

מחקר וכתיבה: עו"ד שהרזאד עודה



היזעצות לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי הערבי: תמונת מצב

צוות המחקר: שהרזאד עודה, הדיל עזאם ג'לאג'ל, רואן חלבי, נידאל חאיק, רימאז ח'טיב, מנאר חוסיני, שירין אבו עמאר.

עריכה: בלה ספיר, אלה אלון.

מיפוי הצרכים של היועצות לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי הערבי (להלן "היועצות") בא להציב זרקור על מעמדם של היועצות הממונות כדין. מטרת המיפוי היא להבין את הצרכים של היועצות בעבודתן ולברר מהם החסמים העומדים בפניהן והתנאים שמאפשרים להן להצליח בתפקידן. כמו כן, נבחן האם המעטפת החוקית מספקת מענה הולם לצורכיהן, וכיצד ניתן יהיה להפיק מתווה של שינוי מדיניות וקידום חקיקה, במטרה לקדם את מעמדה של היועצת ולהבטיח כי מילוי תפקידה ייעשה בצורה הטובה ביותר.

בשנת 2000 נחקק חוק הרשויות המקומיות (יועצות לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000 (להלן "חוק היועצות"), המחייב את כל הרשויות המקומיות למנות יועצת לקידום מעמד האישה כעובדת הרשות. בשנת 2008 תוקן החוק באופן משמעותי, ובפרט - התווספה החובה למנות את היועצת במכרז ונקבע כי שכרה יהיה מקביל לתפקיד מנהל מחלקה, לכל הפחות. במהותו, תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה הינו תפקיד של שומרת סף הבאה לקדם שוויון מגדרי בכל תחומי הפעולה והמדיניות של הרשות המקומית. היועצת פועלת במרחב המוניציפלי בכפיפות לראש הרשות ובהנחיה מקצועית של המשרד לקידום מעמד האישה ושל משרד הפנים. על היועצת להטמיע תפיסה וחשיבה מגדרית בפעילות הרשות, ולכן היא נדרשת לשתף פעולה ולאגם משאבים עם ארגונים ומחלקות אחרות בתוך הרשות ומחוץ לה, ולהקים שותפויות שיצליחו להביא מענים לצרכים של נשים ברשות וקידום שוויון מגדרי בקרב התושבים וגורמים שונים בקהילה.

אולם, אף על פי שעברו למעלה מ-20 שנים מיום חקיקת החוק, ברשויות רבות - יהודיות וערביות כאחד - תפקיד היועצת עדיין אינו מאויש.¹

מיפוי הצרכים מעלה כי היועצות ברשויות המקומיות הערביות מתמודדות עם אי-שוויון מגדרי ותנאי העסקה פוגעניים, המגלמים הלכה למעשה את העדר השוויון המגדרי הקיים בשלטון המקומי והמרכזי כאחד, אותו הן אמורות לבער במסגרת תפקידן. בנוסף, מתמודדות היועצות עם האפליה הכפולה אשר חוות נשים ערביות בשוק העבודה בישראל, המתבטאת בתנאי שכר ירודים, בריבוי משימות בהיקף משרה מוגבל ובסביבת עבודה גברית.

יתר על כן, עצם העבודה בתוך חברה רוויית קשיים, מהווה מחסום בפני היועצת מלהוביל תהליכים של שינוי חברתי, ובכלל זאת העליה בשיעור האלימות והפשיעה בחברה הערבית המשפיעה על עבודת היועצת, אשר לעיתים נתקלת באיומים בשל אופי פעילותה או בשל היותה חלק מהרשות המקומית. כמאפיינים אלה ואחרים מכבידים על עבודת היועצת ואינם מאפשרים לה למצות את הפוטנציאל הטמון בתפקיד למען קידום מעמדה של נשים בחברה הערבית בישראל.

מהות התפקיד של היועצת לקידום מעמד האישה

תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי הוא לתמוך ולקדם שוויון מגדרי בקבלת ההחלטות ובהתנהלות השוטפת בתחום המוניציפלי של הרשות המקומית. התפקיד נולד בעקבות חוק היועצות אשר מגדיר את סמכויותיה של היועצת, את גבולות אחריותה ואת תחומי פעילותה. התפקיד הינו תפקיד מטה סטטוטורי רוחבי, הכולל הנעת תהליכים ניהוליים עם מחלקות אחרות, קבלת החלטות, מעקב ובקרה וגם עבודת שטח עם הקהילה.

לפי הגדרת החוק, על היועצת לפעול לקידום שוויון מגדרי וקידום מעמד האישה בקרב עובדות ועובדי הרשות המקומית, וכן בקרב האוכלוסייה הנמצאת בגבולות המוניציפליים של אותה רשות. בד בבד, על היועצת להוביל מהלכים של התוויית מדיניותה של הרשות המקומית למטרת קידום מעמד האישה והשגת שוויון מגדרי, ולביעור כל סוגי האפליה והאלימות נגד נשים. היועצת שותפה בתהליכי קבלת החלטות הקשורים לתחומי הפעולה של התפקיד, מייצגת את סדר היום המגדרי-נשי בכל צמתי קבלת החלטות בתוך הרשות המקומית, ואף אמורה להציג לראש הרשות ולמועצת הרשות את ההשלכות של ההחלטות המתקבלות על שוויון מגדרי ועל צרכיהן של נשים. בנוסף לכך, היועצת מקדמת ממשקים שונים עם ארגונים, גופים ומנגנונים קיימים, בתוך תחומי הרשות ומחוצה לה - כל זאת כדי לקדם שוויון מגדרי.

להלן נסקור את תחומי הליבה ועיקרי הפעולה של היועצת, בהסתמך על הוראות חוק היועצות ועל הגדרת התפקיד שפרסם משרד הפנים.

א. תחומי הליבה של תפקיד היועצת:

1. קידום תעסוקה של נשים ויצירת שוויון הזדמנויות לנשים במסגרת העבודה, החינוך וההשכלה בשטחה המוניציפלי של הרשות.
 2. ייצוג הולם ושילוב נשים במוקדי קבלת החלטות, תוך קידום מדיניות והחלטות ליצירת שוויון מגדרי בתוך הרשות. זאת בנוסף למעקב אחר יישום של סעי' 6 לחוק שווי זכויות האישה, תשי"א-1951, הקובע העדפה מתקנת וייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים, ועדות, מכרזים ומינוריים, סוגי משרות ודירוגים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה. היועצות נדרשות גם למעקב אחר יישומם של חוקים אחרים המבטיחים ייצוג הולם לנשים, כולל בתוך המכרזים, התרבות והספורט.
 3. העלאת מודעות לנושא של אלימות מגדרית, קידום החלטות למניעת אלימות מגדרית, ייזום תוכניות למניעת אלימות נגד נשים בבתי ספר ובמסגרות חינוכיות, ותיאום עם גורמי חינוך מוסמכים. כמו כן התפקיד כולל מתן סיוע והכוונה לנשים נפגעות אלימות.
 4. איסוף מידע והפצתו בכל הקשור למעמד האישה ברשות המקומית, והרחבה ופיתוח שירותים המסייעים להנגשת המידע לכלל האוכלוסיות ברשות.
 5. העלאת מודעות לנושאים הקשורים לבריאות האישה תוך מתן מענים מתאימים לאוכלוסיית הנשים בעלות צרכים מיוחדים.
- התפקיד כפי שהוסבר לעיל כולל טווח רחב של ממדי פעולה וממשקים שונים המרכיבים את תפקיד היועצת ומניעים את עבודתה.

ב. את עבודתה של היועצת אפשר לסכם בחמש דרכי פעולה מרכזיות:

1. ייעוץ והדרכה - כולל ייעוץ לראש הרשות ולאנשים העומדים במוקדי קבלת החלטות, חברות עירוניות וגורמים אחרים הקשורים לפעילות המוניציפלית השוטפת. בנוסף, הטמעת האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים (1979), בין היתר תוך מתן ייעוץ לנשים המעוניינות לקחת חלק בפוליטיקה המקומית.

2. מעקב, בקרה והערכה - איסוף מידע הנוגע לתחומי הפעילות של היועצת ומעקב אחר יישום החקיקה הנוגעת לשוויון מגדרי ולקידום ייצוג הולם בתוך הרשות.

3. תכנון, ייזום ופיתוח פעילויות, תוכניות ושירותים - הובלת פעילויות ברוח מדיניות הרשות לקידום מעמד האישה, כולל קידום הצעות לנהלים, תקנות ודפוסי עבודה המקדמים שוויון מגדרי.

4. תיאום ותכלול שיתופי פעולה - איגום משאבים ויצירת שותפויות עם ארגונים העוסקים בתחום פעילותה של היועצת, כולל מועצות נשים, כדי להביא לניצול מיטבי של הקצאת המשאבים ולהרחבת סל הפעילויות בתחום הרשות.

5. גיבוש מדיניות - גיבוש וקידום מדיניות בתיאום עם ראש הרשות המקומית, במטרה להביא לשוויון מגדרי ולקידום מעמד האישה, לביצוע פעולות למימוש מדיניות מקדמת מגדר ולבחון את הקצאת המשאבים מההיבט המגדרי. כמו כן, היועצת צריכה להיות חלק מתהליך קבלת ההחלטות ברשות המקומית, לבחון כל החלטה בעיניים מגדריות ולתת חוות דעת מגדרית לפני קבלת כל החלטה.

בפרקים הבא נסביר את כלי המחקר ונתאר את תהליך בחירת אוכלוסיית המחקר. לאחר מכן, יוצגו הממצאים המשקפים את האתגרים והחסמים המשפיעים על עבודת היועצת ברשויות המקומיות הערביות. הממצאים יבהירו את הפערים הקיימים בין ההגדרות הפורמליות של תפקיד היועצת כפי שהן מופיעות בהוראות החוק, לבין המציאות שבה עובדות היועצות. בדגש על חווייתן הייחודית של היועצות ברשויות המקומיות הערביות, המחקר יפרט שלושה סוגי חסמים מרכזיים: חסמים בתוך הרשות, חסמים בתוך האוכלוסייה וחסמים בביצוע התפקיד. ניתוח הממצאים יתבצע תוך הצלבת עדויותיהן של היועצות עם מידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עצמן במסגרת העבודה על פרויקט מיפוי זה.

היועצות לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי הערבי: מיפוי צרכים

מתודולוגיה

מיפוי הצרכים של היועצות לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי הערבי (להלן: "היועצות"), הוא מיפוי מדעי העוקב הן אחר עמדותיהן של היועצות לגבי העסקתן בתפקיד היועצת, והן לגבי התנהלותן ברשות המקומית, ובתוך האוכלוסייה בה הן ממלאות את תפקידן. המיפוי מלמד על הצרכים, החסמים וההצלחות של היועצות במילוי תפקידן.

המיפוי מתמקד בצרכיהן של היועצות המועסקות בשלטון המקומי הערבי במטרה לבנות עמן תוכנית פעולה, אשר תענה על הצרכים העולים בסקר ותמנף את עבודתן ואת השפעתן בתוך הרשויות ובקרב האוכלוסייה.

בחודשים מרץ-יוני 2023 ערכה עמותת איתך معك (מעכי) ראיונות עומק עם 16 יועצות מהשלטון המקומי הערבי, כולן במינוי לפי מכרז, למעט אחת, וכולן ערביות, למעט אחת. בכתיבת דוח זה בחרנו להתמקד בדברי 15 היועצות הממונות כדין, וזאת כדי לבחון האם המינוי לפי חוק אכן נותן מענה לצרכיהן של היועצות, ומהם החסמים בהם הן נתקלות למרות ההגנה החוקית. מבחינה גיאוגרפית, אוכלוסיית המיפוי כללה יועצות ברשויות מקומיות ערביות מגוונות, מצפון הארץ ועד דרומה.

בחירת היועצות והקשר איתן נשען על המיפוי הראשוני שנעשה בחודש ינואר 2023 בהובלת עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין", אשר התבסס על תשובות לבקשות לפי חוק חופש המידע ששיגרו לרשויות המקומיות הערביות, בהן נתבקשו הרשויות לתת מענה לגבי מינוי יועצות לקידום מעמד האישה, אופן המינוי, היקף המשרה, תקציב פעולה וקבלת העתק מדוח הפעולה של היועצת.

מסמך המיפוי הראשוני, יחד עם הנספחים ותשובות הרשויות, שימשו אותנו לצורך הצלבת נתונים עם הראיונות של היועצות. מהתשובות שהתקבלו עד לכתיבת שורות אלה עולה כי כ-43 יועצות מונו לפי חוק, בין אם במכרז פנימי או פומבי, למעט היועצות שמונו לפני השינוי החקיקתי המחייב מינוי

לפי מכרז. בזמן עריכת הראיונות מספר המינויים כדין היה קטן יותר, מכיוון שחלק מן הרשויות לא השיבו לפניות, תפקיד היועצת היה בתהליך של איוש לפי חוק או המינוי החוקי היה כתוצאה מפניית 'עורכי דין לקידום מנהל תקין'

את פרויקט היועצות מובילה ועדת מומחים. בתחום השלטון המקומי להטמעת חשיבה מגדרית. הפגישות האישיים והקבוצתיות שצוות המחקר קיים עם חברות וחברי הוועדה עזרו לנו לנסח את השאלות שנשאלו היועצות במסגרת הראיונות. הערותיהם והארותיהם עזרו לחדד מסמך זה, לאחר שהוצגו ממצאיו הראשוניים בפני הוועדה.

פנינו לכלל היועצות שמונו לפי חוק, מתוכן נבחרו באופן מייצג (מבחינת סוג הרשות, פיזור גיאוגרפי ומצב סוציו - אקונומי) 16 יועצות אשר איתן ערכנו ראיון עומק חצי מובנה, כדי להבין את תפקודן בתוך הרשויות, כלים שיש להן לצרכי פעולה, הדרך בה הן מבינות את התפקיד, והמגבלות והחסמים שהן פוגשות במסגרת מילוי תפקידן בתוך הרשות ובעבודה עם האוכלוסייה.

ניתוח ממצאים

תפקיד היועצת - בדומה לתפקידים אחרים בשירות הציבורי בכלל וברשויות המקומיות בפרט - רווי מתחים בשל הנוכחות המקבילה של אינטרסים פוליטיים וכלכליים, דעתנות מקצועית, קשיחות תהליכים (בירוקרטיה) ואינטרס הציבור. נוסף על כך, תפקיד היועצת מושפע מאד מדעת הקהל, מהתרבות הארגונית בתוך הרשות המקומית ומדפוס הפעולה והניהול שלה. לזאת מתווסף הנדבך של העשייה המגדרית בתוך מארג מורכב זה, שמוסיף אף הוא מתחים וקשיים.

ממצאי המחקר הראו כי ישנם חסמים רבים המשפיעים על עבודתה של היועצת. לשם מיקוד נחלק את החסמים לשלוש קטגוריות מרכזיות:

1. חסמים בתוך הרשות המקומית
2. חסמים בתוך האוכלוסייה
3. חסמים בביצוע התפקיד

נציין כי השיחות עם היועצות העלו מודלים רבים לפעולה. יועצות רבות הדגימו כיצד פעלו כדי להתגבר על מכשולים ושיתפו אותנו בדוגמאות ואסטרטגיות ניהול ויצירת הזדמנויות, אשר יהוו אבן דרך לגיבוש המלצות ודרכי פעולה לעתיד.

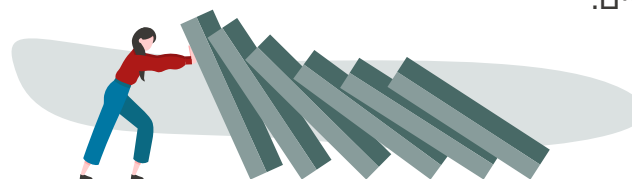
להלן נרחיב לגבי כל אחת מקבוצות החסמים, נתייחס בנפרד למספר חסמים בכל קבוצה, ונפרט כיצד הם משפיעים על עבודת היועצת.

חסמים בתוך הרשות המקומית

תפקיד היועצת כאחראית על הטמעת שוויון מגדרי והחובה למנותה הוטלו על הרשויות מבלי שהן ראו בכך צורך ומבלי שגילו הבנה לגבי מהותו, ערכיותו וחשיבותו של התפקיד. לא זו אף זו, על אף שהחוק מקנה ליועצת סמכות לפעול, הוא אינו מעניק לה כלים וסמכויות, שיאפשרו לה לחייב את הרשות לקיים תהליכים של הטמעת חשיבה מגדרית ושינוי חברתי בתוך הרשות ובקרב האוכלוסייה - כך העידו מספר רב של יועצות במהלך הראיונות.

ברשות המקומית, כמו בכל ארגון אחר, יש יחסי כוח שמעצבים אותה, והיא זירה רוויית פוליטיקה. הרשות המקומית, כחלק מהשלטון המקומי, מנהלת מאבק כוח עם השלטון המרכזי על סמכויות, משאבים וייצוגיות מול האוכלוסייה.² מאבק זה מתבטא, בין היתר, בכפיפות של הרשות להחלטות ולאוטוריטטומים של המדינה, לרבות בשאלת איוש תפקידים.

בדרך כלל, תפקידים נוצרים מתוך צורך של הארגון ולשם קידום מטרה כלשהי אותה הוא רוצה להשיג. אולם תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה לא נבע מצורך של הרשויות המקומיות, אלא הונחת עליהן מבלי שהכירו בנחיצותו.³ דבר זה משליך על האופן בו מתנהלות הרשויות כבר בשלב מינוי היועצות, בין אם המינוי הוא כדין ובין אם לאו, וממשיך בתנאי העסקתן, בסמכויות המוקנות להן לצרכי מילוי תפקידן ובתקצוב הפעילות אותה הן מבקשות לקיים.



² ישראלה בן אשר, תיק היד של היועצת, תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית (חיפה: פורדס, 2019) (להלן: "בן אשר, 2019").

³ בן אשר, 2019, 27.

מתוך הראיונות נחשפו חסמים רבים בתוך הרשות שאותם נחלק לשלושה מישורים מרכזיים:

1. חוסר בהירות באשר למהות התפקיד
2. היעדר ביטחון תעסוקתי
3. העדר/תת ייצוג נשי בתוך הרשות והדרה מפורזמים של קבלת החלטות

1. חוסר בהירות באשר למהות התפקיד

תפקידה של היועצת לקידום מעמד האישה הינו תפקיד סטטוטורי. לפי הגדרת החוק היועצת כפופה במישרין לראש הרשות,⁴ מתוך כוונה לקרב את מעמד התפקיד לראש הפירמידה הארגונית ברשות המקומית, ולא כדי להפוך אותה למשרת אמון.⁵

סעיפי החוק מגדירים את תפקיד היועצת כמומחית בהובלת שינויים חברתיים בשיח המגדרי בתוך הרשות, במעורבות בהתוויית מדיניות של שוויון מגדרי בתוך הרשות, לרבות פיקוח על יישום הוראות החוק בדבר הקצאת משאבים לקידום מדיניות של שוויון מגדרי, ייצוג הולם של נשים בתפקידים שונים בתוך הרשות, וכן הובלת שינויים חברתיים בתחום המגדר בכלל והנשים בפרט בשטח המוניציפלי של הרשות, בקרב ארגונים וקהילה.⁶

כך, תפקיד היועצת הוא תפקיד ניהולי ואסטרטגי, העוסק בהתוויית מדיניות ובהובלת מהלכים של שינוי חברתי. אולם קיים פער משמעותי בין הרצוי למצוי: רבות מן היועצות שראיינו הצביעו על כך שתפקיד היועצת נתפס בעיני ראש הרשות והדרגים הבכירים כתפקיד זוטרי המצטמצם ביצירת פעילויות העשרה לנשים. צורת התייחסות זו משפיעה על דרישות הסף הנקבעות בתנאי הקבלה לתפקיד היועצת ובאישור הפעילויות של היועצת בהמשך.

בנוסף, בקרב היועצות רווחת התפיסה שמשרת היועצת היא משרת אמון, הן ציינו כי למרות שישנם חילוקי דעות בינן לבין ראש הרשות, ולמרות שתנאי העסקתן מקפחים ביחס לתפקידים בכירים אחרים ברשות, הן עדיין נשארות נאמנות לראש הרשות ולתפיסת עולמו.

⁴ סעיף 4.4 חוק הרשויות המקומיות (יועצות לקידום מעמד האישה) תש"ס 2000 (תיקון 2008) (להלן "חוק היועצות").

⁵ בן אשר, 2019, 29.

⁶ סעיף 3.3 א. (ב) לחוק היועצת; בן אשר, 2019, 22.

למרות הקירבה של היועצות לראש הרשות, חוסר המודעות של ראשי הרשות ושל הדרג הבכיר למהות התפקיד מקבע את היועצות בתפקידים שוליים זניחים, ומונע מהן את המעמד המגיע להן לפי חוק. בניגוד לחוק, היועצות מודרות מפורומים של קבלת החלטות ולעיתים אף מודרות פיסית ממשרדי הרשות.

כך אומרת אב תהאל, יועצת שהפגינה קשר הדוק עם ראש הרשות, ביטאה את נאמנותה בראש ובראשונה אליו וראתה את עצמה כיועצת של ראש

הרשות, לרבות השתייכות פוליטית למפלגתו: "לפי הגדרת התפקיד הוא אמור להיות תפקיד בכיר, אולם בפועל לצערי אין אף עירייה שפועלת כך. לכן, את כמו כולם". באותה המידה מתייחסת היועצת לראש הרשות וטוענת שהוא ומי שנושא בתפקידים בכירים מכבד את תפקיד היועצת, אולם בתקופה הראשונה שלה בתפקיד, לא היה לה משרד בתוך הרשות והיא נאלצה לעבוד מהבית. ההדרה של היועצת **אבתהאל** אינה ייחודית, יועצות רבות אינן יושבות בתוך מבנה הרשות, אלה מודרות למשרד בתוך המתנ"ס, לכאורה מאילווצים שונים כמו חוסר מקום וצפיפות. היועצת **סמאהר** סיפרה כי המחסור במקום ועצם העובדה שרוב העובדים ברשות הם גברים, לא מעודד אותה להתעקש ולבקש משרד בתוך מבנה הרשות.

יועצת אחרת שיתפה כי עצם זה שהיא עובדת ישירות עם האוכלוסייה, נתן לגיטימציה לראש הרשות להוציא אותה ממשרדה בבניין העירייה ולהעבירה למשרד במתנ"ס. אולם, לגרסתה זו היתה דרכו של ראש הרשות להתנכל לה בשל סכסוך אישי ופוליטי שהיה ביניהם, והוא השתמש בתפקידה השירותי כתירוץ להרחקתה מחוץ לכותלי הרשות.

התפיסה כי תפקיד היועצת אינו משפיע על מדיניות, יוצרת לגיטימציה להעברת היועצת למקום מרוחק כמו המתנ"ס, או למיקום משרדה במסדרון ליד עמדת המודיעין, או בכל מקום אחר שאינו נראה ואינו נתפס כמשרד של בעלת תפקיד ניהולי. באופן זה, מיקום משרד היועצת מחדד את יחסם של מקבלי החלטות אל תפקיד היועצת, וא-פריורית מציב אותה כאחראית על קידום פעילות חברתית ולא כמשפיעה על שינוי מדיניות.

עצם ההתייחסות לתפקיד היועצת כאל תפקיד שולי שמסתכם בקידום פעילויות פנאי לנשים, משליך גם על מי שנבחרת לכהן בתפקיד, על אופן העסקתה ועל תקציב הפעילות שעומד לרשותה.

2. חוסר ביטחון תעסוקתי

משיחות עם יועצות נראה כי חוסר ביטחון תעסוקתי מתבטא בשני פרמטרים מרכזיים:

1. היקף משרה קטן או לא קיים
2. גמול לא הולם או אי-תשלום עבור עבודה

סעיפי חוק היועצות מגדירים כי על המינוי להיות לפי מכרז. סע' 2(ב) מגביל את היקף משרת היועצת כך שיהיה מותאם למספר התושבים ומספר היישובים שבתחום שיפוט הרשות. מעבר לכך קובע סע' 3(א) תנאים שונים לכניסה לתפקיד, כולל תואר אקדמי וניסיון מעשי בתפקיד ניהולי, ציבורי או עיסוק בתחומים הנוגעים למעמד האישה.⁷ למרות שכביכול הוראות חוק אלו באו להגן על היועצות ולשמר את מעמדם וסמכותן בתוך הרשות, בפועל הוראות אלו יכולות להתפרש אחרת, ובמקרים רבים הן אכן משמשות כבסיס להעסקה פוגענית או בלתי שוויונית של היועצת.

ההגדרה העמומה של תנאי הקבלה לתפקיד כפי שעולה מסע' 3(א) מהווה קרקע פורייה להעסקת אלו שאינן בהכרח מתאימות לתפקיד או להכשרה של העסקת מקורבות לראש הרשות. הדרישה ל'תואר אקדמי' מבלי להגדיר איזה סוג של תואר נדרש, ודרישה של "ניסיון מעשי ניהולי, או עיסוק בתחומים הקשורים למעמד האישה" - כל אלה מאפשרים פרשנות רחבה וגמישה לדרישות הסף למינוי לתפקיד.

היבה, יועצת שהתקבלה לתפקידה כיועצת במכרז בשנת 2014, שיתפה שלפני כניסתה לתפקיד לא היה לה רקע בעניינים הקשורים לזכויות נשים ומעמד האישה. לטענתה, "בזמנו התקבל חוק המחייב את הרשות המקומית למנות יועצת עם תואר אקדמי ואני הייתי היחידה במועצה עם תואר".

כך גם סונדוס, אשר מונתה לתפקיד במכרז בשנת 2022, מספרת כי עבדה עם נשים אבל ללא רקע בעבודה מגדרית: "למרות שאני לא אשת מקצוע, נכנסתי לקידום מעמד האישה".

אך לא כאן טמונה הבעיה, הבעיה שנוצרת היא בשילוב של שני סעיפי החוק לעיל, שמצד אחד לא מציבים דרישות מספיקות כתנאי סף למילוי התפקיד ומצד שני מגבילים את היקף המשרה וכתוצאה מכך מצמצמים את יכולת היועצת לעשות עבודת עומק בתוך הרשות או לקבל שכר הוגן שיאפשר לה להתקיים מתפקיד זה. לא זו אף זו, בשל מגבלות אלו שמציב החוק על היקף משרתה של היועצת, נאלצות יועצות רבות לקבל על עצמן תפקיד נוסף ברשות המקומית. במצב כזה נוצר לעתים קרובות מתח בין המחויבות של היועצת לתפקידה זה ובין המחויבות לתפקידה הנוסף. במצב שבו היועצת ממלאת שני תפקידים בעלי קרבה תוכנית או מעשית, תהיה רמת המתח בין התפקידים בעוצמה נמוכה בהשוואה למילוי שני תפקידים שונים לחלוטין.⁸

מתשובות לבקשות לפי חוק חופש מידע שהתקבלו במסגרת הפרויקט מטעם 87 רשויות מקומיות ערביות, עלה כי רק 48 רשויות מעסיקות יועצות במינוי לפי חוק, קרי לפי מכרז או מינוי ללא מכרז אם נעשה לפני שינוי החוק. כשבע רשויות קלטו את היועצות במכרז בעקבות הפניה מטעם עורכי דין למנהל תקין או בסמוך למועד קבלת הפניה. מספרים אלו מעידים כי עד היום יועצות רבות מועסקות בתנאים פוגעניים בתוך הרשות ומועסקות שלא כדין.

אולם אם נכנס לרזולוציות גבוהות יותר, נראה כי גם העסקה לפי חוק אינה מגנה על היועצת: לפי הנתונים הראשוניים שנאספו נראה כי 38 מתוך 48 היועצות החוקיות מועסקות בתפקיד נוסף על תפקידן כיועצת, כאשר 24 מתוך ה-38 (63%) מועסקות ב-100% משרה בתפקיד האחר, ו-18 מתוכן מועסקות בתפקידים שכלל אינם קשורים לתפקיד היועצת, לשינוי חברתי או להובלת מהלכים קהילתיים.

נג'לא עבדה כמנהלת לשכת ראש המועצה, ובנוסף לתפקיד זה מונתה כיועצת ללא מכרז. עם החלפת ראש המועצה וכניסתו לתפקיד של ראש מועצה חדש, היא פוטרה מתפקידה כיועצת, ובמקומה מונתה לתפקיד

אשתו של ראש המועצה. בעקבות כך פנתה **נג'לא** למשרד ראש הממשלה, לוועדה לקידום מעמד האישה ולמשרד הפנים, בבקשה להתמנות לפי מכרז. בעקבות המאבק שניהלה, זכתה **נג'לא** במכרז ומונתה לתפקיד היועצת באופן חוקי בשנת 2013. אולם המינוי לא כלל הגדרה של היקף משרה, ובפועל היא המשיכה לכהן כמנהלת לשכה בהיקף של 100% משרה, זאת עד לכתיבת שורות אלו. לשאלה כיצד היא יכולה לעשות את עבודתה כיועצת והאם יש לה היקף משרה נוסף לעבודה זו השיבה **נג'לא**. "יש לי משהו כמו 45 שעות שאני עושה בתפקיד היועצת, שאלה אני עושה כפעילויות אחרות לנשים וביום שבת אחרות". בד"כ ימי שבת אני עובדת כאן משעה 9:00 עד 16:00. אצלנו המועצה סגורה ביום שבת, אני עובדת בעניינים הקשורים למעמד האישה".

לתמונה זו שמתארת **נג'לא** היה הד גם ביישובים אחרים. **סמא** הועסקה בעבר כיועצת לקידום מעמד האישה במשך כחמש שנים, וזאת ללא מינוי חוקי בנוסף על תפקידה כמנהלת לשכה. ב-2013 הועברה לעבודה כמזכירה באחד מבתי הספר בשטח המוניציפלי של המועצה. בתום תקופת כהונתו של ראש המועצה ועם כניסת ראש מועצה חדש לתפקיד, הוחזרה **סמא** לתפקידה במועצה כמנהלת לשכה, וב-2019 נקלטה כיועצת לקידום מעמד האישה, הפעם במכרז. אולם גם היא, למרות הטלטלה שעברה, עובדת בהיקף של 100% משרה כמנהלת לשכה, היקף משרתה כיועצת לא הוגדר, אך "מחשבים לי שעות נוספות" כלשונה.

במצב זה, יועצות רבות מועסקות בהיקף משרה שאינו מאפשר להן הובלת מהלכים משמעותיים לשינוי חברתי, וכן מצטמצמת היכולת שלהן להתפתח מבחינה מקצועית, שכן משאביהן מושקעים בהתמקצעות בתפקיד אחר, שלא דווקא מאפשר להן לבצע איגום משאבים או שינוי מדיניות לקידום שוויון מגדרי.

בתשובות של הרשויות המקומיות לבקשות לפי חוק חופש מידע, התברר כי היועצות מאיישות תפקידים מגוונים לצד תפקידן כיועצות: מנהלת רכש, לבורנטית, מנהלת מחלקת רישוי עסקים, קניינית מועצה ותפקידים אחרים שכולם בהיקף של 75%-100 משרה.

היבה, שהתקבלה לתפקיד באמצעות מכרז, שיתפה כי מאז כניסתה לתפקיד כיועצת לא שולם לה שכר עבור עבודתה בתפקיד זה ולא הוגדר היקף משרתה כיועצת: "כשהתקבלתי לתפקיד הייתי מנהלת מחלקת בריאות ורישוי עסקים, ונכתב בפירוש במכרז שמשרת היועצת היא ללא תשלום, למרות שזה לא חוקי, אבל בכל אופן הם לא שילמו לי עד ליום זה. אני כבר 10 שנים עובדת בחינם, כי אני אוהבת את המקצוע והאמנתי בו." עוד הוסיפה: "לא נתנו כל אחוז [משרה], אמרו לי תעבדי כשיש פרויקטים ייעודיים, אבל בגלל שהאמנתי בנושא, התחלתי להשתמש בתקציבים שמגיעים לענייני סביבה ולעשות פרויקטים עם נשים, כדי לבנות איתן ארון שהן חלק מהקהילה."

אמנם ישנן יועצות המצליחות לקדם נושאים הקשורים לשוויון מגדרי באמצעות איגום משאבים עם תקציבי תפקידן האחר, אך מובן שלא לכל היועצות ישנם הכלים לעשות כן, וגם לא משאבי הזמן, הכישורים, או תמיכת ראש הרשות או מנהל האגף בו הן מועסקות. יתר על כן, מהמיפוי עולה כי לא רק שאין להן פניות למלא את תפקידן כיועצות, אלא שהן גם לא מתוגמלות עליו.

ליאן עובדת ב-100% משרה כעו"סית וחלק מתפקידה היא מקדישה לעבודה כיועצת: "מי שעבדה לפני לא היתה עובדת מועצה, והיא עשתה את העבודה בהתנדבות, לא שאני מקבלת תגמול בעבור העבודה שלי, קיבלתי רק דרגה אחת יותר, אני הגשתי מועמדות [לתפקיד היועצת] כדי להרחיב את העבודה הקהילתית שלי עם נשים." לטענתה גם בתלוש השכר לא מצוין שהיא מועסקת כיועצת, ואף אין קביעה לגבי היקף המשרה שלה כיועצת, כל זאת למרות שהמינוי שלה נעשה כדין.

סונדוס עובדת כיועצת ב-25% משרה בלבד ברשות שתפקידה בו מצריך אנרגיה רבה ובניית תשתית ואסטרטגיה לשינוי סטטוס של נשים והטמעת חשיבה מגדרית. לתפיסתה, "השכר שלי הוא בשינוי שקורה בשטח", וכן "בדרך כלל [תפקיד היועצת] זה תפקיד שזה נוסף לתפקיד [אחר], עכשיו אם אני כבר ממילא מגיעה לעבודה [בתפקיד אחר] אז אני כבר שם, אבל פה אני עושה את הכל ספיישל, באה במיוחד. אני מקווה שאני אצליח למצוא פה

תפקיד נוסף ואז [אוכל] לשמר את זה ולא [אצטרך] למצוא עבודה במקום אחר [כי] אז אני אאלץ לעזוב."

היעדרו המוחלט של תגמול כספי על עבודתן או קבלת תגמול חסר, חזר על עצמו אצל רבות מן היועצות שפגשנו. גם כאלו שהיו במעמד חזק בעיסוקן הנוסף בתוך הרשות, וגם מי שיש להן קשר יציב עם ראש הרשות והיו נאמנות בראש ובראשונה אליו, כולן חוו פגיעה בהכנסותיהן.

אבתהאל, טוענת "אני עובדת ב 50% משרה, והחצי האחר אני עובדת בהתנדבות. המשרה היא משרת ארון לראש העיר- כיועצת ראש העיר, הנאמנות שלי לראש העיר היא 100%."

פדוא מוסיפה כי היחס כלפי התפקיד הוא מזלזל, וזה מתבטא בין היתר בשכר הנמוך שהיא מקבלת. לדבריה קודמתה עזבה את התפקיד בגלל השכר, התנאים, ואי יכולתה לבנות תוכנית פעולה בתנאים שהייתה מועסקת בהם.

משרת היועצת נתפסת אצל רבות מהיועצות כ-tcejorp noissap - פרויקט שהיא מחוברת אליו מבחינה אישית ורגשית, שיש לה אינטרס אלטרואיסטי לקדם, ועבור אלה - העזרה לנשים אחרות ועצם השינוי החברתי שהן מקדמות - בזאת שכרן וגמולן.

כך למשל, כשנשאלו מה גורם להן להמשיך לעבוד בתפקיד היועצת על אף שהן נתקלות בחסמים משמעותיים, רבות העידו שתחושת הסיפוק היא שגורמת להן להמשיך ולעסוק בתחום. נורה משתפת: "למרות השכר הנמוך, ולמרות שלא מקבלת [תגמול עבור] שעות נוספות, אני אוהבת את התפקיד הזה וחשוב לי להגיע לכל הנשים באוכלוסייה." כך משתמשת הרשות בכך האלטרואיסטי של משרת היועצת, והופכת אותו לעבודת חינם, משרה של התנדבות, דבר המצביע על החשיבות המועטה הניתנת לתפקיד, ומרוקנת אותו מתוכן בכל הנוגע לקידום מדיניות של שוויון מגדרי.

3. היעדר ייצוג לנשים והדרה מכורומים של קבלת החלטות

זירת השלטון המקומי נתפסת לרוב כזירה בעלת מאפיינים פטריארכליים המשמרת מבני כח ושליטה, ומתנהלת על פי אינטרסים פוליטיים הבאים לידי ביטוי במאבקים על מרחב, סמכויות ומשאבים.⁹ רוב התפקידים במבנה הרשות הינם בתחתית הפירמידה הארגונית, כך ששינוי במיצוב הארגוני גורר אחריו גם שינוי בשכר ובתנאי העסקה. מרבית הנשים נמצאות בתחתית הפירמידה הארגונית ומעטות נמצאות בקודקוד או בחלקיה העליונים. משרות המפתח ואלה הנמצאות במוקדי קבלת ההחלטות נמצאת לרוב בידי גברים. שיעור הנשים שנבחרו לכהן במועצות המקומיות בבחירות 2018 עמד על 16% בלבד מכלל חברי וחברות המועצות. במועצות האזוריות שיעור הנשים הנבחרות היה 19% מכלל הנבחרים.¹⁰ למועצות הערביות נבחרו באותה שנה 19 נשים, ובחברה החרדית לא נבחרו מעולם נשים למועצה של רשות מקומית כלשהי.¹¹ אי-שוויון מגדרי בייצוג משליך על סדרי העדיפויות ברשות, על קידום מדיניות של שוויון מגדרי ועל המקום של השיח המגדרי בתוך הרשות ובפורומים בהם מתקיימים הדיונים ומתקבלות ההחלטות.

כך לגשתה של **ליאן**: "ראש המועצה שלנו עם ראש פתוח ומאמין ביכולות של הנשים. זאת אומרת אם מישהי מגישה מועמדות לתפקיד בכיר באמצעות מכרז, לא תהיה לו בעיה, הוא אפילו מעודד העסקת נשים כי הן עובדות באופן מקצועי ונכון." **אולם המצב הקיים מראה כי ישנו פער בין המצוי לרצוי, השיח המגדרי של שוויון אינו קיים בתוך הרשות, ואין כמעט נשים במוקדי קבלת החלטות.** לטענתה, רוב עובדות המועצה, למעט העו"סיות, הן נשים מוחלשות, מדובר במזכירות ועובדות ניקיון. בנוסף לכך טוענת **ליאן**, שלמרות המאמץ שלה לקדם נשים בתוך הרשות ולהביאן למוקדי קבלת החלטות, "בפועל יש מנהל מחלקת חינוך, מנהל רווחה, מנהל שפע, כולם גברים, והמהנדס גבר, היחידה שנמצאת בתפקיד ניהולי היא מנהלת משאבי אנוש, נכנסה לתפקיד אחרי קרב ועד ליום זה מנסה בכל הכוח לשמור על התפקיד שלה."

ליאן ממשיכה: "הקושי הוא שזה מאבק סמוי, כי הכל על פני השטח מאד נעים. אני ביחס מאד טוב עם כולם" למרות זאת היא טוענת שהבעיה היא בתפיסת העולם של הגורמים הנמצאים במוקדי קבלת החלטות שלכאורה מאוד נעימים בגלוי אבל הדעות שלהם מאד פטריארכליות **ולא מקדמות נשים.** "אם זה היה בגלוי הייתי יכולה לבוא ולדבר איתם על זכויות בצורה של הזכות שלי מול הזכות שלך, אבל כאן אני צריכה לשנות גישת חשיבה, וזה מצריך זמן".

אחד התפקידים המרכזיים של היועצת הוא לעורר מודעות לחשיבות של סוגיות מגדריות, להביא אותן לסדר היום של הרשות המקומית ולקדם את הטמעתן. עצם העובדה שיועצות רבות ממלאות את התפקיד בנוסף לתפקיד אחר מציב אותן במצב שבו יש קונפליקט בין המחויבויות והדרישות של שני התפקידים, לוחות הזמנים, סדרי העדיפויות והתנגשויות בין אינטרסים שונים.

כך גם משליכה תפיסת העולם של בעלי התפקידים על נוכחות היועצת בישיבות הרשות ובפרט בישיבות מליאת המועצה. מהתבוננות בתשובות שקיבלנו לבקשות לפי חוק חופש המידע במסגרת הפרויקט, נראה כי במרבית הרשויות לא היה ברור שהיועצת חייבת לקחת חלק באותם פורומים; רק ב-15 רשויות ענו שמזמינים את היועצת לישיבות, כאשר ב-2 מהן היועצת הוזמנה לישיבה אחת בלבד. מעבר לכך גם תשובות חיוביות אלו יש לבחון לעומק, שהרי חלק ניכר מאותן יועצות מוזמנות לישיבות הקשורות לתפקידן הנוסף ולא לעבודתן כיועצות. כך מתשובה שהתקבלה מהרשות בה עובדת **ליאן** נראה כי היא השתתפה ב-16 ישיבות, אולם משיחה איתה התברר כי לא מזמינים אותה בכובעה כיועצת לישיבת מנהלי מחלקה, כיוון שהיא עדיין מאיישת תפקיד של עו"סית בתוך מחלקת הרווחה, והיא לא יכולה להיות בישיבה כאשר המנהל שלה נמצא. כך גם סמא, המספרת כי מזמינים אותה לוועדת מכרזים ולפגישות ועדת מנכ"לים גם בכובע של מנהלת לשכה וגם כיועצת. אולם בתשובת המועצה נאמר שזומנה רק פעם אחת לישיבה הקשורה לתפקידה וכי היא לא נכחה באותה ישיבה.

רבאב רואה במעורבותה בוועדות מכרזים כשליחות וכחלק אינטגרלי מעבודתה כיועצת, כיוון שכך היא משפיעה על אחוז הנשים המועסקות ברשות ובמוקדי קבלת ההחלטות. לדעתה זהו חלק אינטגרלי מתפקידה כיועצת, וזה מקדם הטמעת חשיבה מגדרית בתוך הרשות, ועוזר לקידום מעמדן של הנשים בתוך היישוב בו היא עובדת. **רבאב** עובדת כיועצת ב 100% משרה, והיא נמצאת בתפקיד כבר 11 שנה, ומרגישה שהיא מיצבה את תפקידה בתוך הרשות. הגם שמדובר ביועצת ותיקה וחזקה, לא תמיד מזמינים אותה לוועדות השונות, ולרוב היא מוצאת את עצמה נלחמת על כך שיכירו בחשיבות הזמנתה לוועדות השונות.

כך גם **אחלאם** שעובדת כיועצת מ-2012, ומיצבה את עצמה בתוך הרשות, הן כיועצת והן בתפקידים האחרים בהם שימשה. לטענתה בהתחלה לא היו מזמינים אותה לוועדות, אך היא התחילה לבקש שיזמינו אותה, גם אם אין לה זכות הצבעה. עם חילופי ראש הרשות ב-2013 גם ביקשה לזמן אותה לוועדות מכרזים וכך החלה גם להשפיע, להיות מודעת למה שקורה בפרויקטים ובלשכות שונות ולהבין כיצד היא יכולה לקדם אינטרסים ופרויקטים למען נשים בתוך מסגרת הפעילות במחלקות הסביבה, תכנון ובניה וכו'. על אף כל זאת, לפעמים עדיין היו מתקיימות ישיבות הנוגעות לעניינים של נשים ומגדר, כולל תעסוקת נשים שאליהן לא היו מזמינים אותה. לטענתה הכל קשור לראש הרשות והפוליטיקה המגדרית והארגונית שלו.

לגישתה של **רבאב**, הבעייתיות שמייצר החוק ומגבלות התפקיד היא שגם אם היא מוזמנת לוועדות שונות, אין לה זכות הצבעה, וכך גם מצטמצמת יכולת ההשפעה שלה. כך לעיתים הזימון ליועצת נעשה למראית עין בלבד, וכדי לצאת ידי חובה.

אם כך, **ההדרה של היועצת מכורומים של קבלת החלטות קשורה באופן מובהק לייצוג הנשי בתוך מבנה השלטון**, ככל שיש ייצוג נשי כך גם תהיה לגיטימציה להטמעת חשיבה מגדרית בתוכניות מדיניות מגוונות, והשמעת הקול של היועצת בתוך פורומים שונים.

אלא שההדרה אינה רק בנושאים המובאים לכותלי השלטון המקומי, אלא גם במיקום הפיסי שניתן לאותו קול. כך 4 מתוך 51 היועצות שנפגשנו איתן ניהלו את עבודתן מחוץ לכותלי הרשות, ולרוב משרדן היה בתוך המתנ"ס. **סמאהר** מספרת כי:

"מבנה הרשות צפוף, כל המשרדים מלאים, בהתחלה עבדתי כאן [ברשות], ואז ביקשתי להעביר אותי למתנ"ס, אין מקום בתוך הרשות, עם מי את רוצה שאני אשב, עם הגזבר?! במתנ"ס את פוגשת את קהל היעד שלך, יש כאן יותר פרטיות, רוב הרשות גברים, אז אנחנו כנשים לא נוכל למצוא ברשות כמקום של חוזקה. עכשיו גם אם יעשו לי משרד למעלה [ברשות] אני לא אסכים לחזור."

לדברי **סמאהר**, היא אינה מוזמנת לוועדות ולא מתייעצים איתה בנושאים הקשורים לתפקידה. בהתחלה ביקשה להיות נוכחת בוועדות ובפגישות, אך היא נענתה בסירוב. "בהתחלה הייתי מבקשת להזמין אותי לוועדות אבל התשובה שלהם הייתה "לא" הריחוק הזה ממוקדי קבלת החלטות גם יצר אצל היועצת עצמה אנטגוניזם לחלק הזה בתפקיד "אם מזמינים אותי לישיבות מועצה, אהיה חייבת להשתתף?"



חסמים בתוך האוכלוסייה המקומית

הזירה השנייה לפעילות של היועצת היא האוכלוסייה הנמצאת בשטח המוניציפלי של הרשות. מטרת פעילותה, בראש ובראשונה, הינה לקדם פעילות של שוויון מגדרי במסגרת פעילותה במרחב של השירות הציבורי.¹²

בשני העשורים האחרונים חוותה החברה הערבית בישראל שינויים רבים, אשר באו לידי ביטוי, בין היתר, בשינויים כלכליים ובהחרפת תופעת אלימות בחברה. הכניסה של המדינה לתוואי שוק חופשי ותרבות כלכלית נאו-ליברלית, סחפה את החברה הערבית בישראל להתרחק מהאופי הקולקטיבי שלה ולאמץ חיים אינדיבידואלים, וכן הביאה להעצמה של מעמד הביניים בחברה הערבית בישראל.¹³ למרות שינויים אלו, המצב הסוציו אקונומי של החברה הערבית בישראל נשאר חלש משמעותית, כאשר 95% מהיישובים נמצאים בארבעת האשכולות החלשים ביותר. בשנת 2020 שיעור העוני באוכלוסייה עמד על 56.6% לעומת 40.08% באוכלוסייה הכללית.¹⁴ עם פרוץ משבר הקורונה החברה הערבית הייתה הנפגעת העיקרית, כאשר שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה, במיוחד הגברים הערביים, היה במגמת ירידה יותר משהיה אף לפני כן; זאת כיוון שרבים מבני החברה עובדים בעבודות מזדמנות, עונתיות, ובענפים אשר נפגעו ישירות ממשבר הקורונה כמו ענפי התיירות, אירוח ואוכל, שירותי תחבורה, מסחר ובינוי.¹⁵ נוסף לכך, שיעור האבטלה בחברה הערבית הוא גבוה בהשוואה לחברה הישראלית; למרות תוכניות הממשלה הייעודיות לקידום כלכלי, כמו החלטה 055, שיעור חוסר המעש בקרב צעירים ערבים הוא עדיין גבוה ועמד על 29% ב-2021,¹⁶ והנשים הערביות נכון ל-2022 עדיין נמצאות בתחתית סולם התעסוקה בישראל.¹⁷

באותה העת, תופעת האלימות והפשעה בחברה הערבית הולכת וגוברת בשנים האחרונות, וניתן לראות עלייה מדאיגה מאוד בשיעוריה, כאשר בני נוער וצעירים הם גם מחולליה העיקריים של האלימות וגם קורבנותיה העיקריים. שנת 2021 רשמה עלייה של 50% בשיעור הפשיעה בקרב צעירים בחברה הערבית,¹⁸ עם עליה בשיעור הרצח ליותר מ-7 מקרי רצח לכל 100 אלף איש.¹⁹ אין להתייחס לתופעת האלימות כתופעה מוחרגת מההקשר הכולל של חיי התושבים הערבים, אלא כתוצר של מדיניות של אפליה ואלימות ממסדית המופעלת במישור הכלכלי, בחקיקה, בפוליטיקה, ובאכיפת החוק הסלקטיבית.²⁰

מהשיחות עם היועצות עולים שלושה חסמים עיקריים בעבודתן בתוך האוכלוסייה:

1. התנגדות לפעילות פמיניסטית
2. אלימות ופשעה בחברה
3. החלשת הקולקטיב הערבי

1. התנגדות לפעילות פמיניסטית

מטבע הדברים, תפקידה של היועצת הינו הובלת תהליכים של שינוי חברתי המקדם שוויון מגדרי בתוך האוכלוסייה אותה היא משרתת מכוח תפקידה הציבורי. בין היתר, עליה להניע תהליכים של שינוי פרטני וקהילתי בתוך האוכלוסייה וכן בקרב ארגונים פרטיים וממסדיים בתחום הרשות.²¹ שינוי כזה יכול לערער את מבנה הערכים ואת מבני הכוח הקיימים בקהילה. ככל שהשינוי המוצע הינו מהותי יותר, כך הוא יהיה משמעותי יותר ועתיד לעורר התנגדות מובהקת יותר.²² וכך היועצות, לא רק הערביות, מתנהלות בחברה הנחשבת עדיין פטריארכלית, בה מבנה הכוח מוטא לטובת הגבר, ומתבטא בחוסר שוויון בשכר, בקיפוח נשים בתעסוקה ובהפעלת אלימות מגדרית כלפי נשים.²³

¹² בן אשר, 2019, 89-19.

Weam Baloum et al., "Violence and Crime Among Palestinian Youth in Israel: Factors and Contexts," English Summary, trans, ¹³ Khaled Sayed, Baladna- Association for Arab Youth, 2022 [327=DI&ta=dom?gro.nekmom//sptth](https://www.327=DI&ta=dom?gro.nekmom//sptth)

¹⁴ מירי אנדבלד ואח', "ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות - 2020 (לפי נתונים מנהליים)". הביטוח הלאומי, נובמבר 2021, www.acilbuP/li.vog.ltb.www//sptth

¹⁵ נגם גנטוס ואח', "מאפייני תופעת העישון בקרב בני נוער וצעירים מהחברה הערבית", נאס ליעוץ ומחקר חברתי וכלכלי, מאי 2022 www.nocsan.www//sptth fdp.22yaM_learsl-eerF-ekomS_gnippam-gnikoms-htuoY_SAN/30/3202/sdaolpu/tmetnoc-pw/li.oc.gnitlus

¹⁶ דוח מבקר המדינה, נושאים מערכתיים: הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית, מאי 2023, 4. (להלן "דוח מבקר המדינה 2023") fdp.saaM-resoH-201-5.3202/5.3202/3202/stnemucoD/yrarbilLatigiD/setis/li.vog.rekavem.www//sptth

¹⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעקב אחר יעדי תעסוקה ממשלתיים, 2023. www.psa.segP/stceibus/eh/li.vog.sbc.www//sptth

¹⁸ דוח מבקר המדינה, 4 fdp.saaM-resoH-201-5.3202/5.3202/3202/stnemucoD/yrarbilLatigiD/setis/li.vog.rekavem.www//sptth

¹⁹ בלעום 2022, עמ' 7

²⁰ בלעום 2022, עמ' 7-10.

²¹ בן אשר, 2019, 9102.

²² בן אשר, 2019, 9102.

²³ בן אשר, 2019, 9102-09.

פדוא, יועצת בעיר במשולש, מסבירה כיצד היא רואה את האלימות המגדרית בחברה: "מפעילים נגדנו אלימות לפני שאנחנו נולדות, מתעללים בנו מנטלית, ומפעילים נגדנו כל סוג של אלימות- אלימות כלכלית, פסיכולוגית, בידי הסובבים אותנו כבנות. בחברה שלנו מרחיקים את הנשים ממוקדי קבלת החלטות, והיא [האישה] תמיד תלויה באחרים, אין ייצוג לנשים בפוליטיקה, שלא לדבר על האלימות הפיזית". ניתן להבין מדבריה של **פדוא** כי האלימות וחוסר השוויון המגדרי לובשים פנים רבות בתוך החברה, זאת למרות שלטענתה אחוז ההשתתפות של נשים בשוק התעסוקה ובאקדמיה גבוה מאוד בישוב בו היא עובדת.

לגישתה של **פדוא** יועצות אחרות, ככל שהחברה סגורה ומסורתית יותר, ההתנגדות לשינוי תגבר גם היא,²⁴ ללא קשר לדתם של תושבי היישוב. **סמאהר**, המשמשת כיועצת ביישוב דרוזי קטן ומסורתי בצפון הארץ, טוענת שלעיתים אנשים מתנגדים לפעילויות שהיא מבצעת. כך למשל, כשפתחה קורס הגנה עצמית לנשים היו התנגדויות רבות מקרב אנשי היישוב שראו בפעילות הזו ניסיון לגרום לנשים להיות תוקפניות כלפי הגברים. תגובות כגון: "תתקפלי את והנשים" "לא חסר לנו נשים שיעשו עלינו אבו עלי" היו רק חלק מאלה שהתקבלו ברשתות החברתיות בתגובה ליוזמה זו.

ההתנגדות לפעילות יכולה לבוא גם מתוך הרשות עצמה אשר נתפסת כמייצגת את כלל האוכלוסייה, ומשקפת את דרכי המחשבה וההוויה החברתית ביישוב. **פדוא** מסבירה כי ביום האישה רצתה להזמין הופעה של תזמורת נשים ולפתוח את האירוע לקהל הרחב, אולם הרעיון התקבל בסירוב נחרץ בגלל הפחד מאנשי הדת והאוכלוסייה השמרנית ביישוב, המתנגדים להשמעת שירה של נשים במרחב הציבורי. רבות מן היועצות שיתפו גם שעצם עבודתן למען נשים נתפסת בידי רבים באוכלוסייה כדבר המאיים על האיזון החברתי ביישוב. יועצות שנמצאות בעמדות מפתח נתפסות אף הן כמאיימות על הסדר החברתי, ובשל נוכחותן החזקה הן נתקלות בהתנגדויות מצד האוכלוסייה. כך שיתפה **היבה**, יועצת מהצפון: "בהתחלה אנשי עסקים רבים לא רצו לעבוד איתי בגלל שאני אישה, ראו בי כאישה איום עליהם... נאמר הרבה עלי שאני רוצה לעשות בעיות ולקלקל את הנשים, והדברים האלו הגיעו לפתח ביתי".

ביוש (שיימינג) בפני הקהילה כטקטיקה להפסקת הפעולה של נשים במוקדי קבלת החלטות או בעמדות שונות ברשות המקומית הדהד רבות אצל היועצות ששוחחנו איתן. אצל חלק מהן זה השפיע על היחסים עם בני משפחתן, הן הרגישו מאוימות או חשו אי נוחות, וחלקן אפילו התבקשו על-ידי בני המשפחה לעזוב את התפקיד.

2. אלימות וכשיעה בחברה

האלימות אינה פוסחת על מבני הכוח ודפוסי העשייה בשירות הציבורי. בשנים האחרונות, במיוחד לאחר העברת תקציבים גדולים לרשויות המקומיות הערביות במסגרת תוכניות החומש הממשלתיות, גדל העניין של ארגוני הפשע באותן רשויות. זה בא לידי ביטוי בכניסה למכרזים, בתמיכה במועמדים בבחירות או בהשתמטות מתשלום קנסות או חובות למועצה.²⁵ כך מספרת לנו **אופירה**, אשר טוענת שכספים רבים עוברים לארגוני פשע דרך מכרזים. היא נדהמת: "כאילו, איך? איזה הזנחה פושעת, איפה הכספים?!... אז הם באים ולוקחים את הכסף עבור איזה פעילות רמדאן, מביאים איזה מתנפח או שניים, מדובר על ערמות של כסף במקום להביא את הכל לוקחים ולוקחים".

רבים מעובדי הרשויות והמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות מוצאים את עצמם קורבנות לאיומים או לאלימות חמושה. בשל העובדה כי יועצות רבות מאיישות תפקידים נוספים על תפקידן כיועצות, הן נחשפות למקרי אלימות גם במסגרת תפקידן האחר, ולעיתים אין לדעת בגלל איזה תפקיד הן מאוימות. כך **היבה, אשר מאיישת שני תפקידים אחרים נוסף להיותה יועצת, שיתפה שהיא בעצמה הייתה קורבן לאלימות חמושה, כאשר עבריינים ירו לעבר רכבה מספר רב של קליעים. לטענתה, כיום אין הרגשה של ביטחון "כיוון שאנחנו חשופים ל[פעילות של] ארגוני פשע בארץ. ישנם איומים רבים על היועצות מקרב אותם ארגונים, ואפילו מנעו מאיתנו למחות על רצח אישה, פן יפגעו ביועצת [של אותו יישוב]".**

לגישתה של **היבה** היה הד בקרב יועצות אחרות, כך שיתפה **סמאהר**: "כעם רציתי להצטרף לאיגוד היועצות לכפר ראמה לניחום אבלים על רצח אישה

²⁵ סוהא ערף, "איך הפכו רשויות מקומיות ערביות למכרה זהב של ארגוני פשיעה", שיחה מקומית, 14 לינואר 2020. www.spth.com/oc.timokem/li.oc.2020-01-14 /פשע-מאורגן-רשויות-מקומיות/

שם, באותו יום קיבלתי שיחה ממספר חסוי נאמר לי "אל תצאי כן תמצאי את עצמך במקומה [האישה הנרצחת]". **סמאהר מסבירה כי הדבר אינו עוצר בפעילות הציבורית ובנראות שלה, אלא מגיע גם לסיוע במקרים פרטניים. היא שיתפה כי "פעם ראיתי מישהו תוקף את אשתו ומרביץ לה, הפניתי את האישה לארגוני סיוע. קיבלתי בתגובה איום מבעלה."**

יועצות רבות רואות בתופעת האלימות המגדרית חלק אינטגרלי מתופעת האלימות בחברה הכללית, לדברי **אבתהאל**: "האלימות נמצאת בכל מקום, צריך לעבוד כדי לקדם את הנושא בלי קשר ל-[אלימות נגד] נשים. יש מציאות קיימת שקשה להשתלט עליה. כיועצת, צריך לעשות שיתוף פעולה עם ראש הרשות והמשטרה, וצריך לפעול לפי תכנית אב בנושא [מיגור] האלימות באופן רוחבי ולא רק [נגד] נשים".

הרגשת האיום מרתיעה רבות מהיועצות מלקדם מהלכים של שינוי חברתי, ולעיתים אף מרתיעה מלתת סיוע קונקרטי לנשים במעגלי אלימות כן ימצאו את עצמן במקום אותה אישה, כמתואר לעיל. לגישתה של **נגילא**, אחת היועצות הוותיקות ביותר, העלייה באלימות ובפשיעה בחברה מגבילה גם את העבודה של היועצת: "אנחנו עובדות עם הרווחה, וכל אישה שפונה אלינו או לרווחה מפנים אותה למשטרה - בסוף רואים אותה בחברה שהיא זו שעצרה את בן הזוג שלה. את יודעת איך אנשים חושבים, אז אני תמיד מנסה להתרחק מהם, אני באה בצורה יותר שטחית לא נכנסת עמוק, את מבינה? זה לא פשוט, אל תחשבי שזה פשוט. אני לא מפחדת משום איום, אבל התחושה הכללית היא לא נוחה."

לדבריה, עצם העובדה שהאצבע קלה על ההדק, מעצימה את תחושת חוסר הביטחון במילוי התפקיד.

3. שינוי תודעתי לאחר מגפת הקורונה

בשנים האחרונות, עם העלייה של מעמד הביניים בחברה הערבית בישראל ועם כניסתם של יותר ויותר צעירים, בעיקר נשים, לאקדמיה ולשוק העבודה במקצועות שהכנסתם בינונית עד גבוהה, החלה הקולקטיביות של החברה להתפורר, ואט-אט אימצה החברה פנים יותר אינדיבידואליות.²⁶ הדבר

התעצם עם פרוץ נגיף הקורונה כאשר מדיניות התגובה למשבר הקורונה היתה באמצעות מנגנון של סגר, השבתות משק והסתגרות של אנשים בבתיהם. מכשג זה עם הבית יצר קטגוריות חדשות של ביתיות, והביא איתו גם את המרחב הציבורי לתוך הבית, זאת בעקבות העברת העבודה, הלימודים וגם הפעילות החברתית למרחב הווירטואלי בבית.²⁷ הקורונה גם הביאה איתה מפגשים וירטואלים כברירת מחדל, הכניסה את העולם המקצועי והאישי לתוך מה שמוטי גיגי מכנה "סימולרזום".²⁸ כך שמפגשים בין-אישיים ומקצועיים בפלטפורמות וירטואליות הפכו להיות השגרה, ועבודות רבות הפכו להיות מופעלות במרחב הביתי. ההתקבעות בפלטפורמה הווירטואלית יצרה מצב פוסט-אנושי המפריד בין גוף לנפש, והציעה את הטכנולוגיה כמרחב אלטרנטיבי ואת הווירטואלי כגוף חלופי.²⁹ הריחוק החברתי שהתבקש הביא לבידודם של אינדיבידואלים ומשקי בית מאחרים. כידוע, הריחוק הבין-אישי המשיך גם בתקופת הפוסט-קורונה. אנשים הפסיקו להיות פעילים מעבר לזירה הווירטואלית. החברה כיום נמצאת בתהליך של שיקום, ויעבור זמן עד להתנעת הדברים מחדש.

כך הסבירה **ליאן**: "בתקופה האחרונה, אחרי הקורונה, אנשים התעייפו, כי הקורונה [כתופעה חברתית] עשתה המון שינויים. היו הרבה התנדבות ונתינה באותה תקופה, ואנשים התעייפו לאחר מכן, אנחנו מדברים על אנשים פעילים, נהיה קיפאון."

גישתה של **ליאן**. עלתה גם אצל יועצות אחרות רנין מסבירה: "אני מרגישה שבגלל הקורונה כל הפעילות ירדה, וקשה מאד לגייס נשים, כי להרגשתי נשים התרגלו לסגר... אחרי הקורונה אני מוצאת בעיה גדולה ברתימת האוכלוסייה, אין השתתפות מצד האנשים, אין היענות מצד האנשים ואין בכלל אנשים כדי לתכנן אירועים ופעילויות. מועצת הנשים קיימת כקבוצה אבל אנחנו לא נכגשות ולא עושות עבודה משותפת." לדבריה, נוסף על המגבלות והחסמים

²⁷ אומימה דיאב, "ביתיות במשבר", בלכסיקון לעת קורונה, מרכז אדווה וסוציולוגיה ישראלית - כתב עת לחק החברה בישראל, gro.avda://spth 36 fdp.anoroc-nocixel/10/1202/sdaolpu/tnetnoc-pw

²⁸ מוטי גיגי, "סימולרזום", בלכסיקון לעת קורונה, מרכז אדווה וסוציולוגיה ישראלית - כתב עת לחק החברה בישראל, gro.avda://spth 137-136 fdp.anoroc-nocixel/10/1202/sdaolpu/tnet

²⁹ כרמל וייסמן, "פוסט-אנושי", בלכסיקון לעת קורונה, מרכז אדווה וסוציולוגיה ישראלית - כתב עת לחק החברה בישראל, gro.avda://spth 164-163 fdp.anoroc-nocixel/10/1202/sdaolpu/tnetnoc-pw

חסמים בביצוע התפקיד

כפי שפורט לעיל, ישנם גורמים רבים המשפיעים על עבודת היועצת. החוק במתכונתו הנוכחית לא רק שאינו מספק הגנה ליועצת אלא שהוא אף לוקה בעמימות באשר להגדרת תפקיד היועצת ולא מציב היקף משרה מינימלי הנדרש לביצוע התפקיד. תנאי העסקתן של רוב היועצות מגבילים את תפקודן ואת היכולת שלהן להתפתח ברמה המקצועית כיועצות. החסמים המרכזיים בביצוע תפקיד היועצת יכולים להסתכם בשלושה מישורים מרכזיים:

1. עומס העבודה
2. קושי בניהול משא ומתן
3. קושי בהטמעת חשיבה מגדרית

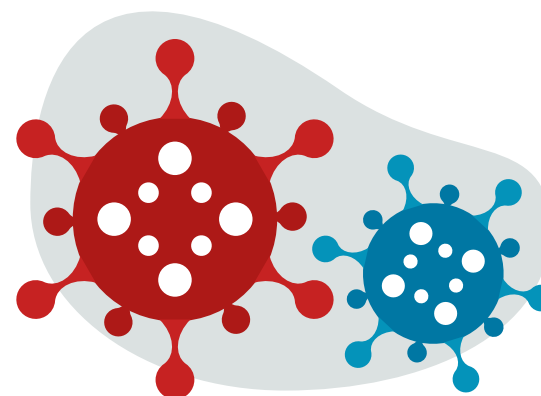
1. עומס עבודה

כפי שכבר הסברנו בפרק הקודם, כ-79% מכלל היועצות החוקיות מועסקות בתפקיד נוסף, כאשר 63% מתוכן מועסקות ב-100% משרה בתפקיד אחר. עומס העבודה והצורך בהשגת יעדים ומימוש תקציב בתפקידן האחר, מציבים בפני יועצות אלו קשיים אובייקטיביים המונעים מהן לבצע את עבודתן כיועצות; כך למעשה, מסתכמת עבודתן בשעות נוספות ובפעילויות פנאי לקהל הרחב. העסקה זו מדגימה באופן מובהק את אי-השוויון המגדרי השורר ברשויות המקומיות, שבא לידי ביטוי בריבוי מטלות ותפקידים לנשים, העדר תגמול הולם, אי-שוויון בשכר בין המגדרים, יצירת חסמים בירוקרטיים מפני קידום בתעסוקה והפעלת אלימות כלפי נשים שמתבטאת בהדרה מפורומים של קבלת החלטות וזלזול בתפקידן.³⁰

כך, להבדיל מתפקידים ניהוליים ברשויות המקומיות, נאלצת היועצת לנהל את עבודתה לבד ללא כל עזרה, ללא מערך של עובדים נוספים שתהיה ממונה עליהם, דבר שפוגע גם בהכרה בה כבעלת תפקיד ניהולי, כיוון שלפי ההגדרה הקלאסית עליה להיות אחראית על לפחות עובד אחד כדי לקבל דרגה כזו.³¹ כפי ששיתפו יועצות רבות, היועצת מנהלת באופן רוחבי - היא אחראית על התוכן, על גיוס תקציבים וביצועם, על הלוגיסטיקה, על השיווק הדיגיטלי ועל ניהול ערוצי התקשורת והמדיה החברתית, ובנוסף היא גם מעורבת בקביעת

שהציבה הקורונה, נשים היום נמצאות בלחץ תמידי, מוצפות, קשה לרתום את אותן נשים לפעילות בעלת אופי של שינוי תודעתי ולהפוך אותן לסוכנות שינוי. "אנחנו נמצאות במצב של לחץ מבחינה חברתית ופוליטית, את לא יכולה לכפות על מישהי לבוא לעשות פעילות שהיא לא פעילות של פנאי, היא לא תבוא לבד, לא תהיה היענות. הקורונה הפכה את כפות המאזניים. עמותות רבות מקיימות סדנאות וירטואליות, וזה אתגר גדול."

לטענתן של יועצות רבות ישנו כיום היצע רב של פעילויות, אולם בצל עידן הפוסט-קורונה הבעיה היא ברתימת אוכלוסיית היעד לפעילות של שינוי חברתי. המציאות של החברה הערבית בישראל קוראת להתארגנות מחדש ולמהלך של חשיבה אסטרטגית על תוכניות ודרכי פעולה כדי לרתום את האוכלוסייה.



³⁰ בן אשר, 2019, 25.

³¹ בן אשר, 2019, 32.

2. קושי בניהול משא ומתן

תחושת חוסר הביטחון במקום העבודה שמלווה את היועצת בעבודתה, מונעת ממנה לדרוש דברים בסיסיים הקשורים לזכויותיה כעובדת או לצרכי ביצוע התפקיד.

אחלאם מסבירה כי ההתנהלות המזלזלת של הרשות כלפי התפקיד של היועצת גורם לה ולאחרות להרגיש חוסר ביטחון: "פעמים רבות לא הרגשתי ביטחון ושקלתי להתפטר" והוסיפה: "אם היועצת לא מוערכת ולא תומכים בה, איך תוכל היא לתמוך בנשים אחרות? כלומר, היא לא יכולה לבקש שיכבדו את זכויות הנשים, זכויות שהיא בכלל לא מקבלת במקום עבודתה. אז מהמקום הזה היא מרגישה חוסר ביטחון וחשה מאוימת."

כך, יועצות רבות שאינן מרגישות גיבוי בתוך הרשות מתקשות לנהל מו"מ על תקציב עבודתן או זכויות אחרות הקשורות לתפקיד. **סמאהר** למשל, טוענת שהיא מרגישה שאין לה עם מי להתמקח על זכויותיה במסגרת התפקיד. יועצות רבות אינן מקבלות תקציב לפעילותן. חלק אחר אמנם מקבלות תקציב לפעילות, אולם כשנשאלו אם הן מרגישות בנוח לנהל מו"מ על גובה התקציב השיבו כי הן לא מרגישות צורך בכך. אין עוררין כי נדרשת מיומנות ניהול מו"מ כדי לדעת איך להתמקח על תקציב או בכלל לדרוש אותו, אולם עצם ההעסקה הפוגענית של אותן יועצות שמה אותן במקום בו הן מסתפקות בקיים. דוגמא לכך היא היועצת **סמא**, שמקבלת תקציב פעילות של -ש80,000, וכאשר היו ניסיונות לקצץ בתקציב, היא עמדה על כך שתקציב הפעילות שלה לא יפחת מ-ש80,000. היא שיתפה שאם תבקש להגדיל את התקציב העומד לרשותה היא מעריכה שתענה בחיוב, אך היא אינה מרגישה צורך לדרוש זאת. מהסתכלות על אופן העסקתה עולה שגם אם תבקש העלאה בתקציב ואף תקבל אותה - הרי שכנראה לא יהיה לה זמן לממש אותו, שכן היא מועסקת ב-100% משרה בתפקיד אחר שאינו נושק לתפקידה כיועצת.

יועצות אחרות אמרו שאין להן בכלל תקציב לפעילות ושאינן להן עם מי לדבר בהקשר הזה. הן לא מרגישות בטוחות לעורר נושא זה בפני הגורמים הרלוונטיים. כך למשל היועצת **סמאהר** שממלאת את תפקידה ללא תקציב ומצליחה לפעול בזכות השותפויות שהיא מפתחת ובונה עם ארגונים ועם

המדיניות של הרשות. כך מסבירה **רבאב**, אחת היועצות הוותיקות, המועסקת ב-100% בתפקיד של יועצת: "אני עובדת כמנהלת של קבוצות רבות אבל אין לי עובדת תחתי אז אני לא מקבלת דרגת ניהול, ולא מקבלת תוספת ניהול". כך למעשה, מצופה מהיועצת להפיק מערך שלם של עבודה ללא קבלת שכר הולם, או חלקיות משרה שיכולה לתת לה מרווח פעולה.

רבאב ממשיכה ומספרת שלמידת עמיתות והשתתפות בהכשרות של השלטון המקומי הן מאד חשובות ומעשירות את העבודה והידע של היועצת. אולם בפועל, כאשר המינוי הוא לצרכי השלמת הכנסה, וכשעיקר ההעסקה של יועצות רבות אינו בתפקיד היועצת, וכשיועצות רבות אינן מרגישות ביטחון תעסוקתי במקום עבודתן - עניין בסיסי כמו הכשרות וימי העשרה נתפס לעיתים כמעמסה. כך, גם הגבלת שעות העבודה והעומס הרב של המשימות השונות בהיקף משרה חלקי מונעים מהיועצות להשתתף בקורסי העשרה והשתלמויות שלרוב נערכים רחוק ממקום מגוריהן.

נדין, אשר מונתה לתפקיד בשנת 2020 שיתפה בראיון איתה שהיא "עובדת ב-100% משרה בתפקיד של רכזת חוגים; תפקיד היועצת הוסיפו לי אותו כדרגה". לדבריה, את תפקיד היועצת היא עושה בעיקר בשעות הבוקר, ואם ישנו פרויקט ייחודי לנשים שמתקיים בשעות הערב - אז היא גם תהיה שם. היא לא עברה כל הכשרה לתפקיד היועצת כי "כל ההכשרות מתקיימות בת"א וזה לא מתאים בשבילי". טענה זו זכתה להדים גם מצד יועצות ותיקות יותר; **סמאהר**, אשר השתתפה בעבר בהכשרות של איגוד היועצות ומרכז השלטון המקומי, טוענת שהמיקום של הפגישות אינו נגיש ושהיא עייפה מהנסיעות למרכז. יועצות רבות מרגישות שהן מקריבות זמן רב בנסיעות למרכז הארץ, ובשל העובדה שאינן מתוגמלות בעבודתן ושזמןן ממילא קצר - אינן מרגישות שהתועלת של פגישות אלו עולה על עלותן.

המתנ"ס. לדבריה, היא לא מבקשת תקציב ולא יודעת איך לבקש אותו. יתרה מכך, היא כלל לא מודעת לכך שמגיע לה תקציב. "לפעמים באמצעות המתנ"ס [מקבלת תקציב] ולפעמים הפעולות מסובסדות ע"י ארגוני חברה אזרחית, ואני לא מבקשת תקציב." קול זה אינו ייחודי; **ליאן, סונדוס** ואחרות טענו שהחלו לקבל תקציב פעולה רק אחרי שפנינו, כחלק מפרויקט היועצות, אל הרשות המקומית במכתב רשמי שכלל דרישה זו. בשל המחסור בתקציב יועצות רבות, לרבות אלו הוותיקות כמו **סמאהר וכמיליה**, החלו למצוא דרכים חלופיות לתקצב את פעילותן כדי לצמצם ככל האפשר פגיעה בתפקידן ובהכנסתן. כך, טוענת **כמיליה**. שאחרי שהתחלף ראש הרשות ב-2003 כלל לא קיבלה תקציב לפעולתה "לא היה לי תקציב מהעירייה. כל פרויקט שיכולנו להמשיך היינו ממשיכות, המשכנו לנסוע לירושלים והיינו משלמות מהכיס הפרטי שלנו, הדבר הכי חשוב הוא הקשר עם הנשים, והיינו עושות הרצאות, ברמדאן ועיד אלאדחא, הכל בזכות הקשר שיצרנו עם עסקים התומכים בפעילות שלנו."

לטענת **אחלאם**, במו"מ לקבלת תקציב יש משקל רב לתפיסתו והשקפת עולמו של ראש הרשות. הוא יכול להסכים ולתמוך ביועצת במשא ומתן מול הגזבר, ויכול שלא. תמונה זו השתקפה גם אצל יועצות אחרות ששיתפו שככל שיש להן חילוקי דעות עם ראש הרשות, או השתייכות פוליטית שונה משלו, כך היו מגבילים את פעילותן כיועצות. לגישתה של **רבאב** כל עוד התפקיד אינו מתוקצב על-ידי משרד ממשלתי, קרי, כל עוד אין העברת תקציב ייעודי מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי לעבודתה של היועצת - כך שאלת תקציב הפעולה תישאר ללא מענה ראוי ותמשיך להיות נתונה לחסדיו של ראש הרשות. על כן טוענת **רבאב** כי "על כל יועצת, בטרם כניסתה לתפקיד, ללמוד לקרוא את התקציב של המועצה המקומית. היא צריכה לדעת איך להבין את התקציב ולדרוש את זכויותיה".

אחלאם ממשיכה את **רבאב** וטוענת שלצורך ניהול מו"מ על התקציב היועצת צריכה לדעת בראש ובראשונה כיצד לקרוא, להבין ולנתח תקציב בכלל ומנקודת מבט מגדרית בפרט.

3. קושי בהטמעת חשיבה מגדרית

לצד הקושי הלוגיסטי והמחסור בתקצוב ראוי לקידום שינוי חברתי-מגדרי, קיים בקרב היועצות גם קושי בתרגום ההבנה התיאורטית לעשייה בפועל להובלת מהלכים מגדריים.

בספרה "תיק היד של היועצת: תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית", מתארת ישראלה בן אשר את חווייתה בכניסה לתפקיד היועצת בשנת 2000: "מהר מאד נוכחתי לדעת שמצפים ממני לארגן טיולים, מסיבות וימי נשים. הציעו לי לקיים הרצאות על הרזיה, תצוגות אופנה וקוסמטיקה, דוכני מכירה של תכשיטים זולים ועוד אביזרים, ולחלק בחג מתנות חמודות כמו נעלי בית או בשמים."³²

23 שנים לאחר מכן נראה כי תפקידה של היועצת נתפס עדיין כתפקיד של הפקת אירועי תרבות ופנאי לנשים, וכחות כתפקיד המקדם שוויון וחשיבה מגדרית. מהתרשמות ראשונית מדבריהן של יועצות רבות התגלתה הבנה מקיפה בנושאים מגדריים, הבנה לעומק של מבני כוח ואי-שוויון והבנה תיאורטית באשר לתפקידה של היועצת. אולם כאשר התבקשו להביא דוגמאות לפעילותן, עלה כי רוב הפעילויות מסתכמות בסדנאות העוסקות בענייני פנאי ואומנות, אירועים וטקסי יום האם או יום האישה. כנקודת התחלה נציין שנחשף פער בין היועצות השונות; לצד יועצות חזקות שמצליחות להטמיע שינוי ושוויון מגדרי בתוך הרשות ובתחומה המוניציפלי, היו כאלו שהתקשו בהבנה של מה שמוטל עליהן במסגרת מילוי תפקידן, ואחרות אף התקשו בהבנת תיאוריות בסיסיות של מגדר. הבעיה אינה טמונה בעצם קיומו של פער כזה, כי מטבעם של דברים תמיד ישנו פער במקצועיות ובמידת ההעמקה העיונית בתחום העיסוק, שיכול להיות קשור לוותק, הכשרה מקצועית, רקע אקדמי או אף אישיות. הבעייתיות המתגלה במקרה שלנו אפוא היא הצטברותם של כל הדברים האחרים שהזכרנו עד כה. **ככל שהיועצת מועסקת במשרה מלאה בתפקיד אחר, ואין מודעות בדרגים העליונים באשר למהות תפקידה - כך לא תהיה לה פניות להתפתח מקצועית, ללמוד את תפקיד היועצת ולאמץ נקודת מבט של שוויון מגדרי. וזאת בפרט כאשר מלכתחילה יכולה להיבחר מישהי שאין לה כלל רקע בתחום.**

כפי שכבר הזכרנו לעיל, מיעוטם או היעדרם המוחלט של תקציבים לפעילותן של היועצות, כמו גם אי-הלימה בין תפקידה כיועצת לתפקיד או לתפקידים האחרים שהיא ממלאת בתוך הרשות - כל אלה מקשים עליה עוד יותר בביצוע פעולות מכוונות מגדר וזכויות נשים.

כך למשל **סמא** שעובדת במשרה מלאה כמנהלת לשכה, טוענת כי "המשרה שלי נותנת לי תחושה של סיפוק ואושר, כי היא מאפשרת לי לשפר את תנאיהן של נשים שזקוקות לכך. כך באמצעות סדנאות שאנחנו מקיימים, עקרות בית רבות הצליחו להתפתח כלכלית תוך עבודה מהבית כמו סידור פירות, הכנת גבינות וסידור פרחים." **כמיליה** טוענת גם היא שיש קושי בהוצאת הנשים מבתיהן ורתימתן לפעולה, אולם כאשר יש סדנאות שיכולות לתרום ולהעשיר את היכולות והידע שלהן מבחינה מקצועית, עם היתכנות לעזור להן להיות עצמאיות כלכלית - אין ספק שהדבר עשוי להביא לשינוי חברתי. אולם הבעיה טמונה בכך שעבודת היועצת מסתכמת בפעילויות מהסוג הזה, ולא נוגעת בעניינים שהם מהותיים יותר, כמו אלימות מגדרית, זכויות נשים וכיו"ב. כך, היו יועצות שהתקשו להסביר מהי אלימות מגדרית. **נדין** למשל, כשנשאלה איך היא מגדירה אלימות מגדרית השיבה ב-"לא, את מקשה עליי את השאלות עכשיו."

גם חלק מהיועצות שהביעו הבנה תיאורטית בסיסית בנושא אלימות מגדרית לא ידעו איך זה עשוי לבוא לידי ביטוי בעבודתן כיועצות. כך למשל אמרה לנו **סמא** ש"אלימות מגדרית היא אלימות כלפי נשים בשל עצם היותן נשים". לשאלה איך היא פוגשת אלימות כזו והיא עושה כדי למגר אותה באוכלוסייה, היא ענתה: "לא. נשים העוברות אלימות בתוך הבית או בתוך המשפחה מופנות למחלקת רווחה, לשם אנחנו מפנים את כל אותן הנשים הפונות



אלינו". אחרות נתנו דוגמאות לפעילות של סדנאות להגנה עצמית והרצאות על אלימות בחודש האישה. לצידן היו כאלו שהבינו כי מדובר בעשייה של שינוי קהילתי שדורש עבודת עומק אסטרטגית לגיוס וחיזוק שגרירות שינוי חברתי באוכלוסייה, עשייה שאינה מסתכמת בפעילויות לציון יום האם או חודש האישה.

סיכום - דרכי פעולה להתמודדות עם החסמים והאתגרים העומדים בפני היועצות

כפי שניתן לראות מהסקירה לעיל, תפקידן של היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות הערביות בישראל - על הגדרת התפקיד שלהן, אופן בחירתן ומינויין, תנאי ההעסקה שלהן, תקצוב הפעילות שלהן, הקצאת מקום ישיבתן הפיזי, ועוד - מגלם בעצמו את חוסר השוויון המגדרי שקיים בשלטון המקומי והמרכזי. הרי לא די בכך שהפעילות של היועצת כפופה לתקציב הפעולה המוכתב לה על ידי הרשות, אלא שידיה כבולות מלבקש העלאה בתקציב, מכיוון שאף משרד ממשלתי לא מעביר תקציב פעולה ייעודי לרשות המקומית לצרכי עבודתה. כך היועצת נשארת כפופה להשקפת עולמו של ראש הרשות כדי לבצע את עבודתה. הרשויות מנצלות את הלקונה המשפטית שמייצר החוק, ומעסיקות את היועצת בתנאים פוגעניים.

חסמים אלו אינם מאפיינים רק את עבודת היועצות בשלטון המקומי הערבי, וניכר כי נשים ערביות רבות נאלצות להיכנע להעסקה פוגענית בשל המחסור בהיצע של משרות המתאימות להן בשוק העבודה הישראלי, ובשל האפליה הכפולה אותה הן חוות כנשים וכערביות.³³ מחקרים שהתמקדו בתעסוקת נשים ערביות אקדמאיות בישראל מעידים כי נשים אקדמאיות נאלצות להתמודד עם תנאי שכר נמוכים, תנאי העסקה פוגעניים והיעדר תשתית תומכת תעסוקה אמינה וזמינה.³⁴ לצד זה, חשופות היועצות לחסמים חברתיים המצרים את הצלחתן, כולל התמודדות עם מקרים של איומים ואלימות, גם מעצם עבודתן בשלטון המקומי וגם בשל האג'נדה הפמיניסטית אותה הן מנסות לקדם.

לצד החסמים שמנינו לעיל נזקפות לזכותן של היועצות גם הצלחות רבות. הצלחות אלו קשורות בעיקר ליכולת של היועצת למצב את תפקידה בתוך

³³ שירין בטשון, "חסמים מרכזיים בתעסוקת נשים ערביות בישראל: תחבורה ציבורית ומעונות יום", זולת, 2022 (להלן: "בטשון, 2022"). [/li.gro.taluz//sptth](https://li.gro.taluz//sptth)

³⁴ fdp.onomim-mrkzיים-בתעסוקת-נשים-ערביות-בישראל.ald

³⁴ בטשון 2022.

הרשות המקומית. לכך נדרשת עבודה סיוזיפית של הטמעת הבנת התפקיד על כל רבדיו ברשות, ולאחר מכן הטמעת חשיבה מגדרית בפעילות הרשות. מיצוב התפקיד ומעמד היועצת מצריך אסטרטגיית פעולה ובניית קשרים ושיתופי פעולה בתוך הרשות.

למרות האנטגוניזם שפגשה **אחלאם**. במועצה לגישה הפמיניסטית, וההתרסה שבדברים: "הנה האישה התחילה לדבר", היא הצליחה להביא את הקול הנשי למוקדי קבלת החלטות ולוועדות השונות. היא מסבירה שלצורך כך היא הרכיבה "משקפיים מגדריים שאומרים לי איפה חלקן של הנשים בכל דבר שאני עושה, גם בתכנון, בכלכלה, בסביבה, בחינוך, בתרבות וברוחה, כי אף פעם לא הייתה מודעות לעניין... פעמים רבות הרגשתי שאני צריכה להיות זהירה באיך שאני מסבירה את דבריי כדי שלא להיות במקום בו אהיה לבד, וכדי לגייס את כל האנשים סביב השולחן... כך עבדתי פעם עם המהנדס על תוכנית בניית יחידות דיור חדשות ביישוב, וביקשתי להיות נוכחת בוועדות ולשמוע היכן אני יכולה לקחת חלק"; לגישה של **אחלאם** לנשים יש ראייה הוליסטית למרחבה הציבורי כי הן חושבות גם על הצרכים שלהן ושל ילדיהן באותו המידה. תפיסה זו הביאה להכללת קבוצת נשים בהליך של שיתוף ציבור "לפני זה אף אחד לא היה מזמין אותנו, ואז החלו להזמין נשים להשמיע איך הן ירצו לראות את היישוב שלנו ב-2030".

יועצות אחרות הצליחו גם הן באמצעות איגום משאבים להביא את הקול הנשי למוקדי קבלת ההחלטות. **רבאב** הסבירה כי בזכות נוכחותה בתוך ועדות שונות, כולל ועדת המכרזים הצליחה לקדם פרויקטים שונים, להביא להעסקת נשים בתוך העירייה, וכן למנוע עסקאות או מינויים בשל השפעתם על השוויון המגדרי. לפי **רבאב**, לא רק שהיא מיצבה את עצמה בתוך הרשות כמומחית בתחום, אלא שהיא הפכה להיות שומרת סף, דבר שמתבקש מתפקיד היועצת.

ההצלחות של היועצות לא התמקדו רק בעשייה המגדרית בתוך הרשות, אלא גם ברתימת האוכלוסייה לפעולה מגדרית. הכרות עומק של האוכלוסייה עבורה היא עובדת, פותחת בפני היועצת אפיקים של שיתוף ציבור ובניית רשת

חברתית תומכת בשוויון מגדרי. כך גם שיתוף קבוצות שונות מהאוכלוסייה, כולל קבוצות דתיות, מסייע בסגירת פערים והתגברות על חסמים שפוגשים באוכלוסייה הכללית. כך למשל, נורה. שבאמצעות פניה לקבוצות אדוקות והזמנתן לפעילות תומכת בריאות, הצליחה לכנס כ-500 משתתפות ומשתתפים באירוע חברתי גדול, שארגנה והפיקה כיועצת לקידום מעמד האישה. בכך הצליחה לרתום לעשייה גם את אלו שבשגרה התנגדו לקחת חלק באירועים שיש בהם נשים וגברים, במיוחד אלה המופקים בידי אישה הפועלת לקידום שוויון מגדרי.

ההידברות עם האוכלוסייה היא כלי מרכזי בעבודתה של היועצת, ולצידה, הבנת צרכי האוכלוסייה תורמת למיקוד העבודה והפרויקטים של היועצת, ומציעה מגוון כיווני מחשבה באשר להעברת מסרים של שוויון מגדרי בדרכים לא שגרתיות. כך למשל, רנין מסבירה שכדי להעביר לנשים ביישוב מסרים הקשורים לאלימות מגדרית ושוויון מגדרי, היא הייתה מזמינה את הנשים לקורס או סדנה של יצירה כשאחד מהמפגשים או חלקו היה מוקדש לעניין אלימות מגדרית, העצמה כלכלית, פתרון סכסוכים וכיו"ב.

מודלים שונים של הצלחה ששיתפו בהם היועצות מעצימים בעיננו את חשיבות למידת העמיתות שדיברה עליה **רבאב**, ומלמדים כי הובלת תהליכים של שינוי מדיניות ברמה המקומית והארצית, ובניית תוכנית פעולה המותאמת חברתית ואזורית - מצריכה בראש ובראשונה עבודה משותפת עם היועצות, וליווין בתהליך חיזוק קהילת היועצות הערביות למען הטמעת חשיבה מגדרית בחברה בכלל ובחברה הערבית בפרט.

