין תושבי מזרח העיר הערבים. את האחרונים הגדיר כ"אוכלוסייה ערבית מסורתית" (לעומת החברה הישראלית המודרנית) שנחלקה בין 83% מוסלמים ו־17% נוצרים:

"השערים שנפתחו ב־29 ביוני 1967 בין שני חלקי ירושלים הפגישו את תושבי

8 מירון בנבנשתי, מול החומה הסגורה, ירושלים 1973, עמ' 112.

9 בנבנשתי, שם, עמ' 105-106.

מזרח ירושלים עם חברה ישראלית מודרנית, משועבדת לאורח החיים המערבי, טכנוקרטית ודינמית. דיירי מערב העיר התוודעו לאוכלוסייה ערבית כנועה, שדופק חייה נינוח, עגונה בתרבותה ובערכיה במסורת עתיקת יומין. הסרת הבריחים שחצצו בין שני פלגיה של ירושלים יצרה עימות בין שתי חברות שונות לחלוטין זו מזו שיחסי הכוחות ביניהן בלתי שווים. מכאן מדינה נמרצת, גאה בניצחונה, מצוידת בקדמה טכנולוגית בסיסית. מן העבר השני, חצי עיר מובסת, תלויה בחסדי השלטון החדש, קרועה ממרכזה הקודם ומנותקת מסביבתה הטבעית. טיבו של החיכוך בין שתי האוכלוסיות גורלי היה לעתידה של העיר".¹⁰

במישור החברתי תיאר בניזמן את ימי המפגש הראשונים שהפכו את "ירושלים לעיר צבעונית מרתקת בססגוניותה":

"פלחים גסי מראה פסעו לצידם של כוהני דת עדיני-חזות, יהודים עטופים בקפוטות מיהרו לתפילה כשהם חולפים על פני רוכלים ערבים קולניים, עקרות בית ישראליות התמקחו בערבית עילגת עם סוחרים שחורי שפם, חיילים ונערותיהם טיילו חבוקים ליד היכלי תפילה בעיר העתיקה. נשים ערביות רעולות פנים בחנו חלונות ראוה בחנויות חדישות במערב העיר, נזירות הדוקות לבוש צעדו מול צעירים ישראליים פרומי צווארון, גברים ערבים בלבוש קפדני התבוננו בצעירות ישראליות חשופות. הקלידוסקופ האנושי נע מסוחר מההשתאות שיצר המפגש הראשון".¹¹

כמה חודשים לאחר מכן כבר "נעו מדי בוקר טורי פועלים ערבים מערבה אל מקורות התעסוקה היהודים". ו"בשעות הערב היו עושים את דרכם, יגעים, לבתיהם במזרח העיר".¹² כאמור, תנועה כזאת לא נרשמה בקרב הנשים, שרובן נשארו לעבוד במסגרת משק ביתן.

בדרך אחרת, בסוף יולי 1967, תיאר ראש העיר טדי קולק את החברה המזרח ירושלמית ואת הנהגתה בהשוואה לחברה הערבית בישראל (בתחומי הקו הירוק):

10 עוזי בניזמן, ירושלים: עיר ללא חומה, ירושלים ותל-אביב 1973, עמ' 175.

11 בניזמן, שם.

12 בניזמן, שם.

"עיר זו מלאת התלהבות ומלאת אהבה עומדת עכשיו לפני הבעיה הגדולה של מפגש עם 70,000 ערבים, ותדעו שאלה לא אותם ערבים שאנו הכרנו אותם ב-1948. [אז] כל המנהיגות הערבית עזבה את הארץ, כל האינטליגנציה הערבית, וכל העשירים; אבל בירושלים קיימת אינטליגנציה ערבית שלא יורדת מאף עיר בארצות ערב, חברי פרלמנט, חברי הסנאט [הירדני], אנשים שהיו שגרירים, הכמורה המלומדת ביותר (אולי מלבד זו שבקהיר) [הכוונה להנהגה הדתית המוסלמית], עיתונאים שיש להם עוד עבר ארץ-ישראלי ועוד ועוד. מנהיגות גאה, ולכן לדבר זה הרבה סכנות, אבל גם הרבה אפשרויות, ואני לא בטוח שאנו מוכנים היום למפגש הזה".¹³

קולק התייחס בדבריו לאלטיטה ולמנהיגות של החברה המזרח ירושלמית. הוא לא התייחס כלל לנשים הערביות שמצאו עצמן תחת שלטון ישראלי.



עוברי אורח ברחוב סולטאן
סולימאן במזרח ירושלים, 1974
(צילום: משה מילנר, לע"מ)

13 הדברים נאמרו בדיון פומבי בתל אביב ב-27.7.1967 ומובאים בחוברת שפרסמה "הבמה ליהדות ורוח".
ראו: נעלה את ירושלים על ראש שמחתנו: דברים בדיון פומבי, הבמה ליהדות ורוח, תל אביב 1968, עמ' 33.

ג. מזרח ירושלים – תמונת מצב על פי מפקד האוכלוסין, ספטמבר 1967

המפקד המקיף בירושלים המזרחית, שנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) עבור עיריית ירושלים בספטמבר 1967, הקיף 65,857 נפשות¹⁴ – רבע מאוכלוסיית העיר המאוחדת שמנתה אז 265 אלף נפש (ושיעור היהודים בה היה 74%).¹⁵ בתחום העירייה הירדנית לשעבר, ששטחה היה כשישה קמ"ר, התפקדו 44,369 תושבים (67%), ובשטחים הנוספים שהיו במעמד מוניציפלי עצמאי מחוץ לירושלים הירדנית עוד 21,488 (33%). מכלל האוכלוסייה שהתפקדה היו 54,081 מוסלמים (83%) ו-10,795 נוצרים (17%). ניתוח הנתונים גילה כי מספר הילדים לאישה במזרח ירושלים היה גבוה: 8.9 בממוצע לנשים לא רווקות בנות 45-49. בקרב הנשים המוסלמיות היה הממוצע גבוה אף יותר – 9.7, לעומת 6.0 אצל הנשים הנוצריות. האוכלוסייה המזרח ירושלמית התאפיינה בגיל חציוני נמוך (17.8), וגם בעניין זה ניכר הבדל בין האוכלוסייה המוסלמית (16) לזו הנוצרית המבוגרת יותר (26.8).¹⁶

בין כלל הגברים (בגיל 15 ומעלה) במזרח ירושלים נמצאו 39% רווקים, 59% נשואים ו-2% אלמנים. מספר הגברים הגרושים שהתפקדו היה קטן ביותר (53), ולכן הקטגוריה "גרושים" אינה מופיעה כלל בסיכום המפקד. בין כלל הנשים (בגיל 15 ומעלה) במזרח ירושלים נמצאו 25% רווקות, 60% נשואות, 14% אלמנות ורק 1% גרושות (145). שיעור גבוה של רווקים ורווקות נמצא בקרב הנוצרים, יחסית למוסלמים. הדבר נבע בחלקו מהימצאותם של נזירות, נזירים ואנשי כמורה, כמו

14 אמנון רמון, מסורתיות, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, עמ' 33-41.

15 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות: המפקד במזרח ירושלים, 15 באוקטובר 1967, א"מ (ארכיון המדינה) גל 17035/1; תשובת סגן שר הפנים, י"ש בן-מאיר לשאילתה של חבר הכנסת א' טיאר, 24 בינואר 1968, דברי הכנסת, כרך 51, עמ' 812.

16 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים, מפקד האוכלוסין והדיוור תשכ"ז – מזרח ירושלים, ירושלים 1968, עמ' י"ג-כ'.

גם מגיל נישואים מאוחר יותר. מיעוט קטן של גברים ונשים לא התחתנו כלל. שיעור הרווקים הגברים בני 45-54 היה 6% (ובחלוקה: 6% בקרב המוסלמים, 9% אצל הנוצרים). בקרב הנשים בנות אותה קבוצת גיל עמד שיעור הרווקות על 7% (5% אצל המוסלמיות ו-11% אצל הנוצריות). התושבים הנוצרים משני המגדרים נישאו מאוחר יותר מהמוסלמים, וכך גם הפליטים (שביניהם היו מצויים יותר נוצרים).¹⁷ המפקד גילה עודף קל של גברים – 1,027 לכל אלף נשים בגילי 15-44 – שהוסבר בהגירה גדולה יותר של גברים אל העיר לפני מלחמת ששת הימים ואחריה, כנראה לצורכי עבודה.¹⁸

רמת ההשכלה במזרח ירושלים הייתה גבוהה במידה ניכרת בהשוואה לכלל אוכלוסיית הגדה המערבית, שהייתה ברובה כפרית. היא הייתה גבוהה אף מזו של החברה הלא-יהודית בישראל, שגם היא הייתה אז ברובה הגדול כפרית, ודמתה לזו שבערים הראשיות בגדה המערבית ובקרב האוכלוסייה הלא-יהודית העירונית בישראל. מכלל בני ה-15 ומטה במזרח ירושלים למדו 67% בבית ספר, תוך פער מגדרי: 79% מהבנים ורק 55% מהבנות. רוב התלמידים (בנים ובנות) לא המשיכו ללימודים בבתי ספר תיכוניים והסתפקו בשבע עד תשע שנות לימוד. 9% בלבד למדו בכיתות י"א-י"ב – 2,013 בנים ו-1,185 בנות, על פי המפקד. רק 5% פנו להשכלה גבוהה על תיכונית – 1,191 בנים ו-536 בנות.¹⁹

תחת הממשל הירדני, חוק חינוך חובה חל רק בתשע שנות הלימוד הראשונות (א'-ט'). מערכת החינוך הממשלתית כללה בתי ספר יסודיים, בתי ספר מכינים (המקבילים לחטיבות ביניים במערכת הישראלית) ושלושה בתי ספר תיכוניים, שנועדו לבוגרי בתי הספר המכינים אשר צלחו את הבחינות המסגרות (בדומה למבחן הסקר שהיה נהוג בישראל עד 1972). שני בתי ספר תיכוניים נועדו לבנים, ואחד (תיכון אל-מאמוניה) לבנות. מערכת החינוך הפרטית כללה מספר בתי ספר נוצריים נוספים לבנות (הבולטים שבהם היו בית הספר של האחיות רוזרי בבית חנינא ובית הספר שמידט, שעבר ממערב העיר לאכסניית סנט פאולוס הגרמנית,

17 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים, שם, עמ' י"ז.

18 שם, עמ' ט"ז-י"ז.

19 שם, עמ' י"ח, לוח 14, עמ' 27.

סמוך לשער שכם). אלה שירתו בעיקר את האוכלוסייה הנוצרית ואת בנות האליטה המוסלמית. מערכת החינוך הממשלתית לא כללה גני ילדים ומסגרות לחינוך מיוחד. תלמידה היו פטורים מתשלום שכר לימוד, ואף מתשלום עבור ספרי הלימוד, בכל שנות לימודיהם. לעומת זאת, בבתי הספר הפרטיים, ובמיוחד באלו הנוצריים, שילמו ההורים שכר לימוד גבוה למדי.²⁰

בתחום ההשכלה הגבוהה, כמעט שלא היו במזרח ירושלים מסגרות לימוד עבור בוגרי ובוגרות בתי הספר התיכוניים. השלטון הירדני מיעט לפעול בתחום זה. אוניברסיטה ירדנית ראשונה נוסדה בעמאן רק בספטמבר 1962, ובהדרגה החלו לפנות אליה סטודנטים ממזרח ירושלים ומהגדה המערבית. עד פתיחתה נסעו סטודנטים מזרח ירושלמים ללמוד באוניברסיטאות בקהיר, בביירות, בדמשק ואף בלוב. עיראק ומצרים סייעו בתוכניות שונות לסטודנטים ירדנים, וכך גם לפלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה, ללמוד באוניברסיטאות שבתחומן. רוב הסטודנטים היו גברים, ורק נשים מעטות פנו להשכלה גבוהה. בירושלים הירדנית פעל רק סמינר אחד להכשרת מורים בבית חנינא.²¹ דפוס זה, של פניית בוגרות ובוגרים מצטיינים מבתי הספר התיכוניים ללימודים באוניברסיטאות במדינות ערב השכנות, נמשך גם לאחר מלחמת 1967.²²

בתחום התעסוקה התייחס המפקד רק לגברים. מתוך 17,100 גברים בגיל העבודה (15 ומעלה) דיווחו 11,500 (67%) כי עבדו לפני המלחמה. בספטמבר 1967 – שלושה חודשים לאחריה – דיווחו 8,500 איש שהם עובדים בפועל, ולכאלף נוספים היה מקום עבודה שממנו נעדרו זמנית. כך שמספר המועסקים היה כ-9,500 איש – 56% מכלל הגברים בגיל העבודה.²³ מספר המועסקים עלה אפוא במהירות – כנראה בעקבות ההשפעה הכלכלית של איחוד העיר – והגיע כמעט

20 אמנון רמון, אימאן אנסארי, כלים שלובים: החינוך ה"פרטי" והחינוך הציבורי במזרח ירושלים, ירושלים 2023, עמ' 18.

21 מוסטפא עבאסי, מערכת החינוך במזרח ירושלים בתקופת השלטון הירדני, 1948-1967, בתוך: יהושע בן אריה ואחרים (עורכים), חקר ירושלים לתקופותיה: חומר ורוח, ירושלים 2015, עמ' 359-360.

22 רמון, אנסארי, כלים שלובים, עמ' 20.

23 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים, עמ' כ"א.

למספר המועסקים ערב המלחמה. המפקד לא כלל נתונים על מספר הנשים שעבדו במזרח ירושלים, ככל הנראה עקב מספרן הנמוך.



כיתה בבית ספר לבנים במזרח ירושלים, 1967
 (צילום: ארכיון המדינה)

ד. מקומן של הנשים בהתנגדות לשלטון הישראלי וניצנים של השתלבות ושינוי בשנים האחרונות

הביטוי הראשון לנוכחות נשית בזירה הפוליטית הציבורית במזרח ירושלים לאחר המלחמה היה דווקא במסגרת המרי האזרחי, שהובילה ההנהגה הדתית והפוליטית במזרח העיר נגד השלטון הישראלי וצעדי הסיפוח תוך ניסיון לגייס את הקהילה הבין-לאומית.²⁴ הגוף העיקרי מאחורי המחאה הנשית היה "התאחדות הנשים הערביות", שהוקמה ב-1921 תחת שלטון המנדט הבריטי וחידשה את פעילותה ב-1965 תחת שלטון ירדן. ההתאחדות עסקה בפעילות סוציאלית, חינוכית ותרבותית, עם נטייה פוליטית פלסטינית אנטי-האשמית שכללה גם הפגנות נגד שלטון המלך חוסיין.²⁵ בראש הארגון עמדו פעילות בנות המשפחות הירושלמיות המיוחסות, כמו זליכה שהאבי ונוזהה נוסייבה.

24 על המרי האזרחי במזרח ירושלים לאחר המלחמה ותגובת הממשל הישראלי ראו: הלל כהן, כיכר השוק ריקה, ירושלים 2007, עמ' 30-32; דוד רונן, שנת שב"כ: היערכות ביהודה ושומרון, שנה ראשונה, תל-אביב 1989, עמ' 32-38; עמרי שפר רביב, בעלי הבית: ממשלת ישראל והפלסטינים 1967-1969, שדה בוקר 2025, עמ' 88-112.

25 בנימין, ירושלים, עמ' 79; בנבנשת, מול החומה הסגורה, עמ' 264. ראשיתו של הארגון כבר בתקופת המנדט, בייסוד התאחדות הנשים הערביות בפלסטין בסוף שנות ה-20. מראשית הדרך התגלעו בארגון מתחים בין תפיסות שוויוניות מערביות לגבי מעמד האישה ובין השפעות המסורת ודת האסלאם. מתחים אלה מלווים את ארגוני הנשים הפועלים בחברה הערבית בישראל עד ימינו. ראו: אברהם סלע, "חברה ומוסדות בקרב ערביי פלסטין בתקופת המנדט, בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), עיונים בתקומת ישראל: כלכלה וחברה בתקופת המנדט, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב 2003, עמ' 336-337; חאולה אבו-בקר, "התנועה הנשית-פמיניסטית בתוך ישראל", בתוך: אריג' סבאע-ח'ורי, נדים רוחנא (עורכים), הפלסטינים בישראל: עיונים בהיסטוריה, בפוליטיקה ובחברה, חיפה 2015, כרך שני, עמ' 210, 214-218. לסקירה של מאבק האישה המזרחי ירושלמית מסוף המאה ה-19 ועד 2017 נגד המפעל הציוני מנקודת מבט פלסטינית-נשית-לאומית, ראו מאמרה של ד"ר נאילה אל-ווערי, "תפקיד האשה המקדסית [ירושלמית] במאבק - מהתקוממות אל-בוראק [הכותל] ועד התקוממות שער האריות", 7.3.2018, מתורגם לעברית בעמוד הפייסבוק 0202, מבט מירושלים המזרחית, https://www.facebook.com/0202updates/posts/1808179752810209/?_rd

באביב 1968 הפכה התאחדות הנשים, יחד עם "התאחדות התלמידים הפלסטינים בגדה המערבית", לאחד הגופים המרכזיים שמחו נגד השלטון הישראלי. היא פעלה אז בתיאום עם הוועדה להכוונה לאומית בראשות עו"ד כמאל דג'אני – הגוף המרכזי שארגן את המרי האזרחי נגד השלטון הישראלי בשנים הראשונות שלאחר המלחמה. פעילות הנשים הגיעה לשיא ערב מצעד צה"ל ביום העצמאות 1968. ב־18 באפריל חתמו 152 נשים על מכתב לראש הממשלה לוי אשכול באמצעות המושל הצבאי, ובו מחו על קיום המצעד הצבאי "המגלה תמונה מכוערת מאוד של התגרות ופוגע ברגשותיהם של אלפי התושבים הערבים והנוצרים החיים בירושלים הערבית".²⁶ ב־25 בחודש יצאו כ־300 נשים ערביות להפגין ברחובות העיר המזרחית. הן נשאו כרזות כגון "תחי ירושלים הערבית" ו"נשות ירושלים מתנגדות למצעד הצבאי". ההפגנה נועדה להביך את כוחות הביטחון הישראליים, מתוך הנחה שיהססו לפעול באלימות כלפי הנשים המפגינות. אולם המשטרה, לאחר מספר אזהרות, השתמשה בכוח לפיזור ההפגנה. 11 נשים ושני גברים נעצרו והועלו לניידות המשטרה. תמונות השוטרים שהתעמתו עם הנשים המפגינות הופצו בתקשורת העולמית תחת הכותרת: "השוטרים הישראליים מכים נשים". מפקד מחוז דרום של המשטרה, ניצב שאול רוזוליו, סיפר לחברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ב־7 בנובמבר 1968 כי בעקבות מידע שנתקבל על כוונתם של ארגוני נשים בעיר לארגן הפגנה נוספת נשלחו כוחות גדולים של המשטרה מלווים בשריונית למקום המיועד של ההפגנה וכאשר הגיעו הנשים חיכו להן השוטרים הישראליים ופיזרו את ההפגנה שרק החלה.²⁷

מכאן ואילך יזמה ההתאחדות בראשות זליכה שהאבי שביתות והפגנות נגד השלטון הישראלי, עד למעצרה של שהאבי בתחילת ספטמבר 1968 וגירושה לירדן. בהמשך, לאחר גלות של חודשיים, היא קיבלה רשות משר הביטחון משה דיין לחזור לירושלים, אחרי שהתחייבה להימנע מהפרת החוק והסדר הציבורי.²⁸

26 בבנשתי, שם, עמ' 264.

27 שפר רביב, בעלי הבית, עמ' 172.

28 חזי כרמל, "ארבעת המגורשים לירדן – ראשי המסיתים", מעריב 8.9.1968, עמ' 3; סופר דבר בירושלים, "זליכה שהאבי הורשתה לחזור מירדן לירושלים", דבר 14.11.1968, עמ' 2.

פעילות המחאה של הנשים ותלמידות בתי הספר במזרח ירושלים נמשכה עוד מספר חודשים במסגרת המרי האזרחי נגד השלטון הישראלי. אולם התגובה הנוקשה וההחלטית של כוחות הביטחון הישראליים למחאה הביאה לדעיכתה בסוף 1968. שר המשטרה, אליהו ששון, ציין בדיון בוועדת החוץ והביטחון כי עונש הגירוש של שהאבי השיג את מטרתו ושיתק את התארגנות הנשים בעיר. לדבריו מאז "יושבות הנשים בשקט".²⁹

המנהיגות המזרח ירושלמית הוותיקה, אשר נשענה על המשפחות הוותיקות והמיוחסות (ובתוכה גם ההנהגה הנשית), כשלה במאבק, במעבר מ"פוליטיקה של אליטות לפוליטיקה מבוזרת בעלת מוקדי כוח משניים רבים" – על פי ניסוחו של הלל כהן.³⁰ מדיניות המקל והגזר שהנהיגו משה דיין, וראשי המשטרה והשב"כ במזרח ירושלים נשאה פרי, אך היא יצרה ואקום מנהיגותי במזרח העיר.³¹

דמות נשית אחרת, שנקשרה להתנגדות אלימה לשלטון הישראלי, הייתה פאטמה ברנאווי. היא הייתה בת השכבות הנמוכות בחברה הפלסטינית, ונמנתה עם הקהילה המוסלמית השחורה (שמקורה בצ'אד) המתגוררת ברובע המוסלמי בעיר העתיקה. ברנאווי הייתה חברה בחולייה שהניחה מטען חבלה בתוך תיק בקולנוע ציון ב־8 באוקטובר 1967, באחד הפיגועים הראשונים של ארגון פת"ח בירושלים לאחר המלחמה. תיק המטען התגלה על ידי אחד הצופים והוצא אל מחוץ לקולנוע, לשטח ריק באזור מגרש הרוסים, שם התפוצץ בקול נפץ אדיר. אילו התפוצץ בתוך האולם, היה נגרם אסון כבד. ברנאווי אותרה ברובע המוסלמי, ובעקבותיה נעצר מנהיג החולייה, עומר עודה חליל אסעד (פליט ממגדל יאבא שהסתתן מלבנון ונודע בכינוי "ד"ר נור"). אחריו נתפסו 68 פעילים שעסקו בתכנון ובביצוע מעשי חבלה.³²

29 פרטוקול הדיון בוועדת החוץ והביטחון 7.11.1968, עמ' 7; שפר רביב, שם, עמ' 173.

30 הלל כהן, כיכר השוק ריקה, עמ' 35; בנבנשתי, מול החומה הסגורה, עמ' 266-268; אורי שטנדל, "תמורות באוכלוסייה הערבית", בתוך: יהושע פראוור, אורה אחימאיר (עורכים), עשרים שנה בירושלים, 1967-1987, ירושלים 1988, עמ' 102.

31 שפר רביב, שם, עמ' 173, 175.

32 בנזימן, ירושלים, עמ' 89; בנבנשתי, מול החומה הסגורה, עמ' 268-269. בשער השבועון "העולם הזה" הופיעה תמונה גדולה של ברנאווי חורצת לשון לקהל בעת המשפט שלה. לצד התמונה הופיע הכותרת: "פטמה, נערת הפצצה של קולנוע ציון: פרוצה או אידאליסטית? מי היא הטרווריסטית הכושית?", העולם

ברנאווי ריצתה כעשר שנות מאסר ולאחר מכן שוחררה וגורשה לירדן. בעקבות הסכמי אוסלו בשנות ה־90, היא הגיעה לרצועת עזה ומונתה למפקדת משטרת הנשים הפלסטינית ברצועה. ב־2005 הוענק לה עיטור הכבוד הצבאי מטעם הרשות הפלסטינית. בנובמבר 2022 מתה כגיבורה פלסטינית וזכתה למסע הלוויה בהובלת בכירי תנועת פת"ח בעזה. יו"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן) התקשר לנחם את משפחתה.



פאטמה ברנאווי בשער השבועון "העולם הזה", גיליון 1585,
<https://olam.eu-central-1.linodeobjects.com/pages/1585/f-1.png>, 17.1.1968

בשנת 1969 אירעו שני מעשי חבלה חמורים בהם היו מעורבות נשים מהגדה המערבית וממזרח ירושלים. הראשון אירע ב־21 בפברואר בסניף שופרסל ברחוב אגרון בירושלים. מניחות המטען היו רסמייה יוסף עודה, תושבת העיריה אל־בירה וילידת הכפר ליפתא, ועאישה אחמד עודה מירושלים. בפיצוץ נרצחו שני אזרחים ישראלים. פגיעה נוסף התרחש ב־6 במרס 1969 בקפיטריה של הספרייה הלאומית בגבעת רם, ובו נפצעו באורח קל 28 סטודנטים. מניחת המטען הייתה מרים שחשיר, תושבת שכם שהצטרפה לשורות החזית העממית לשחרור פלסטין.³³ מחבלות נוספות שהפכו לגיבורות לאומיות פלסטיניות היו לילא ח'אלד, ילידת חיפה שגדלה בלבנון והצטרפה לחזית העממית, אשר הייתה מעורבת בחטיפת מטוסים בשנים 1969-1970; ודלאל אל־מוגרב, ילידת לבנון וחברת פת"ח, שהובילה את הפגיעה הרצחני של חטיפת האוטובוס בכביש החוף ב־1978.³⁴

הצלחת גורמי הביטחון בסיכול, בחשיפה ובמעצרים של רשתות המחבלים עד סוף 1969 הביאה לירידה במספר הפיגועים ולהתמעטות התופעה של השתתפות נשים בפיגועים בשנות ה־70. חיסול בסיסי המחבלים בירדן בספטמבר 1970 הביא לרגיעה בירושלים, ומספר הפיגועים בה התמעט מאוד בשנים שלאחר מכן.³⁵

הפעילות הנשית נגד השלטון הישראלי, הן במישור ההתנגדות האזרחית והן בתחום הטרור האלים, התרכזה בשנתיים הראשונות שלאחר מלחמת ששת הימים. היא אופיינית לשלב המהפכני של התנועה הלאומית הפלסטינית – בדומה לתנועות אחרות, שבהן תפסו הנשים מקום מרכזי בשלבים הראשונים של המאבק וניסו לשנות סדרי עולם, ובהמשך נסוגו לאחור והותירו את הזירה הפוליטית לגברים. מיכאל מילשטיין מצטט בהקשר זה את המשוררת הפלסטינית פדוא טוקאן משכם, שביטאה את השינוי שחל במעמד הנשים בתקופות מהפכניות בזירה הפלסטינית הפנימית במילים: "עם קריסת התקרה הפלסטינית, נפלה

33 בנוימן, שם, עמ' 92-94.

34 מיכאל מילשטיין, "Not Your Habibti": מהפכת הצעירות הפלסטיניות, צומת המזרח התיכון, כרך 11, גיליון 8 (9.8.2021), עמ' 1-2, <https://dayan.org/he/content/5801>

35 בבנשתי, מול החומה הסגורה, עמ' 270.

בשכם גם הרעלה מעל פניה של האישה".³⁶ חאולה אבו בקר טענה כי "הגברים עודדו את הנשים לפעול בזירה הציבורית כאשר פעילות זו שירתה את סדר היום הלאומי והגבילו את פעילותן כאשר חל שינוי באקלים הפוליטי", ו"בתקופות אלה חזרו הנשים להתמקד בפעילות חברתית [...] בתחומי החינוך והרווחה – תחומים נשיים מסורתיים".³⁷

בתקופת האינתיפאדה הראשונה (1987-1991) לא בלטו נשים בהנהגת ההתקוממות במזרח ירושלים, שעוצמתה הייתה פחותה בהשוואה לגדה המערבית ולרצועת עזה.³⁸

בשנות ה-90 בלטה בקרב ההנהגה הפלסטינית דמותה יוצאת הדופן של ד"ר חנאן עשראוי – מרצה לספרות באוניברסיטת ביר זית, בת למשפחה נוצרית, ילידת שכם ותושבת רמאללה, שנישאה לאמיל עשראוי, צלם ויוצר סרטים פלסטיניים ירושלמי. עשראוי הפכה לדוברת הרשמית של המשלחת הירדנית-פלסטינית בוועידת מדריד (1991) וחברת המשלחת למשא ומתן עם ישראל שהתקיים לאחר הוועידה בווינגטון (לצידו של פייסל חוסייני).³⁹ בבחירות הראשונות למועצה המחוקקת של הרשות פלסטינית, בשנת 1996, נבחרה עשראוי לנציגת מחוז ירושלים. באותה שנה מונתה לשרה למחקר ולהשכלה גבוהה בממשלת הרשות הפלסטינית. בדצמבר 1998 הקימה בירושלים את מפתא"ח (MIFTAH), "היוזמה הפלסטינית למען דו-שיח גלובלי ודמוקרטיה".⁴⁰ מעמדה הייחודי של עשראוי והקריירה שעברה ממחישים את מקומן השולי של הנשים בקרב ההנהגה הפלסטינית בשנות ה-90, בבחינת היוצא מן הכלל המעיד על הכלל.

גם בתקופת האינתיפאדה השנייה (אינתיפאדת אל-אקצא, 2000-2004) נשים לא התבלטו כמפגעות. לטענת הלל כהן, במרבית הפיגועים שהתרחשו בירושלים

36 פדוא טוקאן, דרך הררית: אוטוביוגרפיה, תל-אביב, 1993 (ראה אור במקור בערבית ב־1985), עמ' 102; מילשטין, שם, עמ' 2.

37 אבו בקר, התנועה הנשית-פמיניסטית, עמ' 219.

38 הלל כהן, כיכר השוק ריקה, עמ' 38-42; אמנון רמון, תושבים, לא אזרחים, ירושלים 2017, עמ' 195-196.

39 מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים, ירושלים 1999, עמ' 96-97.

40 אודות MIFTAH ראו באתר: <http://www.miftah.org/Programmes/MIFTAHProfile2019.pdf>

פעלו המזרח ירושלמים בצוותא עם תושבי הגדה או הרצועה, ולרוב שימשו כסייענים ולא כיוזמים ומבצעים מרכזיים. אירעו מספר פיגועי דקירה שבוצעו בידי נשים, אך כפי שמציין כהן, חלק ניכר מהם נבע מתסכול אישי או משפחתי, והמאבק המזוין שימש לעיתים כאפיק התמודדות או בריחה הזוכה ללגיטימיות חברתית.⁴¹

מקרה מיוחד של התנגדות נשית רחבה היה התארגנות נשות המוראביטאת החל מ-2003 ל"הגנה על מתחם אל-אקצא מפלישות היהודים". פעילות זו צברה תאוצה עם התרחבות העלייה היהודית להר הבית וניסיונות העולים היהודים להתפלל בשטחו. נשות המוראביטאת התכנסו בהר לתפילה וללימוד, ובמקרה של תפילת יהודים, הקיפו את המתפללים וניסו בצעקות למנוע את התפילה והפולחן היהודי בהר. פעילותן הופסקה באופן רשמי ב-2015, והתנועה הוצאה אל מחוץ לחוק (אם כי לא נעלמה לחלוטין מהשטח).⁴²

נשים ונערות השתתפו גם בגל המחאה של 2014 נגד הרשויות הישראליות, שהתגבר בעקבות רצח הנער מוחמד אבו ח'דיר בראשית יולי, וכן ב"אינתיפאדת הסכינים" (או "אינתיפאדת הנערים") שפרצה בסתיו 2015. אולם גם כאן, כמו בתקופת האינתיפאדה השנייה, נטען כי לעיתים קרובות רצון לנקמה על רקע פגיעה של כוחות הביטחון בבן משפחה, בעיות נפשיות או עימותים בתוך המשפחה הם שהובילו בנות צעירות לפיגועי דקירה נגד יהודים.⁴³

בעשור האחרון, ובעיקר מאז ראשית תוכנית החומש לפיתוח מזרח ירושלים ב-2018, אנו עדים להשתלבות של נשים מזרח ירושלמיות משכילות בתפקידים

41 כהן, שם, עמ' 77-78.

42 אמנון רמון, "הר הבית/אל-אקצא, לקראת אובדן שליטה", ירושלים 2022, עמ' 50, 58. על נשות המוראביטאת, ראו: סלוא עלינאת-עאבד, "הפוליטיקה של ההתגרות: רבאט נשי אסלאמי במסגד אל-אקצא בירושלים", בתוך: ליאור חן, עמרי הקר, נורית שטדלר (עורכים), מקומות קדושים בארץ הקודש: מבט אתנוגרפי, רעננה 2021, עמ' 200-230; ומנקודת מבט פלסטינית-ירושלמית: נאילה אל-ווערי, "תפקיד האשה המקדשית [ירושלמית] במאבק – מהתקוממות אל-בוראק [הכותל] ועד התקוממות שער האריות", דף הפייסבוק 0202, 7.3.2018, https://www.facebook.com/0202updates/posts/1808179752810209/?_rdr

43 ראו למשל: ניר חסון, "הנערה הפלסטינית שביצעה פיגוע דקירה במספרים בירושלים נאשמת בשני ניסיונות רצח", הארץ, 11.12.2015. ובהקשר רחב יותר: ספרה של ענת ברקו, אישה פצצה: מחבלים מתאבדים – נשים וילדים בשירות הטרור, תל-אביב 2010.

מרכזיים בגופים שונים הקשורים לעיריית ירושלים, לגופים ממשלתיים ולארגוני חברה אזרחית וקרנות מקומיות ובינלאומיות המטפלות בענייני מזרח העיר. תופעה חדשה זו מושפעת כנראה מפניית נשים מזרח ירושלמיות ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל (ובראשם האוניברסיטה העברית), משיפור ברמת העברית שלהן ומהיכרות טובה יותר עם המערכת השלטונית הישראלית, המאפשרים להן להתחרות בערבים המשכילים ה"צפוניים" שמילאו במשך שנים רבות תפקידים אלה. ייתכן שדווקא מעמדן השולי בחברה הפלסטינית מאפשר להן להשתלב במשרות אלו בלי שיואשמו בשיתוף פעולה הדוק מדי ("נורמליזציה") עם הרשויות הישראליות.

אולם גם נשים אלה, העוברות מכשולים רבים במאמצייהן להשתלב בעבודה ברשויות הישראליות, נתקלות לעיתים קרובות בתקרת זכוכית בשל היותן תושבות ולא אזרחיות ישראליות. הן מתקשות לקבל משרה בשירות המדינה, ודרךן חסומה במיוחד במכרזים לתפקידים בכירים (החל מראש אגף בכיר במשרד ממשלתי ישנה דרישה שהמועמד יהיה אזרח ולא רק תושב המדינה).⁴⁴ אין במזרח ירושלים נשים העובדות בדרג הבכיר ברשויות הישראליות, אם ברמה העירונית ואם בממשלתית. זאת, בשונה מהמצב ברשות הפלסטינית, שם יש כיום לנשים נציגות מרשימה במרחבים שהיו נתונים במשך עשורים רבים לשליטה גברית: 17.2% מקרב שופטי בתי המשפט, 25.6% מעורכי הדין, 25.4% מהמהנדסים ו-16% מפקידי התביעה הכללית.⁴⁵ בעיריית ירושלים ניתן למצוא מספר נשים ערביות (רובן אזרחיות ישראל) בתפקידי מפתח הנוגעים לתחומי החינוך והרווחה במזרח העיר, אך חלקן הגדול היגרו אל העיר מאזור הצפון או המשולש והן אזרחיות ישראליות.

מבחינה זו, הנשים המזרח ירושלמיות נמצאות במצב של שוליות כפולה, או

44 רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 308. בנוגע להשתלבות נשים ערביות בחברה ובמסד הישראליים, ראו: סראב אבו רביעה קוידר, נעמי וינר לוי, "המרחב הפלסטיני, הישראלי והעצמי: מבט מחודש על זירות התמודדות של נשים פלסטיניות בישראל", המשפט טז (תשע"א, 2011), עמ' 375-398, <https://hamishpat.colman.ac.il/wp-content/uploads/2018/11/14-Abu-Rabia-Queder.pdf>

45 הנתונים לשנת 2020 מצוטטים על ידי מיכאל מילשטיין, שם. שינויים אלה זוכים לעיתים קרובות לביקורת מצד החוגים השמרניים בחברה הפלסטינית.

ב"הצטלבות מיקומי שוליים" (על פי המינוח שפיתחו מיכל קרומר־נבו ומיכל קומם במחקרן על נערות במצוקה).⁴⁶ הן נמצאות בשוליים של החברה הערבית־פלסטינית בהיותן נשים, והן נמצאות בשוליים של חברת הרוב היהודית בהיותן ערביות.⁴⁷

46 ראו: מיכל קרומר־נבו, מיכל קומם, "הצטלבות מיקומי שוליים: מסגרת מושגית לפרקטיקה של עבודה סוציאלית פמיניסטית עם נערות", חברה ורווחה: רבעון לעבודה סוציאלית לב (3), 2012, עמ' 347-374. עמליה סער והוזאן יונס כתבו בהקשר זה על "מיקומים מצטלבים" בהקשר של שוק העבודה: "מעמדו של המיעוט מחרף את השפעות ההטיה המגדרית [נגד נשים פלסטיניות־ישראליות]". ראו: עמליה סער, הוזאן יונס, גיוון: נשות קריירה פלסטיניות אזרחיות ישראל, רעננה 2021, עמ' 51-53, 60-61. סראב אבורביעה־קוויידר תיארה את מעמד הנשים הבדואיות בנגב כבעלות "שוליות מרובה": "הן בעלות מעמד שולי ביחס לשלוש קהילות ישראליות שאיליהן הן משיקות: הרוב היהודי, המיעוט הערבי וחברת הבדואים בנגב [...] הנשים הבדואיות שוליות מבחינה מגדרית בתוך החברה הבדואית־הפטריארכלית־הגברית, המצויה בשולי החברה הערבית, שמצידה נמצאת בשוליה של החברה הישראלית", סראב אבורביעה־קוויידר, "מתמודדות מתוך שוליות: שלושה דורות של נשים בדואיות בנגב", בתוך: הנרייט דהאן־כלב, ניצה ינאי, ניצה ברקוביץ (עורכות), נשים בדרום: מרחב, פרופריה, מגדר, באר שבע 2005, עמ' 86-87.

47 ראו מאמרה הביקורתי של שהרזאד עודה, "המלכוד הכפול והמשולש של הנשים הפלסטיניות בירושלים", באתר שיחה מקומית, 3.11.2022, <https://www.mekomit.co.il/%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%9B%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%9B%D7%A4%D7%95%D7%9C-%D7%95%D7%94%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%9C%D7%A9-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%A0%D7-%D7%A9%D7%99%D7%9D-%D7%94%D7%A4%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0>. על הפערים המגדריים בתעסוקה ובשכר ותת הייצוג של כלל הנשים בישראל, שהוחרמו בתקופת מלחמת "חרבות ברזל", ראו – מדד המגדר: אי שוויון מגדרי בישראל, 2024, של מרכז "יודעת" במכון ון־ליר, https://drive.google.com/file/d/1trAwnp3fBLvdBUUpUQW_CqUkefIcp_uzX/view; סיון חילאי, "פחות ייצוג, פחות שכר, פחות ביטחון: כך נותרו הנשים מאחור", ynet, 31.12.2024, <https://www.ynet.co.il/news/article/yokra14206271>

ה. הנשים בבתי הדין השרעיים והשינויים במעמדן האישי

תחום חשוב נוסף המשפיע על מעמד הנשים במזרח ירושלים לאחר מלחמת 1967 הוא המשך פעילותו של בית הדין השרעי הירדני במסגרת מוסדות הווקף, וזיקתו לחוק הירדני בענייני המעמד האישי (נישואים, גירושים, מזונות, ירושה ועוד) ולחוקי השריעה (הדין האסלאמי).⁴⁸ יעקב יהושע, מנהל המחלקה המוסלמית במשרד הדתות, תיאר בנובמבר 1967 את מוסדות הווקף בירושלים ואת בית הדין השרעי הירדני שפעל בעיר במטפורה "מצודה חזקה".⁴⁹ הוא הזהיר מפני ניסיון ישראלי ליישם במזרח ירושלים את חוק נכסי נפקדים תשכ"ה-1964 (תיקון מס' 3, בדבר שחרור נכסי הקדשות ושימוש בהם), שמשמעותו פירוק המסגרות מימי השלטון הירדני (כולל בית הדין השרעי) וניהול ההקדשים בירושלים בידי ועד נאמנים על פי חוק נכסי נפקדים. יהושע טען כי "במחיר יד אחת באים אנו להסתער בנשק קל שרק אתמול נוצר" (התיקון לחוק נכנס לתוקף רק ב-1 בספטמבר 1967) וכי "ארבע ועדות הנאמנים ברמלה, לוד, חיפה ועכו תועות בדרך לא דרך, כשהן בעצמן אינן יודעות מה טיבו של חוק זה וכיצד הוא יתפתח".⁵⁰

אולם חרף אזהרותיו, ישראל ניסתה לאחר המלחמה לשלב את מוסדות הווקף ובתי הדין השרעיים במזרח ירושלים במערכת בתי הדין הישראלית – ניסיון שלא עלה יפה. ב-11 ביולי 1967 נועד שר הדתות זרח ורהפטיג עם נציגי המוסלמים ממזרח ירושלים בראשותו של הנציג הבכיר ביותר של הממסד המוסלמי הדתי בעיר, נשיא בית הדין השרעי שייח' עבד אל-חמיד א-צאא'ת, והודיע להם כי הממשלה מבקשת

48 לפי המשפט הירדני והישראלי, עניינים אלה נידונים על ידי בתי הדין השרעיים.

49 י. יהושע, טיוטה לתשובת משרד הדתות להצעת חוק – הסדר המצב המשפטי במזרח-ירושלים – חוק נכסי נפקדים, 5 בנובמבר 1967, א"מ גל 2882/18.

50 יהושע, שם. שר הדתות זרח ורהפטיג קיבל את המלצתו של יהושע, ויעץ לשר המשפטים שלא להחיל בשלב זה את חוק נכסי נפקדים על נכסי הקדש, ורהפטיג אל שר המשפטים, 13 בנובמבר 1967, א"מ גל 2882/18.

לאכוף על מזרח ירושלים גם את החוקים הנוגעים לניהול ענייני העדה המוסלמית, בשלושה נושאים:

א. על פי חוק הקאדים (תשכ"א-1961), נדרשו גם הקאדים במזרח ירושלים להיות אזרחי ישראל, להישבע לה אמונים בפני נשיא המדינה ולשפוט על פי חוקי ישראל במקרים שבהם חקיקת הכנסת סותרת את הדין הדתי – למשל בסוגיית גיל המינימום לנישואים, באיסור פוליגמיה ועוד.⁵¹ ראשי הממסד המוסלמי נדרשו לנתק בין מערכת השיפוט השרעית במזרח ירושלים לבין מערכת בתי הדין השרעיים בגדה המערבית, ולקבל את מרותו של בית הדין השרעי לערעורים הפועל בישראל (בתחומי הקו הירוק) מכוח החוק הישראלי.

ב. פיקוח על דרשות יום שישי במסגד אל-אקצא וביתר המסגדים במזרח ירושלים, שמשמעו צנזור קטעים שיש בהם התבטאויות פוליטיות או הסתה נגד ישראל.

ג. מינוי ועדה ממשלתית ישראלית שתפקח על ניהול ההקדשים במזרח ירושלים על פי תקנות ההגנה המנדטוריות משנת 1937.⁵²

ניסיונות אלה של משרד הדתות לאכוף את החוק הישראלי על ענייני העדה המוסלמית במזרח ירושלים, ובכלל זה על בית הדין השרעי, נדחו בתוקף על ידי ראשי הממסד המוסלמי. הקאדים הירדנים סירבו להשתלב במערכת השיפוט הישראלית וסירבו למסור נתונים על רכוש הווקף לרשויות המדינה.⁵³ כדי לשמור על עצמאותם, הם הקימו גוף אסלאמי עצמאי שאינו תלוי בשלטונות ישראל ושנמצא בזיקה הדוקה לממלכת ירדן. ב-24 ביולי 1967 התכנסו 22 אישים פוליטיים ואנשי דת מרכזיים מירושלים וחברו תזכיר למושל הצבאי של הגדה

51 חוק הקאדים תשכ"א-1961, ס"ח תשכ"א מס' 339, עמ' 118.

52 י' רייטר, "ארגון ענייני הדת של המוסלמים בירושלים", בתוך: ר' לפידות וא' רמון (עורכים), העיר העתיקה, סיכום בעקבות דיוני צוות חשיבה, ירושלים 2002, עמ' 177; בנוימן, ירושלים, עמ' 68; נדב שרגאי, הר המריבה, ירושלים 1995, עמ' 261.

53 מירון בנבנישתי, ירושלים: עיר ובליבה חומה, תל-אביב 1981, עמ' 128. מדי פעם נעשו ניסיונות ישראליים להשפיע על דרשות יום השישי במסגד אל-אקצא, והדרשן הוזמן לבירור במשטרת ירושלים. ראו: "ג'מאל כטיב, נושא הדרשות באל-אקצה, הוזמן למשטרה", הארץ, 8 ביולי 1968.

המערבית (ובאמצעותו לראש הממשלה), בו טענו לאי חוקיות הסיפוח של ירושלים המזרחית שהיא חלק בלתי נפרד מממלכת ירדן, להשקפתם. הם הכריזו על עצמם כ"רשות האסלאמית העליונה" (אל-היאה אל-אסלאמייה אל-עליא, להלן: המועצה המוסלמית).⁵⁴ בתזכיר ששלחו לראש הממשלה כתבו:

מאחר שהמשפט הדתי המוסלמי קובע באופן ברור שהמוסלמים חייבים לקחת את היוזמה לניהול ענייניהם הדתיים בעצמם במצבים הקיימים היום, ומאחר שהמשפט הדתי המוסלמי אוסר על אלה שאינם מוסלמים לנהל את ענייניהם הדתיים של המוסלמים [...] לפיכך מינו החותמים את עצמם לרשות מוסלמית האחראית על העניינים המוסלמיים בגדה המערבית כולל ירושלים, עד אשר יסתיים הכיבוש.⁵⁵

המועצה ניסתה לפעול נגד השלטון הישראלי במזרח ירושלים בדרכים שונות ובעיקר בשיגור תזכירים רבים לראש הממשלה, שלא נענו.⁵⁶ היא לא זכתה להכרה רשמית ישראלית או ירדנית, אך הצליחה לבסס את מעמדה כמנהלת ענייני הווקף (ובכללם אל-חרם א-שריף/הר הבית) ומערכת בתי הדין השרעיים במזרח ירושלים (לרבות הקמת בית דין שרעי לערעורים במתחם הר הבית). סמכותם של ראשי המועצה המוסלמית במזרח ירושלים הוכרה גם על ידי המוסלמים בישראל בקביעת המועד של ראשית צום הרמדאן בנובמבר 1968.⁵⁷

בהיעדר הכרה ישראלית רשמית, בתי הדין השרעיים במזרח ירושלים פעלו על פי החוק הירדני, אך ללא מעמד חוקי. פסקי הדין שלהם לא נאכפו על ידי ההוצאה

54 יש להבדיל בין גוף זה לבין המועצה המוסלמית העליונה שהוקמה על ידי שלטונות המנדט הבריטי ופוזרה בידי הממשל הירדני. על כך ראו בהרחבה: Y. Reiter, *Islamic Institutions in Jerusalem: Palestinian Muslim Organization under Jordanian and Israeli Rule* (The Hague / London / Boston: Kluwer Law 1997), pp.6, 20.

55 י' רייטר, שם, עמ' 178; ד' פרחי, "המועצה המוסלמית במזרח-ירושלים וביהודה ובשומרון מאז מלחמת ששת הימים", המזרח החדש, כ"ח (1-2), 1979, עמ' 20-21.

56 ראו למשל מכתבו של שייח' חלמי אל-מוחתסב, "ראש מועצת הוואקף וענייני המוסלמים", אל ראש הממשלה לוי אשכול, בעניין "הסגות גבול בהר הבית" ולקוחת המפתח של שער המוגרבים על ידי שלטונות הצבא, 15 באוקטובר 1967, א"מ גל 1404/9.

57 "מוסלמי ישראל נשמעים לקביעת מנהיגי הדת ממזרח ירושלים", הארץ, 22 בנובמבר 1968.

לפועל, והמסמכים שפרסמו היו חסרי תוקף משפטי בישראל. כך למשל לא הכיר משרד הפנים בתעודות נישואין שהוציאו קאדים ממזרח ירושלים ולא עדכן את הפרטים בתעודות הזהות של התושבים. צווי הירושה שלהם לא הוכרו במשרד רישום המקרקעין הישראלי.⁵⁸

ירדן מצידה המשיכה לנהל במזרח ירושלים מרשם אוכלוסין ורישום מקרקעין משלה. פסיקתם של בתי הדין הסתמכה על חוקי ירדן, וזו הכירה רשמית ב-1977 בבית הדין השרעי הגבוה לערעורים כערכאה העליונה של מזרח ירושלים והגדה המערבית.⁵⁹ הפסיקה בבתי הדין נגדה לעיתים את המשפט הישראלי. כך למשל הותרו במזרח ירושלים, על פי החוק הירדני, פוליגמיה, נישואי קטינות וכללי ירושה שונים מאלו החלים על המוסלמים בישראל, שהתבססו על החוק הישראלי. הקאדים הירושלמים המשיכו לכהן מתוקף מינויים ירדניים וזכו לאמון של רוב אוכלוסיית מזרח ירושלים.⁶⁰

עצמאותם של בתי הדין השרעיים והיעדר ההכרה בהם בחוק ובמשפט הישראליים עלו לדיון בכנסת במרס 1968. זאת לאחר שהתברר כי סעיד סברי, קאדי בבית הדין השרעי במזרח ירושלים, פסל עורך דין ישראלי מלהופיע בפניו, בנימוק כי בהיות בית הדין חלק ממערכת המשפט הירדנית, אין הוא רואה אפשרות משפטית לדון בטענותיו.⁶¹ חברי כנסת מהאופוזיציה תקפו את הממשלה ואת שר המשפטים

58 על תלונות תושבים מזרח ירושלים נגד משרד הפנים שאינו מכיר בהחלטות בית הדין השרעי במזרח ירושלים, והדבר גורם לבעיות רבות בתחומי הנישואין, הגירושין, דמי המזונות והירושה, ראו במאמרו של אחמד ברהס, "הדת – לא הפוליטיקה", בעיתון אל-אנבא, 9 בינואר 1969. תרגום המאמר בתיק א"מ גל 2385/10. לעניין זה נודעת משמעות רבה עד היום: במזרח ירושלים אין רישום מסודר של צוואות וירושות, והדבר פוגע באפשרות לרשום מקרקעין, לבנות בתים משותפים, ליזום פרויקטים בתחומי הנדל"ן ולקיים כלכלה מודרנית ומפותחת. עוד בנושא זה, ראו: בננישת, מול החומה הסגורה, עמ' 244.

59 פ' סאלם, "הנכבדים מתייעצים על החוק למזרח ירושלים", למרחב, 14 באוגוסט 1968; ע' בנזימן, "מגעים להסדר מעמד בית הדין השרעי", הארץ, 26 בנובמבר 1968; א' יוסף, "להכיר – או לא להכיר בישראל", למרחב, 16 במאי 1969; י' צוריאלי, "דנים בהצעה למנות קאדי לירושלים", מעריב, 8 ביולי 1968, pp.12-14. Reiter, Islamic Institutions in Jerusalem.

60 י' יהושע אל שר הדתות, 11 באפריל 1969, א"מ גל 2385/10; בנזימן, ירושלים, עמ' 283.

61 דיון בהצעה לסדר היום במליאת הכנסת: הצורך לקיים את המשפט והמינהל הישראלי בירושלים, 5 במארס 1968, דברי הכנסת, כרך 51, עמ' 1327.

יעקב שמשון שפירא על שאינם אוכפים את חוקי ישראל במזרח העיר. בתשובתו הדגיש שר המשפטים כי "החוק אינו מכיר בבית הדין של הקאדי [...] שאין לו כל סמכות שהיא [ו]כלל לא אכפת לממשלה מה חושב או לא חושב אזרח שאין לו מעמד רשמי על החוקים שלנו, אם הם מחייבים או לא מחייבים אותו". השר אף השווה את מעמדו של בית הדין במזרח ירושלים למעמד בתי הדין הדתיים של הפלגים החרדיים "שמתיימרים לפסוק, מתיימרים לשפוט והמדינה אינה קיימת בעיניהם".⁶² אולם חרף כך, המשיך בית הדין הירדני הלא־מוכר לפעול ללא הפרעה במזרח ירושלים. פסיקתו השפיעה רבות על חיי היומיום של התושבים, ובאופן מיוחד על זכויות הנשים בהתבסס על החוק הירדני. אלי עמיר, שניהל את לשכת היועץ לענייני ערבים במזרח ירושלים, תיאר ביולי 1968 את אנשי הדת המוסלמים בבתי הדין השרעיים ואת המקומות הקדושים להם כ"אי בודד שאין אנו מכירים בו ואין הוא מכיר בנו".⁶³

במקביל, וביוזמת משרד הדתות הישראלי, בקיץ 1968 החל בית הדין השרעי ביפו לפסוק בענייני המעמד האישי של תושבי מזרח ירושלים. כמו כן, רושם הנישואין הישראלי, שישב בכפר אבו גוש, החל לאשר תעודות נישואין שהוצאו על ידי בית הדין השרעי הירדני במזרח ירושלים.⁶⁴ בשנת 1988 אף מינתה ממשלת ישראל קאדי לירושלים, היושב דרך קבע בבית דין משלו במערב העיר.⁶⁵ בית דין זה פעל לאורך שנים בקצה המערבי של רחוב יפו, סמוך לבית החולים שערי צדק הישן, ובדצמבר 1998 עבר לבניין חדש בגבעת שאול (באזור שבו שכן הכפר דיר יאסין על פי המינוח הפלסטיני).⁶⁶ הפסיקה של בית הדין הישראלי ספגה ביקורת חריפה

62 דברי הכנסת, שם, עמ' 1329.

63 א' עמיר אל ש' טולידאנו, בעיות שמצפות לפתרון במזרח ירושלים, 14 ביולי 1968, א"מ גל 17035/1.

64 י' יהושע אל שר הדתות, 9 בינואר 1969, א"מ גל 2385/10. בשנת 1970 נעשה ניסיון (שכנראה לא עלה יפה) לפתוח שלוחה של בית הדין השרעי של יפו במערב ירושלים. ראו מכתבו של הרב ס' לופז, סגן המנהל הכללי של משרד הדתות, אל ועדת הדיור המחוזית במשרד הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, בעניין דיור לבית הדין השרעי בירושלים, "שיטפל בעניינים הנוגעים למוסלמי מזרח-ירושלים".

65 יצחק רייטר, הווקף בירושלים, ירושלים 1991, עמ' 16.

66 על המעבר ממרכז העיר לגבעת שאול והשפעתו על תפקוד בית הדין, ראו: עידו שחר, "קווים לדמותו של בית הדין השרעי במערב ירושלים", בתוך: מאיר חטינה, מוחמד אל עטואנה (עורכים), מוסלמים במדינת היהודים: דת, פוליטיקה וחברה, תל אביב 2018, עמ' 125-144.

מצד ראשי המועצה המוסלמית העליונה במזרח ירושלים, שטענה כי הקאדים הישראלים פועלים בניגוד לדין המוסלמי.

כך נוצרה בהדרגה במזרח העיר אנומליה שיפוטית כפולה, שמתאפיינת באי הכרה הדדית.⁶⁷ כשהתושבים נזקקו לאכיפה או לסעד מטעם הרשויות בישראל, הם פנו לקאדי הישראלי. לעיתים אף נקטו רישום כפול, בשתי המערכות המשפטיות: בישראל על פי החוק הישראלי, ואצל הקאדי המזרח ירושלמי על פי החוק הירדני – שם היה הדבר כרוך בתשלום אגרה לצורך קבלת מסמכים מממשלת ירדן. גם רישום הנישואין נעשה פעמיים, על ידי מורשה מבית הדין השרעי במזרח ירושלים ומורשה מבית הדין שבמערב העיר. במקרים רבים נרשמו האירוסים, שבמשפט הדתי המוסלמי יש להם חשיבות רבה, בבית הדין הירדני, ואילו הנישואים אצל רשמים בבית הדין הישראלי ובעקבותיו ברשות האוכלוסין במשרד הפנים.⁶⁸

על פי נתונים שאסף יצחק רייטר, ב-1987 נרשמו בבית הדין הירדני במזרח ירושלים 1,648 חוזי נישואים, ובהם 40 נישואים פוליגמיים האסורים בישראל. כשליש מהרישומים היו של נישואי בוסר האסורים על פי החוק הישראלי, אך מותרים בחוק הירדני (כשגיל הכלה נמוך מ-17). ירדן המשיכה לשלוט ולממן את פעילות המוסדות הדתיים, ובכללם בתי הדין השרעיים, בסכום שהוערך בארבעה מיליון דנר בשנה. היא גם סילקה גירעונות של המוסדות הדתיים ועודדה את הפיכתם של נכסים ציבוריים לזקף.⁶⁹

הכפילות בין בתי הדין בענייני המעמד האישי הביאה לכך שבמקרים רבים, בית הדין הישראלי שימש מפלט לתושבים (ובעיקר לתושבות) ממזרח ירושלים שלא היו מרוצים מהחלטת בית הדין השרעי הירדני במזרח העיר, או שהעריכו מראש שסיכוייהם לזכות בסעד ממנו קלושים.⁷⁰

67 בבנישתי, עיר ובליבה חומה, עמ' 128; נדב שרגאי, הר המריבה, עמ' 268-270.

68 ש' נאוי, סגן מנהל המחלקה המוסלמית והדרוזית במשרד הדתות, אל הממונה על המחוז במשרד הפנים, 7 במארס 1969, א"מ גל 2385/10. תופעה זו קיימת גם היום.

69 א"מ קופרשמידט, "סקירת ספרו של יצחק רייטר, הוואקף בירושלים 1948-1990", בתוך: א' ליש (עורך), הערבים בירושלים (המזרח החדש ל"ד), ירושלים 1992, עמ' 201.

70 רייטר, הוואקף בירושלים, עמ' 18. להרחבה בנושא זה ראו: ע' שחר, "פלסטינים בבית דין ישראלי: תרבות,

ככל שחלפו השנים, באופן מפתיע, נוצרו קשרים בלתי רשמיים ומערכת יחסים מורכבת בין שני בתי הדין, כולל מידה רבה של תיאום ביניהם. פסיקות בית הדין הירדני החלו להיות מיושמות לעיתים קרובות על ידי בית הדין הישראלי, שהחלטותיו תקפות בישראל ומחייבות את הרשויות, והאחרון החל לקבל לגיטימציה ממקבילו הירדני. בית הדין הישראלי אף נעזר תדיר בבוררים מזרח ירושלמים, המקבלים מינוי אד הוק לתווך או לפעול ליישוב סכסוכים על פי המשפט המנהגי.⁷¹ אולם לא פעם התגלעו קשיים, כמו במקרה של רישום צוואות שנעשה לרוב בבית הדין במזרח ירושלים, ולא באמצעות המערכת הישראלית.⁷²

הקמת הרשות הפלסטינית בשנת 1994 סיבכה עוד יותר את המצב המורכב ממילא. הרשות הקימה בית דין שרעי פלסטיני באבו דיס (נוסף על בתי הדין הישראלי והירדני), וזה פתח אף הוא את שעריו בפני תושבי מזרח ירושלים. למוסדות אלה ניתן להוסיף גם את בית המשפט הישראלי לענייני משפחה, שהחל לפעול בירושלים באמצע שנות ה-90 לפי חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995. בית משפט זה דן בסכסוכים בין בני משפחה ובעיקר בדיני משפחה, כמו הסדרי גירושין, הסדרי זמני שהות, משמורת ילדים ואפוטרופסות – תחומים הנידונים גם בבתי הדין השרעיים. ריבוי בתי הדין יצר סבך משפטי בתחום המעמד האישי, אשר השפיע רבות על מעמד הנשים במזרח ירושלים.⁷³

שליטה והתנגדות בבית הדין השרעי במערב ירושלים, חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב 2000.

71 עידו שחר, קווים לדמותו, עמ' 136; אחמד אסמר, משפט מנהגי ויישוב סכסוכים במזרח ירושלים, עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2022, עמ' 39-41.

72 נדב שרגאי, הר המריבה, ירושלים 1995, עמ' 269-270; ריאיון עם פרופ' יצחק רייטר, דצמבר 2014. וראו בהרחבה: Ido Shahr, Legal pluralism in the Holy City: Competing Courts, Forum Shopping, and Institutional Dynamics in Jerusalem, Routledge 2015.

73 על התופעה בכללותה, ראו: שחר, שם. לנושא זה יש גם פן מגדרי בולט, ובעניינו ראו: ע' שחר, "סוכן שינוי" ושומר חומות: בית הדין השרעי הישראלי בירושלים ומעמד האישה", נ' לוח (עורך), חברה ומרחב בירושלים: עבר והווה, המזרח החדש מ"ד, תשס"ד (2004), עמ' 195-212; לילה עבד רבו, "בית הדין השרעי והעצמת נשים", בתוך: ל' קוזמא (עורכת), לנוכח בית הדין השרעי: תהליכי שינוי במעמדן של נשים מוסלמיות בישראל ובמזרח התיכון, תל-אביב 2011, עמ' 188-199.

במאמרו "סוכן שינוי" ו"שומר חומות": בית הדין השרעי הישראלי בירושלים ומעמד האישה" משנת 2004, מציג עידו שחר את הפנים השונות של פעילות בית הדין הישראלי ואת השפעתו על חיי הנשים בירושלים.⁷⁴ הוא מראה כיצד השתנה מעמדו, ממוסד שהיה כמעט מוחרם על ידי החברה המזרח ירושלמית בשנותיו הראשונות, למוסד לגיטימי שתושבי העיר המוסלמים מרבים לפנות אליו. שחר מביא את הערכתו של הקאדי שייח' זיאד עסליה, שכיהן בבית הדין בשנים 1994-2000, שכ-70% מהתיקים בו נפתחו ביוזמת נשים. זאת, בין השאר, בשל ההנחה שפסיקתו של בית הדין הישראלי היא "בעלת אופי אמפתי ומסביר פנים במיוחד" לנשים בהשוואה לבית הדין הירדני, לבתי הדין הפלסטיניים או להחלטות הבוררים הבלתי פורמליים ליישוב סכסוכים הפועלים בירושלים, שנורמות הפישור והתיווך הנהוגות בהן הן פטריארכליות ביסודן. לטענת שחר, "החקיקה האזרחית והפלילית בתחום מעמד האישה בישראל משפיעה מאוד, אם בעקיפין ואם במישרין, על פסיקותיו של בית הדין, ומקנה לו עדיפות מבחינתן של הנשים על פני המוסדות החילופיים".⁷⁵ הוא מציין גם את האווירה הציבורית בחברה הערבית בישראל, המושפעת מאוד מהשיח ההגמוני של "קדמה, שוויון ומודרניות" אשר חדר לפסקי הדין של הקאדי עסליה – עובד סוציאלי ואיש חינוך בהכשרתו, המרבה להפנות תיקים לשירותים הסוציאליים העירוניים לקבלת חוות דעת, שהן בדרך כלל אוהדות לעניינן של הנשים.

שחר מסכם שמבחינות אלו, **בית הדין הישראלי הוא סוכן של שינוי חברתי המקדם נשים ודוחף להשגת שינוי במעמדן.**⁷⁶ בצד זאת, הוא מדגיש כי "טענתם של בעלים מתוסכלים [...] כי 'זה בית דין לנשים שמשרת רק את הנשים' היא מוגזמת למדי. השפעותיה של החקיקה הישראלית על פעולתו של בית הדין הן

74 וראו בהרחבה: עידו שחר, 'סוכן שינוי' ו'שומר חומות', שם.

75 שחר, שם, עמ' 196. תופעה זו מזכירה את העדפתן של נשים בחברה היהודית לפנות לבית המשפט לענייני משפחה ולא לבית הדין הרבני, ואת סוגיית "מרוץ הסמכויות" בין שתי הערכאות במידה ובני הזוג המתגרשים לא הסכימו ביניהם היכן יתקיימו הדיונים. ראו: אשריאל עטיה, "אחת ולתמיד: בית משפט לענייני משפחה או בית דין רבני?", אתר וואלה, 23.6.2021, <https://lawwalla.co.il/item/3443833>.

76 שחר, שם, עמ' 197. על סוגיית השילוב בין המשפט השרעי לחוק המדינה והתאמתו לעידן המודרני בהקשר השוויוני, ראו: איאד זחאלקה, שריעה בעידן המודרני: ההלכה למיעוטים המוסלמים, תל אביב 2014.

אמנם נרחבות, ואולם על פי רוב היא אינה מצליחה לשרש נורמות פטריארכליות מוצקות". ובאופן כללי, "בית הדין השרעי כזירת פעולה חברתית עודנו 'ממלכה גברית' ביסודה, שנשים מוצאות את עצמן במצב של נחיתות מובנית. עצם הדבר שנשים מתקשות להראות את פניהן בבית הדין ללא נוכחותו המגוננת של אפוטרופוס (ולי) ממין זכר היא עדות חותכת למצב זה".⁷⁷

בהקשר זה, חשוב לציין שמאז 2009 מונו שלוש נשים לתפקידים בכירים במערכת בתי הדין השרעיים ברשות הפלסטינית – שתי שופטות שרעיות ותובעת כללית בדרגת קאדי. מאז, מתקיים שם דיון ער בנושא שילובן והשפעתן של נשים במערכת שנחשבת לגברית ופטריארכלית.⁷⁸ דיון מסוג זה לא מתנהל בבתי הדין השרעיים (או הרבניים) בישראל.

במאמר נוסף מתאר עידו שחר את בית הדין השרעי הישראלי "כמעין 'יציר כלאיים' המשלב בתוכו בעת ובעונה אחת בית משפט ממלכתי ישראלי ובית משפט דתי מוסלמי". הוא מדגיש כי "השילוב הלא פשוט הזה מוליד מתחים פנימיים, ואלה באים לידי ביטוי כמעט בכל ממד של פעולת בית הדין. מגמות של בירוקרטיה רשמית ובלתי אישית מתקיימות בו בצד מגמות של יחסים אישיים ויחסי פטרון קליינט; תפיסות שוויוניות של מעמד האישה בצד תפיסות פטריארכליות; זהויות ישראליות בצד זהויות פלסטיניות; השפה הערבית בצד השפה העברית".⁷⁹

מבחינה זו, הניתוח של פעילות בית הדין הישראלי והדימויים שנקשרו לו משקף את הדיאלקטיקה ואת המגמות הסותרות המאפיינות את החברה המזרח

77 שחר, שם, עמ' 210. ראו בהקשר זה מאמרה של סאמח סלאימה על הפולמוס בחברה הערבית בישראל שעוררה פסיקתו של שופט בית הדין השרעי בסכנין (משנת 2018), שאסר על אישה הנמצאת בהליכי גירושין לצאת מהארץ לחופשה עם בנה בטענה שהוויכוח בין בני הזוג אינו סיבה מספקת לאפשר לאישה לנסוע לבדה ללא הסכמת בעלה. סאמח סלאימה, "אישה צריכה לציית לבעלה", אתר שיחה מקומית, 2.7.2018, <https://www.mekomit.co.il/%D7%AA%D7%A7%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%91%D7%99%D7%AA-%D7%94%D7%93%D7%99%D7%9F-%D7%94%D7%A9%D7%A8%D7%A2%D7%99>

78 ראו בהרחבה: לילה עבד רבו, יונתן גונן, "המינוי ההיסטורי של נשים לשופטות בבתי הדין השרעיים בגדה המערבית: השיח התקשורתי והחווייה האישית", בתוך: ליאת קוזמא, היבא יזבק (עורכות), מעמד אישי ומגדר: נשים פלסטיניות בישראל, חיפה 2017, עמ' 55-79.

79 שחר, קווים לדמותו של בית הדין השרעי, עמ' 132.

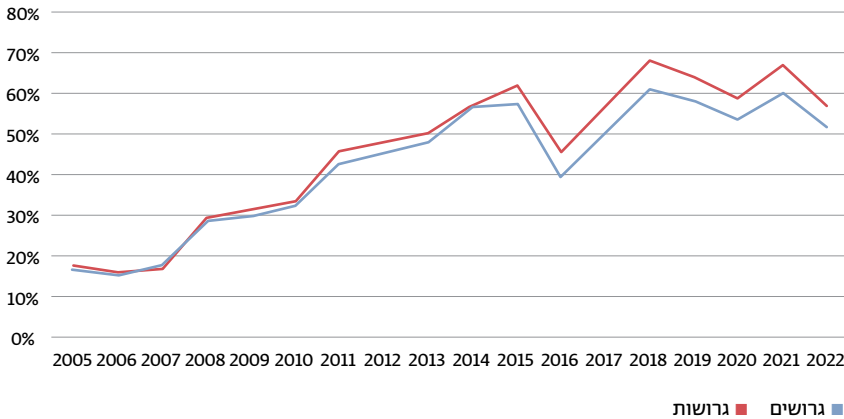
ירושלמית, שעליהן עמדתי בהרחבה במחקרי הקודם: "מסורתיות, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית".⁸⁰

בית הדין השרעי ושירותי הרווחה הם במידה רבה הזירה שבה באים לידי ביטוי השינויים במעמד האישה ובמערך היחסים בתוך המשפחה המזרח ירושלמית. הגידול במספר מקרי הגירוש, בעיות המשמורת על הילדים לאחר גירוש, תשלום דמי מזונות, הוצאת ילדים הנתונים במצב של סיכון או הזנחה למשפחות אומנה ולפנימיות⁸¹ וסוגיות נוספות – כל אלה יוצרים בשנים האחרונות עומס עצום על בית הדין השרעי ועל שירותי הרווחה המתקשים לתפקד, מה שמביא לעיתים לפניות לבוררים הפועלים מחוץ לבית הדין.⁸² ב-2022 נפתחו בבית הדין השרעי הישראלי במערב ירושלים 9,786 תיקים, לעומת 2,025 בבית הדין השרעי בחיפה, 4,132 בנצרת ו-6,056 בבאר שבע. התיקים במחוז ירושלים מהווים כ-27% מכלל התיקים בבתי הדין השרעיים בישראל.⁸³ הקאדי איאד זחאלקה, מנהל בתי הדין השרעיים וקאדי בית הדין השרעי לערעורים בירושלים, טען בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת כי "בירושלים יש לנו עובד סוציאלי אחד [כנגד עבודה של] 2.5 קאדים [...] והעומס יוכל להגיע ל-9,000 תיקים בשנה".⁸⁴

ניתוח הנתונים מראה גידול של פי 4 במספר הגרושות במזרח ירושלים בשנים 2005-2021, מ-167 ל-674:

- 80 רמון, מסורתיות, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, עמ' 87-125.
- 81 ראו: גל פרידמן האזור (בריאיון עם נדא עומר), "אתגרי האומנה במזרח ירושלים", נקודת מפגש: כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 28 (ינואר 2025), עמ' 22-33, <https://user-1723486.cld.bz/haruv-nekudat-mifgash-28/22>; רמון, שם, עמ' 120-123.
- 82 אחמד אסמר, משפט מנהגי ויישוב סכסוכים במזרח ירושלים, עמ' 39.
- 83 ראו: דנה בן שמעון, "אנחנו אזרחים סוג ג': בית הדין השרעי בבירה לא מתפקד", ישראל היום, 30.12.2024, <https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/palestinians/article/15186560>. וראו בהרחבה: רמון, מסורת משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, עמ' 114-120.
- 84 סיכום ישיבת ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 24.6.2020, <https://main.knesset.gov.il/activity/committees/huka/news/pages/press24.6.aspx>

בעלים ונשים מוסלמים שהתגורשו בירושלים, 2005–2022



איור זה ושאר האיורים שבפרק – נתוני הלמ"ס בעיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות

במקביל, ניכרת עלייה בשיעור הרווקות בנות 25-29 בקרב ערביות מזרח ירושלים, מ-14% בשנים 2012-2014 ל-26% בשנים 2021-2023; וירידה בשיעור הנשואות בגילים אלו בין אותן תקופות, מ-82% ל-68%.⁸⁵ נתונים אלה מצביעים על עלייה מתונה בגיל הנישואים ועל הצטמצמות התופעה של נישואי קטינות (שיעור הנשים הנשואות מקרב הנשים המזרח ירושלמיות בנות 15-19 ירד מ-10% בשנת 2016 ל-4.1% ב-2021).⁸⁶ הם משקפים, ככל הנראה, מגמה של דחיית מועד הנישואים, בעיקר אצל נשים, עד לאחר גמר הלימודים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בקרב חלקים בחברה המזרח ירושלמית. הפערים בתחום ההשכלה בין הנשים (המשכילות יותר) ובין הגברים, אשר יוצאים בגיל מוקדם לשוק העבודה (בין השאר כדי לממן את עלות הדיור לאחר החתונה), הם כנראה בין הגורמים לעליית שיעור הגירוש במזרח ירושלים.⁸⁷

⁸⁵ על תופעת הגידול במספר הרווקות בחברה הערבית בישראל והתהליכים החברתיים שהיא משקפת, ראו: אחמד ס' חליחל, "רווקות בקרב נשים ערביות: הגורמים להתרחבות התופעה במרכז ישראל ובצפונה", בתוך: עאדל מנאע (עורך), ספר החברה הערבית 2, ירושלים 2008, עמ' 283-312.

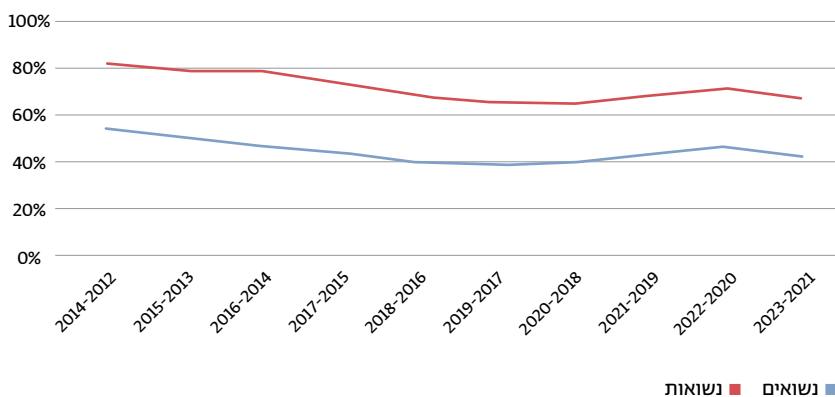
⁸⁶ רישום חלק מן האירוסים בבית הדין השרעי הירדני לפני גיל 18 ורישום נוסף בבית הדין השרעי הישראלי לאחר גיל 18 מקשים על ניתוח מדויק של היקף התופעה של נישואי קטינות במזרח ירושלים. ראו בהרחבה: אמנון רמון, מסורת, משבר ושינוי במזרח ירושלים, עמ' 106, 113.

⁸⁷ הנוהג הנפוץ בקרב חלק ניכר מן החברה המזרח ירושלמית הוא שהבעל ומשפחתו נושאים ברוב העלויות של רכישת מקום המגורים (הבית או הדירה) וריהוט הבית של הזוג הצעיר לאחר החתונה. רמון, שם, עמ' 118-119.

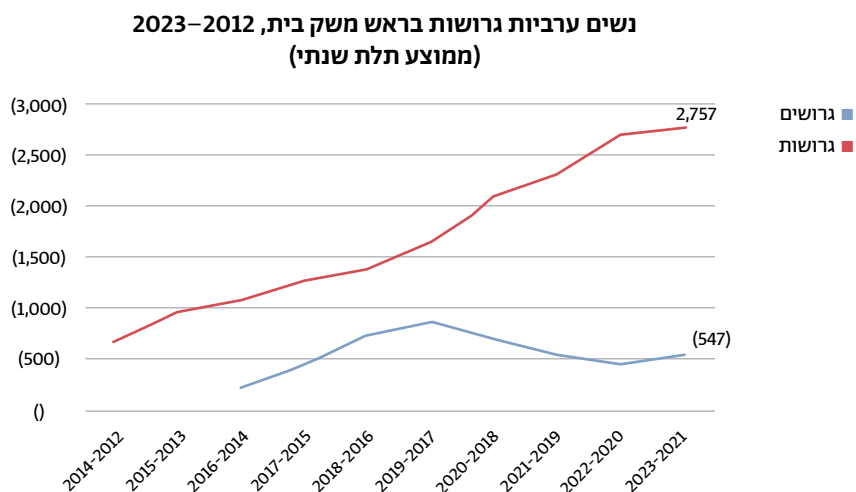
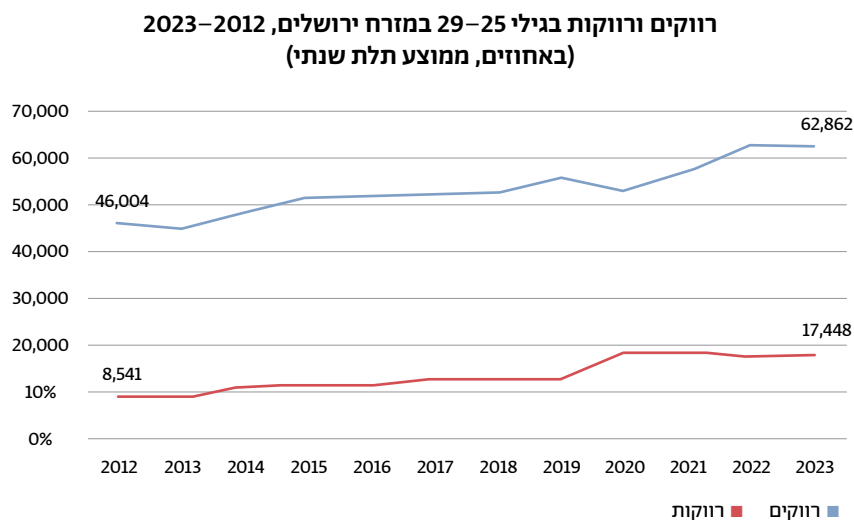
רווקים ורווקות בגילי 25–29 במזרח ירושלים, 2012–2023 (באחוזים, ממוצע תלת שנתי)



נשואים ונשואות בגילי 25–29 במזרח ירושלים, 2012–2023 (באחוזים, ממוצע תלת שנתי)



כמו כן, ניכר גידול של 200% במספר משקי הבית שבראשם עומדות נשים (גרושות, אלמנות, רווקות), מ-8,541 בשנת 2012 לכדי 17,448 ב-2023, 16% מתוכם של נשים גרושות:



צבר הנתונים משקף את השינויים המתרחשים בחברה המזרח ירושלמית ובמעמד הנשים בה בשנים האחרונות: עלייה מתונה בגיל הנישואים (בראש ובראשונה של נשים), ירידה בשיעור הפריון הכולל (כאמור, 2.81 ילדים לאישה בשנת 2022, לעומת 3.6 ב־2012 ו־8.9 ב־1967), גידול דרמטי במספר הגירושים, גידול במספר הנשים העומדות בראש משק הבית – ובכללן נשים גרושות שלא חוזרות לבית הוריהן לאחר הגירושים ומפרנסות את עצמן ואת ילדיהן, גידול במספר הילדים ובני הנוער הנמצאים במצבי סיכון והזנחה (כ־2,400 בשנה), גידול במספר הילדים המופנים למסגרת חוץ ביתיות (כ־450 בשנה) ועלייה במספר מקרי האלימות כלפי נשים בתוך המשפחה (460 נשים מוכות פונות מדי שנה לטיפול שירותי הרווחה).⁸⁸

בריאיון לחוקר אריק רודיניצקי סיכם איאד זחאלקה את התמורות במעמד הנשים והנישואים בחברה המוסלמית בישראל במילים אלו:

"המשפחה המוסלמית בישראל עוברת טלטלה של ממש. תהליכי השינוי והמעבר מחברה מסורתית לחברה המאמצת דפוסי חיים מודרניים גורמים לקריסת המבנה החברתי המקובל. הסולידריות החברתית מתרופפת, והמנהיגות החברתית מאבדת את מעמדה. הדאגה של הפרט לענייניו ולטובתו האישית מתחזקת על חשבון טובת הכלל. השינויים הללו מקרינים על מערכת היחסים בתוך המשפחה. מעמד האישה והילדים התחזק, ובמקביל חל פחות במעמדו של הגבר ובסמכות הפטריארכלית שלו כראש המשפחה. כתוצאה מכך, תופעת הגירושים בקרב המוסלמים בישראל נמצאת במגמת עלייה. כיום ניתן לומר שכנגד כל עשרה זוגות שנרשמים לנישואים, ארבעה או חמישה זוגות מגישים תובענות לגירושים. לא מעט מקרים מגיעים לגירושים כאשר האישה לא מסתפקת עוד במה שבעלה מציע לה, במיוחד אם רכשה השכלה ונפתחה לעולם הגדול והוא נותר חסר השכלה גבוהה. מקרים אחרים מגיעים לגירושים כאשר הגבר לא מסופק מחיי הזוגיות שלו

88 אחלאם חג'אזי מוסלח (לשעבר סגנית מנהל לשכות הרווחה במזרח ירושלים בעיריית ירושלים), "השינויים החברתיים במזרח ירושלים והשפעתם על העוגן המשפחתי ושירותי הרווחה", מצגת שהצגה בערב עיון במכון ירושלים למחקרי מדיניות ב־28.11.2024 לרגל פרסום מחקרו של אמנון רמון – "מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית".

ומחפש חיים חדשים עם אישה אחרת. יש גם מקרים שבהם הגירושים נובעים מבעיות כלכליות אליהן נקלעים בני הזוג. כל התופעות הללו מאפיינות שכבות שונות בחברה הערבית, ללא קשר לגודל היישוב ואופיו – עירוני או כפרי.⁸⁹

נראה שתהליכים אלה מתקיימים במידה רבה גם במזרח ירושלים, אם כי בקצב אחר ותוך שונות בין שכונות וקבוצות חברתיות. מסגרות ומנגנונים של המשפחה המורחבת והחברה המסורתית נחלשו. אולם המדינה ורשויותיה לא נכנסו במלוא עוצמתן לתוך הוואקום. הן אינן פועלות במלוא כוחן במזרח ירושלים. במספר תחומים, כמו מערכת החינוך ופעילות בית הדין השרעי הירדני, מתפקדות המערכות כמעין מובלעת אוטונומית. הנסיבות החיצוניות – בהן מעמד של המזרח ירושלמים כתושבים שאינם אזרחים במדינת ישראל; השפעות גדר ההפרדה והוראת השעה (משנת 2003) המקשות על נישואים של תושבי מזרח ירושלים עם תושבי שטחים; ואי הכרה מצד הקהילה הבינלאומית בריבונות הישראלית במזרח העיר – מעצבות את אופיה המיוחד של החברה המזרח ירושלמית ואת מעמד הנשים בתוכה, בין החברה הערבית בישראל ובין החברה הפלסטינית שבגדה המערבית.

89 אריק רודיניצקי, "החברה הערבית בישראל: יחסי כוח מגדריים משתנים?", צומת המזרח התיכון, מרכז דיין, אוניברסיטת תל אביב, 5.2.2019, <https://dayan.org/he/content/5260>

ו. משמעות מעמד התושבות והזכויות הסוציאליות (ביטוח לאומי וביטוח בריאות)

תחום חשוב נוסף המשפיע על מעמד האישה ועל כל משפחה במזרח ירושלים הוא פעילות המוסד לביטוח הלאומי. לקראת סוף 1967 החלו הרשויות הישראליות לפעול במזרח העיר ולשנות סדרי עולם בתחום הקצבאות ושירותי הרווחה. בשלב ראשון, בראשית דצמבר 1967, הוכרה זכותם של ערביי מזרח ירושלים (שהפכו לתושבי ישראל) לקבל את קצבאות וגמלאות הביטוח הלאומי.⁹⁰ במקביל, החלה גם גביית תשלומים, בעיקר מהשכירים שעבדו במגזר היהודי. המוסד לביטוח לאומי נמנע מגביית תשלומים מארגונים דתיים דוגמת הווקף (שהיה בין המעסיקים הגדולים במזרח ירושלים) וגופים נוצריים, שישראל הבטיחה שלא לפגוע בזכויותיהם ההיסטוריות ובהן פטור ממיסים. תריסר עובדים מזרח ירושלמים צעירים החלו לעבוד בסניף הביטוח הלאומי במזרח ירושלים. הם קיבלו הכשרה מיוחדת בשפה העברית ובנוהלי העבודה של ביטוח לאומי ועקרונותיו. בעיתונות הערבית וברדיו נערך מבצע הסברה בעניין טיבו ומטרותיו של המוסד, ועד מהרה צבאו מאות תושבים על משרדיו במזרח העיר. התביעות הראשונות הוגשו למענקי לידה, לקצבאות ילדים ולקצבאות זקנה.

התשלומים של מענקי הלידה וקצבאות הילדים הועברו דרך בנק הדואר או לחשבונות בנק של הנשים, שלעיתים נפתחו (בבנקים ישראליים או בבנק הדואר) במיוחד לשם כך. לעניין זה יש חשיבות רבה עד היום: בחלק ניכר מהמשפחות המזרח ירושלמיות מחזיקה אם המשפחה חשבון נפרד מזה של בעלה (לעיתים

90 בירושלים הירדנית היו הזכויות הסוציאליות מצומצמות ביותר, ולכן קבלת קצבאות מהביטוח הלאומי נחשבה לחידוש שהונהג על ידי השלטון הישראלי לאחר מלחמת 1967. הזכויות הסוציאליות, ובכללן קבלת קצבאות וגמלאות של הביטוח הלאומי (ובהמשך גם ביטוח רפואי על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי שנחקק ב-1994), ניתנות בישראל רק לתושבי המדינה. הרוב הגדול של ערביי מזרח ירושלים קיבלו ב-1967 תושבות ישראלית, אך לא אזרחות. ראו בהרחבה: אמנון רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 67-39.

קרובות בבנק הדואר), ואילו מועברות גם קצבת הילדים וגם משכורתה, אם היא עובדת. על פי הדין השרעי והתפיסה המסורתית הרווחת בקרב חלקים של החברה במזרח ירושלים, הבעל אחראי לפרנסת האישה והילדים ולמילוי כל צורכיהם (תזונה, ביגוד, מגורים), ואילו האישה מסייעת מחשבונה לפרנסת המשפחה לפי בחירתה. לחלק גדול מהזוגות המנהלים משק בית במזרח ירושלים אין חשבון בנק משותף, ורבים מהם מתבססים על כלכלת מזומנים ועל תמיכות של המשפחה המורחבת, לעיתים באמצעות קופה משותפת, המנוהלת על ידי ראשי המשפחה.⁹¹ באותו הקשר, תכשיטי הזהב והמוהר שמקבלת האישה מכן זוגה וממשפחתו במסגרת חוזה הנישואים נחשבים לרכוש שלה, והם נשארים בחזקתה גם בעת גירושין.⁹² לעניין זה יש חשיבות רבה בכל הנוגע למוטיבציה של האישה לצאת לעבודה מחוץ לבית ולחלוקת התפקידים בין בני הזוג.

בחזרה לשנים הראשונות שלאחר מלחמת ששת הימים: התושבים שמעו כי המוסד לביטוח לאומי "מחלק כסף", ומיהרו לברר את זכויותיהם.⁹³ סך תשלומי המוסד לתושבי מזרח ירושלים עלה מ-6.5 מיליון ל"י בשנת הכספים 1968-1969 לכדי 9.4 מיליון ב-1971-1972. הסעיף שבגיניו הועברו התשלומים הרבים ביותר היה קצבאות ילדים. תוך פחות מחצי שנה (מאז תחילת 1968) הגיע שיעור המשפחות שנהנו ממענקי ביטוח לאומי לכ-20% מכלל משקי הבית במזרח ירושלים, ולאחר שלוש שנים עלה שיעורן ל-50%. המדיניות הישראלית לעידוד הילודה, שכוונה במקור לאוכלוסייה היהודית, הופעלה גם כלפי זו הערבית, ששיעור הילודה בה היה אז גבוה פי שניים מזה שבחברה היהודית.⁹⁴ ביוני 1972 החל הביטוח הלאומי לשלם על פי החוק גם קצבאות זקנה לתושבי מזרח ירושלים. בכך הושלמה החלת

91 פעילות כלכלית זו מתנהלת מחוץ למערכת הבנקאית הישראלית, ואין לה ביטוי בנתונים הכלכליים הרשמיים. על הקשיים הכלכליים שמעוררת כלכלת המזומנים והשוק השחור בחברה הערבית בישראל, ראו: דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, מאי 2022, https://www.gov.il/BlobFolder/reports/inter_ministerial_examine_black_market/he/Publishes_inter_ministerial_examine_black_market-final-report.pdf

92 רמון, מסורת משבר וחידוש, עמ' 103.

93 ר' אלדור, "תושבי מזרח ירושלים נהנים מזכויות הביטוח הלאומי", מעריב, 9 בדצמבר 1969.

94 בבנשתי, מול החומה הסגורה, עמ' 217.

מערכת הביטוח הלאומי על מזרח העיר. העלייה המהירה בתשלומים הפכה אותם למקור הכנסה חשוב עבור משפחות רבות שנחשבו "ברוכות ילדים".⁹⁵ עד מהרה התעוררה השאלה, אם לשלם קצבאות גם לתושבי מזרח ירושלים שנשאו תעודות זהות ישראליות אך עברו להתגורר מחוץ לגבולות העיר המאוחדת (למשל באזור אל-עזרייה), לעיתים בעידוד השלטון הישראלי. הגישה העקרונית הייתה שלא לפגוע בזכויותיהם.⁹⁶

במקביל, נפתחה גם לשכת הסעד הראשונה במזרח ירושלים, אשר פעלה במסגרת העירייה על פי המתכונת שהייתה נהוגה באותו זמן. נרשמו בה אלפי משפחות הזכאיות לסעד לפי הקריטריונים הישראליים, אף כי בהשוואה לרמת המחיה במזרח ירושלים, היו משפחות אלו במצב כלכלי וסוציאלי ירוד אך במעט מהממוצע. בהדרגה נכללו כל הזכאים במסגרת נתמכי הסעד, ומספרם עלה מ־70 ב־1967 לכ־1,000 ב־1972. גם הסכומים הוגדלו בהדרגה. בתקופה הראשונה שולמו במזרח העיר קצבאות סעד בשיעור של מחצית הקצבה ששולמה לנזקקים יהודים. משהושג התקציב להשוואת סכום הקצבה, התברר כי סכום הסעד שישולם למשפחה אופיינית במזרח ירושלים יהיה גבוה ב־10% משכרם הממוצע של עובדים ערבים במגזר היהודי. מספר עובדים סוציאליים ישראלים התריעו על התמריץ השלילי שיהיה בכך ליציאה לעבודה, וכך נותרו קצבאות הסעד במזרח העיר נמוכות ביחס למערבה. בשנות ה־70 הועבר הטיפול בקצבאות הסעד (שהפכו ל"קצבאות הבטחת הכנסה") לידי המוסד לביטוח לאומי, לצד קצבאות הנכות והזקנה, וגובהן הותאם למקובל במגזר היהודי.⁹⁷

אולם, כ־20 שנה לאחר מלחמת ששת הימים, סמוך לפרוץ האינתיפאדה הראשונה (בדצמבר 1987), חל שינוי במדיניות המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים. שינוי

95 רמון, סקר שירותים עירוניים במזרח ירושלים (הפעילות הישראלית בתחום שירותי קהילה ומשפחה), ירושלים 1990, עמ' 1-2 (לא פורסם); בנבנשתי, מול החומה הסגורה, עמ' 217-218.

96 כך למשל פונו חלק מתושבי שכונת המוגרבים שנהרסה לאל-עזרייה, והובטח להם שזכויותיהם כתושבי ישראל לא ייפגעו. מדיניות זו השתנתה בהדרגה בסוף שנות ה־80 ובמחצית הראשונה של שנות ה־90. מאז משלם המוסד לביטוח לאומי גמלאות וקצבאות רק למי ש"מרכז חייהם" נמצא בתחומי העיר. ראו בהרחבה: רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 198-202, 232-247.

97 אמנון רמון, סקר שירותים עירוניים, פעולות המחלקה לשירותי קהילה ומשפחה במזרח ירושלים, עמ' 2.

שהשפיע באופן דרמטי על כל משפחה מזרח ירושלמית ועל מצבן של הנשים במזרח העיר.

הסוגיה המרכזית שעלתה לסדר היום בסוף שנות ה-80 הייתה הזכויות הסוציאליות ומתן קצבאות ביטוח לאומי לאלפי תושבי מזרח ירושלים שנשאו תעודות זהות ישראליות ועברו להתגורר מחוץ לגבולות העיר – עקב הקושי הרב לבנות בתחומה ומחירי הקרקע הזולים בשטחים, ובחסות העלמת העין שנהג המינהל האזרחי ביהודה ושומרון בבנייה ערבית מחוץ לגבולות ירושלים.⁹⁸ לעניין זה היו השלכות מרחיקות לכת על מעמד התושבות המזרח ירושלמית, על קבלת הקצבאות והגמלאות ועל מעמד הנשים.⁹⁹

הבעיה התמקדה בשכונות הערביות שמצפון לירושלים (דחיית אל-בריד וא-ראם) ובכפרים שממזרח לעיר (א-זעים, אל-עזרייה ואבו דיס). על פי הערכות, בשכונות הצפוניות התגוררו כ-40 אלף תושבים מזרח ירושלמים, ובכפרים במזרח כ-5,000.¹⁰⁰ בנסיבות מעט מעורפלות, ובניגוד למדיניות שהונהגה קודם לכן, אימץ הביטוח הלאומי לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה עמדה נוקשה ולפיה מי שעבר להתגורר מחוץ לגבולות העיר, איבד את מעמדו כתושב, היות שמקום מגוריו החדש נמצא מחוץ לגבולות המדינה. משכך, הוא לא היה זכאי עוד לקצבאות. התושבים טענו מנגד, בתמיכת עיריית ירושלים וראש העיר, כי המעבר שעשו אל מחוץ לגבולות העיר נבע מחוסר אפשרות למצוא מגורים בגבולותיה, ולעיתים אף נתמך בידי רשויות השלטון הישראליות שביקשו לדלל את האוכלוסייה באזור העיר העתיקה. עוד טענו אותם תושבים כי אינם יכולים לקבל שירותים כלשהם

98 אמיר חשין, מזרח-ירושלים – מדיניות מול מציאות, בתוך: א' ליש (עורך), הערבים בירושלים (המזרח החדש ל"ד), ירושלים 1992, עמ' 184.

99 רוב תושבי מזרח ירושלים הם תושבי קבע ולא אזרחים במדינת ישראל. מסוף שנות ה-80, ועוד יותר מכך בשנות ה-90, החלו הרשויות הישראליות לשלול תושבות ממי ש"מרכז חייו" אינו בתחומי העיר, וכך גם את זכויותיו בתחום הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות. ראו להלן ובהרחבה: אמנון רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 198-201.

100 אמנון רמון, סקר שירותים חברתיים במזרח-ירושלים – פעולות הביטוח הלאומי, ירושלים 1992 (לא פורסם) עמ' 5. על פי הערכת בנבשתי, האוכלוסייה הפלסטינית הוכפלה בשנים 1967-1987 באזור שסביב גבולות הסיפוח, ו-20 אלף בתים נבנו על ידי תושבי מזרח ירושלים מחוץ לגבולות העיר. מירון בנבשתי, מחול החרדות, ירושלים 1992, עמ' 42.

מהמינהל האזרחי בגדה המערבית, היות שהוא מעניק שירותים רק ל"תושבי שטחים".

מדיניות המוסד לביטוח לאומי בנושא נכנסה לתוקף כבר בראשית אפריל 1987, שמונה חודשים לפני פרוץ האינתיפאדה, עם פרסום "תקנות הביטוח הלאומי (זכויות וחובות לפי חוק הביטוח הלאומי לשאינם תושבי ישראל), תשמ"ז-1987".¹⁰¹ התקנות מיסדו למעשה את המדיניות העקרונית של המוסד, שלא להיענות לתביעות שעילתן נוצרה לאחר הגירה של תושב מזרח ירושלים לתוך השטחים. הן פגעו במיוחד במשפחות מרובות ילדים שחלק מילדיהן נולדו לאחר ההגירה. בתחילה נראה כי לא נאכפו במלואן, אולם בתחילת 1988 – שבועות אחדים לאחר פרוץ האינתיפאדה – פתח המוסד לביטוח לאומי במבצע חקירות לאימות פרטיהם של מקבלי הקצבאות במזרח ירושלים.

הבדיקות נערכו בעקבות גילויים על דיווחים שקריים ומסירת נתונים כוזבים, אך אפשר שהיה מאחוריהן גם מרכיב של ענישה קולקטיבית כלפי האוכלוסייה הפלסטינית.¹⁰² לטענת יוסף קיסרא, מנהל סניף ירושלים של המוסד לביטוח לאומי, בדיקה מדגמית העלתה שיעורים גבוהים של דיווחי שקר (כ-40% ממקבלי קצבאות הילדים וכ-8% ממקבלי קצבאות הזקנה והשארים). ממצאים אלה הביאו לבדיקה מחודשת של כלל זכאי הקצבאות במזרח ירושלים. אל מקבלי קצבאות הזקנה נשלחו הודעות כי עליהם להתייצב פיזית במשרדי הביטוח הלאומי ולהוכיח מחדש את זכאותם. רק חלק קטן מהקשישים התייצבו, והמוסד חדל באורח חד צדדי את תשלום הקצבאות למאות קשישים במזרח ירושלים, ובהם רבים שהיה זה מקור הכנסתם העיקרי.

נציגי העירייה ואף ראש העיר טדי קולק, בשיתוף עם נציגי ההסתדרות וגופים נוספים, לחצו על הביטוח הלאומי לחזור בו מהחלטתו. לבסוף, הוסכם שנציגי

101 קובץ התקנות תשמ"ז, מס' 5022, עמ' 747. התקנות נכנסו לתוקף ב-1 באפריל 1987, ובוטלו ב-1998 במסגרת "החוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998", ספר החוקים התשנ"ח, עמ' 48.

102 חשין, מזרח-ירושלים – מדיניות מול מציאות, עמ' 185.

המחלקה לשירותי קהילה ומשפחה של העירייה יאמתו את פרטי המגורים של הקשישים, ואלו לא יידרשו להתייצב במשרדי המוסד. לאחר אימות פרטי המגורים של רובם המכריע (שהמשיכו להתגורר בתוך גבולות העיר), חודש תשלום הקצבאות.¹⁰³

בסעיפי הקצבאות האחרים, כמו מענק לידה וקצבת ילדים, המשיך הביטוח הלאומי להתעקש על בדיקה מחודשת של הזכאות בהתאם לדרישות היבשות של החוק והתקנות. בדיקה זו הצריכה חקירה מקיפה של פרטים כגון מקום מגוריהם "האמיתי" של התובעים, תאריכי לידה של הילדים (אם נולדו לפני ה"הגירה" או אחריה), הכנסות המשפחה ונכסיה (לחישוב הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה). כל תביעה חדשה נבדקה בקפידה, והתובע נדרש להוכיח תושבות באמצעות מסמכים שונים – חוזי שכירות, אישור על תשלומי ארנונה וחשבונות מים, חשמל וטלפון, תעודות מבתי ספר ועוד – הקשים בחלקם להשגה במזרח ירושלים עקב הכאוס בתחום התכנון והבנייה ובשל ה"כלכלה השחורה". החקירות ארכו זמן רב, ולא תמיד עלה בידי החוקרים להגיע לתוצאות שאפשרו הכרעה ברורה. אירועי האינתיפאדה היקשו עוד יותר על עבודת החוקרים, וחלקים מהאוכלוסייה לא שיתפו עמם פעולה.

לאחר הגשת המסמכים, התובעים נדרשו להמתין כחמישה עד שמונה חודשים, עד שהחוקרים יאמתו את הצהרותיהם. זאת בשונה מהמצב במגזר היהודי, שבו מועברת התביעה בתחומים מסוימים, למשל במענק לידה ובקצבת ילדים, כמעט באורח אוטומטי מבית החולים למשרדי הביטוח הלאומי, ובדיקת ההצהרות מצומצמת.

החקירות שערך הביטוח הלאומי במזרח ירושלים מראשית 1988 השפיעו על חיי התושבים, ואלפים חזרו להתגורר בתחומי העיר. רבים שכרו דירות קטנות או חדרים בעיר העתיקה ובסביבותיה, כדי שתהיה להם כתובת מגורים (לעיתים פיקטיבית) רלוונטית. הצפיפות בעיר העתיקה, בעיקר ברובע המוסלמי וברובע

103 רמון, סקר שירותים חברתיים במזרח ירושלים – פעולות הביטוח הלאומי, עמ' 6.

הנוצרי, גדלה מאוד, וכך גם העומס על התשתיות העירוניות. שכר הדירה האמיר, והבנייה ללא היתר התרחבה.¹⁰⁴

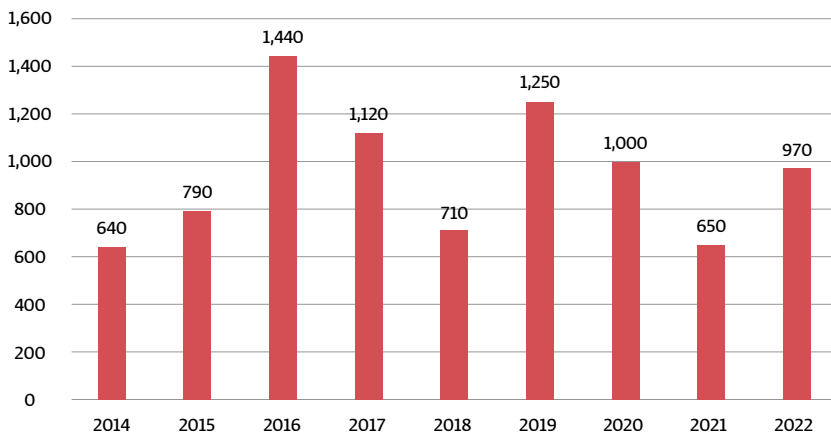
המוסד לביטוח לאומי, שנחשב לאחר 1967 לגוף שלטוני ישראלי שהיטיב עם האוכלוסייה, הפך לאחד הגופים השנואים במזרח ירושלים. חוקריו נתקלו בקשיים גוברים בשטח עקב חוסר שיתוף פעולה מצד האוכלוסייה. באזורים כמו מחנה הפליטים שועפאט לא התאפשר להם לפעול כלל. החקירה בנושאי התושבות ומקום המגורים הצריכה מאמצים גדולים ואמצעים מרובים, ויצרה מצב אנומלי שאין לו אח ורע באף מקום אחר בארץ. למעשה, הביטוח הלאומי נדרש להתמודד עם חוסר יכולתו של הדרג הפוליטי והמקצועי במשרד הפנים להכריע בשאלת מעמדם של תושבי מזרח ירושלים שעברו להתגורר מחוץ לעיר, כמו גם עם שורה של בעיות נוספות: נישואים של תושבי השטחים עם תושבי מזרח ירושלים, רישום הילדים שנולדו מנישואים מעין אלה, הגירה של תושבי שטחים אל מזרח ירושלים, תושבים ששבו העירה לאחר המפקדים של 1967 בלי שהיו בידיהם תעודות רשמיות כלשהן (והיו למעשה "לא קיימים" מבחינת משרד הפנים) ועוד.¹⁰⁵ תופעות אלו, שהתגלו מסוף שנות ה-80, חזרו על עצמן ביתר שאת, כפי שנראה בהמשך, בעקבות הקמת הרשות הפלסטינית ובניית גדר ההפרדה.

אחת התוצאות של תהליכים אלה הייתה ירידה במספר ה"נישואים המעורבים" בין תושבי מזרח ירושלים ותושבי הגדה המערבית – תופעה שהייתה נפוצה מאוד עד שנות ה-80. זאת, עד למצב השורר היום, שבו חלק גדול מהנישואים נעשים בתוך החברה המזרח ירושלמית. על פי הנתונים הרשמיים, מספר המקרים של אישור ל"איחוד משפחות" – קרי, נישואים בין תושבי שטחים לתושבי מזרח ירושלים – עומד על 600-1,200 בשנה. יש לזכור שהאישור ניתן לאחר תהליך בדיקה ארוך בן מספר שנים.

104 רמון, שם, עמ' 8.

105 אמנון רמון, פעולות משרד הפנים במזרח-ירושלים, ירושלים אוקטובר 1992 (לא פורסם), עמ' 5; חשין, מזרח-ירושלים – מדיניות מול מציאות, עמ' 185.

איחוד משפחות בשכונות מזרח ירושלים, 2014–2022



תהליך אוסלו והקמת הרשות הפלסטינית (מאי 1994) הביאו לשינויים דרמטיים נוספים בהתפתחות התושבות המזרח ירושלמית וזכויות התושבים בהיבטי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. הקמת הרשות הביאה להתרחבות המגמה לשלול (או להפקיע בלשון הרשמית) תושבות ישראלית ממי שעברו להתגורר מחוץ לתחום המוניציפלי, בפרברים הסמוכים לירושלים, או מאלו שעזבו את הארץ והשתקעו בחו"ל. המגמה החלה להסתמן ב-1995 בעקבות חקירות שיטתיות של המוסד לביטוח לאומי, שביקש לאתר תושבים מזרח ירושלמים אשר עזבו את העיר והקימו את בתיהם בשטחי הגדה המערבית, היכן שהתבססה בהדרגה הרשות הפלסטינית. על פי הערכות ישראליות, מספרם של אלה במחצית שנות ה-90 נע סביב 50-80 אלף איש מתוך כ-180 אלף תושבי מזרח ירושלים.¹⁰⁶ רבים מהם המשיכו לעבוד בירושלים, וילדיהם למדו בבתי הספר שבמזרח העיר. חלקם הגדול עברו להתגורר מחוץ לעיר עקב הקשיים הגדולים להשיג אישורי בנייה ולבנות את בתיהם בהיתר בתחומי הגבול המוניציפלי.¹⁰⁷ תרמו לכך גם מחירי הקרקעות הנמוכים יותר מחוץ לעיר, ומדיניות ישראלית שעודדה יציאת תושבים ערבים מהאזורים הצפופים שבעיר העתיקה וסביבותיה.

106 הארץ, 26 בינואר 1997, 17 במרץ 1997; מנחם קליין, יונים בשמי ירושלים, עמ' 203; משה עמירב, סינדרום ירושלים, ירושלים 2007, עמ' 210.

107 אמיר חשין, מזרח ירושלים – מדיניות מול מציאות, עמ' 182-185.

צעדים אלה, שהמוסד לביטוח לאומי נקט מאמצע שנות ה-90, נועדו לחסוך תשלום גמלאות למי שכבר אינו תושב המדינה או למי שנולד או חי בשטחים. הם השפיעו גם על מדיניות רשות האוכלוסין במשרד הפנים להפקיע את התושבות הישראלית ממי ש"מרכז חייו" אינו בתחומי ירושלים עקב מעבר לשטחים או לחו"ל. הפקעת התושבות שללה אף את זכויות התושבים בתחום קבלת השירותים הרפואיים בישראל במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנכנס לתוקף בראשית ינואר 1995. נשים וילדיהן היו לעיתים קרובות הנפגעים של שינוי מדיניות אלה, אשר הביאו לשלילת התושבות שלהם וזכויותיהם הסוציאליות כאשר עלה חשד ש"מרכז חייהם" נמצא בשטחים או מחוץ לישראל (במיוחד במקרים של נשואים בין נשים תושבות שטחים לגברים ירושלמים תושבי ישראל).¹⁰⁸

מבחינת תושבי מזרח ירושלים, צעדי משרד הפנים במחצית השנייה של שנות ה-90 הפכו לטראומה שהמחישה להם עד כמה רעוע ושבירי מעמד התושבות מבחינתם. מכאן ואילך לא תרד הסוגיה מסדר היום, וזאת למרות הצמצום במספר הפקעות התושבות בשנים שלאחר מכן. כך גם הבעיות שהתגלעו והחריפו בתחומים הנקשרים לתושבות, כמו "איחוד משפחות" בין תושבי שטחים לתושבי מזרח ירושלים, או זכאות לזכויות סוציאליות (ביטוח לאומי וביטוח בריאות) במקרים של זוגות "מעורבים" וילדיהם.¹⁰⁹

תהליכים אלה הואצו עוד יותר בעקבות בניית גדר ההפרדה החל משנת 2002 בעקבות פיגועי האינתיפאדה השנייה. הגדר הביאה לשיבה של אלפי תושבים מזרח ירושלמים נושאי תעודות זהות ישראליות, שהתגוררו מחוץ לתחומי העיר, לתוך ירושלים ובכלל זה לעיר העתיקה וסביבותיה.¹¹⁰ הגורם המרכזי לתהליך היה החשש מאובדן הזכויות כתושבי ישראל (ביטוח לאומי, ביטוח רפואי, חופש תנועה ותעסוקה ועוד) ומפגיעה בזיקה לעיר.

108 על קשיי נשים יולדות במזרח ירושלים ראו למשל: "הגהנום הבירוקרטי בדרך ללידה במזרח ירושלים", אתר ארגון מען, 27.3.2023, <https://wac-maan.org.il/bureaucratic-hell>; רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 232-247.

109 ראו למשל: ד' רובינשטיין, "מעדיפים לאבד את הבית ולא את תעודת הזהות", הארץ, 29 באוגוסט 1999; ע' הס, "חמלה נקודתית", הארץ, 6 באפריל 2000; ובהרחבה: רמון, תושבים לא אזרחים, עמ' 337-342.

110 אין בידינו נתונים מדויקים על היקף התופעה.

הגדר השפיעה מאוד על אורחות החיים במזרח ירושלים. היא הביאה לניתוק מסוים של העיר המזרחית מן העורף הטבעי שלה בגדה המערבית ולפגיעה קשה בקשרים משפחתיים, חברתיים, כלכליים ותרבותיים עם המרכזים הסמוכים – בית לחם, חברון, אֶרֶם, רמאללה ועוד. נישואים בין תושבי מזרח ירושלים לתושבי שטחים, שהיו שכיחים מאוד לפני בניית הגדר, הפכו נדירים עוד יותר בשל הצורך להתמודד עם התהליך הקשה של "איחוד משפחות" מאז חקיקת הוראת השעה ב-2003.¹¹¹ הפתרון לזוגות "מעורבים" רבים היה מגורים בשכונות הענק שצמחו שמחוץ לגדר – כפר עקב ואזור מחנה הפליטים שועפאט, בתנאי חיים קשים ביותר.¹¹²

מראיונות שקיימנו עם עובדים סוציאליים ואנשי חינוך העוסקים בנושא עולה כי בחלק משכונות מזרח ירושלים, מתקיימת תופעה של נישואי גברים תושבי מזרח העיר ונשים מהשטחים (לעיתים כנישואים נוספים של אותו הגבר) המתקשות או אינן יכולות לקבל מעמד בישראל, ועל כן מוגבלות בתנועתן לשכונה הקרובה או אף מחוץ לביתן בהיותן חסרות תושבות (ומכאן נעדרות זכויות סוציאליות, רישיון נהיגה או אפשרות לפתוח חשבון בנק). לעיתים, סגירת הנשים בבית מביאה לניצולן בידי הגברים שהופכים אותן למעין משרתות או שפחות, והן סובלות

111 ראו דיון בעניין בעייתיות הנישואים בין תושבי מזרח ירושלים ותושבי שטחים בדף הפייסבוק [ask Jerusalem](https://www.facebook.com/ask.Jerusalem) (24.9.2017) בתרגום דף הפייסבוק 0202, <https://www.facebook.com/ask.Jerusalem> 0202updates/posts/pfbid0jQbKLAB4sDaZBehGGF7haZdnko1oiFAiGqNCCJGvu4cHm/UbJPL83VATf4Y4cybPyl. הקשיים בנישואים כאלה פורטו באחת התגובות: "לא אחי, אנחנו יודעים שזה נורמלי, כלומר הגדה ואל-קודס [ירושלים] [זה] אותו העם. אבל הבעיה, אחי, היא שאם התחתנת עם מישהי מהגדה, תצטרך להתגבר על אלף עניינים, הלון חזור למשרד הפנים, ואם אתה רוצה לצאת לטיול [לחו"ל], אתה קשור אליה ואתה לא יכול לקחת אותה אתך. [...] בשביל מה כל הטרחה, עזוב. שהגדה יתחתנו עם הגדה ואל-קודס עם אל-קודס וזהו הדבר הכי טוב, זו דעתי". מן העבר השני נשמעו קולות בזכות האהבה שאינה יודעת גבולות: "כלומר אין דבר אחר מלבד תעודת הזהות?? רק על זה אתם חושבים?? יש דבר שנקרא אהבה, והוא גדול יותר מתעודת הזהות וגדול מהסעיף בתעודה. לא כל אחד [תושב שטחים] רוצה בת מירושלים רק בשביל תעודת הזהות או תעודת התושבות. תתגברו". המשפט האחרון רומז לתופעה של נישואים בין תושבי שטחים לתושבות מזרח ירושלים לצורך קבלת תושבות ישראלית (מה שמכונה "נישואי תעודה").

112 ההערכה הרווחת היא שבשתי השכונות מתגוררים היום כ-150 אלף נפש. ראו: אחמד אסמר, כפר עקב, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018, https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2019/05/PUB_Kfar-Akeb_O_Low-Rez2.pdf; מוראד נתשה, מחנה פליטים שועפאט, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2019, https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2019/07/Pub_497_The-Shuafat-Refugee-Camp_2019.pdf

מאלימות מצד הבעל או משפחתו.¹¹³ הן אינן יכולות ללוות את ילדיהן למוסדות החינוך בתוך העיר, ובמקרה של גירושים, הן לא זכאיות לדמי מזונות ולעיתים אף נאלצות להתנתק מילדיהן.¹¹⁴

קיימים גם מקרים הפוכים, שבהם האישה היא תושבת ישראל ואילו הבעל תושב שטחים חסר מעמד שאינו יכול למצוא עבודה מסודרת. במצב כזה, הוא נותר חשוף לניצול של מעסיקים או מתקשה למצוא עבודה. בעיות אלו, שהועצמו מאז בניית הגדר, מקשות מאוד על משפחות רבות במזרח ירושלים, ובעיקר על נשים וילדים. קשיים אלה הביאו לכך שיש ילדים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין בישראל ואף לא ברשות הפלסטינית, ובשל כך אינם יכולים להירשם למערכת החינוך ולהנות מזכויות סוציאליות. בהגיעם לגיל המתאים, אין להם אפשרות לפתוח חשבון בנק או להוציא רישיון נהיגה.¹¹⁵

במחקר שערכו מורי בית הספר אל-ע'זאלי באום ליסון (ממזרח לצור באהר) על מצבם הסוציאלי של תלמידיהם, התברר ש-20% ממשפחות התלמידים מפוצלות בין השטח המוניציפאלי של ירושלים ובין הכפר עובדייה שמחוץ לו ואזורים הנמצאים מעבר לגדר (כמו ואדי חומוס שממזרח לצור באהר). עוד עלה כי 25% מהאבות נשואים ליותר מאישה אחת, ו-30% מהאבות אינם תושבי ישראל ונטולי אישור שהייה בישראל.¹¹⁶

113 ריאיון עם אחלאם ח'ג'אזי, סגנית מנהל לשכת הרווחה במזרח ירושלים, 7.8.2023.

114 ראו: עו"ד ג'ולייט אבויעון, על היעדר ההומניות של הכיבוש: נשים פלסטיניות ממזרח ירושלים מדברות, מכון זולת לשוויון זכויות אדם, דצמבר 2022, עמ' 15-18, <https://zulat.org.il/wp-content/uploads/2023/06/%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%A8-%D7%94%D7%94%D7%95%D7%9E%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%9B%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A9-2.pdf>

115 על קשיי זוגות מעורבים ובעיות ברישום ילדיהם, ראו למשל פניית המוקד להגנת הפרט לבית המשפט העליון, 18.10.2020, <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates2211>; ניר חסון, "בלי חשבון בנק, רישיון או אפשרות לעבוד: המדינה מסרבת לתת מעמד לאלפים החיים בישראל", הארץ, 9.9.2024. במקרים מסוימים ניתנים לילדים מספרי זהות פיקטיביים כדי לאפשר להם לקבל שירותי רווחה וחינוך.

116 הנתונים לקוחים ממצגת של ג'יהאן חלאק, מנהלת בית ספר, במסגרת סיור של הוועדה המתמדת המפקחת על החלטת ממשלה 3790 ב-1.3.2022.

לצד כל זאת, העלייה במספר מקרי הגירושים שהוזכרה לעיל משפיעה גם על פעולות המוסד לביטוח לאומי. בין הזוגות שהתגרשו במזרח ירושלים, חלק מהגברים אינם משלמים דמי מזונות (בין השאר, משום שחלקם מתגוררים בשטחים), ובעול נושא הביטוח הלאומי מסיבה זו, אזור מזרח ירושלים הוא מהמובילים בארץ בתביעות למזונות במקום הבעלים לשעבר. בגלל הכלכלה ה"שחורה" וה"אפורה" באזור (היעדר תלושי משכורת מסודרים, אי דיווח לרשויות המס ועוד), ההוצאה לפועל מתקשה לגבות מהם את חובותיהם.¹¹⁷

מדיניות המוסד לביטוח לאומי החל מסוף שנות ה-80 סביב בדיקות "מרכז החיים", ובהמשך גם מדיניות רשות האוכלוסין במשרד הפנים להפקעת תושבות ממי שלא מתגורר בעיר, יצרו אפוא שינוי דרמטי במזרח ירושלים – שינוי שהשפיע על דפוסי הנישואים, על מערכות היחסים בין בני הזוג ובתוך המשפחה ועל מעמד הנשים.

117 ריאיון עם יוסי שעיו, מנהל סניף הביטוח הלאומי במזרח ירושלים, 20.6.2023.

ז. חינוך והשכלה גבוהה

מאז 1967 התרחב מאוד חינוך הבנות במזרח ירושלים. מספר בתי הספר התיכוניים לבנות גדל מתיכון ממשלתי אחד שפעל בתקופה הירדנית (בית הספר מאמוניה) לכ־15 מוסדות רשמיים (עירוניים) ובתי ספר מוכרים שאינם רשמיים (בחינוך המוכש"ר), המתוקצבים על ידי ישראל בסוף 2020.¹¹⁸ לאלה יש להוסיף מספר לא קטן של בתי ספר מעורבים לבנים ולבנות (ברובם לומדים בנים ובנות בכיתות מעורבות ובחלקם הקטן בכיתות נפרדות. בתי הספר המלמדים לפי תוכנית הלימודים הישראלית הם מעורבים).¹¹⁹ ישנם גם מספר מוסדות חינוך "פרטיים" לבנות – אלו מכונים בתי הספר של הווקף, ולמעשה מנוהלים בידי משרד החינוך של הרשות הפלסטינית. חלקם, דוגמת א־נזאמיה שבבית חנינא, א־שאבאת אל־מוסלמאת שבואדי ג'וז וכן אבו בכר צאדק שבצור באהר, נהנים ממוניטין רב שנים וממעמד של יוקרה בחברה המזרח ירושלמית, ומנהלותיהם גאות ברמת הלימודים הגבוהה שלהם וברוח הלאומית הפלסטינית הנושבת בהם.¹²⁰ כך, בבחינות התוג'יהי (בחינות הסיכום של תכנית הלימודים הפלסטינית) מ־2021 עמדו שיעורי ההצלחה בבית הספר א־נזאמיה על 90% במגמה הריאלית ו־91% בהומנית; באבו בכר צאדק – 100% בריאלית ו־95% בהומנית; ובא־שאבאת אל־מוסלמאת – 87% בריאלית ו־75% בהומנית.¹²¹

בתגובה לפוסט מדצמבר 2021 בעניין בחירת מוסד לימודים, שיבחה אחת

118 נתונים שהועברו למכון ירושלים למחקרי מדיניות ממנח"י, ינואר 2020.

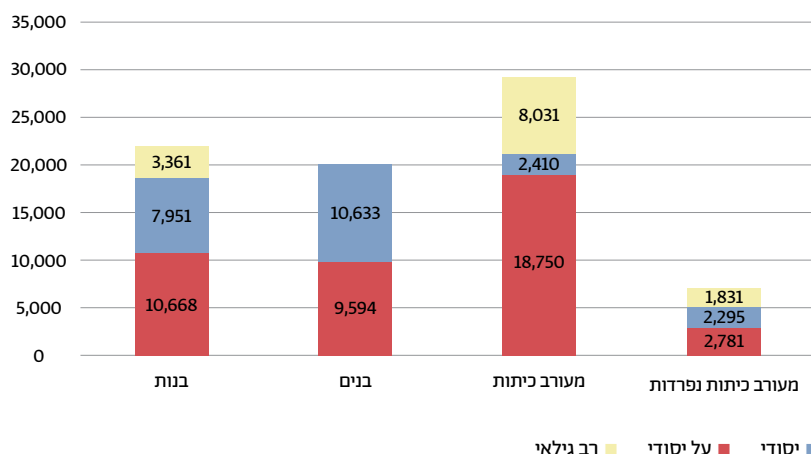
119 בבתי ספר חדשים שנפתחו במזרח ירושלים על ידי הרשויות הישראליות לומדים לפי תוכנית ישראלית בלבד והם מעורבים. נושא זה ראוי לדיון נפרד.

120 רמון, אנסארי, כלים שלובים: החינוך ה"פרטי" והחינוך הציבורי במזרח ירושלים, עמ' 69–70.

121 נתוני משרד החינוך הפלסטיני לשנת הלימודים 2021 שהועברו למכון ירושלים למחקרי מדיניות על ידי מנח"י. כ־80% מן התלמידים במערכת החינוך במזרח ירושלים המתוקצבת על ידי ישראל למדו בסוף 2024 על פי תכנית הלימודים הפלסטינית, אסף ויינגר, החינוך הערבי במזרח ירושלים – היבטים נבחרים, הכנסת, מרכז המידע והמחקר, 3.11.2024, https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_mmm_5605017.pdf

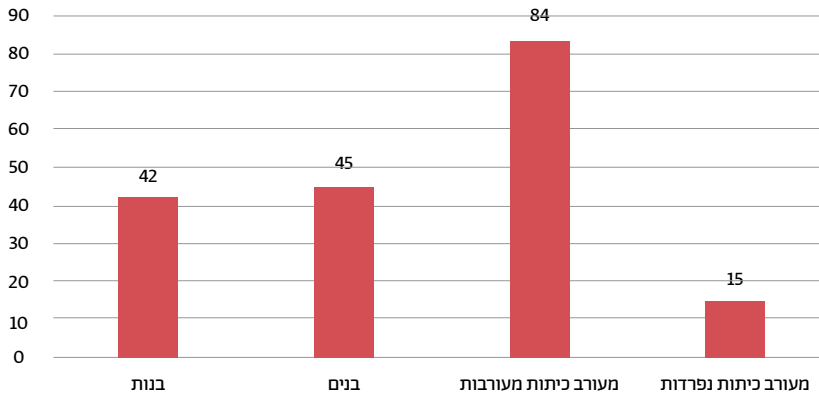
האימהות את בית הספר לבנות המתקצב על ידי הרשות הפלסטינית: "הבנות שלי לומדות בבית הספר לבנות בוואדי אל-ג'וז השייך לווקף. מספיק [לי] שהם מגדלים את בנותינו על פי הנימוסים והמוסר לפני כל דבר. שנית, ההוראה נפלאה, והמורות הן כמו האימהות של הבנות. אני למדתי בבית הספר אלפתא אל-לאג'יאה, ואני גאה שהבנות שלי לומדות באותו בית ספר".¹²² תיאור זה מאפיין משפחות מזרח ירושלמיות לא מעטות שנוצרה בהן מסורת של המשכיות בין אימהות ובנות שלמדו באותו מוסד, תוך אחווה נשית בין דורית סביב חינוך הבנות.

**תלמידים בבתי ספר במזרח ירושלים
לפי שלב חינוך וחלוקה מגדרית, 2020**

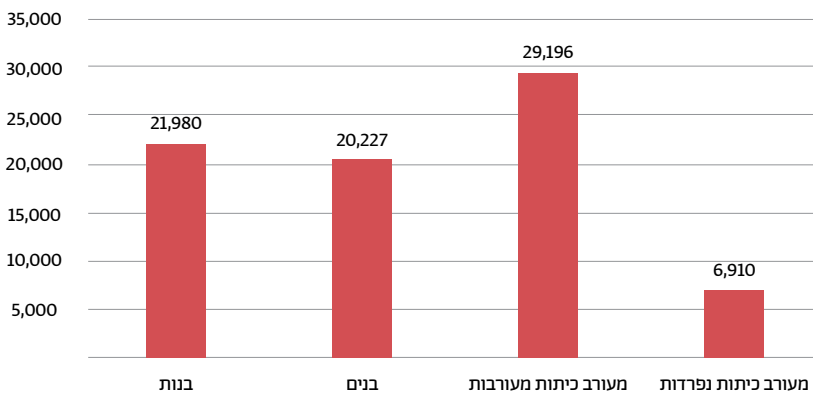


122 תגובות לפוסט בדף הפייסבוק של "אשאלי בנאת אלקודס", 25.12.2021, <https://m.facebook.com/groups/688228934930263/permalink/1392064811213335/?mibextid=Nif5oz>

**בתי ספר מתוקצבים על ידי ישראל במזרח ירושלים
לפי חלוקה מגדרית, 2020**

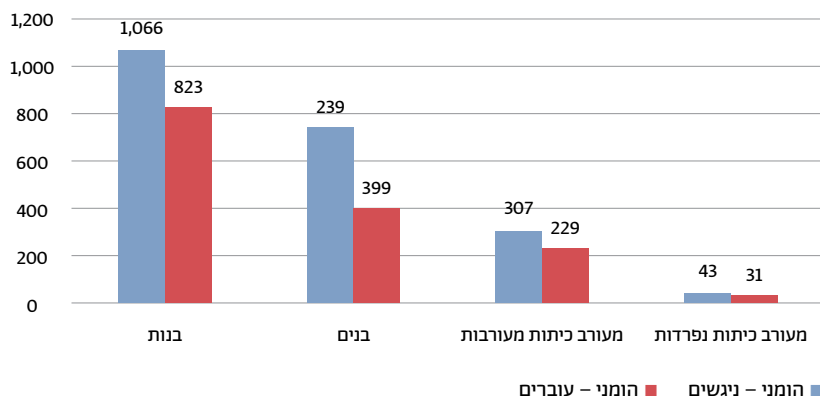


**תלמידים מתוקצבים על ידי ישראל בבתי ספר במזרח
ירושלים לפי חלוקה מגדרית, 2020**

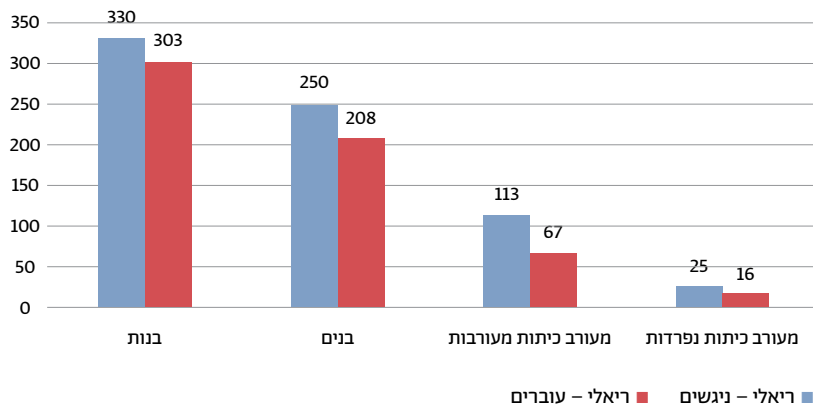


השוואת שיעורי הבנות שצלחו את בחינות התוג'יה ב־2020 לאלו של הבנים מצביעה על יתרון לראשונות: במגמה ההומנית, 823 תלמידות בבתי ספר לבנות מתוך 1,066 שניגשו לבחינות (77%) עברו אותן, לעומת 399 מתוך 739 (54%) בבתי ספר לבנים. במגמה הריאלית־מדעית עברו 303 מתוך 330 שניגשו לבחינה (92%) בבתי הספר לבנות, לעומת 208 מתוך 250 (83%) בבתי הספר לבנים. במוסדות המלמדים לפי התוכנית הישראלית בולט משקלם של התלמידים שלומדים בבתי ספר מעורבים מבלי יכולת להבחין אם מדובר בבנים או בבנות.

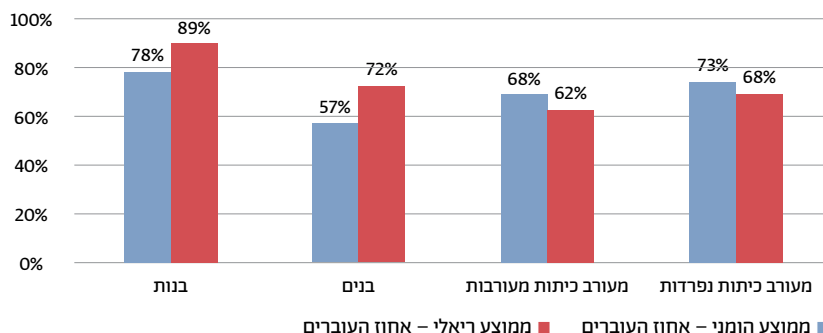
ניגשים ועוברים בחינת תוג'יהי הומנית במזרח ירושלים לפי חלוקה מגדרית, 2020



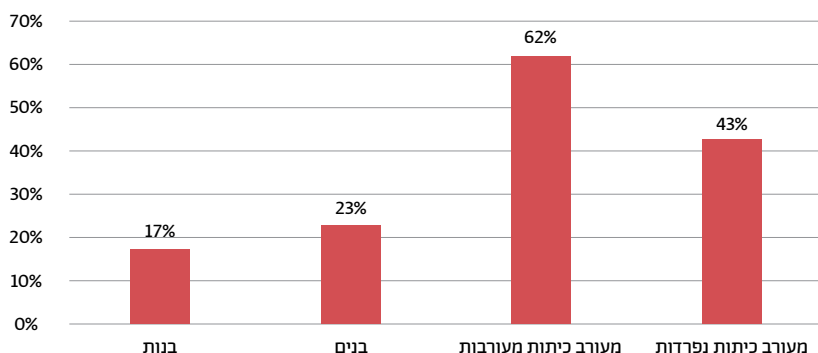
ניגשים ועוברים בחינת תוג'יהי ריאלית במזרח ירושלים לפי חלוקה מגדרית, 2020



אחוז ממוצע של עוברים בחינות תוליהי בבתי ספר במזרח ירושלים בחלוקה מגדרית, 2020



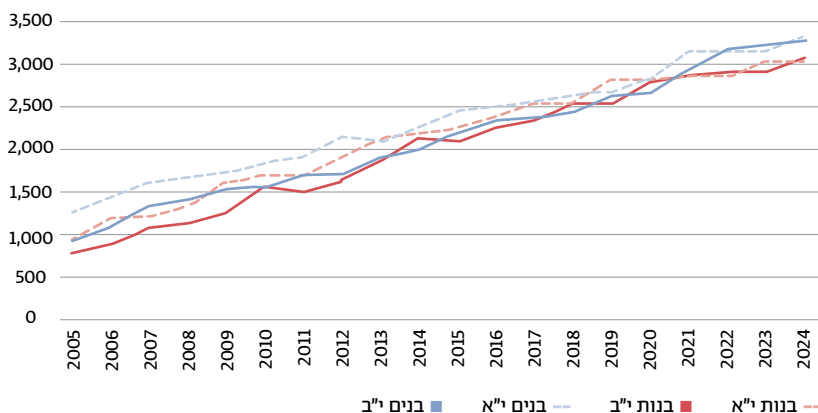
זכאות לבגרות ישראלית בבתי ספר במזרח ירושלים בחלוקה מגדרית, 2020



ניתוח היקפי הלומדים בכיתות י"א-י"ב במזרח ירושלים בשנים 2005-2024 מלמד על גידול במספרם ועל ירידה בשיעורי הנשירה במעבר מ"א ל-י"ב, וזאת בשני המגדרים. מראיונות שערכנו עם מנהלות בתי ספר במזרח ירושלים עולה כי מספר התלמידות שעוזבות את הלימודים בכיתות הגבוהות בגלל אירוסים או נישואים יורד בשנים האחרונות, ונראה שחשיבות הלימודים בבית הספר התיכון עולה בעיני התלמידות והוריהן. לצד זאת, קיימת תופעה של נשירת בנים מבתי הספר בכיתות העליונות בגלל כניסה לשוק העבודה, אולם נראה שגם תופעה זו מצטמצמת בשנים האחרונות.¹²³

123 פרויקט ראיונות עם מנהלי בתי ספר במזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2024 (לא פורסם).

תלמידים בחינוך הערבי בכיתות י"א-י"ב, לפי מגדר, 2005–2024



מקור: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני משרד החינוך

באופן כללי, רמת בתי הספר לבנות נחשבת גבוהה יותר מזו של בתי הספר לבנים. מראיונות שערכנו עם מנהלי בתי ספר במזרח ירושלים ועם אנשי אגף החינוך הערבי במנח"י (מינהל חינוך ירושלים) למדנו כי בבתי הספר לבנות, רמת האלימות נמוכה יותר, וכך גם שיעור הנשירה.¹²⁴ על פי ניתוח שערך מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ב-2019, שיעור הנשירה (הגלויה) המצטבר של בנות בכיתות א'-י"א קטן ב-11% מזה של בנים בכיתות המקבילות (24.2% לעומת 35.6%).¹²⁵

על פי נתוני מנח"י ממרס 2022, שיעור הנשירה הגלויה במעבר מכיתה לכיתה לכיתות עוקבות (בשונה משיעור הנשירה המצטבר לכיתות א'-י"א שהזכרנו לעיל) היה 3% אצל הבנות לעומת 4% אצל הבנים. המגמה הרב שנתית הייתה ירידה בשיעור הנשירה הגלויה בשני המגדרים.¹²⁶ אולם בין העוסקים בנושא שוררת הסכמה על כך שמדובר בנתונים חלקיים אשר אינם משקפים את התמונה האמיתית. תלמידים רבים רשומים לבית הספר אבל בפועל לא מגיעים ללמוד

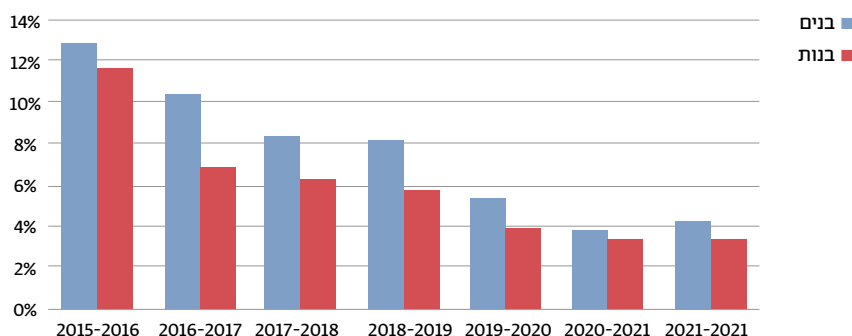
¹²⁴ פרויקט ראיונות עם מנהלי בתי ספר, שם.

¹²⁵ נתוני מכון ברוקדייל שהוצגו בדיון במכון ירושלים למחקרי מדיניות ב-16 ביוני 2021.

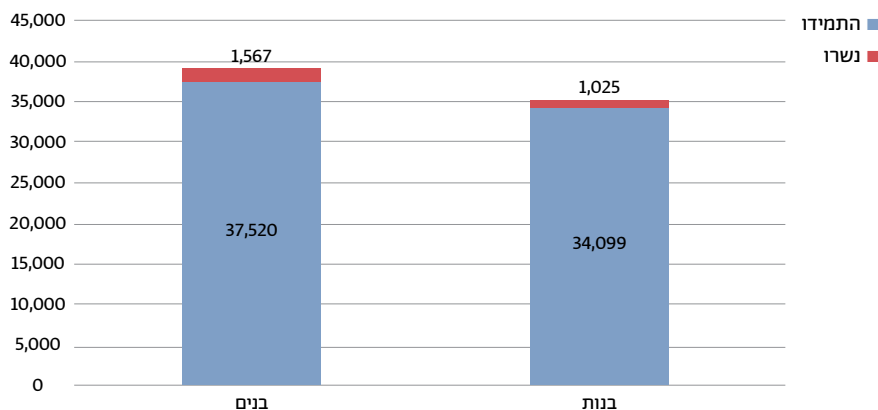
¹²⁶ מצגת נתוני נשירת תלמידים במזרח העיר, בסיס לתוכנית עבודה, היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל חינוך ירושלים, עיריית ירושלים, מרץ 2022.

מסיבות שונות והמנהלים לא תמיד מדווחים על כך.¹²⁷ על פי הראיונות שערכנו עם מנהלי בתי ספר, עיתוי הנשירה אצל הבנים נקשר לקבלת תעודת זהות בגיל 16 וליציאה לשוק העבודה, ואצל הבנות לאירוסים או לנישואים מוקדמים.¹²⁸

נשירה על פי מין | מגמה רב שנתית



פילוח נשירה על פי מין



מקור שני הגרפים מתוך: מצגת נתוני נשירת תלמידים במזרח העיר, בסיס לתוכנית עבודה, היחידה לתכנון אסטרטגי, מינהל חינוך ירושלים, עיריית ירושלים, מרס 2022. הגרף התחתון מתייחס לכיתות עוקבות, 2022-2021.

127 ריאיון עם אריג' אידריס, הממונה על פעילות העובדים הסוציאליים בבתי הספר במזרח ירושלים, 4.7.2023; ריאיון עם ד"ר דוד קורן, לשעבר מנהל תוכנית החומש בחינוך במחוז ירושלים של משרד החינוך, נובמבר 2024.

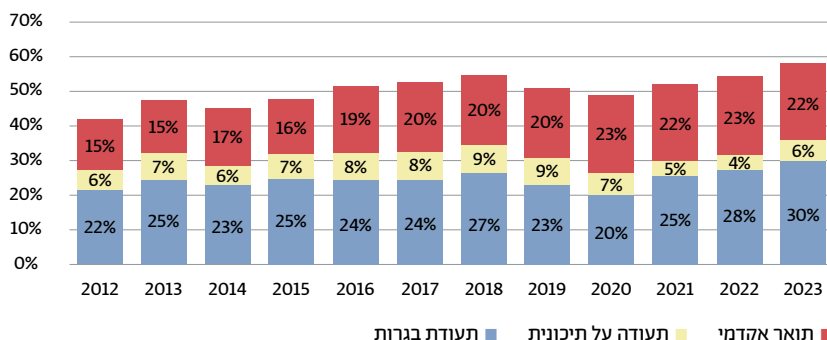
128 פרויקט ראיונות עם מנהלי בתי ספר, שם.

על פי נתוני הלמ"ס, הנשים במזרח ירושלים מובילות על פני הגברים במספר שנות הלימוד ובהשכלה: בשנת 2023, 22% מנשות מזרח ירושלים היו בעלות תואר אקדמי לעומת 15% מהגברים; 6% היו בעלות תעודה על תיכונית (לא-אקדמית) לעומת 4% מהגברים; ו-30% היו בעלות תעודת בגרות (תוג'יה או בגרות ישראלית) לעומת 29% מהגברים.

בחינת רמת ההשכלה של נשות מזרח ירושלים בשנים 2012-2023 מלמדת על שיפור ניכר: שיעור בעלות תעודת הבגרות עלה מ-22% ל-30%, ושיעור בעלות התואר האקדמי עלה מ-15% ל-22% (לעומת עלייה מתונה יותר אצל הגברים, מ-11% ל-15% בעלי תואר).

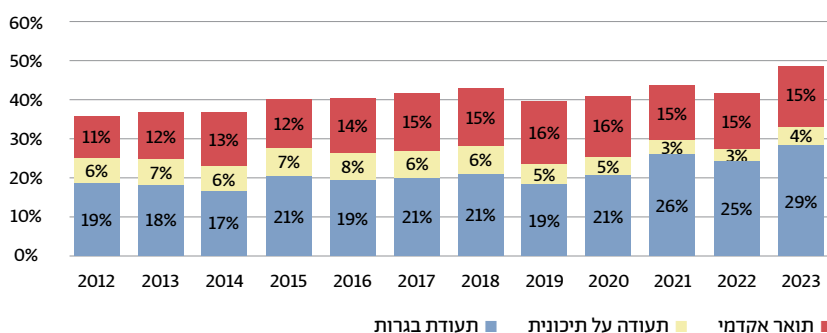
נשים ערביות תושבות ירושלים בגיל 15 ומעלה לפי התעודה הגבוהה, 2023-2012

(באחוזים, ללא נשים חסרות תעודת לימודים כלשהי או כאלה שלא סיימו בית ספר תיכון)



גברים ערבים תושבי ירושלים בגיל 15 ומעלה לפי התעודה הגבוהה, 2023-2012

(באחוזים, ללא גברים חסרי תעודת לימודים כלשהי או כאלה שלא סיימו בית ספר תיכון)



אשר להשכלה הגבוהה, לימודים באוניברסיטאות במדינות ערב השכנות היו מסורת מושרשת בקרב חלק מצעירי המעמד הבינוני והגבוה במזרח ירושלים לפני 1967 ואף לאחר מלחמת ששת הימים. הרוב הגדול של הסטודנטים היו גברים, ורק בנות מעטות פנו להשכלה גבוהה במוסדות בחו"ל. בשנים הראשונות שלאחר המלחמה המשיכו בוגרים מזרח ירושלמים לפנות ללימודים גבוהים במצרים, בירדן, בלבנון ובמדינות ערב נוספות. בשנות ה-70 וה-80 נוסדו האוניברסיטאות הראשונות בשטחים, כגון ביר זית מצפון לרמאללה, אינג'אח בשכם, אוניברסיטת בית לחם, המכללה והפוליטכניקום בחברון וכן אוניברסיטת אל-קודס שמרכזה העיקרי באבו דיס (מחוץ לתחום השיפוט של ירושלים). בהדרגה, החלו לפנות גם בנות ללימודים במוסדות אלה, אם כי במספרים קטנים.

הממשל הישראלי עודד לימודים של צעירים מזרח ירושלמים בשטחים ובמדינות ערב, ולא במוסדות להשכלה גבוהה בישראל. עניין זה ביטא שאלה רחבה יותר הנוגעת לעתידו של הדור הצעיר והמשכיל במזרח ירושלים, והשתלבותו במערכת ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה בישראל. העדפת הממסד הישראלי הייתה שצעירים וצעירות אלו ילמדו בחו"ל וישתקעו שם. העדפה זו הייתה גם אחד הגורמים המרכזיים להשארת תוכנית הלימודים הירדנית (ובהמשך הפלסטינית) בבתי הספר במזרח ירושלים, לאחר הניסיון הכושל להחיל שם את תוכנית הלימודים הישראלית בשנים הראשונות שלאחר מלחמת 1967. למקבלי ההחלטות במשרד החינוך ובעירייה היה ברור כי האוניברסיטאות במדינות ערב לא יקבלו בוגרים שנבחנו בבחינות הבגרות הישראליות.¹²⁹

בראשית 1976 הודה ראש העיר טדי קולק, במכתב לעורך "מעריב", כי כבר ב-1967 היה לו ברור "כי נתקשה במציאת מקומות עבודה הולמים לבני הנוער הערבי ממזרח ירושלים, ומסיבה זו מצוים היינו לאפשר להם להמשיך את לימודיהם בארצות ערב השכנות על מנת שייקלטו שם במעגלי העבודה ההולמים את השכלתם ויכולתם". קולק הוסיף כי "עד לשנת 1967 לא השכלנו במדינה למצוא פתרון מלא לעתידם של הערבים הישראלים בוגרי בתי הספר התיכוניים והאוניברסיטאות [בישראל]

129 רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 144-145.

ועד היום הזה לא הצלחנו להתגבר על הבעיות הכרוכות בשילובם במשק ובחברה היהודית".¹³⁰ נראה אפוא שקולק לא חשב שהתלמידים הערבים במזרח ירושלים צריכים ללמוד באוניברסיטאות בישראל ולהשתלב בשוק העבודה הישראלי. הוא ביקש להפנות אותם ללימודים גבוהים ולשוק העבודה בגדה המערבית או בארצות ערב, מתוך תקווה שיישארו שם. **קולק לא התייחס כלל לסוגיית עתידן של בוגרות מערכת החינוך במזרח ירושלים בתחום ההשכלה הגבוהה והתעסוקה.**

ממסמכים והצהרות אלה עולה בבירור התפיסה הממסדית הישראלית שאין טעם להשקיע משאבים בכפיית תוכנית הלימודים הישראלית במזרח ירושלים, כי ממילא האינטרס הישראלי הוא שבוגרי בתי הספר התיכוניים ילמדו או יעבדו בארצות ערב (בעיקר במדינות המפרץ) וישתקעו שם. לא מצאתי במסמכים התייחסות ישראלית לנושא ההשכלה הגבוהה של נשים מזרח ירושלמיות ולסוגיית כניסתן לשוק העבודה, ונראה שתחומים אלה לא עלו כלל לדיון בקרב מקבלי ההחלטות בישראל. **על פי נתוני מפקד האוכלוסין והדיוור של הלמ"ס משנת 1995, שיעור ההשתתפות של נשים ערביות בירושלים בכוח העבודה היה 11.3%, לעומת 53% בקרב הנשים היהודיות.** שיעור ההשתתפות הנמוך של הנשים הערביות, לעומת 61% אצל הגברים, הוסבר אז על ידי החוקר אברהם (רמי) פרידמן כתוצאה של ה"התנגדות המסורתית והדתית ליציאת נשים ערביות לעבודה מחוץ לבית".¹³¹

שינוי בתפיסה הממסדית הישראלית החל בשנים 2014-2015, כשעלו הרעיונות הראשונים בדבר מעבר לתוכנית הלימודים הישראלית בבתי הספר במזרח ירושלים (המתוקצבים על ידי ישראל) ועידוד צעירות וצעירים מזרח ירושלמים ללמוד במוסדות ישראליים להשכלה גבוהה. בראש ובראשונה, דובר על לימודים באוניברסיטה העברית – בין היתר, דרך סבסוד לימודים במכינה קדם אקדמית ייעודית למזרח ירושלמים (החל מ-2016) – וכן על לימודים במוסדות נוספים בעיר כמו המכללה האקדמית הדסה (שפתחה שעריה לסטודנטים מזרח ירושלמים עוד קודם לכן), מכללת עזריאלי להנדסה, המכללה האקדמית לחינוך ע"ש דוד ילין,

130 רמון, שם, עמ' 145.

131 אברהם (רמי) פרידמן, "תעסוקה בירושלים: עבודה ועובדים", בתוך: אמנון רמון (עורך), עיר בסבך: לקסיקון ירושלים בת זמננו, ירושלים 2003, עמ' 135.

בצלאל אקדמיה לאמנות ועיצוב ועוד. אחת המטרות המרכזיות של מדיניות זו הייתה לסייע בהשתלבות בשוק העבודה הישראלי מעמדת פתיחה גבוהה יותר, לרבות ידיעת עברית שנחשבה לאחד החסמים הבולטים לעבודה במערב העיר.

שבע שנים לאחר מכן, בשנת הלימודים תשפ"ב (2022), למדו במוסדות הישראליים כ-3,600 סטודנטים ממזרח ירושלים לתואר ראשון, ומעל 800 במכניות המסובסדות באוניברסיטה העברית ובמוסדות הנוספים להשכלה גבוהה – כמחצית מכלל הצעירים המזרח ירושלמים שפנו להשכלה גבוהה באותה שנה (כולל באוניברסיטאות בשטחים או בחו"ל). מתוך בוגרי בתי הספר התיכוניים במזרח ירושלים שפנו למוסדות ישראליים להשכלה גבוהה, כשני שלישים היו נשים.¹³² אין ספק כי לפנינו שינוי גדול, שניתן להגדירו כמהפכה כפולה בהשכלה הגבוהה במזרח ירושלים וכאחת ההצלחות הבולטות של תוכנית החומש הממשלתית מ-2018 (החלטת ממשלה 3790) – יותר סטודנטים מזרח ירושלמים לומדים במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, ורובם המכריע נשים.

מחקר ארוך טווח של בני פפרמן ונטע פרוזיקי, ממכון ירושלים למחקרי מדיניות, הראה את השינוי בצורה ברורה ודרמטית יותר: שיעור הנשים בעלות השכלה גבוהה במזרח ירושלים עלה מ-10.1% בשנים 2001-2000 ל-26.8% ב-2022 (לעומת עלייה מ-11.1% ל-21.5% בכלל אוכלוסיית מזרח ירושלים בשנים אלה).¹³³ יחד עם זאת, שיעור השתתפותן של נשות מזרח ירושלים בכוח העבודה נותר נמוך יחסית ועלה מ-14.2% בשנים 2001-2000 ל-17.4% ב-2012 ול-24.2% בשנת 2022. החוקרים משווים נתונים אלה לחברה הערבית בישראל (ללא

¹³² ריאיון עם אחמד אסמר, מרכז בתחום הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסיות ומכניות קדם אקדמיות במועצה להשכלה גבוהה, 10 בנובמבר 2024. לפי הערכת החוקרת דגנית לוי, מדובר ב-70% מכלל הסטודנטים המזרח ירושלמים הלומדים במוסדות לימוד ישראליים. להרחבה: דגנית לוי, דור ראשון להשכלה גבוהה בישראל: תהליכי השילוב של צעירים מזרח ירושלמים באקדמיה הישראלית, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2023, https://jerusalem.institute.org.il/publications/higher_education/

¹³³ לפי נתונים שפורסמו לאחרונה ממפקד האוכלוסין והדיר של הלמ"ס לשנת 2022 שיעור הנשים בעלות תואר אקדמי בגילאי 25-34 במזרח ירושלים הוא 23.4% לעומת 9.9% אצל הגברים בגילאים אלה, מאיה שניאצקי, ד"ר יונתן אייל (מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל), מצגת: מחקר מפקד האוכלוסין והדיר 2022 – ממצאים נבחרים מדוח ביניים, יוני 2025.

הבדואים (בדרום), שם עלה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה מ-26.9% בשנים 2001-2000 ל-41.9% ב-2012 ול-47.2% ב-2022.¹³⁴

תוכנית החומש משנת 2018 ביקשה לשנות את המציאות בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה במזרח ירושלים באמצעות מעבר לתוכנית הלימודים הישראלית בבתי הספר המתוקצבים על ידי המדינה, השכלה גבוהה במוסדות ישראליים, ובעקבות כך, השתלבות במקום גבוה יותר בשוק העבודה הישראלי. אלא שבמודל התגלו בעיות רבות, בעיקר ביחס לזיקה בין השכלה גבוהה ובין תעסוקת נשים – כפי שנראה בהרחבה בהמשך. אחת המגמות המרכזיות במדיניות המועצה להשכלה גבוהה בנושא היא לעודד את הצעירות המזרח ירושלמיות לפנות ללימודי הנדסה, מדעי הטבע ומדעי המחשב ולצמצם את הפנייה לתחומי החינוך וההוראה, הנחשבים למועדפים על ידי הנשים (בין השאר, בשל האפשרות לשלב בהם עבודה עם גידול הילדים). בקרב מועמדים לעבודה בהוראה קיים היצע עודף, ומערכת החינוך אינה יכולה לקלוט חלק ניכר מהבוגרים.¹³⁵

כך או כך, עניין הלימודים באקדמיה הישראלית זכה להצלחה רבה. ואולם, נכון למועד כתיבת הדברים, עתיד התוכנית לסבסוד המכניות עבור הצעירות המזרח ירושלמיות והסיוע להשתלבותם באקדמיה, אינו ברור, נוכח התנגדות שר האוצר בצלאל סמוטריץ' להכנסת סעיף זה לתוכנית החומש 880 מאוגוסט 2023.¹³⁶ פרוץ

134 בני פפרמן, "לעיין מחדש בחסמי התעסוקה של ערביי מזרח ים", מצגת מסכמת של המחקר שהוצגה במפגש צוות החשיבה של מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 13.11.24. על הבעיות שמעוררת יציאת נשים בדואיות בנגב ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה והחשש המתמיד שלהן מתגובת הגברים ראו: גל גבאי, "הנשים הבדואיות הלכו קדימה, הגברים נשארו מאחור – והן משלמות את המחיר", הארץ 14.2.2025.

135 ריאיון עם אחמד אסמר, מרכז בתחום הנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסיות ומכניות קדם אקדמיות במועצה להשכלה גבוהה, 10 בנובמבר 2024. למחקר על תחומי הלימודים של בנות בחברה הערבית בישראל והשפעתם על תעסוקת נשים, אשר הגיע למסקנות דומות, ראו: הדס פוקס, תמר פרידמן ווילסון, השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מרץ 2018, <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/arabisraeliwomen.pdf>

136 ניר חסון, "סמוטריץ' ביטל תקציב לעידוד השכלה גבוהה במזרח ירושלים, בניגוד לעמדת מערכת הביטחון", הארץ 7.8.2023; איתמר אייכנר, "גם סמוטריץ' יצביע בעד: הממשלה צפויה לאשר את תוכנית החומש החדשה למזרח ירושלים", <https://www.ynet.co.il/news/article/hkk5k5in2>, 17.8.2023, ynet

מלחמת "חרבות ברזל", על הקיצוצים התקציביים וחוסר הוודאות שנלוו אליה, הגבירו את הערפל סביב סבסוד המכילות, שנחשב לאחת ההצלחות הבולטות של תוכנית החומש הקודמת. ניתן להעריך שביטול הסבסוד (או צמצומו) בשנים הבאות יפגע פגיעה קשה בצעירות ובצעירים המזרח ירושלמים המבקשים ללמוד במוסדות ישראליים להשכלה גבוהה ובניסיון לשפר את נקודת הזינוק שלהם בכניסה לשוק העבודה. ניתן להעריך שצעד כזה יפגע גם בתוכניות להרחבת מספר הלומדים על פי תוכנית הלימודים הישראלית במערכת החינוך במזרח ירושלים, שהייתה אמורה להובילם למוסדות הישראליים להשכלה גבוהה.

העלייה ברמת ההשכלה של נשים נחשבת במחקר לאחד הגורמים המרכזיים לירידה בשיעור הפרייון הכולל (לצד גורמים כלכליים ואחרים). ואכן – כפי שראינו לעיל – שיעור הפרייון במזרח ירושלים נמצא מאז 1967 במגמת ירידה, כמו בכל החברה המוסלמית בישראל ובמדינות ערב השכנות. מגמה זו, כפי שציינו, מצביעה על כך שבשונה מן הדורות הקודמים, תכנון ילודה ושימוש באמצעי מניעה הפכו מקובלים במשפחה הערבית במזרח ירושלים (במיוחד לאחר הולדת 2-3 הילדים הראשונים).¹³⁷ אולם העלייה ברמת ההשכלה של הנשים והירידה במספר הילדים במשפחה לא הובילה, כפי שנראה בפרק הבא, לכניסה מסיבית של הנשים המזרח ירושלמיות לשוק העבודה.

137 ראו בהרחבה: רמון, מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, עמ' 104-105.

ח. הקשר בין השכלה גבוהה לבין תעסוקת נשים בתוכניות החומש למזרח ירושלים

הנושא של תעסוקת נשים ערביות עלה לסדר היום הציבורי בישראל החל משנת 2007. העיתוי נקשר למשא ומתן לקראת הצטרפותה של ישראל לארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה-OECD) ולדירוגים שנעשו בו בתחום שיעורי התעסוקה. דוח של בנק ישראל מ-2008 הציף את הסוגיה. התברר ששיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות בישראל (22.6%) – נמוך במידה ניכרת מיעד התעסוקה הכללי (71%) שנקבע בהתאם למקובל במדינות ה-OECD. לצד הנשים הערביות, בלטו בדוח שיעורי התעסוקה הנמוכים של גברים חרדים ושל בעלי השכלה נמוכה מתיכונית.¹³⁸

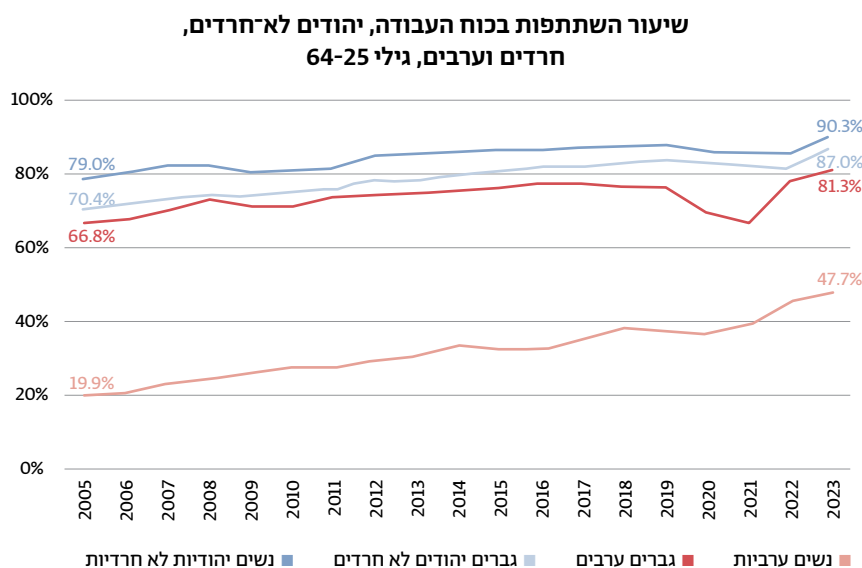
דוח של ועדה בראשות פרופ' צבי אקשטיין, המשנה לנגיד בנק ישראל, משנת 2010 המליץ על קביעת יעד להגדלת תעסוקת נשים בחברה הערבית בישראל (גילי 25-64) מ-23.4% ב-2008 ל-41% ב-2020. יעד משנה דיבר על הגדלת התעסוקה של נשים ערביות צעירות (גילי 20-24) מ-20.2% ל-42% על פני אותה תקופה.¹³⁹ הדוח הציע גם לטפל בחסמים המרכזיים המקשים על תעסוקת נשים ערביות: הגדלת הנגישות למקומות העבודה באמצעות שיפור משמעותי של התחבורה הציבורית, פתיחת מעונות יום מסובסדים שיקלו על יציאת אימהות לעבודה ופתיחת מרכזי תעסוקה בקרבת היישובים הערביים.¹⁴⁰

138 ראו: "שיעור התעסוקה של נשים ערביות: 22.6% בלבד", כלכליסט ו-ynet, 12.4.2009, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3700331,00.html>

139 משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, דוח הוועדה לבחינת מדיניות תעסוקה (ועדת אקשטיין 2010), 3.6.2010, עמ' 12, <https://boi.org.il/media/udvlskzl/paper19h.pdf>.

140 דוח ועדת אקשטיין 2010, שם, עמ' 16.

ואכן, במשך השנים חלה עלייה מתונה בשיעור התעסוקה של הנשים הערביות בישראל, והוא טיפס מ-20% ב-2005 ל-47.7% ב-2023 (לאחר משבר הקורונה ולפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"). אולם שיעור זה עודו נמוך ביחס לנשים יהודיות לא-חרדיות (87%).¹⁴¹



על פי סקר כוח אדם של הלמ"ס בביבד מכון ירושלים למחקרי מדיניות

ההצלחה המסוימת בהעלאת שיעורי התעסוקה של הנשים הערביות בישראל החל משנת 2010, בעזרת החלטות ממשלה וצעדי מדיניות – פיתוח תוכניות להכשרה מקצועית, פתיחת קורסים במכללות הטכנולוגיות, פתיחת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי ועוד¹⁴² – הביאה לניסיונות לפעול בדרכים דומות גם בחברה המזרח ירושלמית.

¹⁴¹ ראו בהרחבה: נעם בוטוש, נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.9.2020, עמ' 1-2, https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/50a5e8b2-f2f1-ea11-8119-00155d0af32a/2_50a5e8b2-f2f1-ea11-8119-00155d0af32a_11_16312.pdf

¹⁴² ראו בהרחבה: עדו אבגר, ג'רי אלמו קפיטל, מידע על יישום תוכניות לקידום תעסוקת נשים ערביות: סקירה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28.5.2023, https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4571777.pdf

בין היעדים שהוצבו ליחידה החדשה לפיתוח ועידוד יזמות במזרח ירושלים, שהוקמה כבר באוקטובר 2013 ביוזמת משרד ירושלים והתפוצות (בראשות השר נפתלי בנט ומנכ"ל המשרד דביר כהנא), הופיע: "עידוד תעסוקה בדגש על תעסוקת נשים".¹⁴³ חלק מהנושאים שבהם עסקה היחידה, כמו תעסוקת נשים ושיתוף ציבור, הפכו לסוגיות מרכזיות בהחלטת ממשלה 3790 ממאי 2018, שבה נעסוק בהמשך.

במקביל, החל בדצמבר 2013 לפעול צוות בין משרדי בראשות מזכיר הממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבליט, שפיתח את התפיסה כי לצד הטיפול בעניינים הביטחוניים (בעקבות התגברות מעשי האלימות וידוי האבנים), יש לטפל גם בנושאים האזרחיים במזרח ירושלים. עבודת הצוות הביאה לגיבוש החלטת ממשלה 1775 מ-29 ביוני 2014 ותוכנית החומש הראשונה למזרח העיר, תחת הכותרת: "התוכנית להגברת הביטחון האישי ולפיתוח כלכלי-חברתי בירושלים לטובת כלל תושביה".¹⁴⁴

בתחום התעסוקה והיזמות, התוכנית לא התייחסה באופן ישיר לנושא של תעסוקת נשים. הוחלט כי כדי להגדיל את שיעורי התעסוקה, את יכולת ההשתכרות ואת מגוון המשרות המוצעות לתושבים, יש לנקוט שני צעדים מרכזיים:

"א. לגבש תוכנית לטיפול בנושא התעסוקה לצורך הגדלת שיעורי התעסוקה ויכולת ההשתכרות של הציבור הערבי במזרח ירושלים בשים לב למרכז הכוון תעסוקתי, שירותי יעוץ והכוונה ומתן מגוון שירותים תעסוקתיים, הן בצד הקניית מיומנויות כגון: הכשרות מקצועיות, קורסים מקצועיים ומיומנויות 'רכות', והן בצד סיוע לפיתוח תשתיות תעסוקתיות ופעולות נוספות לעידוד הביקוש לעובדים. ב. מכאן עלה הצורך לחיזוק הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה שתפעל לריכוז, עידוד וקידום העסקים הקטנים והבינוניים במזרח ירושלים. לפיתוח תחום זה הוקצו כ-48 מיליון שקלים".¹⁴⁵

143 אמנון רמון, מגלים את מזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2021, עמ' 71. תיאור הרקע להחלטות 1775, 2684 ו-3790 בעניין השקעה ופיתוח במזרח ירושלים מבוסס על פרסום זה, עמ' 67-144.

144 לנוסח החלטת הממשלה מספר 1775, ראו: https://www.gov.il/he/pages/2014_dec1775; רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 70-88.

145 רמון, שם עמ' 81-82.

במבט לאחור, נראה כי השפעתה של תוכנית זו על הנעשה במזרח ירושלים הייתה מועטה. בסיכום דוח מבקר המדינה ממאי 2018, נאמר כי "ההשפעה הכוללת של התוכנית בשלוש שנות יישומה הראשונות על שכונות מזרח העיר הייתה זניחה, והמיקוד שלה לא היה אפקטיבי מספיק. בתקציב שיועד למימון התוכנית לצמצום הפערים [...] לא היה די כדי להביא לשיפור של ממש בשום תחום מן התחומים שנכללו בה: החינוך, התעסוקה, הרווחה ותרבות הפנאי".¹⁴⁶ מנקודת מבטה של עיריית ירושלים, התגלעו בעיות יישום במעבר לתוכנית הישראלית במערכת החינוך, בהשקעה בחוגים ובלימודי מחשב, בתחום החינוך הבלתי פורמלי (אלה הוערכו כתחומים בעלי השפעה נמוכה בשטח) ובתעסוקת נשים (נטען כי לא פותח ארגז כלים אפקטיבי להתמודדות עם האתגר המורכב בתחום).¹⁴⁷ ואולם, הייתה לתוכנית חשיבות כתוכנית תקדימית ראשונה, אשר הובילה להכנת שלוש תוכניות נוספות לטיפול בנושאים אזרחיים במזרח ירושלים.¹⁴⁸

גלי המחאה והאלימות בקיץ 2014 ובסתיו 2015 דחפו להמשך החשיבה בעיריית ירושלים ובמשרד ירושלים על צעדים שלטוניים לטיפול בתחום האזרחי במזרח העיר. במצגת מפורטת שהכין היועץ האסטרטגי מיכה פריינד עבור העירייה, נכתב כי "השינוי הנדרש במזרח ירושלים מחייב שורה של מאמצים מורכבים ביותר מצד הממשל הישראלי בכמה תחומים: מהפכה בתחום התכנון והבנייה, מהפכה בתשתיות יסוד עירוניות, מהפכה בתחום החינוך בבתי הספר הרשמיים, איסוף נשק וחיזוק הנוכחות המשטרתית. **בתחום הכלכלי והחברתי: עידוד תעסוקת נשים ותעסוקת אקדמאים**, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, פיתוח תשתיות איכות חיים ופיתוח מערך רווחה המותאם לאתגרים המזרח ירושלמיים".¹⁴⁹

146 דוח מבקר המדינה: פיתוחה וחיזוק מעמדה של ירושלים – חלק ראשון, 13 במאי 2018, הקדמת המבקר לדוח, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/889.aspx>

147 צוות חדשנות עירוני, עיריית ירושלים (צוות בלומברג), נובמבר 2016. "אמצע הדרך" – סטטוס יישום התוכנית לצמצום פערים במזרח ירושלים – החלטת הממשלה 1775, ארכיון משרד ירושלים.

148 צוות חדשנות עירוני, שם.

149 המצגת: עקרונות לתיאוריית שינוי במזרח ירושלים – טיוטה לדיון, מרץ 2015, ארכיון משרד ירושלים.

על בסיס המצגות והמסמכים, שהוכנו על ידי פריינד ועל ידי עופר אור, מנהל היחידה לפיתוח ועידוד יזמות במזרח ירושלים, וד"ר דוד קורן, יועץ ראש העיר לענייני מזרח ירושלים; ועל בסיס ההנחה שסוגיית מזרח ירושלים מהווה אתגר לביטחון הלאומי, ושיש לה השפעה מכרעת על כלכלת העיר ומעמדה הכולל – קידמו אור וקורן שורה של דיונים עם קובעי מדיניות מרכזיים בדרג הפוליטי ובדרג הביצועי הבכיר. כלי מרכזי לגיוס תמיכתם של פקידים בכירים והפיכתם ל"משוגעים לדבר" היה סיורים בשטח, שהראו את גודל המצוקה במזרח ירושלים לאחר השלמת הגדר ואת המשאבים הזעומים המופנים לפיתוח ולניהול השכונות.¹⁵⁰ ההישג הגדול של הדיונים והסיורים היה גיוסם של פקידי האוצר, ובייחוד אנשי אגף התקציבים בראשות אמיר לוי, שפעל באותו זמן במרץ לאישור החלטת ממשלה 922 לתוכנית חומש "לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים" (המגזר הערבי בישראל) בשנים 2016-2020. זו אושרה בממשלה ב־30 בדצמבר 2015, לאחר מאבק פוליטי עיקש, והייתה לה השפעה על החלטה 3790 להשקעה במזרח ירושלים (אף בתחום תעסוקת הנשים).¹⁵¹

החלטה 922 נחשבה לחסרת תקדים ולפורצת דרך מבחינת היקפה התקציבי. היא נועדה לצמצם את האפליה התקציבית המתמשכת של היישובים הערביים בישראל, ולסמן לקיחת אחריות מצד הממשלה והמדינה לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי לאחר שנים רבות של הזנחה וקיפוח – לרבות בהרחבת תעסוקת הנשים בדרכים שונות. בסך הכול הוחלט להשקיע כ־15 מיליארד שקל בחמש שנים בקידום המיעוטים בישראל. החלטה 922 ותוכנית החומש למגזר הערבי היו צריכות לצלוח שתי משוכות גבוהות: התנגדות של גורמים פוליטיים מהצד הימני של המפה, וספקנות מצד החברה הערבית ומנהיגיה שבעי ההבטחות, שהתקשו להאמין כי הממשלה בראשות בנימין נתניהו מתכוונת ברצינות לפעול לצמצום האפליה התקציבית.¹⁵²

150 רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 109.

151 רמון, מגלים את מזרח ירושלים, שם.

152 ראו למשל: מ' ארלזרוב, "תוכניות הפיתוח לחברה הערבית: 5 מיליארד שקל הועברו והיישום מתקדם – אבל לאט", דה מרקר, 15.11.2017; נ' אחיטוב, "מה שאתם חושבים? הפוך. הימין מקדם את הערבים באופן יוצא דופן", הארץ, 24.10.2019.

בין הדוחפים העיקריים להחלטה 922 היה כאמור הממונה על התקציבים באוצר, שהעלה את הנושא למקום גבוה בסדר יומו והגדירו כיעד אסטרטגי מרכזי מיד עם כניסתו לתפקיד באוגוסט 2013. התפיסה שהנחתה את אמיר לוי נשענה על ההכרח לשלב את האוכלוסייה הערבית ובתוכה הנשים (21% מכלל האוכלוסייה בישראל, כולל ערביי מזרח ירושלים) כמנוע צמיחה בכלכלת המדינה. ההנחה נשענה על ניתוח ההרכב הדמוגרפי בישראל ותחזיות ה-OECD, המועצה לביטחון לאומי ובנק ישראל בדבר הגידול הצפוי בחלקם של הערבים והחרדים באוכלוסיית המדינה.¹⁵³ שינוי מצבם של מגזרים אלה בתחומי החינוך, ההשכלה הגבוהה והתעסוקה (ובכלל זה תעסוקת נשים בחברה הערבית) נתפס כהזדמנות לצמיחה של המשק כולו. יש להדגיש כי ממספר בחינות, תהליכי השינוי פשוטים יותר לביצוע במגזר הערבי בהשוואה לזה החרדי, שבו קיימת התנגדות אידיאולוגית לשינויים הנדרשים בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה.¹⁵⁴

כשהוצגו החלטה 922 ותוכנית החומש בממשלה בדצמבר 2015, שאל השר לירושלים זאב אלקין מדוע לא נכללו בהן הערים המעורבות ובהן ירושלים (ש-38% מאוכלוסייתה הם ערבים). תשובת אגף התקציבים הייתה שנושא הערים המעורבות אמור להיות מטופל בנוסחאות להקצאות שוויוניות של התקציבים בתוך הערים, ובמקרה של ירושלים, גם דרך מענק ירושלים המיוחד הניתן לה במסגרת חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (מ-1980). מאחורי תשובה זו עמדה המגמה להוציא את התושבים הערבים של מזרח ירושלים (המהווים כחמישית מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל) מתוך התוכנית. אחד השיקולים היה כנראה

¹⁵³ החשיבה בנושא החלה כבר בעקבות דו"ח ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט תיאודור אור, שמונתה לבירור הסיבות להתנגשויות שאירעו באוקטובר 2000 בין המשטרה למפגינים, אזרחי ישראל הערבים. הדו"ח הדגיש את הצורך לסגור את הפערים בין המגזרים בחברה הישראלית. ועדת שרים שהוקמה ליישום המסקנות המליצה לממשלה להקים רשות לקידום מגזרי המיעוטים. בינואר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי על הקמת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, והחלטתה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-15 בפברואר 2007. פעילות הרשות, בראשותו של איימן סייף, קיבלה תנופה גדולה בעקבות החלטה 922 של הממשלה בסוף דצמבר 2015. ראו: דוח מבקר המדינה, 8 במאי 2013, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/244-7.aspx>

¹⁵⁴ יש להדגיש גם שבשונה מהמגזר הערבי, המגזר החרדי אף נהנה מגיבוי פוליטי חזק של המפלגות החרדיות, שבדרך כלל נמצאות בתוך הקואליציה ויש להן ייצוג נכבד בממשלה ובכנסת.

רצונה של ההנהגה הערבית בישראל לשמור את המשאבים והתקציבים המוקצים לה בתוכנית, וכן התנגדות פוליטית נוכח היעדר ההכרה מצד ההנהגה הערבית ברמה הארצית בהחלת הריבונות הישראלית על מזרח ירושלים ב-1967.¹⁵⁵

כך או כך, אצל אמיר לוי ופקידי אגף התקציבים התגבשה התפיסה שמזרח ירושלים היא זירה אחרת ושונה בהשוואה למגזר הערבי בישראל: אין בה הנהגה נבחרת ומוסכמת, מדובר בתושבים ולא באזרחים, רוב התלמידים לומדים לפי תוכנית הלימודים הפלסטינית, מידת ההשתלבות של המזרח ירושלמים בשירות המדינה, ברשויות השלטון ובכלכלה הישראלית קטנה יותר, ובעיקר – מבחינה "זהותית" מעמדם מסובך יותר בין זהות ישראלית, פלסטינית ושאריות של זהות ירדנית.¹⁵⁶ כל זאת לעומת האוכלוסייה הערבית בישראל ומנהיגיה, הנאבקים על מעמדם כאזרחים שווי זכויות ועל שילובם בכלכלה ובחברה הישראלית, בין השאר בזירה החשובה של הכנסת שבה אין כלל ייצוג לערביי מזרח ירושלים.

מכל מקום, הדיון בין אלקין לאמיר לוי הוליד את הנכונות העקרונית של אגף התקציבים להקצות תקציב מיוחד לתוכנית חומש למזרח ירושלים, שיהיה בנוי מתקציבי המשרדים הממשלתיים בצד תקציב תוספתי ממשרד האוצר. הנימוק המרכזי מאחורי הסכמת אגף התקציבים היה **הנימוק הכלכלי** – ההכרה בכך שערביי מזרח ירושלים הם מנוע כלכלי הכרחי לפיתוחה של ירושלים, ושכלי טיפול והשקעה בהם, אין לעיר סיכוי לצמוח ולשגשג.¹⁵⁷ **הדמיון להגיון הכלכלי שהניע את החלטה 922 בעניין פיתוח כלכלי של הסקטור הערבי בישראל ברור לגמרי.**

מכאן החלה עבודת מטה שרוכזה במשרד ירושלים. היו שותפים לה אגף התקציבים, משרד ראש הממשלה, ד"ר דוד קורן, עופר אור ומכון אלכא למנהיגות

155 ראויות שערך המחבר, במסגרת המחקר "מגלים את מזרח ירושלים" על ההיסטוריה של הפעילות הממסדית הישראלית במזרח העיר, עם שרית גולדשטיין, סמנכ"לית משרד ירושלים (12.3.2019) ועם זאב אלקין (13.11.2019). האחרון הדגיש את הנימוק הראשון. התיאור להלן של הרקע להחלטת ממשלה 3790 ולתוכניות החומש למזרח ירושלים מסתמך על מחקר זה.

156 רמון, תושבים, לא אזרחים, עמ' 288-294.

157 ריאיון עם השר זאב אלקין 3.12.2019; ריאיון עם שאול מרידור, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, 17.7.2019.

וממשל של ג'וינט ישראל, המתמחה בין השאר ב"קשירת החוטים" ובהבאת כל הגורמים הממסדיים לשיתופי פעולה ולעבודה משותפת, תוך ניסיון לגייס גם גורמי פילנתרופיה, חברה אזרחית ומגזר עסקי.¹⁵⁸

ההסכמה העקרונית של אגף התקציבים ורתימת הגורמים השונים ליצירת השינוי במזרח ירושלים הובילו לניסיון לגבש תוכנית חומש להשקעה גדולה במרחב, בהיקף של מיליארד וחצי עד שני מיליארד שקל.¹⁵⁹ הקושי הגדול היה למצוא מקור תקציבי להחלטה בסדר גודל כזה.¹⁶⁰ פרישתו של אמיר לוי מראשות אגף התקציבים בסוף יולי 2017 לא אפשרה להשלים את המלאכה, והכנת התוכנית הגדולה נדחתה. במקומה, הוכנה לקראת יום ירושלים (28 במאי 2017) החלטה מינורית יותר – החלטת ממשלה 2684 – שעיקרה השקעה של 177 מיליון שקלים בתחומי איכות הסביבה, פינוי אשפה, ביוב וחינוך סביבתי במזרח ירושלים.¹⁶¹

התוכנית לא התייחסה כלל לתחומי התעסוקה, אולם בסעיף ח' של החלטת הממשלה הוטל על מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד ירושלים ומורשת לנהל עבודת מטה לגיבוש תוכנית חומש משלימה להחלטה 1775 ולתוכנית החומש מיוני 2014. זאת, "מתוך מטרה לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי השכונות הערביות בעיר ירושלים ולחזק את יכולת ההשתלבות של תושבי מזרח ירושלים בחברה ובכלכלה הישראלית, ובכך לחזק את חוסנה הכלכלי והחברתי של הבירה כולה". הוחלט שהתוכנית תכלול פיתוח תשתיות תחבורה,

158 ריאיון עם רן דודאי, מנכ"ל מכון אלכא למנהיגות וממשל של ג'וינט ישראל, 23 ביוני 2019; ריאיון עם ג'ונתן בנדהיים וגלן שוובר (Schwaber) שהקימו פורום של פילנתרופים הפועל בענייני מזרח ירושלים, 24 בספטמבר 2019. הפורום מנסה לקשור גם את קהילת אנשי העסקים במזרח ירושלים לתהליך השינוי. השניים נרתמו לפעול בנושא המזרח ירושלמי על ידי מיכה פריינד.

159 ריאיון עם שרית גולדשטיין, סמנכ"לית משרד ירושלים (12.3.2019); ריאיון עם השר זאב אלקין (3.12.2019).

160 ריאיון עם איתי טמקין, רכז משרד הפנים והרשויות המקומיות באגף התקציבים במשרד האוצר, 3 ביולי 2019.

161 תיאום הפעילות הממשלתית-עירונית בשכונות שמחוץ לגדר הוטל על המטה לביטחון לאומי, אולם עד היום לא פורסמה או הופעלה תוכנית מקיפה לטיפול בשכונות אלה. ראו: דוח מבקר המדינה: ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח העיר, 2 ביוני 2019, עמ' 558-564, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/2735-10.aspx>

פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, תוכניות לעידוד התעסוקה, שיפור איכות החינוך בדגש על עידוד לימודים לפי התוכנית הישראלית בבתי הספר, פיתוח תשתיות תברואה, נקיטת צעדים לשיפור איכות החיים, הגברת ההשתלבות באקדמיה ופעולות נוספות שמטרתן צמצום הפערים במזרח ירושלים ופיתוחה הכלכלי.¹⁶²

בעקבות אישור החלטת הממשלה 2864 בסוף מאי 2017, ובתוכה ההנחיה להכין תוכנית כוללת ל"צמצום פערים חברתיים כלכליים במזרח ירושלים ופיתוח כלכלי", החלה עבודת מטה מאומצת של משרדי הממשלה. זו התגבשה במהירות בחודשים יולי-אוגוסט למסמך שנקרא "הצעה למתווה – התוכנית הממשלתית למזרח ירושלים".¹⁶³ במגעים בין אלקין לראשי משרד האוצר התגבשה הסכמה על היקף השקעה של כשני מיליארד שקל בחמש שנים, מתוכם 1.5 מיליארד כתקציב תוספתי וחצי מיליארד מתקציבי משרדי הממשלה השונים.¹⁶⁴

העבודה רוכזה במשרד ירושלים והשתתפו בה נציגי העירייה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד החינוך. הרקע ובסיס הנתונים של מסמך ההצעה למתווה, שעליו יתבסס חלק גדול מסעיפי החלטה 3790, נשענו במידה רבה על נתוני מכון ירושלים למחקרי מדיניות ומחקריו.

בסעיף הרקע למסמך מתואר המצב הכלכלי הקשה במזרח העיר, שהחריף בעקבות בניית הגדר והניתוק מהגדה המערבית ומהאזורים שבשליטת הרשות הפלסטינית. כל זאת לעומת השיפור היחסי במצב הכלכלי של הסקטור הערבי בישראל. בהמשך למסמכים ולמצגות של עופר אור, דוד קורן ומיכה פריינד, נטען כי "הפערים והמציאות הקשה, שהחמירו משמעותית מאז הקמת הגדר, יצרו בקרב תושבי מזרח ירושלים תחושות אמביוולנטיות: מצד אחד, הם רואים בישראל את הגורם המרכזי למצבם העגום, ומנגד, ישראל מזוהה כגורם היחידי היכול לשפר את תנאי ואיכות חייהם".

162 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 28 במאי 2017, <https://www.gov.il/he/pages/govmes280517>. כל המובאות להלן לקוחות מסעיף זה.

163 הצעה למתווה – התוכנית הממשלתית למזרח ירושלים, 13 באוגוסט 2017, ארכיון משרד ירושלים. כל המידע והציטוטים להלן מבוססים על מסמך זה.

164 ריאיון עם איתי טמקין, אגף התקציבים במשרד האוצר, 3 ביולי 2019.

המסמך הדגיש את ההקשר של גל האלימות בשלהי 2015 וראשית 2016 כרקע להחלטה. נטען כי **"התייחסות דואלית זו מהווה מחד גיסא כר להסתת תושבי מזרח ירושלים, בדגש על צעירים ונשים (קבוצות האוכלוסייה היותר חלשות וחסרות תקווה), לאלימות קשה, קטלנית ומתמשכת נגד ישראל, תוך שימוש במאבק כביכול על הר הבית. מאידך גיסא, כשאיפה לשיפור מתמיד במצבם".** ומכאן, **"דואליות זו מניעה אותם לעשות כל שלא ידם כדי להשתלב בכלכלה, באקדמיה ובשוק התעסוקה הישראליים וליהנות מהשפע שהקדמה והפיתוח במערב העיר ובישראל בכלל מאפשרים".**

המסמך הציע לפעול לפיתוח הזדמנויות כלכליות ולהגדיל את כושר ההשתכרות במזרח ירושלים באמצעות שיפור משמעותי של מערכת החינוך והכשרת הבוגר להשתלבות בתעשייה, באקדמיה ובכלכלה הישראליות. בטווח המיידי והבינוני הוצע לפעול לקידום תעסוקת נשים ואקדמאים. **תעסוקת נשים נתפסה במסמך כתחום מרכזי, על בסיס התפיסה שהעלאת שיעור השתתפותן בכוח העבודה תסייע בקידום מעמד האישה, בהגדלת ההכנסות של משק הבית המשותף ובהורדת שיעור העוני בעיר.**¹⁶⁵ לעניין האקדמאים הובלט שיעורם הגבוה יחסית במזרח ירושלים כמנוע צמיחה מרכזי לעיר. **היעד של הגברת תעסוקת אקדמאים נותר בסופו של דבר שולי בהחלטה 3790 לעומת יעד תעסוקת הנשים, שהפך לנושא מרכזי בתוכנית החומש.**

ביום ירושלים, 13 במאי 2018, הובאה ההחלטה לאישור הממשלה. בישיבה חגיגית במוזיאון ארצות המקרא הציגו אותה אלקין ושאול מרידור, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, והיא התקבלה פה אחד. השרים היו מוטרדים בעיקר מהאפשרות לסנקציות על משרדים שלא יעבירו יחידות ממשלתיות שונות לירושלים (הצעה

165 תפיסה זו גובשה, בין השאר, בהשפעת מחקרי מכון ירושלים למחקרי מדיניות, על התרומה והפוטנציאל של הרחבת התעסוקה של נשים ערביות במזרח ירושלים לכלכלת העיר. ראו: ימית נפתלי, יובל שיפטן, הפוטנציאל הכלכלי והחברתי של יציאת נשים ערביות בירושלים לעבודה, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, פברואר 2018, https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2019/05/PUB_Women-emp-LQ.pdf

שנדחתה על ידי הממשלה).¹⁶⁶ כותרת ההחלטה הייתה: "תוכנית רב־שנתית לצמצום פערים חברתיים־כלכליים במזרח ירושלים בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה, כלכלה, תעסוקה ומסחר, תחבורה, שיפור השירות לאזרח, תכנון ורישום מקרקעין ושיפור איכות החיים".¹⁶⁷

בתחום הכלכלה, התעסוקה והמסחר הדגישה התוכנית, בהמשך למסמכים הקודמים, את היעד של **"עידוד תעסוקת נשים ואקדמאים, לצד פעולות נוספות שמטרתן הגדלת כושר ההשתכרות של התא המשפחתי במטרה להגדיל את הפריון במשק, לשלב את תושבי מזרח העיר במעגל התעסוקה ולהגדיל את ההכנסות למשק בית"**.¹⁶⁸ במקביל, הציעה התוכנית לנקוט "פעולות להגדלת ההיצע התעסוקתי בשכונות מזרח ירושלים, אשר יגדילו את היצע מקומות העבודה הקיימים כיום ובנוסף יגדילו את הכנסות העירייה מארנונה עסקית",¹⁶⁹ דבר שיתרום לשיפור מצבה הכלכלי.

לצורך הגשמת המטרות הללו נקבעו שני יעדים: "א. צמצום הפער בין שיעור התעסוקה של נשים בנות 25-64 במזרח ירושלים לזה של נשות המגזר הערבי בישראל, כך שעד 2023 יעמוד שיעור התעסוקה של המזרח־ירושלמיות על לפחות 75% משיעור התעסוקה של כלל הנשים הערביות בישראל; ב. גידול של 20% בגביית ארנונה עסקית בשנים 2018-2023".¹⁷⁰

עם הכלים שנועדו להגשים יעדים אלה נמנו מתן תמריצים לעסקים ולמעסיקים שיעסיקו נשים ממזרח ירושלים, עידוד הקמה והרחבה של עסקים ומקומות עבודה, וכן פיתוח מרכזי מסחר ותעסוקה בשכונות מזרח ירושלים (בעלי נגישות נוחה לנשים בקרבת מקום מגוריהן), שירחיבו את היצע התעסוקה ויגדילו את הכנסות העירייה

166 מ' הורודניצ'אנו, "יום ירושלים 2018: הממשלה תשקיע שני מיליארד שקלים במזרח העיר", וואלה חדשות, 13 במאי 2019, <https://news.walla.co.il/item/3157332>; ריאיון עם זאב אלקין, 13 בנובמבר 2019.

167 רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 126.

168 רמון, שם עמ' 133.

169 רמון, שם.

170 רמון, שם.

מארנונה עסקית. באופן מעשי, הורתה החלטת הממשלה על הצעדים הבאים:¹⁷¹

1. כתמריץ להעסקה, הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה שבמשרד הכלכלה והתעשייה תיתן למעסיקים סיוע עבור קליטת עובדות ממזרח ירושלים בהתאם להוראות תוכנית הסיוע לקליטת עובדים נוספים בישראל. היקף הסיוע יעמוד על 20 מיליון שקלים.
2. הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה תפעל לעידוד, פיתוח וקידום עסקים קטנים ובינוניים המותאמים באופן ייחודי לאוכלוסייה במזרח ירושלים. במסגרת התוכנית יוקמו במזרח העיר מרכז עסקים ומאיץ עסקים ליזמים כבר בשנים 2019-2020. היקף התוכנית יעמוד על 12 מיליון שקלים.
3. יוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת או עובד משרד ובהשתתפות נציגים מאגף התקציבים באוצר ונציג משרד הכלכלה והתעשייה, לטובת פיתוח תוכנית ממשלתית לתמיכה בפיתוח עסקי ופיזי של מרכזים מסחריים ואזורי מסחר בשכונות מזרח ירושלים.¹⁷²
4. הצוות הנ"ל יגיש לצוות המשנה לתעסוקה וכלכלה (פירוט בעניין הוועדה המתמדת וצוותי המשנה ראו בהמשך), בתוך 120 יום, תוכנית עבודה מפורטת הכוללת לוחות זמנים לביצוע, יעדים, מיקומים ותקציב. לטובת תוכנית זו יוקצו 15 מיליון שקלים שיועברו כתקציב תוספתי ייעודי ממשרד האוצר למשרד ירושלים ומורשת בפריסה שווה לחמש שנים. במסגרת תוכנית זו יופעלו כלים המותאמים לפיתוח, הרחבה והקמה של עסקים כמענה לאתגרים במזרח ירושלים. העברת הכספים מותנית בהקצאת סכום של 5 מיליון שקלים עבור התוכנית מתקציב עיריית ירושלים.

171 רמון, שם.

172 יש להדגיש כי עד לשנים האחרונות, כמעט לא תוכננו מרכזי מסחר ותעסוקה בשכונות מזרח ירושלים, שעשויים היו להקל על בעיית הנגישות של נשים למקומות העבודה. בשנים האחרונות נעשה מאמץ לפעול בכיוון זה, אך הדרך למימוש התוכניות עוד ארוכה. ראו סיכום הרצאתו של עופר גרידינגר, מנהל האגף לתכנון עיר בעיריית ירושלים, בצוות החשיבה של מכון ירושלים למחקרי מדיניות לענייני מזרח ירושלים, 8.7.2020. https://jerusalem.institute.org.il/events/east_jeru_july_20

חלק מהצעדים, דוגמת "הקמת מרכז עסקים ומאיץ עסקים ליזמים", נתקלו מראשית הדרך בקשיים באיתור מקום מתאים, כמו גם בהתנגדות מצד גורמים מקרב קהילת אנשי העסקים במזרח ירושלים, הקשורים בחלקם לרשות הפלסטינית ולגופים שאינם משתפים פעולה עם הרשויות הישראליות.¹⁷³

גם **בתחום הרווחה** מדגישה ההחלטה את הקשר לתחום התעסוקה, ומכאן ההתמקדות בנשים ובצעירים בדגש על נוער בסיכון – במטרה לסייע ולעודד יציאה לעבודה והשתלבות בתעסוקה איכותית. באופן מעשי מורה החלטת הממשלה על הצעדים הבאים:¹⁷⁴

1. להנחות את משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעיל מרכז הכוון תעסוקתי (במסגרת מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית) לטובת הכוונה והשמה לעבודה של נשים וגברים מקרב האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים. מניין המשתתפים החדשים במרכז צריך לעמוד מדי שנה על לפחות 1,500 ומתוכם לפחות 70% נשים. תקציב תוכנית זו לשנים 2018-2023 יעמוד על 35 מיליון שקלים שיועברו כתקציב תוספתי ייעודי. מגמה זו ממשיכה ולמעשה מרחיבה את פעילות מרכז ריאן במזרח ירושלים בראשותה של וופא איוב, שהחל לפעול כבר בשנת 2014.

2. להנחות את שירות התעסוקה להרחיב את התוכנית "מעגלי תעסוקה" וכלים תעסוקתיים נוספים במזרח ירושלים, שייבחרו בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר ובהתייעצות עם מינהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה והרווחה, לכדי 1,200 משתתפים בשנה כאשר 70% מהם נשים. היקף תקציב התוכנית והכלים יעמוד על 10.5 מיליון שקלים.

173 בשנת 2023 הצליחו העירייה ומשרד ירושלים להקים מרכז חדשנות טכנולוגי במזרח ירושלים, בלב מרכז העסקים הערבי ברח' צלאח א-דין, שאמור למשוך חברות הייטק לפעול במזרח העיר. ראו: רפי גמיש, "מזרח העיר: יוקם מרכז חדשנות טכנולוגי בהשקעה של כ-20 מיליון שקלים", כל העיר, 16.5.2022, <https://www.kolhair.co.il/jerusalem-news/188185>; דיאנה בחור-ניר, "מזרח ירושלים של זהב: הפרגמטיסט", כלכליסט, 16.1.2024, <https://www.calcalist.co.il/magazine/article/ryzh8uyujg>

174 רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 134-135.

3. להורות למינהל תעסוקת אוכלוסיות במשרד העבודה והרווחה, בהיוועצות עם שירות התעסוקה ולאחר ששמע את עיריית ירושלים וגורמים רלוונטיים נוספים לפי שיקול דעתו, לגבש תוכניות לעידוד תעסוקה, בדגש על תעסוקת נשים צעירות. בין התכנים שייבחנו: לימודי עברית, שנת מפנה לצעירות לאחר סיום התיכון (פרויקט שהוצע במסגרת התוכנית "מובילים שינוי במזרח ירושלים"), הכשרות, חינוך טכנולוגי וכן הסבה והשמה של אקדמאים. הקצאת התקציב לתוכניות אלו תיעשה בתיאום עם אגף התקציבים ובהיקף שיעמוד על 26.5 מיליון שקלים, מהם 16.5 מיליון מתקציבי משרד העבודה והרווחה ו-10 מיליון שיועברו, בפריסה שווה, כתקציב תוספתי ייעודי ממשרד האוצר.

4. להורות למשרד העבודה והרווחה להמשיך את הקצאת 30 תקני העובדים הסוציאליים המיועדים להשמה במזרח ירושלים, שניתנו בהחלטת ממשלה 1775, גם עבור חמש השנים 2018-2023. היקף התקצוב הממשלתי עבור התקנים יעמוד על 15 מיליון שקלים.

5. לשם הגדלת מספר מעונות היום במזרח ירושלים (כדי להסיר חסמי יציאה לעבודה של נשים צעירות), משרד העבודה והרווחה יקבע בהוראות מנכ"ל תקצוב רשויות מקומיות לבינוי מעונות יום. אלו יפורסמו לקראת השנים 2019-2023, כדלהלן:

א. ככל שתיקבע תקרת סך כיתות מקסימלית לרשות מקומית, עיריית ירושלים תקבל כפול ממנה, ובלבד שמחצית התקרה המקסימלית תשמש לבניית מעונות במזרח העיר.

ב. הבקשות התקינות לבינוי מעונות יום במזרח ירושלים יילקחו מתוך התקציב המיועד למגזר הלא-יהודי (מיעוטים).

ג. סעיפים א'-ב' יבוצעו מתקציב האגף למעונות יום בכפוף לתקצובו בפועל לנושא הבינוי בכל אחת משנות ההחלטה. ככל שימוצה התקציב במסגרת המכסה הקבועה לאוכלוסיית המיעוטים, תיבחן בין משרד העבודה והרווחה ומשרד האוצר הקצאה תקציבית נוספת כתקציב תוספתי ייעודי לבינוי מעונות במזרח ירושלים.

6. לטובת השלמת עלויות עבור ההפקעה הנדרשת לבינוי מעונות יום, משרד האוצר יקצה תקציב ייעודי של עד 50 מיליון שקלים, בכפוף למימוש ההפקעה בפועל על ידי עיריית ירושלים, וזאת בהתאם לנוהל שיגובש על ידי משרד העבודה והרווחה, אגף התקציבים באוצר והעירייה.¹⁷⁵

7. להורות למשרד העבודה והרווחה ולאגף התקציבים לגבש תוכנית לפיתוח ולהרחבה של שירותי הרווחה והתעסוקה הניתנים במזרח ירושלים, **בדגש על תוכניות לעידוד תעסוקת נשים**, מניעת נשירה ומצבי סיכון בקרב ילדים ונוער וחילוץ מעוני. במסגרת זו תיבחן, בין היתר, התוכנית העירונית "אפיקי הצלחה". חלק זה בתוכנית יגובש לאחר שמיעת מינהל קהילה בעיריית ירושלים ויתקצב ב-75 מיליון שקלים.

8. להנחות את משרד העבודה והרווחה להפעיל כלים לפיתוח ההון האנושי לאוכלוסיית מזרח ירושלים, בסך תקציבי של 15 מיליון שקלים מתקציב האגף להכשרה מקצועית במשרד.

גם בתחום **התחבורה** (תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית) מודגש הקשר לתחום התעסוקה. בדברי ההסבר לתוכנית נכתב, בהתבסס על עבודת מחקר שנעשתה במשרד הכלכלה בתקופת יישום החלטה 1775, כי הנגישות התחבורתית ממרבית שכונות מזרח העיר למערה ולמרכז ולאזורי התעסוקה העיקריים היא קריטית להגדלת השתתפות של תושבי מזרח ירושלים (ובתוכן הנשים) בכוח העבודה. על בסיס הנחה זו הותוו בתוכנית היעדים הבאים¹⁷⁶:

1. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות מנכ"ל משרד ירושלים ומורשת, הממונה על התקציבים ומנכ"ל עיריית ירושלים, אשר יגבש ויביא לאישור הוועדה המתמדת בתוך 120

175 על החסמים ליישום תוכנית הממשלה בתחום תעסוקת נשים ופתיחת מעונות יום ומסגרות לגיל הרך, ראו: נ' דגני, א' וגנר, מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה בירושלים המזרחית, רבעון דצמבר 2020 – חינוך לגיל הרך, עיר עמים וארגון העובדים מען, <http://heb.wac-maan.org.il/?p=4753>

176 רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 138-237.

יום תוכנית עבודה מפורטת לסעיפים שלהלן. זו תכלול רשימת פרויקטים ספציפיים, תקציב מפורט לכל פרויקט, מיקומם של הפרויקטים בין השכונות השונות במזרח ירושלים, פירוט לוחות זמנים, יעדים, פירוט מבני דרך וקביעת גופי הביצוע. בין היתר, תכלול תוכנית העבודה את הפרויקטים הבאים:

2. שילוב הסדר רב־קו במזרח ירושלים – משרד התחבורה ייערך עד שנת 2020 לשילוב הסדר כרטיס הרב־קו בכלל אמצעי התחבורה הציבורית במזרח העיר, באופן שיאפשר נסיעה משולבת בדומה לנסיעות במערב העיר. היישום וההפעלה יושלמו עד 2023 בשלבים, בכפוף להיתכנות טכנולוגית ולעדכון ההסכמים עם מפעילי התחבורה המקומית. עבור השלמת פרויקט זה יועבר תקציב תוספתי מהאוצר למשרד התחבורה בסך 10 מיליון שקלים.

3. חיבור מזרח העיר לחלקה המערבי – משרד התחבורה יחל במהלך שנת 2018 בפיילוט להפעלת קווי שירות תחבורה ציבורית, אשר יחברו בין מזרח ירושלים למערב העיר. לצורך כך יוקצה למשרד תקציב תוספתי בסך 10 מיליון שקלים.

בסעיפים אלה בולט ההיגיון הכלכלי שהנחה את החלטה 922 (מדצמבר 2015) ואת החלטה 550 על תוכנית החומש הבאה (מאוקטובר 2021), בדבר שילוב המגזר הערבי בכלכלה הישראלית ותפיסתו כמנוע צמיחה למדינה כולה. עיקרון זה הופעל גם על ערביי מזרח ירושלים, המהווים 38% מאוכלוסייתה של בירת ישראל. לפי תפיסה זו, שזכתה לתמיכה ולדחיפה של משרד ירושלים והשר זאב אלקין, אין לירושלים סיכוי להמריא מבחינה כלכלית ללא טיפול עמוק בבעיות התשתית של מזרח העיר וקידום כלכלתה בתחומים כמו תעסוקת נשים, טיפוח יזמות, עידוד עסקים קטנים ועוד. הנחת היסוד מאחורי התפיסה היא ששיפור במצבה הכלכלי של האוכלוסייה הערבית (בין השאר על ידי הגדלה משמעותית של תחום תעסוקת הנשים) והרחבת המגזר העסקי יוכלו לתרום להכנסות גדולות יותר ממיסים לקופת העירייה והמדינה, לצמצום העוני במזרח ירושלים ולהקטנת תשלומי ההעברה מביטוח לאומי. זאת, לצד התפיסה שהפעילות במזרח ירושלים מסייעת לחיזוק הריבונות הישראלית והמשילות במקום.¹⁷⁷

177 ראו בהרחבה: רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 151-153.

ט. הערכת תוכנית החומש 3790 בתחום התעסוקה (ובכלל זה בנושא תעסוקת נשים)

בתום חמש שנות תוכנית החומש (2018-2023), ניתן לסכם שרק חלק מהיעדים בתחום התעסוקה מומשו – לא מעט בשל משבר הקורונה, שפגע קשות בכלכלת מזרח ירושלים בשנים 2020-2021. על פי סיכום התוכנית שפרסם משרד ירושלים במאי 2023, מתוך 135 מיליון ₪ שהוקצו לפרק התעסוקה, מומש רק שליש – 45 מיליון. בתחום הפיתוח, הכלכלה והמסחר היה המימוש טוב יותר – 42 מיליון מתוך 52 מיליון שהוקצו.¹⁷⁸ **התקציב לעידוד תעסוקה של נשים צעירות (26 מיליון ₪) לא מומש כלל.**¹⁷⁹

דוח סטטוס מ-2020 על מימוש ההחלטה מנה ארבעה קשיים מרכזיים בתחום התעסוקה במזרח ירושלים: היעדר תוכנית עבודה משותפת לכלל גורמי התעסוקה העוסקים במזרח העיר; קושי בהשמה איכותית של תושבי מזרח העיר ובעיקר של הנשים; עלייה בשיעורי האבטלה לאור משבר הקורונה; ואתגר העברית, שנותר מכשול מרכזי להשתלבות בתעסוקה איכותית (בראש ובראשונה לנשים, שרמת העברית שלהן נמוכה יותר בהשוואה לגברים).¹⁸⁰ קשיים אלה נותרו בעינם גם בשנת 2025.

הדוחות הרשמיים על מימוש החלטה 3790 של משרד ירושלים מדגישים את ההצלחות של מרכז ריאן להכוון תעסוקתי (שהחל לפעול כבר בשנת 2014), אשר

178 משרד ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות ואחרים, סיכום חומש: החלטת הממשלה 3790, מאי 2023, עמ' 5. <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/ive-yearplan/he/%D7%92%D7%A8%D7%A1%D7%94%20%D7%90%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94%20%D7%9C%D7%94%D7%A4%D7%A6%D7%94%20-%D7%97%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%AA.pdf>

179 סיכום חומש: החלטת הממשלה 3790, שם, עמ' 26.

180 סטטוס החלטת הממשלה 3790, ועדה מתמדת 2020: שנתיים ליישום החלטת ממשלה 3790, ארכיון מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עמ' 38.

רוב המשתתפים בקורסים שלו ללימוד עברית ולהכשרה מקצועית היו נשים (70%-80%). כך למשל, מתוך 2,045 משתתפים בשנת 2020, 78% היו נשים. אולם הקושי העיקרי שבפניו ניצבות בוגרות הקורסים הוא המספר הנמוך של משרות חדשות – 245 בלבד, וחלקן הגדול בשכר נמוך.¹⁸¹ על פי הדיווח, ב-2020 סייע המרכז בהשמות ל-530 נשים ול-362 גברים.¹⁸²

הדוח המסכם של עמותת עיר עמים וארגון מען לתוכנית החומש משנת 2023 מדגיש כי חרף משבר הקורונה ב-2020, חלה עלייה ניכרת במספר המשתתפות והמשתתפים בתוכניות מרכז ריאן, וכן במספר האבסולוטי של השמות במשרות. עם זאת, בשיעור המשתתפים בתוכניות שהשתלבו במשרות לאורך זמן, חלה ירידה משמעותית, כנראה בשל הפגיעה החמורה בשוק התעסוקה בשנת המגפה. יתרה מכך, נראה כי רוב משמעותי מקרב הנשים שהשתלבו בשוק העבודה כתוצאה מהשתתפותן בתוכניות מרכז ריאן, השתלבו בעבודות ששכרן נמוך משכר המינימום.¹⁸³

אשר לתוכנית "מעגלי תעסוקה" של שירות התעסוקה, ההחלטה הציבה יעד של 1,200 משתתפים בשנה מקרב תושבי מזרח ירושלים, ומתוכם 70% נשים. על פי דוח עיר עמים ומען, בשנת 2019 השתתפו בתוכנית רק כ-800 – כשני שלישים מהיעד – ורק 65% מהם נשים. מבחינת אחוזי השמה מקרב בוגרי התוכנית, דווח על 58% בלבד. במסמן הסטטוס מ-2020 לא הוצג פירוט על יישום התוכנית, מספר המשתתפים ושיעור ההשמה לשנה זו, וניכר מחסור במדדים לבחינת איכות ההשמות, תנאי המשרות והתאמתן למשתתפים.¹⁸⁴

181 שם, עמ' 30, 35.

182 שם, עמ' 31.

183 נועה דגני וארז וגנר (שחיבר את הפרק על התעסוקה), שלוש שנים ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה כלכלית חברתית בירושלים המזרחית, עיר עמים וארגון מען, פברואר 2022, עמ' 7, <https://ir-amim.org.il/he/report/%d7%93d7%95d7%97-%d7%94d7%9e%d7%95d7%a0d7%99d7%98d7%95d7%a8-%d7%a9d7%9cd7%95d7%a9-%d7%a9d7%a0d7%99d7%9d-%d7%9cd7%99d7%99d7%a9d7%95d7%9d-%d7%94d7%97d7%9cd7%98d7%aa-%d7%9e%d7%9e>

184 דגני, וגנר, שם, עמ' 7.

מימוש חלקי של התוכניות מאפיין גם סעיפים אחרים בתוכנית החומש, כמו סעיף 2(א)(3) – תוכניות לעידוד תעסוקה. סעיף זה תוקצב ב-26.5 מיליון שקלים, אולם יעדיו מומשו באופן חלקי בלבד, ובהתאם, נוצלו רק 54% מהמתוכנן ב-2019 ו-59% ב-2020.¹⁸⁵

אשר ליעד הקריטי עבור תעסוקת נשים, של הגדלת מספר מעונות היום לגיל 0-3 – סעיף 2(א)(5)-(6) בתוכנית, נראה שלא הושגה פריצת דרך במימוש. סעיף זה, הנשען על ההנחה שהיעדר מסגרות איכותיות ומסובסדות לגיל הרך מהווה חסם משמעותי להשתלבותן של נשים בשוק העבודה, תוקצב ב-50 מיליון ש"ח, הנדרשים בין היתר להשלמת עלויות עבור הפקעת הקרקעות לטובת תוספת המעונות. על פי עיר עמים ומען, בינואר 2020 התגוררו במזרח ירושלים כ-40 אלף ילדים בגילים הרלוונטיים, אך רק ארבעה מעונות יום ציבוריים ו-28 משפחתונים מוכרים פעלו באזור. על פי עיריית ירושלים, היו חסרים במזרח העיר 242 כיתות מעון יום ומשפחתונים. עד נובמבר 2021 נפתח רק מעון חדש אחד, בשועפאט, ועשרה מעונות נוספים היו בשלבי תכנון. לאור המורכבות הכרוכה בתכנון ובבניית מעונות באזור, והחשש שפתרון זה יתאים רק לחלק מהשכונות, הדוח של עיר עמים ומען מציע לשקול הקמה של משפחתונים מפוקחים, ולו כפתרון ביניים.¹⁸⁶ בעיה נוספת היא שחלק ניכר ממעונות היום העירוניים מזהים במזרח ירושלים כמסגרות למשפחות במצוקה, והורים מהמעמד הבינוני והבינוני-גבוה נמנעים מלשלוח אליהם את ילדיהם.¹⁸⁷

לגבי היעד המרכזי של הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות ממזרח ירושלים (גיל 25-64) לכדי 75% מהשיעור המקביל בחברה הערבית בישראל (קרי, לאזור 30%), ניתן לסכם שהדבר הושג באופן חלקי. החל מ-2014, אכן הסתמנה עלייה הדרגתית בשיעור ההשתתפות של הראשונות בכוח העבודה, מ-18% ועד ל-29% ב-2023 ו-30% בשנת 2024.¹⁸⁸ אולם שיעור התעסוקה של

185 שם, עמ' 8.

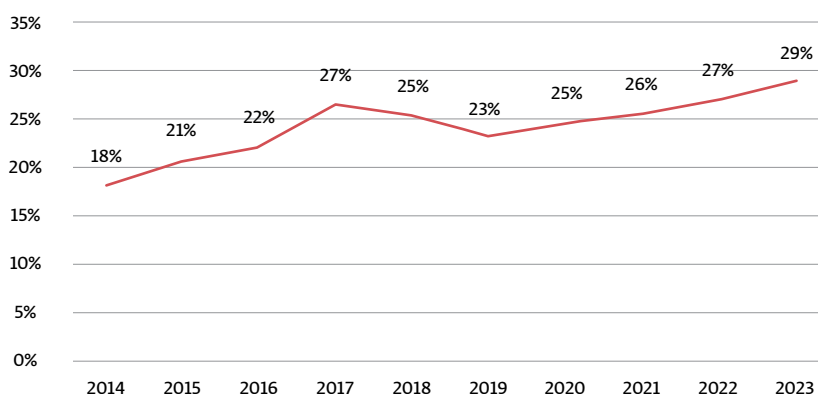
186 שם, עמ' 8.

187 ריאיון עם אחלאם ח'גאזי-מוסלח, לשעבר סגנית מנהל לשכות הרווחה במזרח ירושלים, 5.2.2025.

188 עומר יניב ואחרים, על נתוני 2025, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עמ' 42.

הנשים הערביות בישראל עלה מ־36% ב־2014 ל־46% במחצית 2023 (לאחר משבר הקורונה ולפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל").¹⁸⁹ עלייה זו נזקפה, על פי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי (בספטמבר 2023), ל"השפעות תוכנית החומש 550 לפיתוח כלכלי חברתי של החברה הערבית (מאוקטובר 2021 ותוכנית החומש 922 שקדמה לה) התומכות בקידום פעולות נרחבות בתחומי התעסוקה, בין השאר, בתחום ההכוון התעסוקתי, קידום הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות, פיתוח תחומי הייטק, סיוע בקידום מיומנויות וידיעת השפה העברית ומתן מענקים לחברות במגזר הפרטי לעידוד תעסוקה".¹⁹⁰

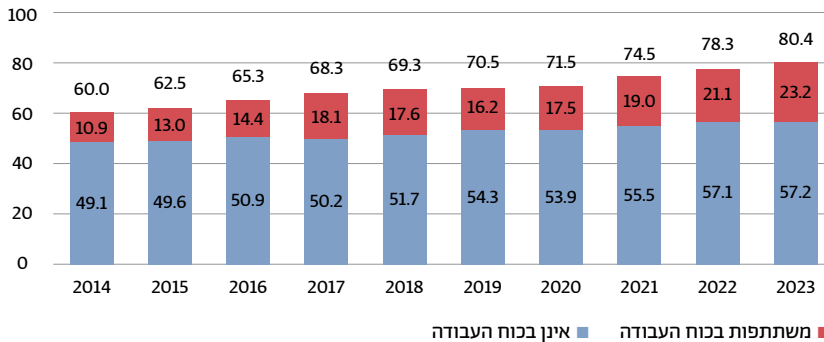
**שיעור השתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות
בגילי 25-64 בירושלים, 2014-2023**



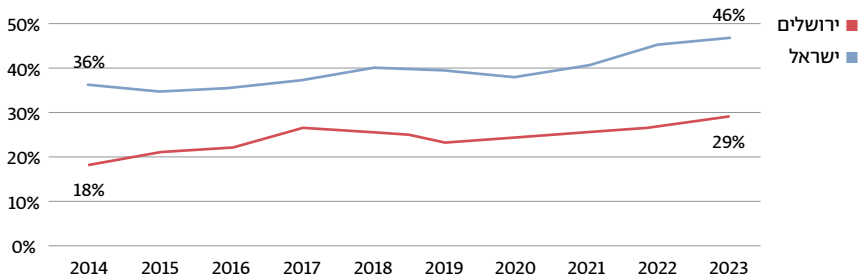
כל הגרפים בחלק זה: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס

189 עידן ארץ, "דוח שוק העבודה: זינוק היסטורי בהשכלה ותעסוקת נשים ערביות", גלובס, 5.7.2023, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001451399>; הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, "גידול בשיעור התעסוקה בחברה הערבית", 12.9.2023, https://www.gov.il/he/pages/arabs_employment_growth_news
190 הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, שם.

נשים ערביות בגילי 25–64 בירושלים לפי השתתפות בכוח העבודה, 2014–2023 (אלפים)



שיעור השתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות בגילי 25–64 בישראל ובירושלים, 2014–2023

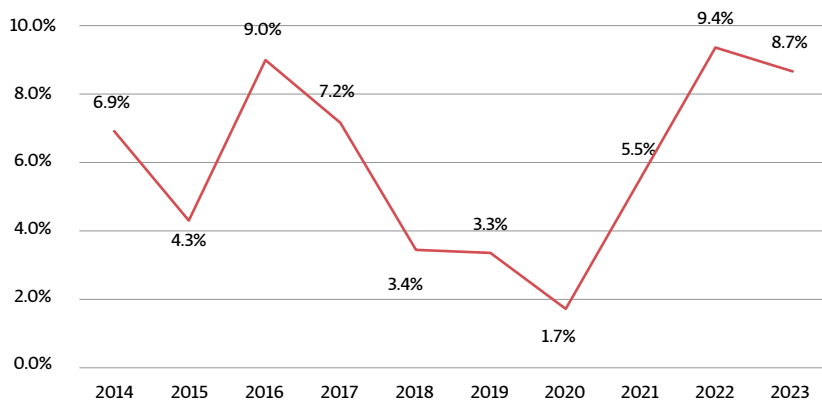


במקביל לעלייה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה של הנשים הערביות בירושלים, ניכרת בשנים 2016–2020 ירידה בשיעור הבלתי מועסקות המחפשות עבודה, מ-9% ל-1.7%. נראה שנתון זה משקף תחושת ייאוש מהאפשרות למצוא עבודה ראויה, בצד נשים שאכן השתלבו בשוק התעסוקה.¹⁹¹ החל מ-2020 ניתן לראות עלייה חדה בשיעור זה, עד 9.4% ב-2022. הדבר משקף כנראה את הגידול במספר הפונות לשירות התעסוקה בתקופת הקורונה (בין השאר באמצעות ארגונים למיצוי זכויות, שסייעו בהגשת הטפסים לקבלת דמי אבטלה).¹⁹²

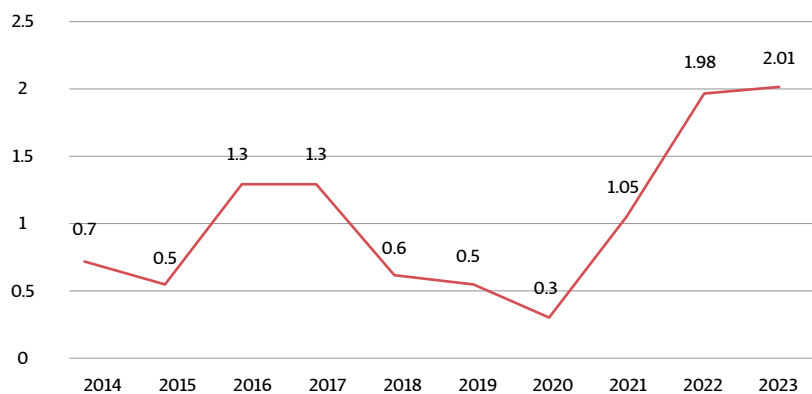
191 דוח ועדה מתמדת 2022, החלטת הממשלה 3790, ארכיון מכון ירושלים למחקרי מדיניות, עמ' 23.

192 ניסן אברהם (שירות התעסוקה), התמודדות האוכלוסייה הערבית עם משבר הקורונה בשוק העבודה, 27 ביוני 2021, עמ' 9–10, <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Documents/arabpopulationcoronatime.pdf>

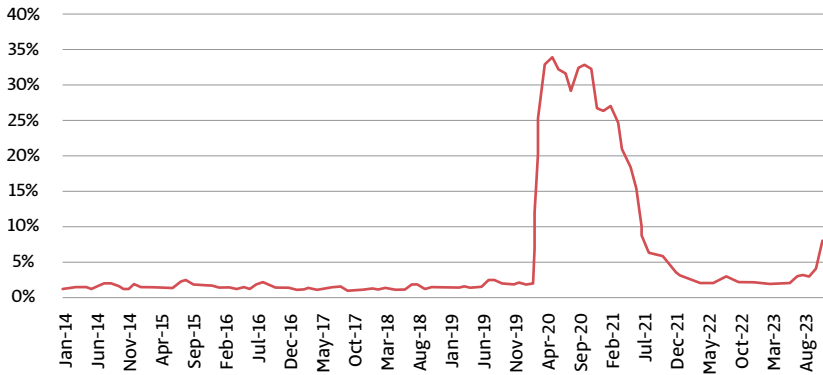
**נשים ערביות בירושלים בגילי 25-64 שאינן מועסקות,
2014-2023**



**נשים ערביות בירושלים בגילי 25-64 שאינן מועסקות,
(אלפים) 2014-2023**



דורשות אבטלה כאחוז מסך המשתתפות בכוח העבודה בקרב נשים ערביות בירושלים, בגיל 25-64

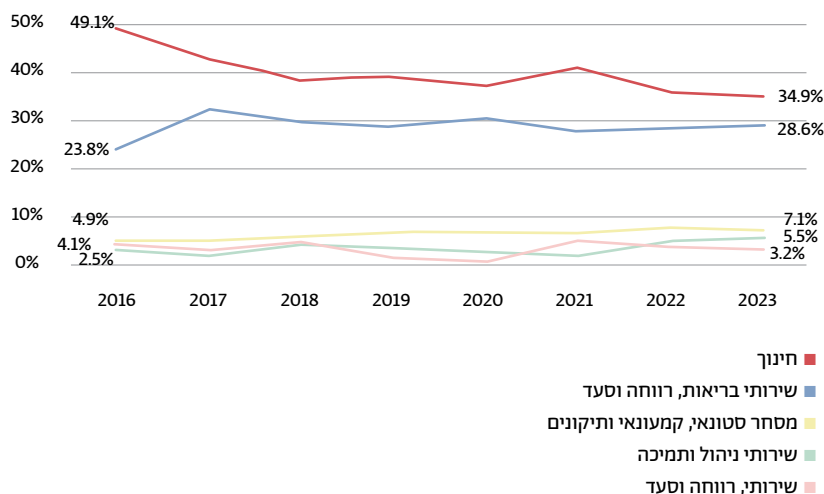


ניכרת הקפיצה בשיעורן של הדורשות דמי אבטלה בתקופת מגפת הקורונה.

נתון חשוב נוסף הוא השיעור הגבוה של נשות מזרח ירושלים המועסקות בחינוך (38.5% מכלל המועסקות ב־2019) ובשירותי בריאות, רווחה וסעד (28.6%). בהפרש גדול אחריהן (6.3%) – עיסוק במסחר סיטונאי, קמעונאי ותיקונים.¹⁹³ תמונת מצב זו לא השתנתה בצורה משמעותית עד סוף 2023. היא משקפת את העדפתן של נשים רבות לעבוד בתחומים הנתפסים כמאפשרים שילוב מוצלח של תעסוקה מחוץ לבית בשעות הבוקר עם טיפול בילדים ובחינוכם בשעות אחר הצהריים – מטלה הנתפסת בחברה המזרח ירושלמית כתחום אחריותה של האישה.

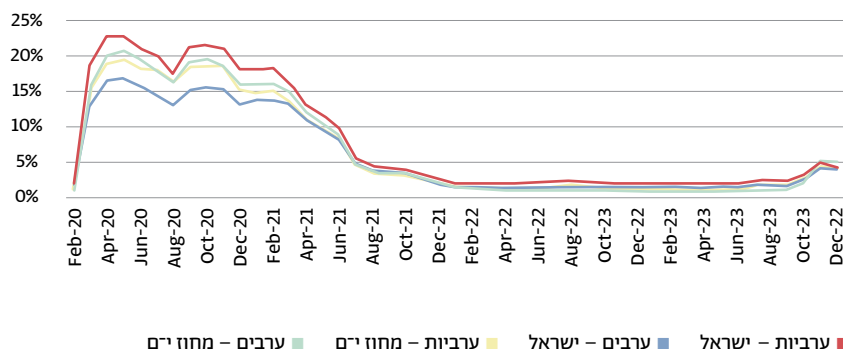
193 דוח ועדה מתמדת 2022, החלטת הממשלה 3790, עמ' 23.

נשים מועסקות ממזרח ירושלים לפי ענף כלכלי, (באחוזים, ענפים מרכזיים) 2016-2023



לסיכום סוגיית המימוש של פרק התעסוקה בתוכנית החומש 3790, ניתן לומר כי מגפת הקורונה פגעה מאוד בקידום התחום, ובכלל זה בתעסוקת נשים. רבות איבדו את עבודתן, אם כי אפשר שנפגעו פחות ביחס לגברים, בשל עיסוקן בתחומי השירותים הציבוריים – חינוך, בריאות ורווחה – הנחשבים ליציבים יותר.

דורשי אבטלה ערבים במחוז ירושלים ובישראל לפי מגדר בתקופת משבר הקורונה ואחריו (% מכוח העבודה בגיל 15+)



לפני משבר הקורונה נרשמו מספר הצלחות בתחום עידוד תעסוקת נשים, למשל בהעמדת פעילות ענפה של הכשרות והשמה לעבודה על ידי מרכז ריאן. לצד זאת, ניכרו גם קשיים. בין היתר, לא הוצעו הכשרות לאוכלוסייה ללא השכלה מספקת, ההשמה בעבודות הייתה לרוב בשכר נמוך משכר המינימום, ונתגלו פערים גדולים בבניית מעונות יום ובסבסוד המעונות, באופן שהקשה מאוד על יציאתן של נשים לשוק העבודה.¹⁹⁴

בנובמבר 2020, בתקופת מגפת הקורונה, ערכה נטע פורזיקי ממכון ירושלים למחקרי מדיניות סקר הון אנושי בקרב 1,500 צעירים ערבים, 52% מהם נשים, מ-19 שכונות במזרח ירושלים. ממצאיו משלימים במידה רבה את התמונה ששורטטה כאן: **69% מהנשים הערביות במזרח ירושלים לא עבדו מעולם.** בקרב העובדות, 81% מועסקות במשרה מלאה, כ-80% באות במגע במהלך עבודתן עם ערבים בלבד, ו-56% משתכרות 3,000-5,000 ₪ בחודש (פחות משכר המינימום). העבודות העיקריות הן בתחומי ההוראה, הטיפול, משק הבית והבריאות. 29% מהנשים הערביות במזרח ירושלים הן בעלות השכלה גבוהה (תואר ראשון ומעלה), בהשוואה ל-22% מהנשים הערביות בישראל. אך מתברר שהמשכילות במזרח ירושלים מרוויחות פחות – שכרן הממוצע של הנשים שאינן משכילות גבוה משלהן.¹⁹⁵

194 ראו בהרחבה דוח עמותת עיר עמים, חמש שנים ליישומה של החלטה 3790 – עם סיום ובציפייה להחלטת ממשלה חדשה, 15.5.2023, https://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A2%D7%9D%20%D7%A1%D7%99%D7%95%D7%9E%D7%94%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%94%203790%20%D7%95%D7%91%D7%A6%D7%99%D7%A4%D7%99%D7%99%D7%94%20%D7%9C%D7%94%D7%97%D7%9C%D7%98%D7%AA%20%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94_0.pdf

195 נטע פורזיקי, מיפוי ההון האנושי בקרב צעירים וצעירות ממזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022, עמ' 7-8, https://jerusalem.institute.org.il/publications/human_capital_east_jerusalem. ראו גם מסמך מדיניות על סוגיית התעסוקה של נשים אקדמאיות ממזרח ירושלים וההפסד הכלכלי הנגרם משיעור התעסוקה הנמוך שלהן: תעסוקת נשים אקדמאיות ממזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022, <https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2022/06/%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%AA-D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9D.pdf>. מסמך מדיניות נוסף של המכון עוסק בתעסוקה במזרח ירושלים מנקודת מבט שכונתית. ראו: תעסוקה וחסימי השתלבות בראייה שכונתית, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2022, <https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2022/06/%>

י. תוכנית החומש הבאה לפיתוח מזרח ירושלים (בעקבות החלטת ממשלה 880)

בהחלטת הממשלה 880 מ-20 באוגוסט 2023, בדבר תוכנית חומש נוספת למזרח ירושלים בהיקף של 3.2 מיליארד ש"ח (חלק ניכר מהסכום אמור להגיע מתקציב עיריית ירושלים), אין התייחסות מיוחדת לנושא המגדרי ובפרט לתעסוקת הנשים (חרף דיונים ומסמכים מקדימים בסוגייה).¹⁹⁶ בסעיף העוסק בהכוון תעסוקתי ובעידוד תעסוקה נכתב היעד הכללי: "לפעול להעלאת שיעורי התעסוקה של נשים וגברים, לצד דגש על איכות התעסוקה בקרב גברים ולמתן מענה מותאם לאוכלוסיות היעד השונות תוך עבודה ממוקדת אל מול מעסיקים".¹⁹⁷

יעדי התוכנית פורטו בקצרה בהמשך לזו הקודמת: "משרד העבודה יפעל להרחבת היקף המשתתפים במרכז להכוון תעסוקתי במזרח העיר, חיזוק ההשכלה הטכנולוגית וגיבוש תוכנית מעטפת לצמצום נשירה מתוכניות ההכשרה, והגדלת מספר התלמידים בבתי הספר המקצועיים לנוער במזרח העיר באמצעות פתיחה של בתי ספר חדשים. שירות התעסוקה יבחן את הצורך והאפשרות להרחבת סניף שירות התעסוקה במזרח ירושלים ובחינת הצורך והאפשרות להרחבת תוכנית 'מעגלי תעסוקה' ותוכניות קיימות לקידום התעסוקה. עיריית ירושלים תבצע עבודה ממוקדת מול מעסיקים אסטרטגיים ומשרדי ממשלה, למשרות עם פוטנציאל השתכרות גבוה, לעידוד העסקת תושבים ממזרח ירושלים".¹⁹⁸

D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94-%D7%9C%D7%A4%D7%99-%D7%A9%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA.pdf

196 ז'אן בן-כליפא, אהוד פראוור, לקראת החלטת ממשלה 3791: הטמעת חשיבה מגדרית בהחלטת הממשלה לצמצום פערים חברתיים-כלכליים במזרח ירושלים, 21.2.2023 (לא פורסם), ארכיון מכון ירושלים. המסמך התייחס להיבט המגדרי בהחלטות ממשלה מקבילות ולהשפעת הגורם המגדרי בתחומים כמו תעסוקת נשים, בריאות, חינוך בלתי פורמלי, נשירה ממערכת החינוך ותחבורה.

197 נוסח החלטת הממשלה 880 באתר מזכירות הממשלה, <https://www.gov.il/BlobFolder/pmopolity/dec880-2023/he/dec880-2023.pdf>

198 הודעת משרד ירושלים ומורשת, "אפשרה בממשלה: תכנית החומש לפיתוח מזרח ירושלים על סך כ-3.2

לפרק התעסוקה והפיתוח הכלכלי, שנועד לקדם את מזרח ירושלים מבחינה כלכלית וליצור מקומות עבודה חדשים, הוקצה לחמש שנים סכום של 507 מיליון ₪. חלקו הגדול נועד לתחום הפיתוח הכלכלי ולא לתעסוקה, ובוודאי לא לתעסוקת נשים.¹⁹⁹ פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" בעקבות טבח 7 באוקטובר 2023 והתמשכות המלחמה, שהביאה לנזקים כבדים בצפון הארץ וביישובי הנגב המערבי, הטילו עול תקציבי עצום על תקציב המדינה. הם כבר הובילו, נכון למועד כתיבת הדברים, לקיצוצים נרחבים בתקציבי המשרדים, אשר פגעו ויפגעו אף בתוכנית החומש ובפיתוח הכלכלי של מזרח ירושלים. כל זאת, על רקע משבר כלכלי קשה במזרח העיר, הנובע בין השאר מהמשבר בתיירות הנכנסת לישראל בעקבות המלחמה.²⁰⁰

בהקשר המלחמה, בדומה למשבר הקורונה, נראה כי תעסוקת הגברים במזרח ירושלים נפגעה יותר מתעסוקת הנשים. על פי ניתוח של יונתן פרדו, חוקר מכון ירושלים למחקרי מדיניות, מספר המפוטרים הגברים הגיע לשיאו בינואר 2024 ועמד על 1,736, שהם 236% ממספרם ערב המלחמה. לעומתו, השיעור אצל הנשים המפוטרות במזרח ירושלים היה 168% ביחס למספרן ערב המלחמה, ובקרב הגברים היהודים במחוז ירושלים – 133%. ההתאוששות מגל הפיטורים הייתה איטית יותר מאשר ההתאוששות מההוצאה לחופשה ללא תשלום (חל"ת) בתקופת מגפת הקורונה, ונכון ליוני 2024, מספר המפוטרים מקרב הגברים עודו עומד על 174% ביחס לערב המלחמה. הפגיעה הייחודית בגברים הערבים במזרח ירושלים עשויה לנבוע מהשיעור הגבוה מתוכם המועסק בענפים רגישים יותר לזעזועים בשוק העבודה – 67% עובדים בענפי הבינוי, התחבורה והמסחר וכן בענף ההסעדה וההארחה, שנפגע קשות מהמשבר בתיירות. זאת, לעומת נשות מזרח ירושלים הערביות הנוטות לעבוד בענפים חסינים יותר בפני זעזועים כמו מגפה ומלחמה – 64% מועסקות בחינוך ובשירותי בריאות.

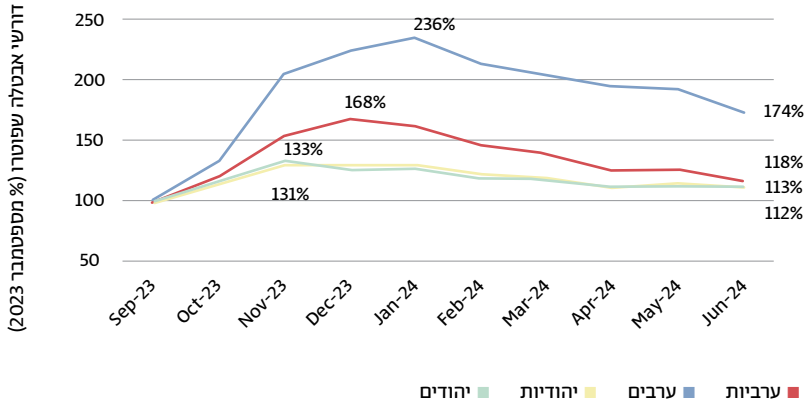
מיליארד שקל", 21.8.2024, <https://www.gov.il/he/pages/fiveyearplaneastjerusalem23>

199 הודעת משרד ירושלים ומורשת, שם.

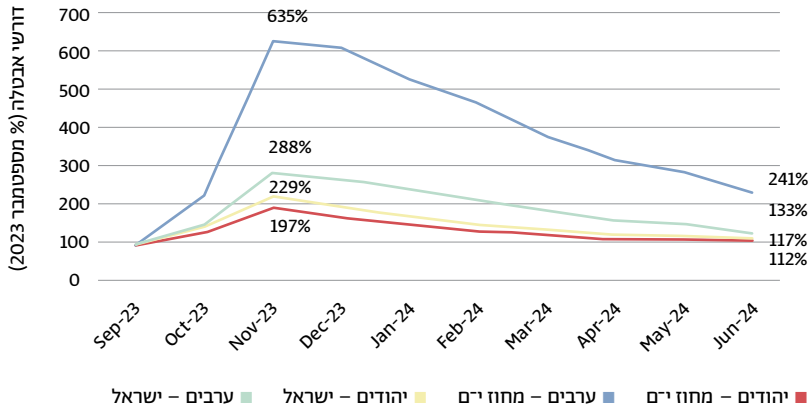
200 ראו: יונתן פרדו, "כיצד השפיעה המלחמה על תעסוקת ערבים בירושלים?", בלוג מכון ירושלים למחקרי

מדיניות, 25.11.2024, https://jerusalem.institute.org.il/blog/arab_employment_-_in_war

דורשי אבטלה שפוטרו במחוז ירושלים, לפי מגדר וקבוצת אוכלוסייה (ספטמבר 2023 = 100%)



דורשי אבטלה בישראל ובמחוז ירושלים, לפי קבוצת אוכלוסייה (ספטמבר 2023 = 100%)



הגרפים בחלק זה: עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות לנתוני הלמ"ס

י"א. החסמים לתעסוקה והחסם המגדרי-תרבותי

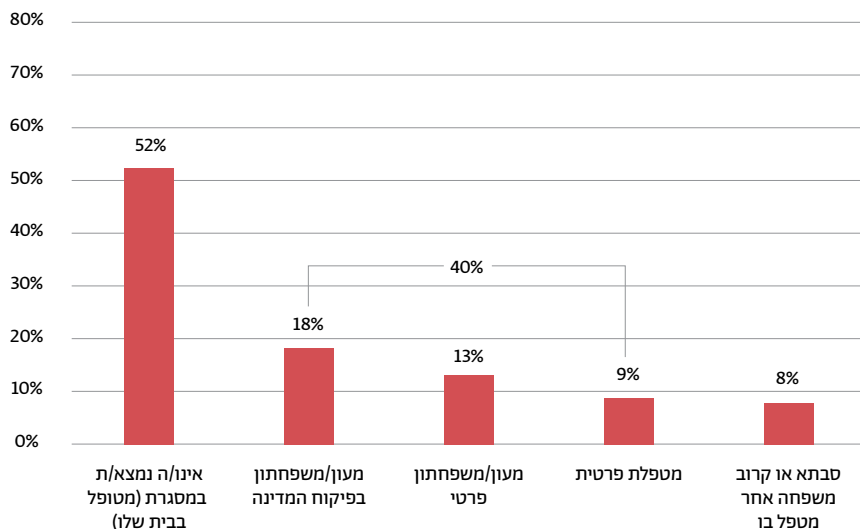
במחקרי מכון ירושלים שעסקו בתעסוקת נשים, כמו גם במחקרים אחרים בנושא, צוינו סוגים שונים של חסמים. חוקרת המכון נטע פורזיקי, במחקרה על ההון האנושי בקרב צעירים במזרח ירושלים (שהתבסס על סקר גדול של 1,500 גברים ונשים בגיל 18-35 ועל מידע שנאסף משלוש קבוצות מיקוד),²⁰¹ חילקה את החסמים למספר קבוצות:

1. **מחסור במעונות יום ובמסגרות לילדים:** 52% העידו בסקר כי ילדיהם (בגיל 3-0) שוהים עם אימם בבית ואינם נשלחים למסגרות יום, 40% – במעון, במשפחתון או אצל מטפלת, ו-8% בלבד מטופלים על ידי סבתם או קרוב משפחה אחר (הנתון האחרון מעיד על היחלשות הקשר בין המשפחה הגרעינית לזו המורחבת).²⁰² שיעור לא מבוטל (36%) מההורים שילדם אינו נמצא במסגרת השיבו כי ישקלו לשלוח אותו למעון מסובסד ומפוקח בשכונה, אם תיפתח מסגרת כזו. השאר (64%) השיבו כי ככל הנראה, לא ירשמו את הילד למעון מסוג זה. ההנחה היא כי הסירוב נובע מנורמות תרבותיות – המעונות נתפסים כמסגרת המיועדת למשפחות מצוקה, ואולי אף מהתנגדות אידיאולוגית לשלוח ילדים למסגרת בפיקוח המדינה.

201 פורזיקי, מיפוי ההון האנושי בקרב צעירים וצעירות ממזרח ירושלים. רוב המידע להלן מתבסס על מקור זה.

202 ראו בהרחבה: רמון, מסורת משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, עמ' 13-15.

באיזו מסגרת יום נמצאים ילדים שמתחת לגיל 3



סקר ההון האנושי, נטע פורזיק, מכון ירושלים למחקרי מדיניות

מעונות יום ומשפחתונים (רובם לא מפוקחים) מרוכזים בצפון העיר באזור שועפאט־בית חנינא, והנסיעה אליהם גוזלת זמן רב מהאימהות ומצמצמת את שעות העבודה שלהן. רבות מהן נאלצות לעבוד במשרה חלקית. כפי שראינו לעיל, ההחלטה על בניית מעונות יום חדשים במזרח ירושלים במסגרת תוכנית החומש 3790 לא הביאה לפריצת דרך בתחום. קיים מחסור בכיתות גן, ובגנים הפרטיים שכר הלימוד יקר. התוצאה היא שאימהות רבות במזרח ירושלים מעדיפות להישאר בבית עד שילדיהן נכנסים לבתי הספר היסודיים בגיל 6 – עיכוב של 10 שנים לפחות בכניסתן לשוק העבודה, אם מדובר בשני ילדים למשפחה.²⁰³

לשאלת החוקרת: "מדוע עזבתן את מקום העבודה האחרון?", השיבו 19% כי עשו כן לשם טיפול במשק הבית, בילדים או בבן משפחה (לעומת 4% מהגברים שהצביעו על סיבה זו). כשנשאלו הגברים בקבוצת המיקוד לדעתם על יציאת

203 המידע מתבסס על ראיונות עם אימהות ופעילות מזרח ירושלמיות, שביקשו להישאר בעילום שם.

נשים לעבודה, נשמעו דעות שונות. אצל חלק מהגברים, מסגרת לגיל הרך כלל לא נתפסה כאפשרות סבירה ("מי יגדל את הילדים אם הנשים עובדות?"). אחרים לא הביעו התנגדות עקרונית, אך הדגישו שהמחסור במעונות ובגני ילדים הוא הגורם המרכזי המקשה על נשים לצאת לעבוד.²⁰⁴ בעיה ייחודית נוצרת להורים העובדים בימי ראשון, שבהם אין לימודים בגני הילדים ובבתי הספר במזרח ירושלים – דבר שמאלץ את ההורים למצוא חלופה אחרת.²⁰⁵

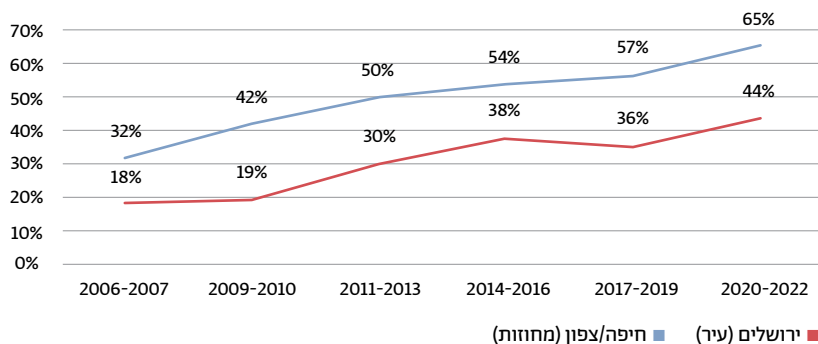
2. **נגישות תחבורתית ותשתיות:** מחסור בנגישות תחבורתית למערב ירושלים ולאזורי התעסוקה מצמצם את אפשרויות הבחירה של תושבי מזרח ירושלים, ומוביל אותם לעיתים לנסות למצוא עבודה בקרבת המגורים בתוך השכונה. עניין זה משפיע במיוחד על הנשים, שחלקן חוששות להשתמש בתחבורה הציבורית במערב העיר ובכרבת הקלה בגלל אי היכרות עם מערכת התחבורה שם וחשש לפגיעה בביטחון האישי (בעיקר אם הן מזהות כערביות בגלל כיסוי ראש כמו חג'אב). חששות אלה גוברים בתקופות של מתח ביטחוני, כמו בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל. חוסר יעילות ותדירות נמוכה, שמאפיינים את קווי התחבורה הציבורית במזרח ירושלים, מחמירים את הבעיה. קשיים אלה מביאים נשים, אלו שיכולות להרשות זאת לעצמן, להשתמש ברכב הפרטי כדי להגיע למקומות העבודה ולמקומות איסוף הילדים מבתי הספר – דבר שגורם לעומס תחבורתי בשעות הבוקר והצהרים (שיעור הנשים בעלות רישיון נהיגה במזרח ירושלים עלה מ-18% בשנים 2006-2007 ל-44% ב-2020-2022). הורים רבים טוענים גם לאי סדרים בהסעות למוסדות החינוך ולבעיות בטיחות חמורות בדרך לבתי הספר שבשכונות.²⁰⁶

204 פורזיקין, שם, עמ' 45.

205 בתי הספר במזרח ירושלים לא פועלים בימי שישי וראשון בהמשך לנוהג מתקופת המנדט והתקופה הירדנית.

206 ראו סיכום מפגש צוות החשיבה של מכון ירושלים בעניין התחבורה הציבורית במזרח ירושלים, <https://jerusalem-institute.org.il/content/east-jerusalem-forum-public-transport>, 21.8.2024

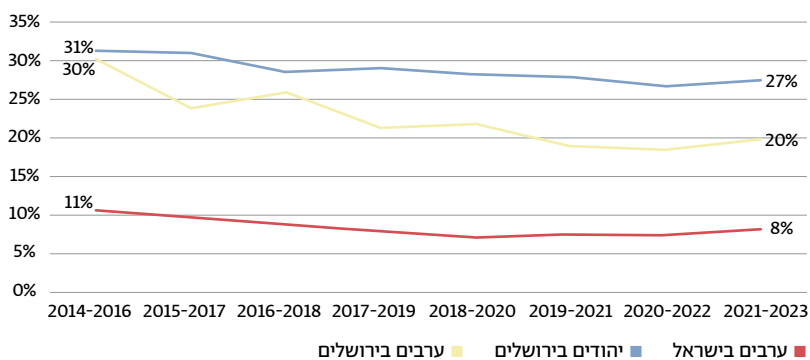
שיעור רשיונות נהיגה בקרב נשים ערביות (ללא יישובים כפריים)



ממוצעים רב שנתיים מאומדני הסקר החברתי של הלמ"ס, עיבוד מכון ירושלים למחקרי מדיניות

בעיות חוסר היעילות והתדירות הנמוכה של התחבורה הציבורית במזרח ירושלים הובילו לירידה בשיעורי ההגעה של האוכלוסייה הערבית לעבודה באמצעותה, מ-30% שהשתמשו בתחבורה ציבורית להגעה לעבודה ב-2014-2016 ל-20% ב-2021-2023.

שיעור הגעה לעבודה באוטובוס או במונית שירות של יהודים וערבים בירושלים וערבים בישראל, 2014-2023 (ממוצע תלת שנתי)



עיבוד מכון ירושלים לנתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, בקרב בני 20 ומעלה

3. **שליטה בשפה העברית:** 60% מהתושבים הצעירים העידו בסקר שאינם יודעים עברית כלל, או שרמת הדיבור שלהם בעברית נמוכה עד בינונית. 48% מהגברים ציינו כי רמתם טובה או טובה מאוד, לעומת 33% מהנשים. כיוון שהגברים במזרח ירושלים יוצאים לעבודה בשיעורים גבוהים יותר, ומועסקים יותר במקצועות הכוללים אינטראקציה רבה עם אוכלוסייה יהודית דוברת עברית, נראה שהדבר משפיע על ההבדלים בין נשים לגברים בכל הנוגע לרמת הדיבור בעברית. תופעה דומה מאפיינת גם את החברה הערבית בישראל: על פי נתוני הלמ"ס בעקבות הסקר החברתי של 2020, שיעור הגברים הערבים השולטים בעברית ברמה טובה או טובה מאוד (66%) גבוה ביחס לנשים הערביות (41%). ל-59% מהנשים הערביות בישראל רמת שליטה חלשה עד בינונית, או שאינן יודעות כלל לדבר עברית.²⁰⁷ רמת הבקאות הנמוכה של נשים במזרח ירושלים בעברית מקשה על תפקודן גם במישורים נוספים, כמו התמצאות במרחב במערב העיר וקליטה במקומות העבודה.²⁰⁸

4. **השכלה גבוהה והכרה בתעודות:** צעירי מזרח ירושלים (ובעיקר הנשים הצעירות, כפי שראינו לעיל) משכילים יחסית, אך שיעור גבוה מתוכם לומדים מקצועות שאינם מובילים להשתלבות בשוק העבודה. כמחצית מבעלי ההשכלה הגבוהה, ובהם נשים רבות (49%), למדו מקצועות שקשה יותר למצוא בהם תעסוקה, כמו מדעי הרוח, מדעי החברה, חינוך והוראה. ההיצע, בעיקר של בוגרות תואר בחינוך ובהוראה, הוא גדול, ומספר המשרות בבתי הספר במזרח ירושלים מצומצם. לכן, רבות מהבוגרות נותרות ללא עבודה. התוצאה היא שרבים מבוגרי מקצועות אלו אינם עובדים כלל, או שהם עובדים בתחום אחר מזה שלמדו.

207 לקט נתונים של הלמ"ס מתוך הסקר החברתי של 2020 בנושא שליטה בשפה העברית – לרגל יום הלשון העברית, הודעה לתקשורת, 21.12.21, https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2021/433/19_21_433b.docx

208 בעיין זה ראו: אפרת סער, השתלבות תושבי מזרח ירושלים בשוק התעסוקה הישראלי: למידה מהצלחות, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2021, https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2021/12/Pub_577_Success-in-East-Jerusalem_2021_he-1.pdf, עמ' 5-6.

על פי הסקר של פרוזיקי, 85% מבעלי ההשכלה הגבוהה במזרח ירושלים למדו במוסדות אקדמיים פלסטיניים, ואלו משתלבים בשוק העבודה בשיעורים נמוכים — רק 47% מבוגרי המוסדות הללו עובדים, לעומת 92% מקרב הבוגרים המזרח ירושלמים שלמדו במוסדות אקדמיים ישראלים. יצוין כי מדינת ישראל אינה מכירה בתעודות שהתקבלו מחלק מהמוסדות הפלסטיניים בתחומים כמו עבודה סוציאלית, ריפוי בעיסוק (דוגמת אוניברסיטת אל-קודס), ולכן הבוגרים אינם יכולים להשתלב בשוק העבודה בתחום שלמדו.²⁰⁹ בעיית ההכרה בתארים בולטת מאוד בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות – תחומי התעסוקה המרכזיים של נשים במזרח ירושלים, ודוחפת צעירות וצעירים רבים לפנות למוסדות להשכלה גבוהה בישראל.

אצל נשים רבות, ההשכלה הגבוהה לא בהכרח מובילה לתעסוקה איכותית. זאת, בין השאר, בשל התפיסה הנפוצה בקרב חלקים בחברה המזרח ירושלמית ולפיה ההשכלה מעלה את ערך האישה ב"שוק השידוכים" ותורמת ליכולתה לחנך את הילדים, אך לא מובילה בהכרח לעבודה מחוץ לבית (תפיסה שמקובלת גם בקרב החברה הבדואית בישראל).²¹⁰

5. **אפליה:** 38% מהגברים ו-31% מהנשים ציינו בסקר של פרוזיקי כי אחד משלושת החסמים המרכזיים להשתלבות בשוק העבודה הוא "גזענות ואפליה מצד מעסיקים יהודים". בקרב המשיבים שהעידו כי חשו אפליה

209 אמנון רמון, מגלים את מזרח ירושלים, עמ' 155. הצעת חוק שתמנע העסקת מורה שלמד במוסדות להכשרת מורים ברשות הפלסטינית במערכת החינוך הציבורית במזרח ירושלים המתוקצבת על ידי ישראל נידונה בוועדת החינוך של הכנסת לקראת הגשתה לקריאה שנייה ושלישית. ראו הודעה לעיתונות באתר הכנסת: "ועדת החינוך אישרה לקריאה ראשונה הצעת חוק שתמנע העסקת מורה שלמד ברשות הפלסטינית", 4.3.2025, <https://main.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press04032025n.aspx>

210 על התופעה של נישואי נשים משכילות בחברה הערבית בישראל לגברים פחות משכילים, מתוך חשש להישאר רווקות, ראו: מהא כרכבי-סבאח, "נישואין הומוגמיים בהשכלה בקרב האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל", סוציולוגיה ישראלית 19 (1), 2017, עמ' 92-119; רותם שטרקמן, "רווקה בערבית זה 'עאנס' – ענף שמתייבש ונהפך לחסר שימוש" (ראיון עם ד"ר מהא כרכבי-סבאח), דה מרקר, 9.12.2016, <https://www.themarker.com/markerweek/2016-12-09/ty-article/0000017f-efab-da6f-a77f-ffaf4da80000>

בקבלה לעבודה, 31% עובדים בתחום השירותים ו-30% בבנייה — שני מקצועות המאופיינים באינטראקציה רבה יחסית עם אוכלוסייה יהודית. החשש מאפליה ומגזענות קיים אצל נשים העובדות במערב העיר וסובלות לעיתים קרובות מתנאי עבודה פוגעניים.²¹¹

6. **היצע מקומות עבודה:** חסם נוסף לתעסוקת נשים הוא המספר המצומצם של מקומות עבודה המציעים תעסוקה איכותית במערב ירושלים ובמזרח לנשים – באופן מיוחד בתקופות של משבר כמו מגפת הקורונה או המלחמה. אחת המסקנות שעלו ממחקרי מכון ירושלים של נטע פורזיקי ובני פפרמן בתחום, היא שאין להסתפק רק במתן "חכות" לאוכלוסיית היעד – כלומר, לסייע להשתלבות בשוק העבודה באמצעות קורסים והכשרות מקצועיות – אלא יש גם להבטיח את "גובה מפלס הנהר", קרי: לוודא כי השוק מציע די מקומות עבודה. אלא שפיתוח מקומות עבודה במזרח ירושלים הוא מסלול רב מכשולים וממושך, כפי שניתן להיווכח מן הקושי לממש תוכניות להקמת מתחמי תעסוקה ומסחר בעיסאווייה, באום טובא ובוואדי ג'וז (תוכנית "סיליקון ואדי"). תוכניות להקמת מתחמים כאלה החלו להתרקם ב-2018, במסגרת תוכנית החומש, אך הקמתם בשטח נראית רחוקה גם היום – למרות היתרון שהם מציעים לעובדות נשים קרוב יותר לשכונות המגורים.²¹²

7. לכל אלה מוסיפה פורזיקי את החסם המגדירי-תרבותי: "אף שהנשים במזרח ירושלים משכילות יותר מן הגברים, 69% מהן לא עבדו מעולם. כמו כן, נשים רבות ציינו כי הן לא מקבלות תמיכה מהסביבה הקרובה בכל הנוגע לשילוב חיי משפחה ועבודה".

בסיכום קבוצת המיקוד שנערכה לצד הסקר בהשתתפות נשים צעירות ממזרח ירושלים, עובדות ושאינן עובדות, עלתה אמירה ברורה ולפיה הנושא המגדירי-

211 ראו: ארז וגנר, תעסוקת נשים במזרח ירושלים: השקעה בצמצום פערים לנוכח מדיניות ההסללה לעוני, ארגון מען ועיר עמים, פברואר 2022, עמ' 9, <https://www.ir-amim.org.il/he/node/2882>

212 ראו סיכום הדיון של צוות החשיבה של מכון ירושלים בנושא: "תעסוקה, מסחר ויזמות במזרח ירושלים", 8.7.2020, https://jerusalem.institute.org.il/events/east_jeru_july_20

תרבותי הוא חסם מרכזי בכל הנוגע להשתלבות בשוק העבודה. מדברי חלק מהמשתתפות עלה כי מגיל צעיר הן מקבלות מסרים על כך ששוק התעסוקה אינו מתאים לנשים: "אין ביטחון תעסוקתי. אני לא נשואה, אבל הרגשתי שאין ביטחון תעסוקתי בשום עבודה, הרגשתי שאפשר לוותר עליי ברגע שאני מתחתנת או הופכת להיות אימא, וזה דבר מפחיד עבורי". רוב הנשים העידו כי הפיכתן לאימהות הגבילה את האפשרות שלהן לצאת לעבוד מחוץ לבית, וכי ישנה ציפייה חברתית שהאם תישאר בבית כדי לגדל את ילדיה. אחת המשתתפות, בעלת תואר ראשון בחשבונאות, סיפרה: "בהתחלה היה לי זמן וכוח, אך כשהתחתנתי ונהיו לי ילדים הפסקתי לעבוד, כי אין תמיכה מהחברה ולא מהבעל או מהמשפחה. שעות העבודה ארוכות מאוד [...] הרגשתי שוויתרתי על החלומות הגדולים שלי כדי לשמור על הבית והילדים. אני כרגע לא מצליחה למצוא את עצמי. אני מאוד כועסת על זה שאני רק עקרת בית. אני חולמת שיהיה לי משהו מיוחד לעשות, אבל אני יודעת שעכשיו זה לא יקרה, יש לי שלושה ילדים. אולי אלך לעבוד כמורה, ותהיה לי עבודה יציבה בעתיד".²¹³

חסם מגדרי-תרבותי זה לא נחקר לעומק בחברה המזרח ירושלמית (שאיננה עשויה מקשה אחת ביחסה לתעסוקת נשים), אך זכה להתייחסות נרחבת מצד ניצה (קלינר) קסיר, סמי מיעארי וגלי ליס-גינסבורג במחקרם על "עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקת נשים ערביות", המבוסס על ממצאי סקר נשים שנערך בחברה הערבית בישראל בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2016.²¹⁴ בסיכום המחקר, שכלל ראיונות עם אלף נשים בנות 18 ומעלה ב-89 יישובים ערביים בישראל, נטען כי "הקשר בין תעסוקת נשים ערביות בישראל והיבטים שונים של מסורתיות/מודרניות, עולה בבירור ממדדים שונים שנבדקו במאמר – הן בפרמטרים של עמדות ותפיסות של האישה, הן בפרמטרים של שימוש

213 פורזיקין, שם, עמ' 44.

214 ניצה (קלינר) קסיר, סמי מיעארי, גלי ליס-גינסבורג, עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקת נשים ערביות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ינואר 2019, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/employment-of-arab-women-research/he/populations-integration_arab_article-following-survey-of-women-from-a-company.pdf

בטכנולוגיות/ידע מודרני והן בהיבטים דתיים. עוד עולה מהסקר שקיים קשר גם בין המאפיינים התרבותיים של המשפחה – מאפיינים תרבותיים של הבעל, אך גם של ההורים של שני בני הזוג – ובין תעסוקת האישה".²¹⁵

החוקרים הסיקו כי קיים קשר ברור בין עמדות הבעלים לגבי יציאת נשים לעבודה ובין שיעורי התעסוקה שלהן. קרוב למחצית מהנשים (כ-48%) שבעליהן עודדו אותן להשתתף בשוק העבודה (58% מכלל הגברים שרואיינו בסקר) אכן מועסקות, בעוד שנשים שבעליהן התנגדו לצאתן למעגל העבודה כמעט שאינן עובדות (שיעור התעסוקה בקרבן נמוך במיוחד ועומד על כ-4%). כמו כן, מקרב המועסקות, שיעור העובדות במשרה חלקית עולה ככל ששורדת רמת התמיכה של הבעל ביציאתן לעבודה. כך, בקרב אלו שבני זוגן התנגדו ליציאתן לעבודה, כ-75% מועסקות במשרה חלקית, בעוד נשים שבן הזוג עודד אותן לצאת לעבודה נוטות לעבוד במשרה מלאה. עוד נמצא כי רמת הדתיות של הבעל מתואמת מאוד עם עמדתו בנושא יציאת רעייתו לעבודה מחוץ למשק הבית. כך למשל, בקרב גברים המוגדרים חילונים, שיעור המעודדים יציאת נשים לעבודה גבוה משמעותית מזה שבקרב הגברים הדתיים והדתיים מאוד – כ-72% לעומת כ-29%, בהתאמה.²¹⁶

החוקרים מציינים כי בעוד התנגדות בן הזוג ליציאת אשתו לעבודה מתואמת עם אי יציאה שלה לעבודה בצורה כמעט מוחלטת, התנגדות המשפחה (שלה או שלו) ליציאתה לעבודה היא חשובה אך משמעותית פחות. נוסף על כך, שיעור נמוך יותר של נשים (8%) מדווחות כי משפחתן התנגדה לצאתן לעבודה, בהשוואה לנשים המדווחות כי הבעל התנגד לכך (15%). למעשה, לעומת יחס הבעלים לסוגייה של יציאה לעבודה, משפחות הנשים נוטות יותר לניטרליות (38% מהנשים דיווחו שמשפחתן לא עודדה ולא התנגדה, לעומת 26% שדיווחו כך לגבי הבעל). ניתן אפוא להסיק כי הגם שתמיכת המשפחה היא מאפיין מובהק וחשוב, המתואם בבירור עם תעסוקה של נשים ערביות, זהו מאפיין פחות משמעותי (לפחות לעניין אי

215 במחקר על החברה הבדואית בנגב התגלתה חשיבות עמדתו החיובית של אבי המשפחה בנוגע ללימודי בנותיו בבית הספר התיכון. תמיכה של האב בלימודי הבנות הביאה להתמדתן בלימודים וצמצום הנשירה. ראו: אבורביעה-קוודיר, מתמודדות מתוך שוליות, עמ' 98-99, 103.

216 קסיר ואחרים, שם, עמ' 27.

יציאה לעבודה) מתמיכת הבעל בנדון. לטענת החוקרות, אפשר שהדבר מרמז גם על התגברות המסורתיות בדור הנוכחי של הערבים בישראל.²¹⁷

ראוי לציין כי בקרב נשים ערביות נמצא שקיימים מתאמים בין המשתנים השונים המייצגים מסורתיות. הקשר בין היבטים של מסורתיות ותעסוקה משתקף בשיעור התעסוקה הכללי, אך גם בשיעור המועסקות במשרה חלקית. ממצאי הסקר מצביעים על שכיחות גבוהה מאוד של מאפיינים "מסורתיים" בקרב הנשים הערביות, בכל הפרמטרים שנבחנו. משכך, מסכמים החוקרים, **לבחינה ולהבנה של משתני המסורתיות ושל השפעתם על תעסוקת נשים ערביות יש חשיבות רבה לצורך עיצוב מדיניות תעסוקה אפקטיבית, אשר תעלה בקנה אחד עם המאפיינים התרבותיים של הנשים הערביות.**²¹⁸

במחקר נוסף של תהילה אבוחצירה, על תעסוקת נשים ערביות מיישובים ערביים ומערים מעורבות, עבור שירות התעסוקה (מנובמבר 2022), מודגש החסם התרבותי במיוחד בקרב בעלות מיומנויות נמוכות ואלו הזקוקות להבטחת הכנסה. לטענת החוקרת, "באוכלוסייה זו נהוג שהאישה תעסוק בגידול הילדים ובתחזוקת הבית ולא תפתח קריירה ותשתלב בתעסוקה. המשפחות, ההורים והבעל מטילים וטו על שילוב של נשים בתעסוקה ממניעים דתיים וחוששים מהתקדמות שלהן ומאינטראקציה עם גורמים חיצוניים. החשש נובע הן מבחינה דתית והן מבחינה של שימור ההיררכיה בביתם, כאשר הגבר אמון על הפרנסה. השימור של נשים מתחיל מבית הוריהן עוד כצעירות, על מנת שלא לפגוע בשמן ובשידוך עתידי, וממשיך גם כאשר הן נשואות. לפיכך, מלכתחילה הן פחות לוקחות חלק בכוח העבודה, וכשרוצים לשלבן בתעסוקה התהליך איתן מורכב וארוך, גם מבחינת הגברת מודעות ומוטיבציה וגם מבחינת ניסיון להקל ולהסיר את החסם התרבותי. יש לציין כי נשים צעירות שבקרן חל מעט שינוי [והן] השתלבו בתעסוקה – לא רואים אותן בעין יפה ולרוב המשפחה כלל לא גאה בכך".²¹⁹

217 שם, עמ' 29.

218 שם, עמ' 32.

219 תהילה אבוחצירה, תעסוקת נשים ערביות מיישובים ערבים וערים מעורבות, שירות התעסוקה הישראלי, נובמבר 2022, עמ' 20-21, <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/>

מחקרים ראשוניים של מכון ירושלים (כולל מחקרי על "מסורתיות, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית",²²⁰ בצד מחקרי שטח וראיונות שטרם פורסמו) הראו שחלק ניכר מאותם מאפיינים "מסורתיים" קיימים גם במזרח ירושלים ובעיקר בשכונות הדרומיות (צור באהר, אום טובא וג'בל מוכאבר) והמזרחיות (סילוואן, אבו תור וראס אל-עמוד). בקרב חלקים ניכרים של האוכלוסייה בשכונות אלו, הנשים לא עובדות מחוץ לבית (גם אם רכשו השכלה גבוהה), והגברים אחראים באופן בלעדי על פרנסת המשפחה.²²¹ בראיונות שערכנו במסגרת מחקרי המכון בתחום התעסוקה שמענו על גברים המתנגדים בכל תוקף ליציאת נשותיהם לעבודה, וזאת חרף המצב הכלכלי הקשה וקשיי הפרנסה הגוברים בעקבות משבר הקורונה והשפעת המלחמה. עבודת האישה, במיוחד בתחומים כמו ניקיון וסיעוד לקשישים, נחשבת בעיני רבים כפגיעה בכבוד הבעל והמשפחה. במקרים אחרים שמענו שהגבר "נכנע" למצוקה הכלכלית ומאפשר לרעייתו לצאת לעבודה או לפתוח עסק קטן (בבית או בשכונה) כדי לסייע לפרנסת המשפחה. לעומת זאת, בשכונות הצפוניות כמו שועפאט ובית חנינא או בבית צפאפא מקובלת יותר יציאת נשים לעבודה מחוץ לגבולות השכונה ולעיתים אף מחוץ לירושלים.

עניין זה של השפעת הגורם המגדרי-תרבותי-מסורתי על תעסוקת נשים במזרח ירושלים, בשכונות ובקבוצות חברתיות שונות, דורש מחקר נוסף שיכלול סקרים, קבוצות מיקוד וראיונות איכותניים. הבנה מעמיקה שלו תוכל לסייע לפיתוח מדיניות מותאמת יותר בתחום מפתח זה, שהשפעתו על כלכלת העיר רבה במיוחד.

ReasearchAndReviews/Documents/employmentarabwomen1122.pdf

220 אמנון רמון, מסורתיות, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית עמ' 124-123.

221 ליאנה נביל, צפון מול דרום – מציאות חייהן המורכבת של נשים במזרח ירושלים בראייה שכונתית, סיכום של מחקר ראשוני שהתבסס על ראיונות עם נשים בשכונות מזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2023 (לא פורסם); ריאיון עם צלאח גושה, מנהל מרכז שירות וחדשנות באבו תור, 13.2.2024; מכון ירושלים למחקרי מדיניות, תעסוקה וחסמי השתלבות בראייה שכונתית, נייר מדיניות שהוגש כחלק מן ההכנות להחלטת הממשלה 3791, 2023, <https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2022/06/%D7%AA%D7%A2%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%94-%D7%9C%D7%A4%D7%99-%D7%A9%D7%9B%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%AA.pdf>

י"ב. סיכום והמלצות ראשוניות

כפי שאי אפשר להתעלם מהצרכים של 40% מאוכלוסיית ירושלים – תושביה הערבים-פלסטינים של העיר – אי אפשר שלא להתייחס לצרכים המיוחדים של הנשים הערביות, המהוות כמחצית מן האוכלוסייה הערבית בעיר.

במסמך שנערך במסגרת ההכנות לגיבוש תוכנית החומש ב-2023 (החלטת ממשלה 880 מאוגוסט 2023) טענו חוקרי המכון, ז'אן בן-כליפא ואהוד (אודי) פראוור, כי "כיוון שתוכניות החומש למזרח ירושלים שמו להן למטרה לצמצם את הפערים במזרח ירושלים, הרי שנכון להתבונן בסיבות ובגורמים לפערים גם בחתך מגדרי, שכן הגורמים, ולפיכך גם המענים, שונים במקרים רבים בין גברים ונשים".²²² הם הציעו שורה של הצעות להבחנות מגדריות בהחלטת הממשלה בתחומים כמו תעסוקת נשים, למשל: מהלכים מוגדרים להפניית נשים אקדמאיות להשתלבות בשוק התעסוקה; בריאות – הגברת הנגישות השפתית בערבית; בשירותי הבריאות הניתנים במערב העיר בשל שליטה נמוכה של הנשים בעברית; תחבורה ציבורית – התייחסות לשעות הפעילות וליצירת קישוריות בין פנים השכונות לבין מוקדי מתן השירותים; הקמת מוקדי אספקת שירותים ותעסוקה בשכונות; טיפול בסוגייה של נשירת בנות מבתי הספר (גלויה וסמויה) ובנישואי קטינות; טיפול באלומות בתוך המשפחה נגד נשים; טיפול במרחב הציבורי כדי להפוך אותו לידידותי לנשים – למשל תוספת של מבני שירותים ציבוריים, ועוד. בפועל, נקודת המבט המגדרית לא נלקחה בחשבון בניסוח החלטה 880 ובתוכנית החומש שאושרה בממשלה בקיץ 2023, ואין בהן כמעט התייחסות לעניין זה.

במאמר מ-2019 על הנשים בחברה הערבית בישראל מנתח אריק רודניצקי את

222 ז'אן בן-כליפא, אהוד פראוור, לקראת החלטת ממשלה 3791: הטמעת חשיבה מגדרית בהחלטת הממשלה לצמצום פערים חברתיים-כלכליים במזרח ירושלים, 1.9.2023, ארכיון מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

השינוי ביחסי הכוח המגדריים בתוכה.²²³ לטענתו, עדויות אישיות ונתונים רשמיים מטעם בתי הדין השרעיים בישראל מלמדים על "מהפכה שקטה" המתחוללת מתחת לפני השטח. מסקנתו היא שהאישה הערבייה מאמצת כיום עמדה פרואקטיבית יותר מבעבר, לא מעט בהשפעת תהליכי המודרניזציה והעלייה ברמת ההשכלה בחברה הערבית. השאלה המרכזית שמעלה מחקרי זה היא: האם ייתכן שניצני תהליך כזה מתרחשים בשנים האחרונות אף בקרב חלקים בחברה המזרח ירושלמית? התשובה לשאלה מחייבת מחקר נוסף ומעמיק יותר בסוגיות שבהן עסקנו, תוך התייחסות לקבוצות ולשכונות השונות המרכיבות חברה זו, ותוך השוואה לתהליכים שעברו הנשים בחברה הערבית בצפון הארץ. בינתיים, נעלה מספר המלצות ראשוניות וכיווני מחשבה אפשריים, בעיקר בתחומים של חינוך, השכלה גבוהה ועידוד תעסוקת נשים:

א. סיוע בדרכים שונות להקמת עסקים בבית או בקרבתו לנשים שאינן יכולות או מעוניינות לעבוד הרחק מן הבית. ניצני פעילות בכיוון נעשו בשכונת צור בהר וזכו להצלחה מסוימת.²²⁴

ב. פתיחת מעונות יום, משפחתונים וגנים מפוקחים ואיכותיים לגילי 0-3 עם תשלומי הורים מסובסדים. זאת כדי להקל על יציאת נשים לעבודה ולהפוך את העבודה למשתלמת יותר. השקעה במסגרות אלו צריכה להביא לשינוי התפיסה המקובלת במזרח ירושלים, ולפיה מעונות היום נועדו לילדי משפחות במצוקה כלכלית וחברתית. יש לעודד גם פתיחת מסגרות לילדי בתי הספר בכיתות הנמוכות בימי ראשון, שבהם המוסדות מושבתים והנשים עובדות.

ג. עידוד נשים לצאת לשוק העבודה לאחר כניסת ילדיהן לגן חובה או לכיתה א' באמצעות פתירת קורסים ייעודיים להכשרה מקצועית והשמה לנשים בגילאים מבוגרים יותר.

ד. עידוד צעירות מצטיינות, בוגרות בתי ספר תיכוניים במזרח ירושלים, לפנות

223 רודניצקי, החברה הערבית בישראל.

224 ריאיון עם אחלאם חג'אזי מוסלח, לשעבר סגנית מנהל לשכות הרווחה במזרח העיר, 5.2.2025.

ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה במקצועות נדרשים בשוק העבודה, כמו הנדסה, מדעי המחשב, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה ומקצועות פרא-רפואיים הנחוצים במזרח ירושלים.²²⁵ כל זאת לצד צמצום הסבסוד ללימודי חינוך והוראה – תחום שבו קיים עודף היצע של בוגרות שמערכת החינוך מתקשה לקלוט.

ה. המשך ואף תגבור סדנאות ותוכניות בבתי הספר (שהתקיימו במסגרת תוכנית החומש) בנושאי העצמת נערות ונשים, התמודדות עם התופעה של נישואים בגיל צעיר (בעיקר נישואי קטינות), הכנה לחיי נישואים, זוגיות מכבדת והורות צעירה. במקביל, יש לעודד בצורה זהירה נערים וגברים להצטרף לסדנאות ולהדרכות בנושאים אלה, תוך פיתוח התאמות של התכנים לאוכלוסייה זו.²²⁶

ו. הקמת רשת של מעסיקות מובילות מתוך החברה המזרח ירושלמית לקידום ולליווי עסקים בבעלות נשים ומקומות עבודה שיעסיקו נשים. רעיון נוסף בכיוון זה הוא הקמת פלטפורמה דיגיטלית ייעודית לפרסום משרות, רישות עסקי (נטוורקינג) וחיפוש עבודה לנשים.²²⁷

ז. פעולה זהירה של ארגונים חברתיים ועמותות מקומיות במטרה להוביל מאבקים ותהליכי שינוי בחברה המזרח ירושלמית בתחומים רגישים כמו השכלת נשים, יציאת נשים לעבודה וחלוקת התפקידים בתוך המשפחה הגרעינית, תוך התמודדות עם התנגדות מצד גורמים שמרניים ואחרים.²²⁸

225 ראו בהקשר זה: רות לוי, "המספרים מוכיחים: נשים הן כוח הצמיחה המרכזי של מקצועות המדע והטכנולוגיה", דה מרקר 5.2.2025, <https://www.themarker.com/technation/2025-02-05/ty-article/highlight/00000194-d1e7-d0f5-a7df-f9ff9c570000>. המאמר ציין כי בעשור האחרון מספר הסטודנטיות לתואר ראשון בהנדסה ובמדעים בישראל זינק ב-54%, ובחלק מהתחומים, כמו הנדסת חשמל ומדעי המחשב, הן הכפילו את מספרן ויותר מכך.

226 אחלאם חג'אזי מוסלח, מצגת בנושא "השינויים החברתיים במזרח ירושלים והשפעתם על העוגן המשפחתי ושירותי הרווחה" שהוצגה בערב עיון במכון ירושלים למחקרי מדיניות, 28.11.2024.

227 הצעות אלה הועלו על ידי זהר קדם פז במסגרת הקורס "מדיניות והובלת שינוי בקרב מיעוטים – קורס סיור ומחקר בשטח", בהובלת ד"ר אליקים כסלו באוניברסיטה העברית בירושלים בשנת 2021, ראו: <https://www.youtube.com/watch?v=S961aYdxAB8>

228 אחלאם חג'אזי מוסלח, שם.

ח. תמריצים למעסיקים: הגדלת הסיוע על פי תוכניות משרד הכלכלה (באמצעות מט"י – המרכז לטיפול יזמות) וגופים נוספים (כולל גורמי פילנתרופיה) להרחבת התעסוקה של נשים משכילות, בעיקר במקצועות הנדרשים במזרח ירושלים אשר בהם ההכנסה גבוהה יחסית. סיוע למעסיקים בעיצוב מקומות העבודה כ"מרחבים בטוחים" לנשים המזרח ירושלמיות ופעילות הסברתית בקרב העובדים היהודים שתקל על שילובן בעבודה.

ט. יצירת מסגרות לליווי נשים עובדות ומעסיקים בחודשי העבודה הראשונים במקומות עבודה במערב העיר ובישראל כדי להתמודד עם פערי השפה והתרבות, סיוע בנגישות של העובדות המזרח ירושלמיות למקומות העבודה באמצעות ארגון הסעות בחודשים הראשונים של העבודה.

אולם מעבר לכל אלה, ההמלצה המרכזית של המחקר היא להעמיק בחקר ובחשיבה על תהליכים חברתיים אלה סביב הסוגיות של חינוך והשכלת נשים, תעסוקת נשים, חלוקת התפקידים בתא המשפחתי, קידום מעמד הנשים וההנהגה הנשית במזרח ירושלים, מתוך תפיסה שאולי דווקא הן יביאו את השינוי.

במאמר על תגובת הגברים והמחיר החברתי שמשלמות נשים בדואיות על יציאה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה מסכמת הודא אבו עביד, מנכ"לית הפורום לדו-קיום בנגב, את תמונת המצב מנקודת מבטה: "כאישה, אני לא אגיד לך שזו הייתה טעות להשקיע בהשכלה גבוהה לנשים, אבל כן אגיד שזו הייתה טעות שלא לקדם גם את הגברים [...] אנחנו, בינינו לבין עצמנו, צריכים לעשות חוזה חברתי לגבי הרבה מאוד נושאים, בין היתר, [ב]כל הנושא של מעמד האישה. פעם היו חוקים של פעם. ואת זה צריך לחדש".²²⁹ נדמה לי שדברים אלה נכונים גם ביחס למעמד האישה והתהליכים המתרחשים בחלקים ניכרים של החברה המזרח ירושלמית.

229 גל גבאי, "הנשים הבדואיות הלכו קדימה, הגברים נשארו מאחור – והן משלמות את המחיר", הארץ 14.2.2025.

י"ג. ביבליוגרפיה

אבגה, ע' וקפיטל ג"א (2023). מידע על יישום תוכניות לקידום תעסוקת נשים ערביות: סקירת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28.5.2023, https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_bg_4571777.pdf

אבוחצירה ת' (2022). תעסוקת נשים ערביות מיישובים ערבים וערים מעורבות, שירות התעסוקה הישראלי, <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Documents/employmentarabwomen1122.pdf>

אבועיון, ג' (2022). על היעדר ההומניות של הכיבוש: נשים פלסטיניות ממזרח ירושלים מדברות, מכון זולת לשוויון וזכויות אדם,

<https://zulat.org.il/wp-content/uploads/2023/06/%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%99%D7%A2%D7%93%D7%A8-%D7%94%D7%94%D7%95%D7%9E%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA-%D7%A9%D7%9C-%D7%94%D7%9B%D7%99%D7%9-1%D7%95%D7%A9-2.pdf>

אברהם, נ' (2021). התמודדות האוכלוסייה הערבית עם משבר הקורונה בשוק העבודה, (שירות התעסוקה) 27 ביוני 2021, <https://www.taasuka.gov.il/he/InfoAndPublications/ReasearchAndReviews/Documents/arabpopulationcoronatime.pdf>

אבו־בק, ח' (2008). רווחה, מודרנה ומסורת: התמודדות של נשים פלסטיניות בישראל עם שינויים במסגרות חיייהן, בתוך: עאדל מנאע (עורך), ספר החברה הערבית בישראל, ירושלים, כרך 2, עמ' 384-359.

אבו־בק, ח' (2015). התנועה הנשית־פמיניסטית בתוך ישראל, בתוך: אריג' סבאע־ח'ורי, נדים רוחנא (עורכים), הפלסטינים בישראל: עיונים בהיסטוריה, בפוליטיקה ובחברה, חיפה, כרך שני, עמ' 205-222.

אבו רביעה־קוידר, ס' (2005). מתמודדות מתוך שוליות: שלושה דורות של נשים בדואיות בנגב, בתוך: הנרייט דהאן־כלב, ניצה ינאי, ניצה ברקוביץ (עורכות), נשים בדרום – מרחב, פריפריה, מגד, באר שבע, עמ' 86-108.

אבו רביעה־קוידר, ס', וינר לוי, נ' (2011). המרחב הפלסטיני, הישראלי והעצמי: מבט מחודש על זירות התמודדות של נשים פלסטיניות בישראל, המשפט טז (תשע"א), עמ' 375-398.

אטרש ע' (2011). שיעור פריון של נשים מוסלמיות בישראל: דפוסים וגורמי שינוי, בתוך: ראסם ח'מאיסי (עורך), ספר החברה הערבית (4), ירושלים, עמ' 47-59.

אסמר, א' (2018). כפר עקב, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, https://jerusalem.institute.org.il/wp-content/uploads/2019/05/PUB_Kfar-Akeb_O_Low-Rez2.pdf

אסמר, א' (2022). משפט מנהגי ויישוב סכסוכים במזרח ירושלים, עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בוטוש, נ' (2020). נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.9.2020, https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/50a5e8b2-f2f1-ea11-8119-00155d0af32a/2_50a5e8b2-f2f1-ea11-8119-00155d0af32a_11_16312.pdf

בבנשתי, מ' (1973). מול החומה הסגורה, ירושלים.

בבנשתי, מ' (1981). ירושלים: עיר ובליבה חומה, תל-אביב.

בבנשתי, מ' (1992). מחול החרדות, ירושלים.

בנזימן, ע' (1973). ירושלים: עיר ללא חומה, ירושלים ותל-אביב.

ברקו, ע' (2010). אישה פצצה: מחבלים מתאבדים – נשים וילדים בשירות הטרור, תל אביב.

דגני, נ' ווגנר א' (2020). מוניטור ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה בירושלים המזרחית, רבעון דצמבר 2020 – חינוך לגיל הרך, עיר עמים וארגון העובדים מען, <http://heb.wac-maan.org.il/?p=4753>

דגני, נ' ווגנר א' (2022). שלוש שנים ליישום החלטת ממשלה 3790 להשקעה כלכלית חברתית בירושלים המזרחית, עיר עמים וארגון מען, פברואר 2022, <https://ir-amim.org.il/he/report/%d7%93%d7%95%d7%97-%d7%94%d7%9e%d7%95%d7%a0%d7%99%d7%98%d7%95%d7%a8-%d7%a9%d7%9c%d7%95%d7%a9-%d7%a9%d7%a0%d7%99%d7%9d-%d7%9c%d7%99%d7%99%d7%a9%d7%95%d7%9d-%d7%94%d7%97%d7%9c%d7%98%d7%aa-%d7%9e%d7%9e>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיריית ירושלים (1968). מפקד האוכלוסין והדיוור תשכ"ז — מזרח ירושלים, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

וגנר, א' (2022). תעסוקת נשים במזרח ירושלים: השקעה בצמצום פערים לנוכח מדיניות ההסללה לעוני, ארגון מען ועיר עמים, <https://www.ir-amim.org.il/he/node/2882>

וינינגר, א' (2024). החינוך הערבי במזרח ירושלים – היבטים נבחרים, הכנסת, מרכז המידע והמחקר, 3.11.2024, https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_mmm_5605017.pdf

זילברמן, י' (1991). המשפט המנהגי כמערכת חברתית במרחב ירושלים, המזרח החדש, ל"ג, תשנ"א, עמ' 70-93.

זילברמן, י' (1992). ההגירה החברונית והתפתחות פרברים במרחב העירוני של ירושלים, בתוך: א' ליש (עורך), הערבים בירושלים (המזרח החדש ל"ד), ירושלים, עמ' 43-63.

זילברמן, י' (2000). כבוד האדם בחברה הפלסטינית כביטוי של מבנה על, בתוך: אלוף הר-אבן, חן ברם (עורכים), כבוד האדם או השפלתו: מתח כבוד האדם בישראל, תל אביב, עמ' 93-109.

זחאלקה, א' (2014). שריעה בעידן המודרני: ההלכה למיעוטים המוסלמיים, תל אביב.

חליחל, א"ס (2008). רווקות בקרב נשים ערביות: הגורמים להתרחבות התופעה במרכז ישראל ובצפונה, בתוך: עאדל מנאע (עורך), ספר החברה הערבית 2, ירושלים, עמ' 283-312.

חשין, א' (1992). מזרח-ירושלים – מדיניות מול מציאות, בתוך: א' ליש (עורך), הערבים בירושלים (המזרח החדש ל"ד), ירושלים, עמ' 173-192.

טוקאן, פ' (1993). דרך הררית: אוטוביוגרפיה, תל-אביב (תרגמה רחל חלבה).

יניב, ע' ואחרים (2025). על נתוניך ירושלים: מצב קיים ומגמות שינוי, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

כהן, ה' (2007). כיכר השוק ריקה, ירושלים.

כרכבי-סבאח, מ' (2017). נישואין הומוגמיים בהשכלה בקרב האוכלוסייה הערבית-פלסטינית בישראל, סוציולוגיה ישראלית 19 (1), עמ' 92-119.

לוי, ד' (2023). דור ראשון להשכלה גבוהה בישראל: תהליכי השילוב של צעירים מזרח ירושלמים באקדמיה הישראלית, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, https://jerusalem.institute.org.il/publications/higher_education

מבקר המדינה (2018). דוח מבקר המדינה: פיתוחה וחזיון מעמדה של ירושלים – חלק ראשון, 13 במאי 2018, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/889.aspx>

מבקר המדינה (2019). דוח מבקר המדינה: ניקיון ותברואה בשכונות הערביות במזרח העיר, 2 ביוני 2019, <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/2735-10.aspx>

מילשטיין, מ' (2021). Not Your Habibti: מהפכת הצעירות הפלסטיניות, צומת המזרח התיכון, כרך 11, גיליון 8 (9.8.2021), <https://dayan.org/he/content/5801>

נעלה את ירושלים (1968). נעלה את ירושלים על ראש שמחתנו: דברים בדיון פומבי, הבמה ליהדות ורוח, תל אביב.

נפתלי, י' ושיפטן י' (2108). הפוטנציאל הכלכלי והחברתי של יציאת נשים ערביות בירושלים לעבודה, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2019/05/PUB_Women-emp-LQ.pdf

נתשה, מ' (2019). מחנה פליטים שועפאט, ירושלים: מכון ירושלים למחקרי מדיניות, https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2019/07/Pub_497_The-Shuafat-Refugee-Camp_2019.pdf

סלע, א' (2003). חברה ומוסדות בקרב ערביי פלסטין בתקופת המנדט, בתוך: אבי בראלי ונחום קרלינסקי (עורכים), עיונים בתקומת ישראל: כלכלה וחברה בתקופת המנדט, שדה בוקר: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, עמ' 291-347.

סער, א' (2021). השתלבות תושבי מזרח ירושלים בשוק התעסוקה הישראלי: למידה מהצלחות, מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2021, https://jerusalemstitute.org.il/wp-content/uploads/2021/12/Pub_577_Success-in-East-Jerusalem_2021_he-1.pdf

סער, ע' ויונס ה' (2021). גיוון: נשות קריירה פלסטיניות אזרחיות ישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

עבאסי, מ' (2015). מערכת החינוך במזרח ירושלים בתקופת השלטון הירדני 1948-1967, בתוך: יהושע בן אריה ואחרים (עורכים), חקר ירושלים לתקופותיה: חומר ורוח, ירושלים עמ' 347-364.

עבד רבו, ל' (2011). בית הדין השרעי והעצמת נשים, בתוך: ל' קוזמא (עורכת), לנוכח בית הדין השרעי: תהליכי שינוי במעמדן של נשים מוסלמיות בישראל ובמזרח התיכון, תל-אביב, עמ' 188-199.

עבד רבו, ל' וגונן י' (2017). המינוי ההיסטורי של נשים לשופטות בבתי הדין השרעיים בגדה המערבית: השיח התקשורתי והחווייה האישית, בתוך: ליאת קוזמא, היבא יזבק (עורכות), מעמד אישי ומגדר: נשים פלסטיניות בישראל, חיפה, עמ' 55-79.

עלינאת-עאבד, ס' (2021). הפוליטיקה של ההתגררות: רבאט נשי אסלאמי במסגד אל-אקצא בירושלים, בתוך: ליאור חן, עמרי הקר, נורית שטדלר (עורכים), מקומות קדושים בארץ הקודש: מבט אתנוגרפי, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 200-230.

עמירב, מ' (2007). סינדרום ירושלים, ירושלים.

פוקס, ה' ופרידמן ווילסון, ת' (2018). השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה: השכלה, תעסוקה ושכר, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/arabisraeliwomen.pdf>

פורזיק, נ' (2022). מיפוי ההון האנושי בקרב צעירים וצעירות ממזרח ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, https://jerusalem.institute.org.il/publications/human_capital_east_jerusalem

פיטלסון, י' (2024). התהליכים הדמוגרפיים בארץ ישראל, 1948-2022, עדכן אסטרטגי 27 (2), המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2024, עמ' 36-55, https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2024/06/Adkan27.2Heb_3.pdf

פרחי, ד' (1979). המועצה המוסלמית במזרח-ירושלים וביהודה ובשומרון מאז מלחמת ששת הימים, המזרח החדש, כ"ח (1-2), עמ' 3-21.

פרידמן, א' (2003). תעסוקה בירושלים: עבודה ועובדים, בתוך: אמנון רמון (עורך), עיר בסבך: לקסיקון ירושלים בת זמננו, ירושלים 2003, עמ' 133-139.

פרידמן האוזר, ג' (2025). אתגרי האומנה במזרח ירושלים (ריאיון עם נדא עומר). נקודת מפגש: כתב עת לקהילה העוסקת בילדים נפגעי התעללות והזנחה, גיליון 28 (ינואר 2025), עמ' 22-33, <https://user-1723486.cld.bz/haruv-nekudat-mifgash-28/22>

קופרשמידט, א"מ (1992). סקירת ספרו של יצחק רייטר, הוואקף בירושלים 1948-1990, בתוך: א' ליש (עורך), הערבים בירושלים (המזרח החדש ל"ד), ירושלים, עמ' 199-201.

קליין, מ' (1999). יונים בשמי ירושלים, ירושלים.

קסיר (קלינר), נ', מיעארי ס', וליס-גינסבורג ג' (2019). עמדות תרבותיות, רמת דתיות, ידע מודרני ותעסוקת נשים ערביות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/employment-of-arab-women-resarch/he/populations-integration_arab_article-following-survey-of-women-from-a-company.pdf

קרומר נבו מ' וקומם, מ' (2012). הצטלבות מיקומי שוליים: מסגרת מושגית לפרקטיקה של

עבודה סוציאלית פמיניסטית עם נערות, חברה ורווחה: רבעון לעבודה סוציאלית ל"ב (3), עמ' 374-347.

רודניצקי, א' (2019). החברה הערבית בישראל: יחסי כוח מגדריים משתנים?, צומת המזרח התיכון, מרכז דין, אוניברסיטת תל אביב, <https://dayan.org/he/content/5260>

רונן, ד' (1989). שנת שב"כ: היערכות ביהודה ושומרון, שנה ראשונה, תל-אביב.

רייטר, י' (1991). הווקף בירושלים 1948-1990, ירושלים.

רייטר, י' (2022). ארגון ענייני הדת של המוסלמים בירושלים, בתוך: ר' לפידות וא' רמון (עורכים), העיר העתיקה, סיכום בעקבות דיוני צוות חשיבה, ירושלים, עמ' 173-192.

רמון, א' (1990). סקר שירותים עירוניים במזרח ירושלים (הפעילות הישראלית בתחום שירותי קהילה ומשפחה), ירושלים (לא פורסם).

רמון א' (1992). סקר שירותים חברתיים במזרח-ירושלים – פעולות הביטוח הלאומי, ירושלים (לא פורסם).

רמון א' (1992). פעולות משרד הפנים במזרח-ירושלים, ירושלים (לא פורסם).

רמון, א' (2017). תושבים, לא אזרחים, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

רמון, א' (2021). מגלים את מזרח ירושלים, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

רמון, א' (2022). הר הבית/אל-אקצא, לקראת אובדן שליטה, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

רמון, א' (2024). מסורת, משבר וחידוש בחברה המזרח ירושלמית, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2024.

רמון א', אנסארי א' (2023). כלים שלובים: החינוך ה"פרטי" והחינוך הציבורי במזרח ירושלים, ירושלים, מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

שחר, ע' (2000). פלסטינים בבית דין ישראלי: תרבות, שליטה והתנגדות בבית הדין השרעי במערב ירושלים, חיבור לשם קבלת תואר מוסמך, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.

שחר, ע' (2004). 'סוכן שינוי' ו'שומר חומות': בית הדין השרעי הישראלי בירושלים ומעמד האישה, נ' לוז (עורך), חברה ומרחב בירושלים: עבר והווה, המזרח החדש מ"ד, תשס"ד עמ' 195-212.

שחר, ע' (2018). קווים לדמותו של בית הדין השרעי במערב ירושלים, בתוך: מאיר חטינה,

מוחמד אל עטואנה (עורכים), מוסלמים במדינת היהודים: דת, פוליטיקה וחברה, תל אביב, עמ' 125-144.

שטנדל, א' (1988). תמורות באוכלוסייה הערבית, בתוך: יהושע פראוור, אורה אחימאיר (עורכים), עשרים שנה בירושלים, 1967-1987, ירושלים, עמ' 95-120.

שפר רביב, ע' (2025). בעלי הבית: ממשלת ישראל והפלסטינים 1967-1969, שדה בוקר.

שרגאי, נ' (1995). הר המריבה, ירושלים.

Reiter, Y. (1997). Islamic Institutions in Jerusalem: Palestinian Muslim Organization under Jordanian and Israeli Rule, The Hague / London / Boston: Kluwer Law.

Shahar, I. (2015). Legal pluralism in the Holy City: Competing Courts, Forum Shopping, and Institutional Dynamics in Jerusalem, Routledge: Cultural Diversity and Law.

and present of East Jerusalem's Palestinian society, which has long been characterized as a traditional-patriarchal society where women's roles are marginal-or, more accurately, silenced-and thus rarely addressed in research. However, as in other areas, recent years have seen changes in this area, some of which remain under the radar. Women in East Jerusalem are more educated than men, the quality of many girls' schools surpasses that of boys' schools, and two-thirds of East Jerusalem high school graduates pursuing studies in Israeli higher education institutions are women. Some of these graduates (primarily the Hebrew University) have entered the Israeli labor market in various fields, including leading key aspects of the five-year economic and social development plan for East Jerusalem (following Government Decision 3790 of 2018) at both the municipal and governmental levels. Others have engaged in the activities of civil society organizations and local or foreign foundations operating in East Jerusalem.

Abstract

The Arab population in East Jerusalem has undergone significant transformations in recent years, reflecting a transition from a traditional society to a modern and postmodern one, alongside a weakening of certain traditional social mechanisms. The primary factors driving these processes include increased exposure of East Jerusalem society to developments occurring in West Jerusalem and Israeli society in general, widespread access to social networks and new technological advancements, and substantial disconnection between East Jerusalem, the West Bank, and the Palestinian Authority.

The main goal of this study – continuing my previous research, *“Tradition, Crisis, and Renewal in East Jerusalem Society”*¹ – is to focus on the status of women in East Jerusalem and the changes that have occurred from 1967 to the present. This includes exploring various aspects such as women’s roles in the leadership of East Jerusalem’s Palestinian society over the years, the education of girls within the schooling system, the pursuit of higher education by female graduates in Israeli and Palestinian institutions, women’s roles within marriage and household management, and the issue of women’s employment—a subject of great concern to policymakers and senior officials at both the municipal and governmental levels.

At first glance, this may not seem like a central issue in the history

1 Amnon Ramon, *Tradition, Crisis, and Renewal in East Jerusalem Society*, Jerusalem: Jerusalem Institute for Policy Research, 2024.

This publication was made possible through the generous support of our partners:



FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

The Jerusalem Institute for Policy Research | Publication no. 626

Women (and Men) in East Jerusalem: **Between Tradition and Change**

Amnon Ramon

Copyediting: **Guy Ronen**

Layout and design: **Noah Ambar-Brom**

© 2025, The Jerusalem Institute for Policy Research

Radak St. 20, Jerusalem

jerusalemstitute.org.il

info@jerusalemstitute.org.il

JERUSALEM מכון ירושלים
INSTITUTE למחקרי מדיניות
FOR POLICY معهد القدس
RESEARCH لبحث السياسات



Women (and Men) in East Jerusalem:

Between Tradition and Change

Amnon Ramon

Jerusalem, 2023

האוכלוסייה הערבית פלסטינית במזרח ירושלים עוברת בשנים האחרונות תמורות רבות, אשר משקפות מעבר מחברה מסורתית-פטריארכלית לחברה החשופה לתפיסות מודרניות ופוסט מודרניות, תוך היחלשות מסוימת של מנגנונים חברתיים מסורתיים. תהליכים אלה הם מורכבים ורבי סתירות, ועוצמתם שונה ממקום למקום ובין חלקיה השונים של החברה.

מחקר זה מציג תמונה מקיפה של מעמדן המשתנה של הנשים במזרח ירושלים מ-1967 ועד ימינו. הוא בוחן שורה של סוגיות, ובהן: מקומן של נשים בהנהגת החברה הפלסטינית המזרח ירושלמית לאורך השנים; מעמד הנשים בבתי הדין השרעיים, חינוך בנות במערכת החינוך; פניית בוגרות מערכת החינוך ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ישראלים ופלסטיניים; מקומן של הנשים בחיי הנישואים ובניהול משק הבית; והסוגיה של תעסוקת נשים, המעסיקה מאוד את קובעי המדיניות ואת הדרג הביצועי הבכיר ברמה העירונית והממשלתית.

כמו במחקרים אחרים העוסקים בהיבטים מגדריים, הדיון בנשים ובמקומן המשתנה בחברה המזרח ירושלמית ילמד אותנו רבות גם על הגברים, על מערכת היחסים המורכבת בין המינים ועל חלוקת התפקידים בתא המשפחתי ובכלל מוסדות החברה. הבנה מעמיקה יותר של היבטים אלה תאפשר לנו להתבונן על החברה המזרח ירושלמית במבט רענן ומורכב יותר, ולפתח תובנות שיתרמו לגיבוש מדיניות דיפרנציאלית ומשוכללת יותר כלפי חברה זו על גווניה השונים, תוך התייחסות מיוחדת להיבט המגדרי ולחלוקת התפקידים בין המינים. המחקר נערך בשיתוף קרן פרידריך נאומן לקיום החירויות.

ד"ר אמנון רמון הוא היסטוריון, חוקר בכיר במכון ירושלים למחקרי מדיניות וסגן ראש המכון לחקר ארץ ישראל ויישובה ביד יצחק בן-צבי. תחומי התמחותו המרכזיים הם תולדות ירושלים בעת החדשה, נצרות מודרנית, זיקות העולם הנוצרי לארץ הקודש ולירושלים, האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים, הר הבית והמקומות הקדושים.

מכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימא. המכון, שהוקם בשנת 1978, הוא הכתובת שמעצבי מדיניות פונים אליה לבירור, קידום והגדרת סוגיות מרכזיות בחקר ירושלים ומדינת ישראל. מחקריו ופעילותו של המכון מסייעים למוסדות ולגופים לעצב וליישם מדיניות חדשנית ואפקטיבית. ירושלים מהווה עבור המכון מקור השראה, שדה מחקר, מעבדה ומרחב יעד להשפעה. פיתוח העיר לטובת מגוון תושביה, אוהביה ומאמיניה וחיזוק מעמדה הגלובלי עומדים בראש סדר היום של המכון.