

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית



הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

רקע

30% מתושבי ישראל הצעירים הם מהחברה הערבית, שהם כ-280,000 צעירים¹ בני 18 - 24. ארגון ה-OECD הגדיר חוסר מעש בקרב צעירים מצב שבו הצעירים אינם לומדים, עובדים או נמצאים בהכשרה מקצועית (חוסר מעש). בחברה היהודית יש מסלול טבעי ואף מחייב שבו צפוי בוגר מערכת החינוך להשתלב עם סיום לימודיו - בין במסגרת צבאית (או שירות לאומי-אזרחי) ובין במסגרת לימודי ישיבה תורנית. מסלול טבעי זה מביא לכך ששיעור חוסר המעש בקרב צעירים יהודים בני 18 - 24 בשנת 2021 היה כ-14% בקרב גברים וכ-17% בקרב נשים. לעומת זאת, בחברה הערבית אין מסלול טבעי מוסדר או מחייב לבוגר מערכת החינוך. כך, שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בחברה הערבית בני 18 - 24 גבוה מהשיעור כאמור בחברה היהודית - כ-25% בקרב הגברים וכ-34% בקרב הנשים. הפער בשיעור חוסר המעש בין גברים ערבים צעירים ובין גברים יהודים צעירים גדל בשנים האחרונות מ-6% בתחילת שנת 2015 ל-11% בסוף שנת 2021.

חוסר המעש משפיע גם על שיעורי הפשיעה באוכלוסיית הצעירים, בעיקר בקרב הגברים. נוסף על כך, חוסר המעש פוגע בתחושת המסוגלות ובמיומנויות הבין-אישיות, גורם לדלדול הקשרים החברתיים ולדיכאון, מטיל נטל כלכלי על המשפחה, וכן גורם לעומס על שירותי הרוחה והשירותים הקהילתיים, לירידה בתחושת השייכות החברתית ולהגדלת העוני והפערים בחברה. חוסר מעש בגיל צעיר מקושר לחוסר מעש בגילים בוגרים יותר. לפיכך, שילוב איכותי של אוכלוסיית הצעירים בחברה הערבית בשוק העבודה, יש בכוחו כדי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים ולשפר את הפריזון של המשק הישראלי בכללותו.

1 בכל אזור של "צעירים" בתקציר הכוונה לגברים ולנשים כאחד. כאשר יש התייחסות למגדר מסוים, ייכתב מונח מתאים.



נתוני מפתח

436.5
מיליון ש"ח מתוך

כ-34.2
מיליארד ש"ח (1.3%)

כ-29%

שיעור חוסר המעש בקרב צעירים ערבים בנובמבר 2021. מדובר בכ- 57,000 צעירים (פי כשניים מהשיעור הממוצע ב-OECD)

התקציב הייעודי לטיפול בסוגיית הצעירים הערבים חסרי המעש מתוך סך תקציב תוכניות החומש לשנים 2018 - 2026 לחברה הערבית (ערבים, בדואים, דרוזים, ומזרח ירושלים); והתוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית

כ-5
מיליארד ש"ח לחומש

אומדן משרד מבקר המדינה לגבי הנזק הפוטנציאלי החמש שנתי הישיר למשק הישראלי עקב תופעת חוסר המעש בחברה הערבית

50%

שיעור העלייה בפשיעה בקרב צעירים ערבים (גברים) לשנים 2015 - 2019, שמשמעותה גידול של כ-6,000 תיקים פליליים בתקופה זו

6,600

צעירים ערבים ילידי השנים 1991 - 2002 שציון הפסיכומטרי שלהם הוא 500 לפחות המנועים מלהתקבל לכלל האוניברסיטאות בשל אי-מעבר של רף מבחן ידע בעברית

49 נקודות

ההפרש בין ציון מבחן המיצ"ב באנגלית של תלמידי כיתה ח' יהודים לבין הציון של תלמידים ערבים

1

בוגר בדואי מתוך 996 בוגרי הלימודים בהנדסה באוניברסיטת בן-גוריון בשנת 2019

3%

שיעור המשתתפים הפוטנציאליים בתוכניות שנת מעבר בקרב כלל אוכלוסיית חסרי המעש בחברה הערבית



פעולות הביקורת

בתקופה שבין יולי 2021 לאוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית; את החלטות הממשלה שעסקו בצעירים אלה ואת התקציבים שהוקצו לכך; את הפעולות של מערכת החינוך למניעת חוסר מעש; את תוכניות שנת המעבר; את פעולות שירות התעסוקה הישראלי (שירות התעסוקה) ופעולות מרכזי ריאן שהוקמו בידי זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה² (זרוע העבודה) לשילובם של צעירים ערבים בשוק התעסוקה; ואת החסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת נעשתה במשרד החינוך, במשרד לשוויון חברתי, בזרוע העבודה, בשירות התעסוקה ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה). בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) באוניברסיטת חיפה, במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר.

הביקורת בוצעה בין היתר באמצעות איסוף, ניטור, ניתוח והצלבה של נתונים ממאגרי המידע של המוסד לביטוח לאומי, המשטרה, המרכז הארצי לבחינות ולהערכה (מאל"ו), הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) והגופים המבוקרים בביקורת זו. את הנתונים ניתח צוות הביקורת בכלים כמותיים, ובהם שיטות סטטיסטיות ומתודולוגיות מתקדמות של למידת מכונה לניתוח נתונים כמו גרסיות לינאריות, עצי החלטה וניתוח אשכולות. כמו כן, משרד מבקר המדינה ביצע הליך שיתוף ציבור עם קבוצות מיקוד של צעירים ערבים, כדי ללמוד ממקור ראשון על נקודת המבט של הצעירים הערבים לגבי הטיפול הממשלתי הניתן להם למניעת חוסר מעש ושילובם בשוק התעסוקה, ולהבין מהמשתתפים בקבוצות אלו מהם החסמים והקשיים כפי שהם חווים אותם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תופעת חוסר המעש בקרב צעירים מהחברה הערבית והשפעותיה

- שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בני 18 - 24 בחברה הערבית הוא גבוה מהשיעור כאמור בחברה היהודית: כ-25% בקרב הגברים וכ-34% בקרב הנשים. בנובמבר 2021 היה מספר חסרי המעש בני 18 - 24 בחברה הערבית כ-22,000 גברים וכ-35,000 נשים. בין שנת 2015 לשנת 2020 ירד שיעור חוסר המעש בקרב גברים יהודים מ-16% ל-14%, בקרב נשים יהודיות מ-22% ל-18% ובקרב נשים ערביות מ-41% ל-32%. בקרב הגברים הערבים שיעור חוסר המעש נותר יציב בתקופה זו.
- מגפת הקורונה שהתפשטה בישראל בתחילת שנת 2020 העלתה את שיעור חוסר המעש בכלל האוכלוסייה במידה ניכרת. בנובמבר 2021, חזר שיעור חוסר המעש

2 לאחר סיום מועד הביקורת, החליטה הממשלה ביום 29.1.23 (החלטה 93) להקים את משרד העבודה ולהעביר לו את שטח הפעולה של זרוע העבודה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה, למעט תחום הפעולה של הכשרת מבוגרים ומעסיקים באגף להכשרה מקצועית ולמעט נציבות שוויון הזדמנויות.



בקרב גברים ונשים בחברה היהודית לשיעורו ערב המגפה, אך לא כך בחברה הערבית. מניתוח של משרד מבקר המדינה עלה מתאם חיובי בין חוסר מעש לבין רמת פשיעה, וכן עלה כי שיעור חוסר המעש בקרב גברים ערבים צעירים היה בעלייה עוד לפני מגפת הקורונה (2018 - 2020), והמשיך לעלות (2020 - 2022).

- רמת הפשיעה בקרב אוכלוסיית הצעירים הערבים עלתה במקביל בעקביות, מכ-0.1 תיקים פליליים לנפש בשנת 2015 לכ-0.15 תיקים בשנת 2021 (עלייה של כ-50%). המשמעות היא גידול של כ-6,000 תיקים פליליים בתקופה זו.
- אומדן הנזק הפוטנציאלי מתופעת הצעירים הערבים חסרי המעש על פי חישוב משרד מבקר המדינה הוא כמיליארד ש"ח בשנה, כלומר כחמישה מיליארד ש"ח לתקופת תכנית החומש. תוכניות החומש לחברה הערבית לשנים 2018 - 2026 והתוכנית לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית תוקצבו בסכום של כ-34.2 מיליארד ש"ח והן יועדו לקידום חברה זו ובכלל זה לטיפול עקיף בצעירים חסרי מעש בתחום החינוך, התעסוקה ומניעת פשיעה, ואולם מתוך תקציב זה רק 436.5 מיליון ש"ח הוקצה כתקציב ייעודי לטיפול בסוגיית צעירים חסרי המעש בחברה הערבית (כ-1%).

איסוף נתונים וניתוחם כבסיס לקבלת החלטות ממשלה ולהקצאת משאבים יעילה -

תוכנית החומש הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית ותוכנית החומש לחברה הבדואית הן שתי תוכניות שהחליטה עליהן הממשלה בשנים 2021 - 2022, ושעל בסיסן הוקצה תקציב עתיר משאבים של 27 מיליארד ש"ח. נמצא שההחלטות התקבלו בלי שהמשרד לשוויון חברתי ומשרד הרווחה, שגיבשו את התוכניות, ביצעו ניתוח נתונים בעל תוקף מדעי מספק. התוצאה היא שהתוכניות המיועדות לטיפול בצעירים חסרי מעש גובשו שלא על בסיס ניתוח נתונים מהימן ומעודכן ובלי להתאים את המענה למאפיינים הייחודיים של כל מגזר. עלה גם כי הצוות הבין-משרדי שהוקם במסגרת החלטת הממשלה 550 מאוקטובר 2021 כדי לצמצם פערים בחברה הערבית התמקד בצעירים במגזר הערבי, ללא התייחסות פרטנית לצעירים הבדואים. זאת, אף שמצבם התעסוקתי והכלכלי של הצעירים הבדואים קשה יותר לעומת שאר המגזרים בחברה הערבית; בתחילת שנת 2020 שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בדואים היה כ-33% (כ-6,000 צעירים), לעומת כ-20% בקרב צעירים ערבים (כ-15,000 צעירים), ובקרב צעירות בדואיות הוא עמד על כ-55% (כ-9,000 צעירות), לעומת כ-27% בקרב צעירות ערביות (כ-19,000 צעירות). אשר לתוכנית החומש לחברה הבדואית ממרץ 2022 - היא מתייחסת לחברה הבדואית, אך לא דווקא לצעירים שבה העלולים להפוך לחסרי מעש.

הגורמים לחוסר מעש באוכלוסיות השונות - ניתוח תוצאות הרגרסיה שבוצעה על ידי

משרד מבקר המדינה מלמד כי הקשר בין כל אחד מהמאפיינים האלה - מסלול בגרות, השכלה על-תיכונית, שירות לאומי, צבאי או אזרחי והכשרה מקצועית - לבין הפחתת ההסתברות לחוסר מעש הוא משמעותי יותר בקרב הבדואים מאשר בקרב הערבים והיהודים. המשמעות היא ששיפור במאפיינים אלו עשוי להביא לתועלת (אפקטיביות) רבה יותר אצל הבדואים לעומת המגזרים האחרים, ומכאן שהשקעה במשתנים אלו עשויה להניב תפוקה חברתית רבה יותר בכל הנוגע לתופעת חסרי המעש. לדוגמה, השכלה על-תיכונית מפחיתה את חוסר המעש בכ-9% במגזר היהודי, בכ-18% במגזר הערבי וב-34% במגזר הבדואי. עולה מכך שיש חוסר הלימה בין אוכלוסיית היעד של התוכניות שגובשו ושל התקציבים שהוקצו - צעירים ערבים - לבין הצורך במיקוד באוכלוסייה המרכזית הנזקקת לתקציבים אלה - צעירים בדואים.



חיזוי חוסר מעש בגיל צעיר - בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2021 על תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית בשנים 2022 - 2026 הוטל על משרד החינוך לפתח כלי לאיתור וניטור של תלמידים שמצויים בסיכון גבוה לנשירה, על בסיס משתנים מנבאים. עלה כי למשרד החינוך אין כלי לאיתור וניטור של תלמידים כאלה. כלי כזה עשוי לסייע גם באיתור מוקדם של ילדים בסיכון לחוסר מעש. צוות הביקורת במשרד מבקר המדינה פיתח כלי לחיזוי חוסר מעש עתידי, והעלה כי ניתן לנבא בהסתברות של 71% אם ילד בכיתה ח' יהיה חסר מעש בגיל 19 - 20. לדוגמה, ההסתברות הגבוהה ביותר לחוסר מעש היא של תלמיד בדואי שעשירון הטיפוח הבית ספרי שלו גדול מ-8.8, וההכנסה השנתית של אביו קטנה מ-13,088 ש"ח; והתחזית עם ההסתברות הנמוכה ביותר לחוסר מעש היא של דרז'י שעשירון הטיפוח הבית ספרי שלו קטן מ-7.7.

סימנים (אינדיקציות) לחוסר מעש בשלבי רכישת ההשכלה - עלה לגבי צעירות ערביות כי לנוכחות בכיתה י"ב וללימודים במסלול לבגרות יש קשר מובהק עם צמצום ההסתברות שצעירה ערבייה שלא בחרה במסלול השכלה גבוהה תהיה חסרת מעש; לעומת זאת, אין קשר מובהק בין בגרות מורחבת במתמטיקה לחוסר מעש. מנגד, לגבי גברים שלא בחרו במסלול לימודים על-תיכוניים, לנוכחות בכיתה י"ב וללימודים במסלול לבגרות יש קשר מובהק עם גידול בהסתברות להימצא בחוסר מעש. יתרה מכך, בגרות מורחבת במתמטיקה, באנגלית ובעברית ובחינה פסיכומטרית קשורים באופן מובהק עם העלייה בהסתברות לחוסר מעש. נמצא כי מאמצי משרד החינוך להעלות את שיעור הזכאים לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד הנלמדות, לא זו בלבד שאינם תורמים, אלא אף עלולים להגדיל את הסיכוי של צעירים ערבים שאינם פונים ללימודים על-תיכוניים להיות חסרי מעש.

מסלול לימודי טכנאי במהלך התיכון - נמצא כי מסלול לימודי טכנאי שמפעיל משרד החינוך במהלך התיכון מפחית את ההסתברות לחוסר מעש בקרב גברים צעירים ערבים שאינם חושבים השכלה על-תיכונית. מתוך קבוצת הצעירים הערבים שנבדקו, המונה כ-130,000 צעירים וצעירות, מספר התלמידים בעלי הסמכת טכנאי היה 3,268 בלבד, כ-2.5% מקבוצת הצעירים שנבדקו.

הכוון תעסוקתי לתלמידי תיכון בחברה הערבית בישראל - בביקורת עלה שבחברה הערבית לא קיים מנגנון תמרוץ למורים שמטרתו לעודד בוגרים להשתלב בשוק העבודה - אם באמצעות השתתפות מוקדמת בהכשרות מקצועיות ואם בהשתלבות ישירה מייד לאחר סיום הלימודים. מנגנון תמרוץ המורים הקיים אינו נותן מענה לצורכי החברה הערבית, מכיוון שהוא משקף את ערך השירות למדינה בגיוס לצה"ל ובהתנדבות לשירות הלאומי-אזרחי, ערך שהוא בעל חשיבות רבה בעיקר בחברה היהודית. עוד נמצא כי התוכניות של משרד החינוך אינן נותנות מענה מתאים לצורך בהכוון תעסוקתי, וכי למשרד אין תוכנית סדורה להכוון תעסוקתי איכותי. עוד עלה שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר בחינוך הערבי ליישם את תוכנית חינוך לקריירה, ויישום התוכנית תלוי בשיקול דעתה של הנהלת בית הספר ובשיתוף הפעולה שלה. נוסף על כך, הכרת שוק התעסוקה וההכוון התעסוקתי אינם חלק מהגדרת התפקיד של היועצות החינוכיות. בתהליך שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם יועצות חינוכיות בתיכונים ערביים בצפון ובתיכונים בדואיים בדרום עלה כי שגרת יומן של היועצות מאופיינת בטיפול במצבי חירום, נוסף על עומס העבודה השוטפת והדחופה, ועקב כך הן אינן מתפנות כלל לעסוק בהכוונה תעסוקתית לתלמידים. כמו כן נמצא כי התוכניות להכוונת קריירה שמפעילה המל"ג, ובראשן תוכנית רואד אשר פועלת בתיכונים בהם לומדים לפחות 62% מתלמידי התיכון הערבים, מכוונות את תלמידי התיכון הערבים המצטיינים ללימודים אקדמיים. ואולם



משרד החינוך לא גיבש מענה מתאים לכל שאר התלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים, אלא מעוניינים בלימודי הכשרה מקצועית אחרת - לימודי י"ג-י"ד, הכשרות ממשלתיות (למשל הכשרת מהנדסים וטכנאים על ידי המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית) או הכשרות פרטיות. בהיעדר תוכנית סדורה גובר הסיכון שצעיר ערבי לא ימצא את דרכו לאחר לימודי התיכון ויזוותר חסר מעש.

מדידת השפה העברית במערכת החינוך הערבי - ממצאי הביקורת מצביעים על הפערים האלה: תוכנית הלימודים "עברית על הרצף" שמטרתה קידום שליטת התלמידים הערבים בשפה העברית אינה אפקטיבית - בשנת 2018 חלה ירידה בהישגים לעומת שנת 2016 לפני הפעלת התוכנית. עוד נמצא כי מחצית מהמורים לעברית בחינוך הערבי (כ-50%) אינם בעלי תואר ראשון בתחום הידע, ורוב מוחלט מהמועמדים להוראת עברית (כ-96%) לא עברו מבחן בקיאות בשפה העברית; וכי משרד החינוך אינו מרכז ומנתח את נתוני רמת העברית של התלמידים דוברי הערבית באופן שיטתי לכל רצף הגילים, ולפיכך אין לו תמונת מצב שתאפשר לו להבין ולנתח את הפערים בידיעת שפה זו.

מתן מענה לתלמידי החינוך הבדואי בדרום - נמצא כי שיעורי חוסר המעש בקרב בוגרי החינוך הבדואי גדולים יותר מבכל תת-מגזר ערבי אחר לגבי צעירים גברים (32.6% ערב משבר הקורונה) ונשים צעירות (54.7% ערב משבר הקורונה). עוד תופעה חמורה בחברה הבדואית היא הנשירה של תלמידים ממסגרות הלימוד. בשנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2020) שיעור הנשירה בקרב הבדואים היה 1.4%, לעומת 0.6% בכלל האוכלוסייה הערבית. כמו כן, נמצא כי הישגיהם הלימודיים של תלמידי החברה הבדואית נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה הערבית, והדבר מתבטא למשל בזכאות לבגרות (כ-59% לעומת כ-67% בהתאמה). עוד עלה כי תפקיד הממונה על החינוך הבדואי אינו מאויש מאוגוסט 2020, לאחר שהאחרון שנשא בו פרש לגמלאות. מאז אין גורם מקצועי במטה שזהו עיסוקו הבלעדי. יצוין כי מחוז דרום במשרד החינוך קיבל עליו בפועל את האחריות לכלל המשימות הקשורות לחינוך הבדואי בדרום, וכי במאי 2022 מונתה מנהלת חדשה לאגף לחינוך ערבי במשרד החינוך שתחת המינהל הפדגוגי, והיא מתכללת את כל תוכניות החומש לחברה הערבית בחינוך, למעט לגבי המגזר הדרוזי.

תוכניות ממשלתיות לשנת מעבר - אחד המענים שגובשו לצעירים בחברה הערבית שאין להם מסגרת מסודרת בתום לימודיהם במערכת החינוך הוא תוכנית "שנת מעבר" (Gap Year). במסגרת תוכנית זו, לפני לימודיהם האקדמיים או לפני כניסתם לשוק העבודה מתנסים הצעירים והצעירות הערבים בפעילות התנדבותית, אקדמית ותעסוקתית ולומדים לימודים ערכיים. תוכנית שנת מעבר של הרשות לצעירים במשרד לשוויון חברתי ותוכנית שנת מעבר של זרוע העבודה מיועדות למספר משתתפים שאינו גדול מ-3% מכלל חסרי המעש בני 18 - 24 בחברה הערבית, והעלות הממוצעת מתקציב המדינה היא כ-25,000 ש"ח לכל משתתף. תוכניות אלו אינן נותנות מענה לכלל אוכלוסיית חסרי המעש, ועלותן הגבוהה היא חסם בפני הרחבתן.

מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית - בשנת 2012, בעקבות החלטות ממשלה הנוגעות לחברה הערבית, הקימה זרוע העבודה את מרכזי ריאן - מרכזי הכוון תעסוקתי לחברה הערבית אשר מעניקים הכוונה, הכשרה, השמה וליווי תעסוקתי חנים לצעירים ומבוגרים אקדמאים וגם לחסרי הכשרה או ניסיון מקצועי. על פי ניתוח הנתונים של משרד מבקר המדינה, לא נמצא שיש השפעה מובהקת להשתתפות של צעירים ערבים (נשים וגברים) במרכזי ריאן



על מצב חוסר המעש שלהם. לעומת זאת, נמצא שמשנת 2019, הגיל, הכנסת ההורים, המגדר, השיוך המגזרי, ומאפייני התעסוקתית של הצעיר בשנת 2019, הגיל, הכנסת ההורים, המגדר, השיוך המגזרי, ומאפייני יישוב המגורים (אשכול חברתי-כלכלי) - משפיעים באופן מובהק על ההסתברות לחוסר מעש.

חסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה - בשנת 2018 למדו כ-15,000 סטודנטים ערבים ישראלים מחוץ לישראל, מהם כ-8,000 ברשות הפלסטינית. באוניברסיטה האמריקאית בג'נין לומדים 6,215 סטודנטים ערבים ישראלים, יותר ממספרם בכל אוניברסיטה בישראל. לשם השוואה, באוניברסיטת חיפה, שבה מספר הסטודנטים הערבים הגדול ביותר בישראל, לומדים כ-5,000 סטודנטים ערבים. נמצא שצעירים בחברה הערבית, ובפרט גברים, אשר התכווננו ללימודים אקדמיים אך לא מימשו זאת בישראל, מצויים בחוסר מעש בשיעור גדול יותר מצעירים שלא התכווננו ללימודים כאלו. עוד נמצא כי מבחן יע"ל (מבחני ידיעת השפה העברית לעולים), שהוא תנאי סף לקבלה לאוניברסיטאות, מהווה חסם קבלה לאוניברסיטאות. כך, כ-6,600 צעירים ערבים קיבלו ציון גבוה מ-500 במבחן הפסיכומטרי ופחות מציון 90 במבחן יע"ל, ולכן חסומה בפניהם הגישה לכלל האוניברסיטאות בישראל.



הפיילוט של אוניברסיטת חיפה לקבלה של סטודנטים שאינם דוברי עברית - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפיילוט של אוניברסיטת חיפה, הכולל קורס ללימוד עברית תוך כדי הלימודים כתחליף למבחן יע"ל. הדבר מצמצם את החסם של השפה העברית ומעלה את שיעור הסטודנטים הערבים המתקבלים לאוניברסיטה ומתמידים בה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי גופי הממשלה הרלוונטיים - משרד החינוך, זרוע העבודה, המשרד לשוויון חברתי, המל"ג, משרד הרווחה, משרד האוצר, שירות התעסוקה ומשרד ראש הממשלה - ימשיכו לעסוק בתופעת חוסר המעש בקרב הצעירים הערבים, ינתחו את צורכי אוכלוסייה זו, יגבשו תוכנית מפורטת המביאה בחשבון את כלל המאפיינים של התופעה, יקבעו יעדים מדידים לצמצומה ויעקבו אחר מימוש התוכניות והעמידה ביעדים שייקבעו. כמו כן, מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים יקבלו את החלטותיהם על בסיס ניתוח נתונים פרטני לגבי כל יישוב וכל מגזר ועל ידי שימוש בבסיס נתונים מהימן. זאת כדי לקבל תמונת מצב מלאה ועדכנית של פריסת תופעת חוסר המעש, שתאפשר הקצאת משאבים יעילה ונכונה בין היישובים והמגזרים.

מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף המשרד לשוויון חברתי וזרוע העבודה, יבחן במסגרת התוכניות הייעודיות לחברה הערבית ולחברה הבדואית אפשרות לגבש תוכנית שתכלול הקצאת תקציב דיפרנציאלית ומתן עדיפות להשקעה בטיפול בצעירים הבדואים ותתאים למאפיינים ולצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו.



מומלץ כי משרד החינוך יגבש מודל לניטור ואבחון של ילדים שיש לגביהם סיכון שיהפכו לחסרי מעש בבגרותם, ובכלל זה יבחן את מודל הניבוי שהופעל בבריטניה.



מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות לכך שמאמציו להעלות את שיעורי הזכאות לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד בקרב תלמידים בנים ערבים שלא פנו ללימודי השכלה על-תיכונית דווקא מגבירים את הסיכוי שלהם להיות חסרי מעש. במיוחד מומלץ לתת את הדעת על הצורך בהמשך הפיתוח האישי וההכוונה של צעירים בעלי תעודת בגרות מורחבת, שהסיכוי שלהם להיקלע למצב של חוסר מעש גדול יותר. כפעולה מחויבת, נדרש בין היתר לפתח עבורם מסלול חלופי, כמו הכשרה מקצועית. מומלץ גם כי משרד החינוך ימשיך במאמציו להגדיל את שיעור הזכאות לבגרות ואת איכות הבגרות בקרב תלמידות ערביות, היות שנמצא קשר סטטיסטי בין הגדלת שיעור הזכאות לבגרות ואיכות הבגרות לבין צמצום חוסר מעש.



מומלץ כי משרד החינוך ישקול את האפשרות להגדיל את מספר הצעירים מהחברה הערבית במסלולים המעניקים תעודת טכנאי, נוסף על תעודת הבגרות, ואף יבחן אם תעודות מקצוע נוספות מפחיתות את ההסתברות לחוסר מעש.



מומלץ שמשרד החינוך והמל"ג יפעלו לגיבוש תוכנית סדורה ומשלימה להכוון תעסוקת והכוונה ללימודים אקדמיים. על התוכנית לכלול למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה ושל ההזדמנויות הצפויות בו, מענה פרטני ומותאם לכל תלמיד, מפגשים עם מעסיקים וביקורים במקומות עבודה נבחרים, וכן היכרות עם מגוון מסלולי הלימודים האקדמיים והעל-תיכוניים, המכללות הטכנולוגיות וההכשרות המקצועיות. זאת כדי לתת לצעירים הערבים כלים מתאימים שסייעו להם ליהנות משוויון הזדמנויות ולהשתלב בחברה ובכלכלה. כמו כן, מומלץ שמשרד החינוך ישקול להוסיף במרכיב הערכי-חברתי של מדדי התגמול לחטיבות העליונות בחברה הערבית מדד של שיעור הבוגרים אשר השתלבו במעגל העבודה, בהכשרות המקצועיות ובהשכלה הגבוהה, נוסף על מדד השירות למדינה. הוספת מרכיב זה למדדי התגמול לחטיבות העליונות יכולה לעודד ולתמרץ את צוותי בתי הספר בחינוך הערבי לעסוק בהכוון תעסוקתי ולהתאים את חומר הלימוד להכוונת הקריירה.



מומלץ כי משרד החינוך ישפר את איכות המורים המלמדים עברית במערכת החינוך הערבי; יקבע קריטריונים שבכוחם להבטיח את התאמתם של המועסקים בהוראת העברית בבתי הספר הערביים להוראה איכותית שתקדם את שליטת התלמידים בעברית; יקבע יעד מדיד לשיפור השליטה בשפה העברית; יבצע מעקב שיטתי ונרחב אחר ידיעת העברית בקרב תלמידים צעירים ערבים; ויבחן, בתיאום עם משרד האוצר, את האפשרות לתמרץ מורים ששפת אימם עברית ללמד עברית את התלמידים דוברי הערבית.



נוכח ההשקעה הממשלתית הרבה בהפעלה ובהרחבה של מרכזי ריאן בחברה הערבית; מומלץ כי זרוע העבודה תשלים את המענים הניתנים לצעירים אלו, תבחן את תרומת המענים לצמצום חוסר המעש בקרבם; וזאת נוכח ההשקעה הממשלתית בהיקף כספי של 310 מיליון ש"ח בעבור השנים 2019 - 2024 הנדרשת להפעלה והרחבה של מרכזי ריאן. מומלץ שבדיקת התרומה תיעשה בדרכים סטטיסטיות מקובלות, וזאת לאחר תקופת הפעלה ארוכה של המרכזים שתאפשר הרחבה של בסיס הנתונים.

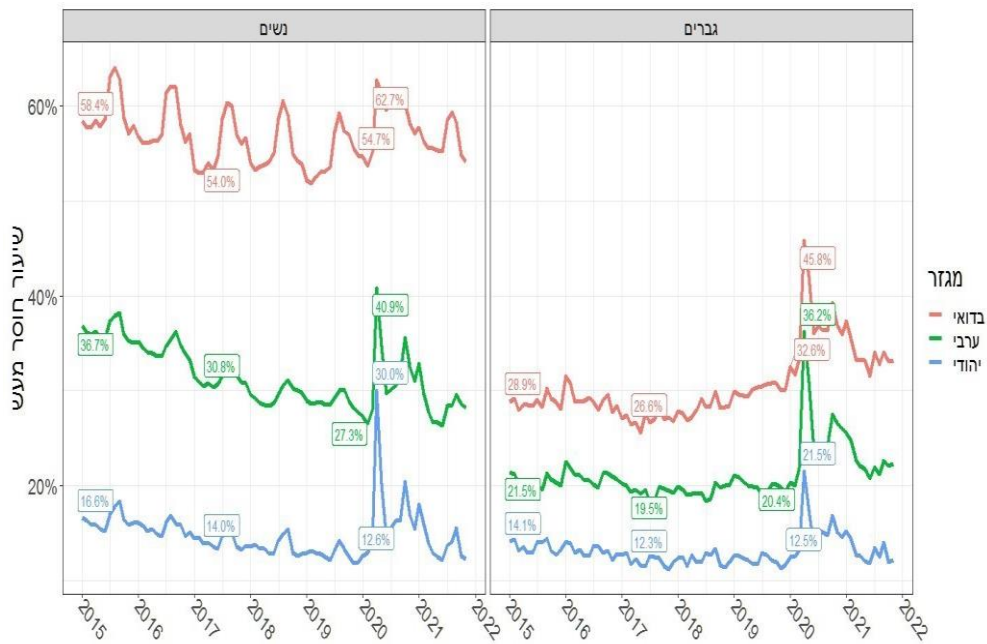




תוצאות הפיילוט שמפעילה אוניברסיטת חיפה מעלות את הצורך שהמל"ג תשקול לתמרץ את האוניברסיטאות לנקוט פעולות שיגדילו את מספר הסטודנטים הערבים, גם אם הסטודנטים אינם עומדים בתנאי הסף של מבחן יע"ל. עוד מומלץ כי אוניברסיטאות אחרות וכן מכללות ישקלו ליישם את הפיילוט שמפעילה אוניברסיטת חיפה, או דומה לו, לגבי קבלה של סטודנטים ששפת אימם אינה עברית. לצד זאת מומלץ כי המל"ג תשקול לעודד את כל המוסדות האקדמיים להפעיל מכינה ייעודית ללימוד עברית לסטודנטים שאינם דוברי השפה ולתגמל אותן בהתאם להישגי הסטודנטים, לרבות ההישגים במבחן יע"ל.



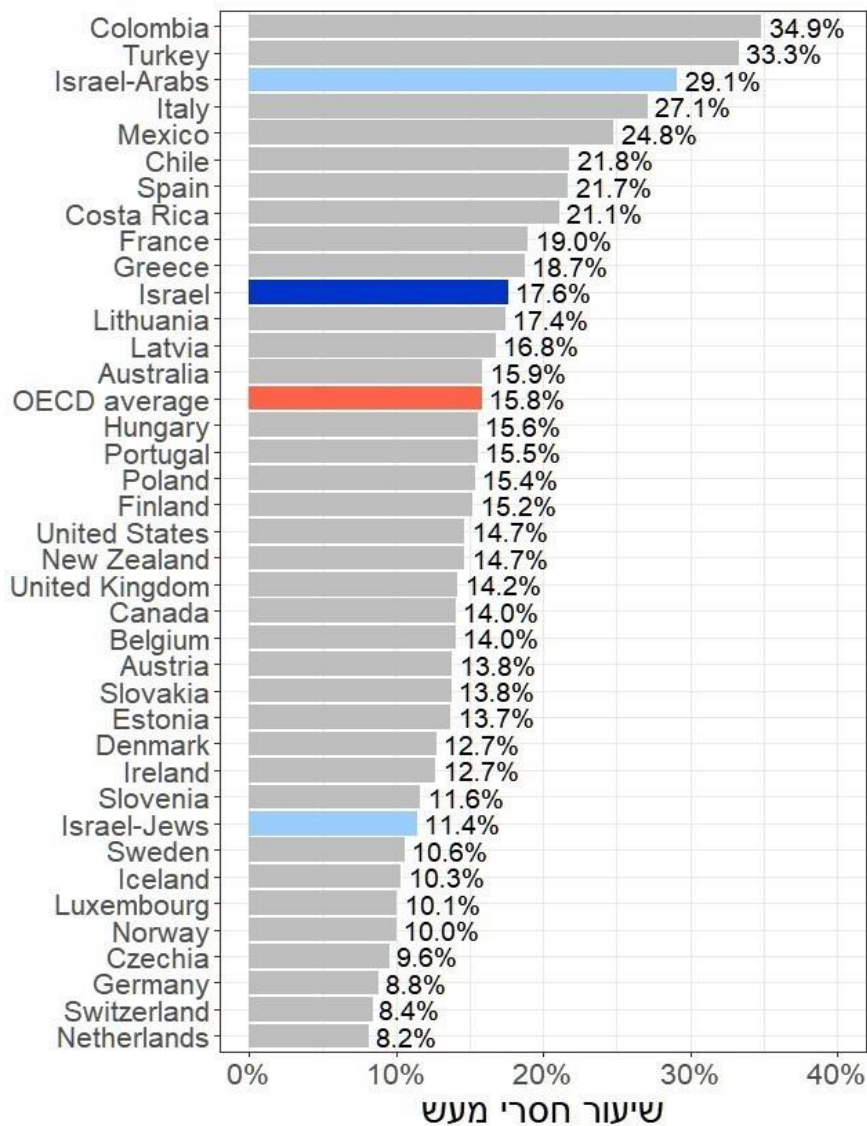
שיעור חוסר המעש של בני 18 - 24, לפי מגדר ולפי מגזר



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בהשוואה בין-לאומית
לשנת 2020**



על פי נתוני ה-OECD והמוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ציטוטים מהליך שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם צעירים ערבים

”

אין קשר בין תלמיד שמסיים 5 יחידות לימוד בעברית לבין לתקשר בשפה”

”

אנחנו יודעים טוב למצוא שורשים בפועל, אבל לדבר שני משפטים בעברית אנחנו לא יכולים”



סיכום

צעירים חסרי מעש הם צעירים שאינם לומדים ונותרו ללא תעסוקה ופרנסה. החלטות ממשלה מהשנים האחרונות הפנו משאבים כספיים רבים לקידום החברה הערבית ולצמצום הפערים החברתיים בינה ובין החברה היהודית. עם זאת, מניתוח נתונים שביצע משרד מבקר המדינה בשיטות ובכלים סטטיסטיים מתקדמים עולה כי מערכת החינוך, שאמורה לצייד את הצעירים בכלים שיסייעו להם להשתלב בשוק התעסוקה בבגרותם ולאפשר שוויון הזדמנויות לילדים שרובם מרקע חברתי-כלכלי נמוך, אינה מקנה להם כלים ומיומנויות הנחוצים בשוק התעסוקה ובאקדמיה. כמו כן, הגופים הממשלתיים הרלוונטיים - משרד החינוך, זרוע העבודה, המשרד לשוויון חברתי, המל"ג, משרד הרווחה, משרד האוצר, שירות התעסוקה ומשרד ראש הממשלה - האמונים על צמצום הפערים בקרב צעירים ערבים בני יותר מ-18 אינם פועלים בצורה מיטבית. בביקורת לא נמצא שיש להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן, שמפעילה זרוע העבודה, השפעה מובהקת על מצב חוסר המעש שלהם. תוכנית שנת מעבר שפותחה כתוכנית דגל של המשרד לשוויון חברתי ושל זרוע העבודה פונה לפלח אוכלוסייה מצומצם מאוד וכרוכה בעלויות גבוהות לכל משתתף, ולפיכך נמנעת האפשרות להרחיבה. נמצא כי סף השליטה בשפה העברית שקבעו האוניברסיטאות וחלק מהמכללות לשם קבלה ללימודים מונע מצעירים ערבים רבים להשתלב באקדמיה בישראל, בשל רמת העברית הירודה של הצעירים והצעירות הערבים המסיימים את הלימודים במערכת החינוך הערבי. רבים מצעירים אלו הופכים בעל כורחם לחסרי מעש, ואחרים מוצאים פתרונות באוניברסיטאות ברשות הפלסטינית או טסים ללמוד מעבר לים.

שילוב הצעירים הערבים חסרי המעש בחברה הישראלית ובשוק התעסוקה הוא אתגר מרכזי ומורכב העומד לפני ממשלת ישראל, ובפרט לגבי הצעירים הבדואים. עמידה באתגר זה בכוחה לצמצם פערים חברתיים-כלכליים, לשפר את הדימוי העצמי של הצעירים, לצמצם את היקפי הפשיעה בקרבם ולהביא לשיפור ברמת החיים ובפריון העבודה שלהם, ובכך לשפר את הפריון של המשק הישראלי בכללותו. מומלץ כי הממשלה תפעל לשלב צעירים אלה בין השאר בהתאם להמלצות דוח זה.



הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מבוא

30% מתושבי ישראל הצעירים³ הם מהחברה הערבית, שהם כ-280,000 צעירים בגילי 18 - 24. רוב היישובים הערביים מדורגים כלכלית וחברתית בארבעת האשכולות הנמוכים, ושיעור העוני בחברה הערבית⁴ עמד ב-2020 על כ-57%; צירוף עובדות אלו מדגיש את החשיבות המיוחדת שיש בקידום שילוב איכותי של אוכלוסייה זו בשוק העבודה. שילוב כזה בכוחו לצמצם פערים חברתיים-כלכליים ולשפר את רמת החיים והפריון בעבודה של המשתייכים לאוכלוסייה זו, וכך אף לשפר את הפריון של המשק הישראלי בכללותו.

ארגון ה-OECD הגדיר⁶ חוסר מעש בקרב צעירים כמצב שבו הצעירים אינם לומדים, עובדים או נמצאים בהכשרה מקצועית⁷ (להלן - חוסר מעש). כך הם מאבדים שנים חשובות שבהן היו יכולים לפתח את ההון האנושי שלהם, אם בלמידה ממוסדת ואם ברכישת ניסיון תוך כדי עבודה (On The Job Training). חוסר המעש בשנים אלו עשוי גם לפגוע בפריון העתידי שלהם ובהרגלי העבודה שעליהם לרכוש בשלב זה של חייהם, ואף להעמיק את הפערים החברתיים-כלכליים הקיימים ממילא.

מחקרים מראים שככל שתקופת חוסר המעש מתארכת, ההסתברות של יציאה ממעגל זה יורדת⁸. מכאן שבהיבט הכלכלי, חוסר המעש פוגע בתוצר הלאומי, בצמיחה הכלכלית ובהכנסות המדינה ממיסים, וכן גורם לעלייה בהוצאות המדינה על קצבאות⁹. לכן קיימת חשיבות רבה לטיפול בחוסר המעש בגילים הצעירים¹⁰.

- 3 בכל אזכור של "צעירים" בדוח הכוונה לגברים ולנשים כאחד. כאשר יש התייחסות למגדר מסוים, ייכתב מונח מתאים.
- 4 לאורך הדוח, המונח "החברה הערבית" מתייחס לכלל האזרחים הערבים תושבי המדינה; המונח "המגזר הבדואי" מתייחס לתושבים הבדואים בדרום; המונח "המגזר הדרוזי" מתייחס לדרוזים ולצ'רקסים; והמונח "המגזר הערבי" מתייחס לתושבי ישראל הערבים שאינם חלק מהמגזר הבדואי או מהמגזר הדרוזי.
- 5 המוסד לביטוח לאומי, **ממדי העוני והאי שוויון בהכנסות - לפי נתונים מנהליים** (2020).
- 6 OECD, Youth not in employment, education or training (NEET), <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/bulletins/youngpeoplentineducationemploymentortrainingneet/february2022>
- 7 R. Thompson, "Individualisation and social exclusion: the case of young people not in education, employment or training", *Oxford Review of Education* 37.6 (2011): 785-802.
- 8 John Bynner, and Samantha Parsons, "Social Exclusion and the Transition from School to Work: The Case of Young People not in Education, Employment, or Training (NEET)", *Journal of Vocational Behavior* 60 (2)(2002): 289-309.
- 9 החל בגיל 21 משולמים דמי אבטלה למובטלים הזכאים לכך, וכן תשלומי הבטחת הכנסה.
- 10 International Labour Organization, *Young People Not in Employment, Education or Training*, Technical brief 3



חוסר מעש אצל צעירים בהשוואה בין-לאומית: מדינות שונות מתייחסות לקבוצות גיל שונות בבואן לאמוד את תופעת חוסר המעש אצל צעירים. למשל, בבריטניה חוסר מעש בקרב צעירים נוגע לגילי 16 - 24; באוסטרליה ובקנדה - לגילי 15 - 19¹¹; באמריקה הלטינית - לגילי 15 - 24¹²; ובישראל החלטת ממשלה הנוגעת לנושא¹³ מתייחסת לצעירים ערבים בגילי 18 - 24, ובהם עוסק דוח ביקורת זה.

מתוך הבנה שהכלכלה העתידית צפויה להתבסס על שכבת הצעירים של היום, החליט האו"ם, כאחד היעדים לפיתוח בר-קיימה שאימצה גם ממשלת ישראל, כי עד שנת 2020 על כל מדינה לפעול לצמצום תופעת חוסר המעש בקרב צעירים¹⁴. בתרשים שלהלן מוצג שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בהשוואה בין-לאומית. הנתונים נכונים לשנת 2020, או לשנה המאוחרת ביותר שבה הנתון קיים.

11 [:https://ijpds.org/article/view/1676](https://ijpds.org/article/view/1676)

<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200924/dq200924c-eng.htm>

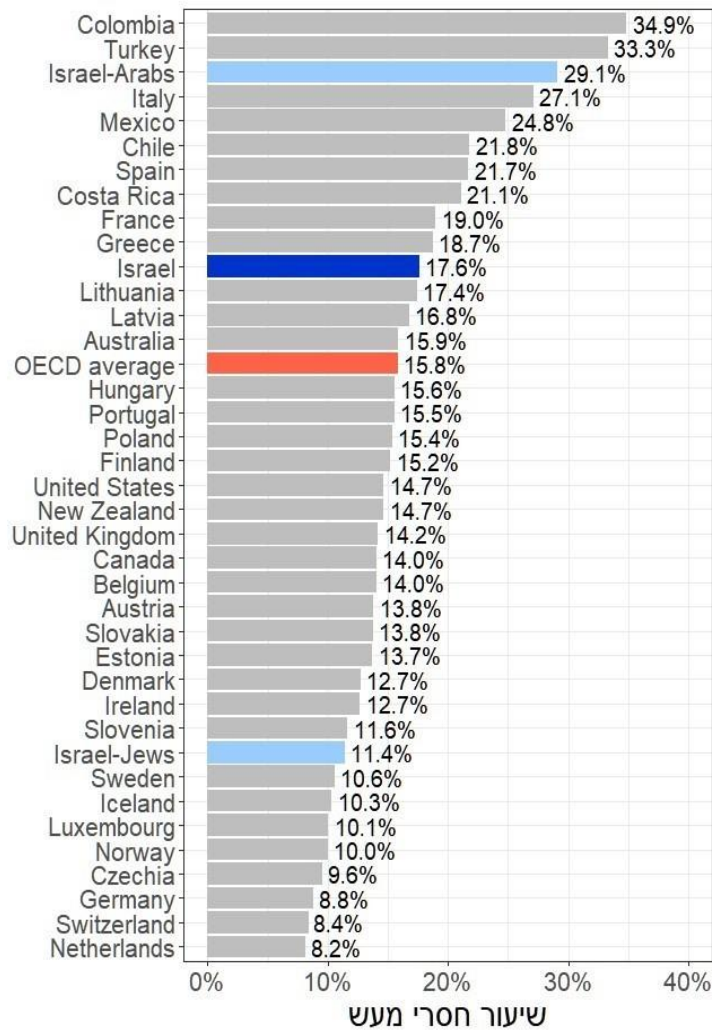
12 Alfredo Alvarado et al. "NEETs in Latin America and the Caribbean: Skills, aspirations, and information", *Journal of International Development* 32.8 (2020): 1273-1307

13 החלטה 550 של הממשלה ה-36 "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (224.10.2021).

14 יעד 8.6 מבין 17 יעדים להתפתחות עולמית בת-קיימה עד שנת 2030. ישראל אימצה את החלטת עצרת האו"ם הכללית בנושא אג'נדה 2030 לפיתוח בר-קיימה בהחלטה 4631 של הממשלה ה-34 "שילוב יעדי הפיתוח של האו"ם לשיפור המשילות ותהליכי תכנון אסטרטגי בממשלה" (14.7.2019)



תרשים 1: שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בהשוואה בין-לאומית¹⁵



על פי נתוני OECD ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

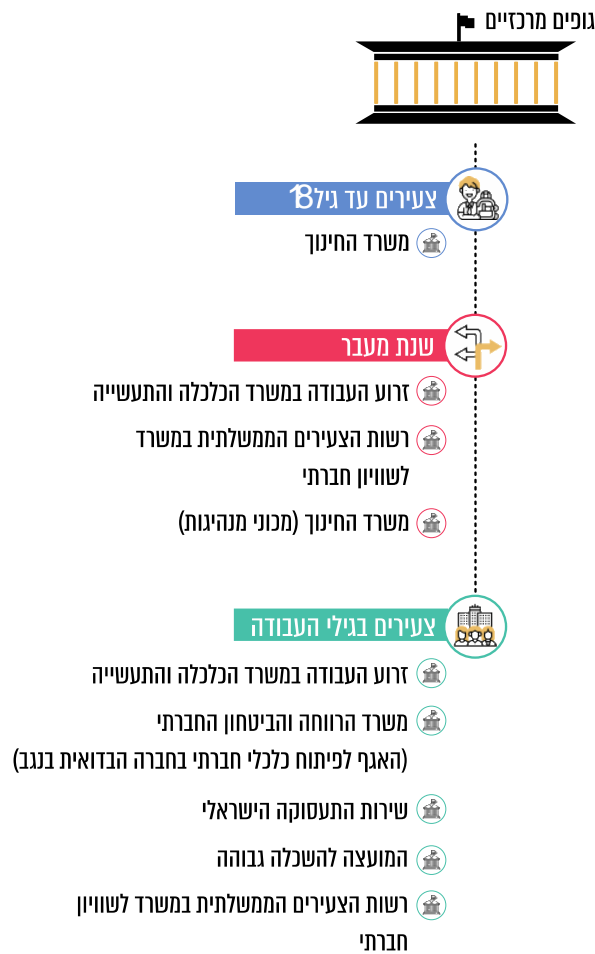
מתרשים 1 עולה כי בהתייחס לכלל האוכלוסייה, ישראל נמצאת בחציון העליון של שיעורי חוסר המעש במדינות ה-OECD, ושיעור חוסר המעש בה (כ-18%) גבוה מהשיעור הממוצע בהן (כ-16%). עוד עולה מהתרשים כי בקרב הצעירים הערבים בישראל שיעור חוסר המעש עומד על כ-29%, בעוד ששיעור חוסר המעש בקרב צעירים יהודים בישראל עומד על כ-11%.

15 נתונים מתייחסים לגילי 20 - 24, החלוקה של צעירים בגרף ליהודים וערבים היא ללא ערים מעורבות.



גופים ממשלתיים האמונים על צמצום חוסר מעש: התרשים שלהלן מציג את הגופים הממשלתיים האמונים על צמצום חוסר המעש בקרב צעירים ערבים ועידודם לתעסוקה ולימודים:

תרשים 2: הגופים המרכזיים האמונים על טיפול בחוסר מעש בקרב צעירים ערבים



פעולות הביקורת

בתקופה שבין יולי 2021 לאוגוסט 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית; את החלטות הממשלה שעסקו בצעירים אלה ואת



התקציבים שהוקצו לכך; את הפעולות של מערכת החינוך למניעת חוסר מעש; את תוכניות שנת המעבר; את פעולות שירות התעסוקה הישראלי (להלן - שירות התעסוקה) ופעולות מרכזי ריאן שהוקמו בידי זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה¹⁶ (להלן - זרוע העבודה)¹⁷ לשילובם של הצעירים בשוק התעסוקה; ואת החסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת נעשתה במשרד החינוך, במשרד לשוויון חברתי, בזרוע העבודה, בשירות התעסוקה ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה). בדיקות השלמה נעשו במועצה להשכלה גבוהה (להלן - המל"ג) באוניברסיטת חיפה, במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר.

בכלל דוח ביקורת של משרד מבקר המדינה, גם דוח זה בוצע באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות לנושא המבוקר. נוסף על כך השתמש צוות הביקורת בכלי ביקורת כמותיים ואיכותניים שהשלימו את נקודת המבט על הנושא המבוקר, כמפורט בנספח המדעי.

1. במסגרת תהליך הביקורת, צוות הביקורת אסף והצליב נתונים מינהליים ממגוון מקורות. את מסד הנתונים ביסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), הכוללים מידע חודשי על תעסוקה, לימודים, שהות בחו"ל ונכות ונתוני רקע משפחתיים ואישיים. הנתונים התקבלו עבור ילידי 1991 - 2002 בחודשים ינואר 2011 עד נובמבר 2021. נתונים אלו הוצלבו עם נתוני משרד החינוך והמרכז הארצי לבחינות והערכה (להלן - מאל"ו); ציוני מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית (להלן - מיצ"ב); ציוני בגרויות; ציוני המבחן הפסיכומטרי; מבחני ידיעת השפה העברית לעולים (להלן - מבחן יע"ל); וכן עם נתוני המשטרה על תיקים ורישום פלילי.
2. על סמך ההגדרות הבין-לאומיות של ה-OECD, הוגדרו חסרי המעש בכל חודש מקרב הצעירים כך: מי שעבדו כשכיר או עצמאי והכנסתם החודשית הייתה גדולה מ-250 ש"ח, סטודנטים ותלמידים באקדמיה או בכל מסגרת לימודים רשמית אחרת, חיילים, אסירים, בעלי נכות מוכרת של יותר מ-40% או מי ששהו בחו"ל יותר מ-27 יום באותו חודש הוגדרו ככאלו שאינם חסרי מעש. האחרים הוגדרו כחסרי מעש. מטבע הדברים, הנתונים אינם מתעדים צעירים העובדים ללא דיווח לרשויות ("בשחור"). כמו כן הם אינם מתעדים סטודנטים הלומדים ברשות הפלסטינית, כיוון שאין מידע על כניסות ויציאות בין ישראל לרשות. הנתונים כוללים 1,598,177 רשומות בכ-800 שדות (להלן - מסד הנתונים).
3. את מסד הנתונים ניתח צוות הביקורת בכלים כמותיים ובהם שיטות סטטיסטיות ומתודולוגיות מתקדמות של למידת מכונה לניתוח נתונים כמו רגרסיות לינאריות, עצי החלטה וניתוח אשכולות. באמצעות רגרסיות לינאריות נמצאו קשרים בין משתנים מסבירים למשתנים מוסברים, ונבחנו פעולות הממשלה נוכח קשרים אלו. עצי החלטה שימשו לחיזוי ההסתברות לחוסר מעש ולניתוח הגורמים המשפיעים ביותר על חיזוי זה. ניתוח אשכולות נועד לאפיין את חסרי המעש ולבחון אם ניתן מענה המותאם למאפיינים שנמצאו¹⁸.

16 לאחר סיום מועד הביקורת, החליטה הממשלה ביום 29.1.23 (החלטה 93) להקים את משרד העבודה ולהעביר לו את שטח הפעולה של זרוע העבודה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה, למעט תחום הפעולה של הכשרת מבוגרים ומעסיקים באגף להכשרה מקצועית ולמעט נציבות שוויון הזדמנויות.
17 זרוע העבודה הקימה את מרכזי ריאן ביישובים הערביים לצורך שילוב, קידום והעצמה של החברה הערבית בעולם התעסוקה וההכשרות.
18 לפירוט הכלים הסטטיסטיים ראו בנספח המדעי.



4. הכלי האיכותני שנעשה בו שימוש הוא קבוצות מיקוד של נערים ונערות מהחברה הערבית. המטרה הייתה לאמוד באופן בלתי אמצעי, ממקור ראשון, את נקודת המבט של הצעירים הערבים כלפי הטיפול הממשלתי הניתן להם למניעת חוסר מעש ולשילובם בשוק התעסוקה, ולהבין מהמשתתפים בקבוצות מהם החסמים והקשיים כפי שהם חווים אותם. במסגרת זו נערכו ארבעה ביקורים בבתי ספר בחברה הערבית ובחברה הבדואית בצפון הארץ ובדרומה¹⁹. בכל ביקור קיים צוות הביקורת שיתוף ציבור שבו השתתפו 10 עד 30 צעירים ערבים, שעמדו לקראת סיום לימודי התיכון או מיד לאחריהם.
5. קבוצת מיקוד נוספת כללה שיתוף ציבור של יועצות חינוכיות הפועלות בחברה הערבית, שאיתן נפגש הצוות במסגרת שני ביקורים בבתי ספר. מטרתה הייתה לבחון את פעולות ההכוון התעסוקתי שנוקט משרד החינוך. בכל ביקור כזה השתתפו 10 - 12 יועצות חינוכיות.

רקע: מאפייני חברת הצעירים הערבים חסרי המעש

הקשר בין ההרכב הדמוגרפי לבין חוסר מעש: ההרכב הדמוגרפי של ישראל משליך על נתוני חוסר המעש בקרב כלל הצעירים באוכלוסייה, וההבחנה הבולטת היא בין החברה היהודית לחברה הערבית.

בחברה היהודית קיים מסלול טבעי ואף מחייב שבו צפוי בוגר מערכת החינוך להשתלב עם סיום לימודיו - בין אם במסגרת צבאית²⁰ ובין אם במסגרת לימודי ישיבה תורנית או שירות לאומי-אזרחי. בדרך כלל רק לאחר מכן ישתלב הצעיר בשוק העבודה או בלימודים נוספים. מסלול טבעי זה מביא לכך ששיעור חוסר המעש בקרב צעירים יהודים בגילי 18 - 24 עמד ב-2021 על כ-14% בקרב גברים וכ-17% בקרב נשים.

לעומת זאת בחברה הערבית אין מסלול טבעי מוסדר או מחייב לבוגר מערכת החינוך. צעיר כזה עובר ממעמד "תלמיד", שהוא חלק ממסגרת מחייבת, למעמד "בוגר", שאינו קשור יותר לשום מסגרת, ושאמור להתחיל, מיד עם סיום לימודיו, את חייו הבוגרים - אם בהשתלבות בשוק העבודה ואם בלימודים נוספים.

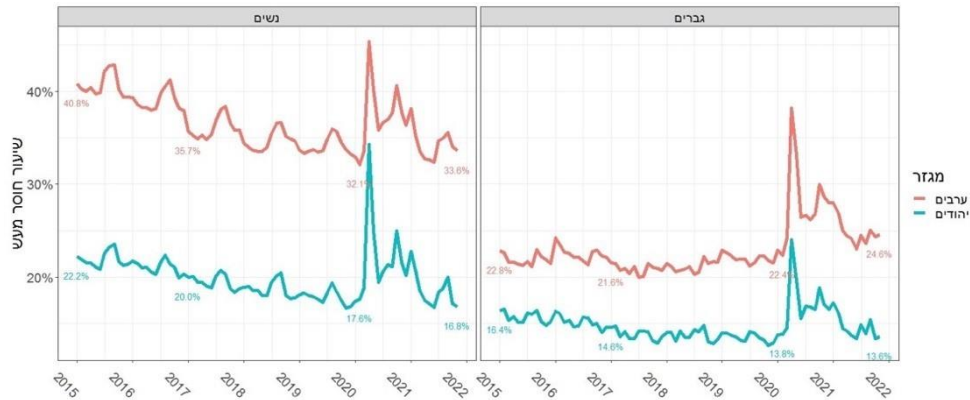
מניתוח הנתונים של בט"ל מתוך מסד הנתונים עולה, כי נכון לנובמבר 2021, שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בני 18 - 24 בחברה הערבית הוא גבוה מהשיעור כאמור בחברה היהודית: כ-25% בקרב הגברים וכ-34% בקרב הנשים. בנובמבר 2021 היה מספר חסרי המעש בני 18 - 24 בחברה הערבית כ-22,000 גברים וכ-35,000 נשים.

19 הביקורים נערכו בתאריכים 16.11.21, 24.2.22 ו-8.3.22. צוות הביקורת נפגש עם כ-40 צעירים, ביקר בשיעורים בעברית ובאנגלית ושוחח עם כ-20 מורים ויועצות.

20 חוק גיוס שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, מסדיר את נושא הגיוס והשירות הסדיר בצה"ל.



תרשים 3: שיעורי חוסר המעש בקרב צעירים, לפי מגדר ולפי מגזר, ינואר 2015 - נובמבר 2021



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 עולה כי בכל התקופה המוצגת, ינואר 2015 - נובמבר 2021, היה שיעור חוסר המעש בקרב ערבים גבוה באופן ניכר בהשוואה ליהודים, הן בקרב נשים (34% ערביות מול 17% יהודיות), הן בקרב גברים (25% ערבים מול 14% יהודים). עולה גם, כי בין שנת 2015 לשנת 2020 ירד שיעור חוסר המעש בקרב גברים יהודים מ-16% ל-14%, בקרב נשים יהודיות ירד מ-22% ל-18%, ובקרב נשים ערביות מ-41% ל-32%. בקרב הגברים הערבים שיעור חוסר המעש נותר יציב בתקופה זו. מגפת הקורונה²¹ שהתפשטה בישראל בתחילת שנת 2020 העלתה את שיעור חוסר המעש בכלל האוכלוסייה במידה ניכרת. בנובמבר 2021, חזר שיעור חוסר המעש בקרב גברים ונשים בחברה היהודית לשיעורו ערב המגפה, אך לא כך בחברה הערבית²².

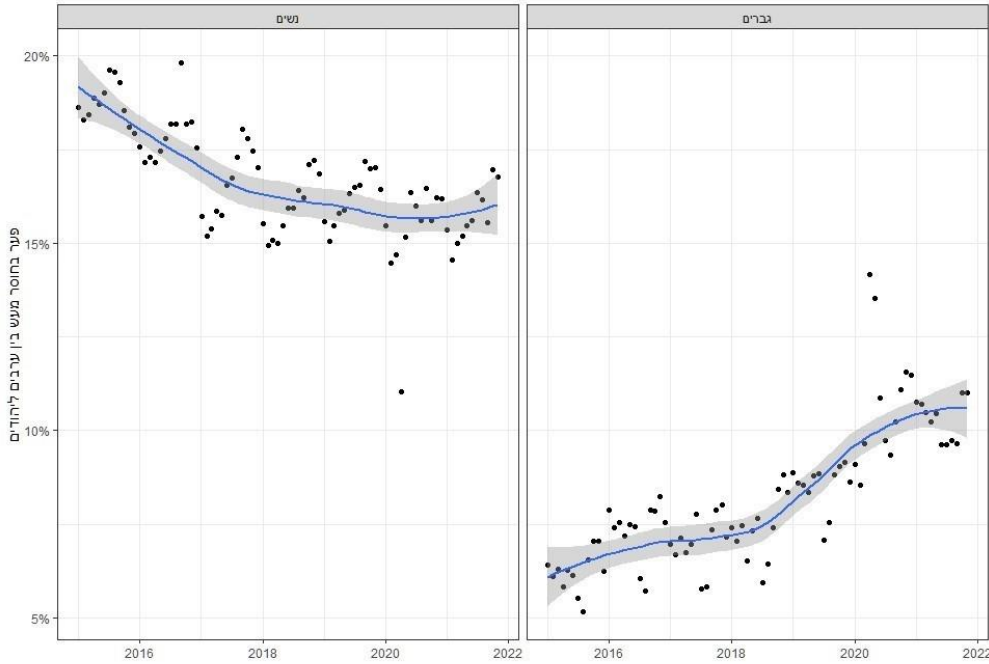
הפער בחוסר המעש בין יהודים לערבים: אומנם שיעור חוסר המעש בקרב נשים גבוה לעומת גברים, כאמור, ואולם בחינה של מגמות חוסר המעש על פני זמן מבליטה יותר את הפער בין הגברים הערבים לאלו היהודים לעומת המצב אצל הנשים. בתרשים שלהלן כל נקודה מייצגת את ההפרש בנקודות אחוז בין שיעור חוסר המעש של ערבים לזה של יהודים בחודש מסוים. פער זה נמדד בנפרד לגברים ולנשים. הקו הכחול מסמן את המגמה על פני זמן.

21 במרץ 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על התפשטות נגיף הקורונה בעולם כעל פנדמיה.

22 הנתונים אינם כוללים ערים מעורבות.



תרשים 4: מגמת הפערים בשיעורי חוסר המעש בקרב צעירים בין יהודים לערבים, לפי מגדר, ינואר 2015 - נובמבר 2021



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

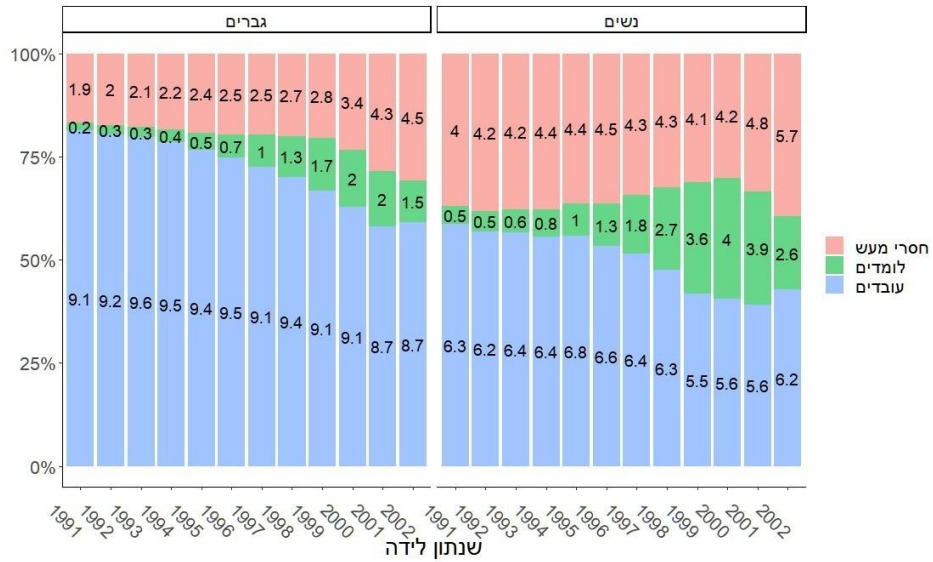
מתרשים 4 עולה כי הפער בחוסר המעש בין נשים צעירות ערביות ליהודיות גבוה יותר מהפער בקרב גברים. אולם הפער בקרב הנשים במגמת צמצום, מ-19% בשנת 2015 ל-17% בסוף 2021, ואילו הפער בין גברים ערבים צעירים ליהודים גדל לאורך השנים האחרונות מ-6% בתחילת 2015 ל-11% בסוף 2021.

חוסר מעש על פי שנתון לידה: תרשים 5 מציג חתך רחב של מצב אוכלוסיית הצעירים הערבים לפי שנתוני לידה, בנובמבר 2021. בכל שנתון לידה מוצג שיעור הלומדים, העובדים וחסרי המעש מכלל אוכלוסיית הערבים באותו שנתון²³.

23 התרשים לא כולל ערים מעורבות, לא כולל צעירים שמקבלים יותר מ-40% נכות ולא כולל צעירים השוהים בחו"ל יותר מ-27 יום. צעירים שגם עובדים וגם לומדים נחשבים כעובדים.



תרשים 5: מצב הצעירים הערבים לפי שנתון, באחוזים ובמספרים (באלפים), בנובמבר 2021



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 עולה כי שיעור הגברים חסרי המעש גדל ככל ששנתון הלידה מאוחר יותר, ומגיע לשיא עבור ילידי 2002 (40% בקרב הנשים ו-31% בקרב הגברים).



אומדן הנזק הפוטנציאלי מחוסר מעש בקרב צעירים ערבים: על בסיס מסד הנתונים משרד מבקר המדינה חישב את אומדן סכום הנזק הפוטנציאלי עקב תופעת הצעירים הערבים חסרי המעש. האומדן חושב על בסיס הירידה בתוצר המקומי הגולמי²⁴ עקב חוסר המעש, על בסיס נתוני שנת 2019²⁵. לצורך החישוב נעשתה בשלב הראשון, השוואה לשיעור חוסר המעש הממוצע במדינות ה-OECD²⁶: 18.4% בקרב נשים ו-15.2% בקרב גברים. בשלב השני חושב הנזק על פי השכר החודשי הממוצע של צעירים ערבים בני 18 - 24 שלא היו חסרי מעש בשנת 2019, כפול מספר חודשי חוסר המעש שהם מעבר לממוצע זה במדינות ה-OECD. החישוב בוצע בנפרד לגברים ולנשים. אומדן הנזק הפוטנציאלי הישיר²⁷ שהתקבל על פי חישוב משרד מבקר המדינה הוא כמיליארד ש"ח בשנה²⁸. כלומר נזק פוטנציאלי ישיר מתופעת חוסר המעש של כחמישה מיליארד ש"ח לחמש שנים.

הקשר בין חוסר מעש בגיל צעיר לחוסר מעש בגיל מבוגר יותר: כדי לבחון את הקשר ארוך הטווח בין חוסר מעש בגיל צעיר וחוסר מעש בגיל מבוגר יותר, בחן צוות הביקורת את המתאם בין חוסר המעש של צעירים ערבים ילידי 1992 בשנים 2011 - 2014 לבין חוסר המעש של אותם צעירים בשנת 2019 כאשר היו בני 27²⁹. לוח 1 מציג את תוצאות הבחינה. בלוח, התוספת של חודשי חוסר מעש בגיל 27 (עמודה 2) מתארת בכמה יגדל מספר חודשי חוסר המעש של צעיר בגיל 27, בהינתן שהיה חסר מעש בגיל הנבדק (עמודה 1) במשך שנה שלמה, לעומת צעיר שלא היה חסר מעש בגיל הנבדק. המתאם בין חוסר מעש בגיל צעיר הנבדק לגיל 27 (מתאם פירסון) מוצג בעמודה 3.

- 24 הערך הכולל של כל השירותים והסחורות שיוצרו במדינה. ניתן לחשבו גם לפי סך ההכנסות של הפרטים החיים במדינה.
- 25 שנת 2019 נבחרה כדי להימנע מהטיות הנובעות מהסגרים בקורונה, בחישוב לא נכללו הערים המעורבות.
- 26 נבחר שיעור חוסר המעש הממוצע במדינות ה-OECD, ולא נבחרה האוכלוסייה היהודית בישראל, מכיוון ששירות החובה בצה"ל אינו נהוג באוכלוסייה הערבית.
- 27 האומדן שמרני היות ואינו לוקח בחשבון את אובדן הגידול בפרייה כתוצאה מאי-השתלבות צעירים ערבים חסרי מעש בהכשרות מקצועיות ובלימודים אקדמיים.
- 28 אופן החישוב: עבור נשים, החישוב מתבסס על השכר השנתי הממוצע של נשים מהחברה הערבית בנות 18 - 24 שלא הוגדרו חסרות מעש בכל שנת 2019 - כ-43,000 ש"ח, כלומר שכר חודשי של כ-3,600 ש"ח. מספר חודשי חוסר המעש של נשים בגילים אלו בחברה הערבית היה בשנת 2019 בסה"כ כ-331,000. כלומר, תוספת חודשי חוסר המעש על חוסר המעש הממוצע ב-OECD הוא כ-153,000 חודש. מכאן שהנזק מחוסר מעש בקרב נשים צעירות ערביות נאמד בכ-0.55 מיליארד ש"ח בשנת 2019 (153,000 חודשי חוסר המעש כפול השכר החודשי הממוצע). באופן דומה, עבור גברים, השכר השנתי הממוצע של גברים מהחברה הערבית בני 18 - 24 שלא הוגדרו חסרי מעש בכל שנת 2019 היה כ-75,000 ש"ח, כלומר שכר חודשי של כ-6,200 ש"ח. מספר חודשי חוסר המעש של גברים בגילים אלו בחברה הערבית היה בשנת 2019 כ-224,000, כלומר תוספת חודשי חוסר מעש על ממוצע חוסר המעש במדינות ה-OECD הוא כ-67,000 חודש. מכאן שהנזק מחוסר מעש בקרב גברים צעירים ערבים נאמד בכ-0.43 מיליארד ש"ח בשנת 2019. סך אומדן הנזק הכולל בשנת 2019 הוא כמיליארד ש"ח.
- 29 שנת 2019 נבחרה כיוון שזו השנה האחרונה לפני פרוץ מגפת הקורונה.



לוח 1: המתאם בין חוסר מעש בגיל צעיר לחוסר מעש בגיל 27

הגיל הנבדק	תוספת חודשי חוסר מעש בגיל 27	המתאם בין חוסר מעש בגיל הנבדק לגיל 27 (מתאם פירסון)
19	3.6	0.31
20	4.0	0.36
21	4.6	0.41
22	5.1	0.45

על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 1 מצביע על מתאם [פירסון (R)³⁰] חיובי בין חוסר מעש בגיל צעיר (גילי 19 - 22) לבין חוסר מעש בגיל מבוגר יותר (גיל 27); ככל שהמרחק מגיל 27 קטן יותר, מתחזק הקשר בין מספר חודשי חוסר המעש באותו זמן למספר חודשי חוסר המעש בגיל 27. היינו, ככל שהגיל הנבדק עולה, הקשר בין חוסר מעש בגיל הנבדק לחוסר מעש בגיל מבוגר יותר מתחזק. למשל, צעיר שהיה חסר מעש במשך שנה שלמה בגיל 19 יהיה בגיל 27 חסר מעש כשלושה חודשים וחצי יותר בממוצע, מצעיר שבגיל 19 לא היה חסר מעש כלל. בעוד שצעיר שהיה חסר מעש במשך שנה שלמה בגיל 22, שהיה בגיל 27 חסר מעש כחמישה חודשים יותר בממוצע, מצעיר שבגיל 22 לא היה חסר מעש כלל.

ההשפעה של חוסר מעש על היקף הפגיעה: חוסר המעש משפיע גם על שיעורי הפגיעה בקרב אוכלוסיית הצעירים, ובעיקר בקרב הגברים. למשל, מחקר באוניברסיטה העברית, משנת 2022, בחן את יעילות הטיפול בתופעת זריקת האבנים במזרח ירושלים ומצא כי אבטלה וחוסר מעש הם גורמי סיכון בפעילות פלילית זו³¹; ולפי דוח ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפגיעה והאלימות בחברה הערבית³², 53% מבין הגברים הערבים הצעירים שהועמדו לדין ב-2017 היו חסרי מעש.

צוות הביקורת ניתח את נתוני הפגיעה³³ ואת נתוני חוסר המעש והעלה כי קיים קשר בין שיעור הפגיעה לנפש לבין שיעור חוסר המעש, בקרב אוכלוסיית הצעירים הערבים.

30 מתאם פירסון הוא מדד שמטרתו למצוא קשר סטטיסטי בין שני משתנים. ערך המתאם הוא בין 1- ל-1, והוא בוחן קשר ליניארי בין שני משתנים כמותיים במדגם. ככל שהמתאם גבוה יותר (בערכו המוחלט), הקשר הליניארי בין המשתנים חזק יותר. מתאם חיובי מסמן קשר חיובי בין המשתנים, ומתאם שלילי מסמן קשר שלילי בין משתנים.

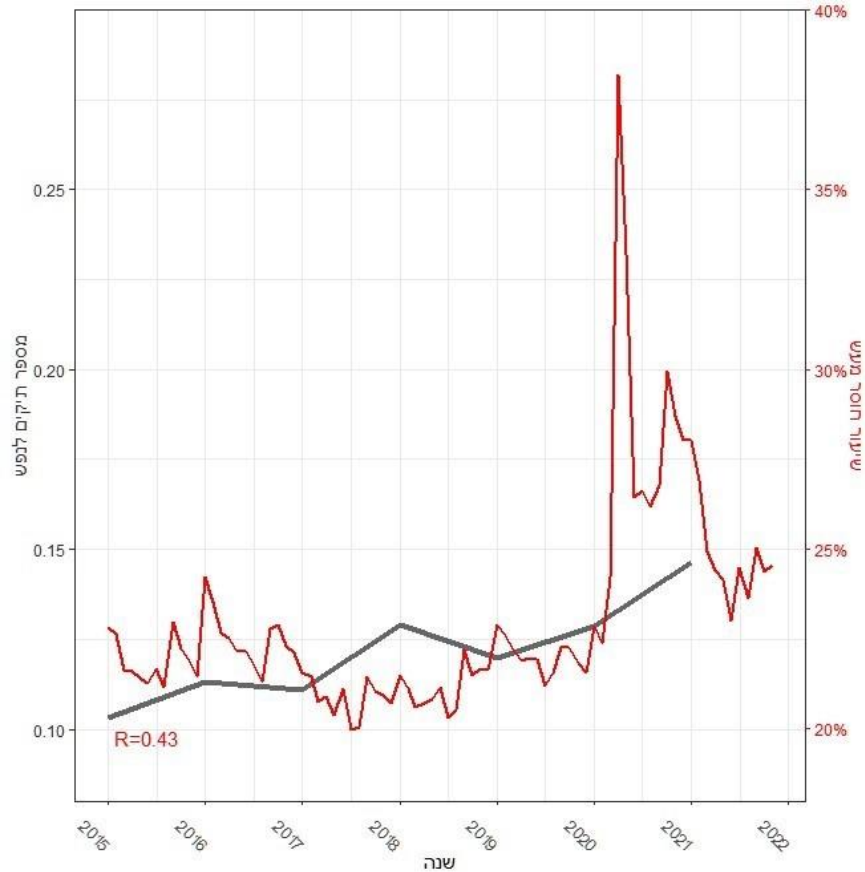
31 פרופ' באדי חסייסי, פרופ' מונא ח'ורי-כסאברי וערן איצקוביץ', "הנחשול": טיפול אינטגרטיבי מבוסס-ראיות בתופעת זריקות האבנים במזרח-ירושלים, האוניברסיטה העברית (2022).

32 ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפגיעה והאלימות בחברה הערבית מיולי 2020 (להלן - ועדת המנכ"לים), בהובלת מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

33 נתוני הפגיעה התקבלו מהמשטרה וכללו את התיקים הפליליים שנפתחו מ-2015 עד 2022 לצעירים לא-יהודים שהיו בני 18 - 24 בעת פתיחת התיק.



תרשים 6: נתוני פשיעה ושיעורי חוסר מעש בקרב גברים ערבים בגילי 18 - 24, ינואר 2015 - נובמבר 2021



על פי נתוני המשטרה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה מתאם חיובי³⁴ בין חוסר מעש לבין רמת פשיעה, וכך עולה כי שיעור חוסר המעש בקרב גברים ערבים צעירים היה בעלייה עוד לפני מגפת הקורונה (2018 - 2020), והמשיך לעלות במהלכה (2020 - 2022). במקביל עלתה רמת הפשיעה בקרב אוכלוסייה זו בעקביות, מכ-0.1 תיקים פליליים לנפש בשנת 2015 לכ-0.15 תיקים בשנת 2021 (עלייה של כ-50%). המשמעות היא גידול של כ-6,000 תיקים פליליים בתקופה זו.

בין ההסברים האפשריים למתאם החיובי בין פשיעה לחוסר מעש ניתן למנות את תחושת השייכות הנמוכה של רבים מהצעירים הערבים לחברה ולמדינה³⁵, שמחמירה במצב של חוסר

34 מתאם פירסון $R=0.43$

35 המכון הישראלי לדמוקרטיה, **שותפות בעירבון מוגבל: יהודים וערבים** (2017).



מעש. מנגד, הצטרפות לארגון פשיעה מייצרת תחושת שייכות ומציעה "כסף קל". הסבר נוסף טמון בעובדה שחוסר מעש מביא לשיעור עוני גבוה³⁶ בקרב האוכלוסייה הערבית, שאף הוא מעודד את הצעירים לפנות לעולם הפשע³⁷.

השלכות חוסר המעש על הדימוי העצמי והאישי: לתופעת חוסר המעש השלכות שליליות נוספות: פגיעה בתחושת המסוגלות, פגיעה במיומנויות הבין-אישיות, דלדול הקשרים החברתיים, דיכאון, נטל כלכלי על המשפחה, עומס על שירותי הרווחה והשירותים הקהילתיים, ירידה בתחושת השייכות החברתית והגדלת העוני והפערים בחברה³⁸.

החלטות ממשלה לגבי טיפול בצעירים ערבים חסרי מעש

תוכנית לטיפול בחסרי מעש בהשוואה בין-לאומית: בשנים 2014 - 2020 הפעילו מדינות האיחוד האירופי את תוכנית Youth Guarantee, שמטרתה הייתה הפחתת שיעור חסרי המעש בקרב צעירים³⁹ ושילובם בתעסוקה ולימודים. תקציב התוכנית הוערך ב-45 מיליארד יורו (להלן בפרק זה - התוכנית). התוכנית הביאה לשיפור משמעותי במדדי התעסוקה של צעירים בחלק מהמדינות שקידמו אותה (הפחתה של 1.7 מיליון צעירים חסרי מעש ברחבי אירופה)⁴⁰.

אופן היישום של התוכנית השתנה בין מדינה למדינה. למשל, בבלגיה שירות התעסוקה הציבורי הקים שירות ייעודי של התוכנית, כדי לספק תמיכה ספציפית במציאת משרות לצעירים הרשומים באופן רשמי כמחפשי עבודה. ברומניה הוקמו 27 מרכזים ששואפים לזהות צעירים חסרי מעש ולהציע להם חבילות משולבות של שירותים מותאמים אישית. הולנד אימצה הנחה במס למעסיקים המגייסים צעירים שמקבלים דמי אבטלה או סיוע סוציאלי לתקופה של עד שנתיים, ופולין יזמה פטורים מדמי ביטוח סוציאלי לצעירים מתחת לגיל 30⁴¹.

תוכניות בישראל לקידום ופיתוח של החברה הערבית: מראשית שנות ה-2000 פעלו ממשלות ישראל לקדם את פיתוח החברה הערבית בגווניה השונים ובכל הגילים, באמצעות תוכניות רב-שנתיות אשר אושרו במסגרת החלטות ממשלה. מטרת התוכניות הייתה לסייע לצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים בין החברה הערבית לבין החברה היהודית. להלן פירוט התוכניות הרב-שנתיות המרכזיות לחברה הערבית שהיו בתוקף בתקופת הביקורת:

- 36 נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סייף, ניצה (קלינר) קסיר וכן פרג'ון, מצב הרווחה בחברה הערבית: עוני, מדיניות ממשלתית וחולשת הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2021).
- 37 Hsieh, Ching-Chi, and Meredith D. Pugh, "Poverty, income inequality, and violent crime: a meta-analysis of recent 18.2 (1993): 182-202 Criminal Justice Review aggregate data studies",
- 38 Gregg, Paul, and Emma Tominey, "The Wage Scar from Youth Unemployment", Labour Economics 12 (2005): 487-509.
- 39 ההגדרה של צעירים בתוכנית של מדינות האיחוד האירופי רחבה יותר וכוללת צעירים בגילים 15 - 29.
- 40 European Commission, The reinforced Youth Guarantee <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>
- 41 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_15_4102



"תקאדום", תוכנית כלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית: באוקטובר 2021 החליטה הממשלה⁴² על תוכנית כלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026 (להלן - החלטת הממשלה על צמצום פערים בחברה הערבית או החלטת הממשלה 550). במסגרת עבודת המטה לגיבוש תוכנית זו הוקמו 12 צוותים בין-משרדיים ובין-מגזריים שונים, תוך הליכי היועצות בין-מגזריים ובין-משרדיים רחבים לגיבוש פרקי ההחלטה. החלטת הממשלה 550 באה בהמשך להחלטה 922 על תוכנית חומש לחברה הערבית, שהסתיימה בשנת 2020⁴³ (להלן - החלטת הממשלה 922), ובהמשך להחלטת הממשלה⁴⁴ שהאריכה את התוכנית עד שנת 2021.

תוכניות העצמה ופיתוח כלכלי-חברתי למגזר הדרוזי: בנובמבר 2021 קיבלה הממשלה שתי החלטות בדבר העצמה ופיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים בכרמל ובגליל⁴⁵ וברמת הגולן⁴⁶ לשנים 2021 - 2023. אלה התקבלו בהמשך להחלטה על תוכנית לפיתוח והעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנת 2020⁴⁷.

תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי למגזר הבדואי בנגב: במרץ 2022 קיבלה הממשלה החלטה⁴⁸ בדבר תוכנית חמש-שנתית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, 2022 - 2026 (להלן - תוכנית החומש לחברה הבדואית). זו ממשיכה את החלטת החומש הקודמת⁴⁹ לחברה הבדואית, ומטרתה להמשיך ולהקטין את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית לשאר האוכלוסייה.

תוכנית לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיתוח חברתי במזרח ירושלים: ב-2018 החליטה הממשלה⁵⁰ על תוכנית חומש ייחודית למזרח ירושלים לצמצום פערים חברתיים-כלכליים ופיתוח כלכלי לשנים 2018 - 2023.

תקציבי התוכניות בחברה הערבית: התקציב שהוקצה למימוש החלטות הממשלה המיועדות למגזרים הערבי, הבדואי והדרוזי ושהתקבלו עם כינונה של ממשלת ישראל ה-36 ביוני 2021, מסתכם לכדי 30 מיליארד ש"ח⁵¹ לחמש שנים: 15 מיליארד ש"ח מתקציבי משרדי הממשלה ו-15 מיליארד ש"ח מתקציב תוספתי שהקצה משרד האוצר. על פי החלטת הממשלה 292 מתוך 30 מיליארד ש"ח לחברה הערבית המגזר הבדואי יתוקצב על פי חלקו באוכלוסייה הערבית. כיוון שחלקו עומד על 17.3% מאוכלוסייה זו, חלקו בתקציב 5.2 מיליארד ש"ח. נוסף על 30 מיליארד ש"ח אלו, תקציב תוכנית החומש של מזרח ירושלים לשנים 2018 - 2023 עמד על 1.8 מיליארד

42 החלטת הממשלה 550 (24.10.21).

43 החלטת הממשלה 922 (30.12.15).

44 החלטת הממשלה 469 (2.11.20).

45 החלטת הממשלה 716 (28.11.21).

46 החלטת הממשלה 717 (28.11.21).

47 החלטת הממשלה 4798 (29.12.19).

48 החלטת הממשלה 1279 (14.3.22).

49 החלטת הממשלה 2397 (12.2.17).

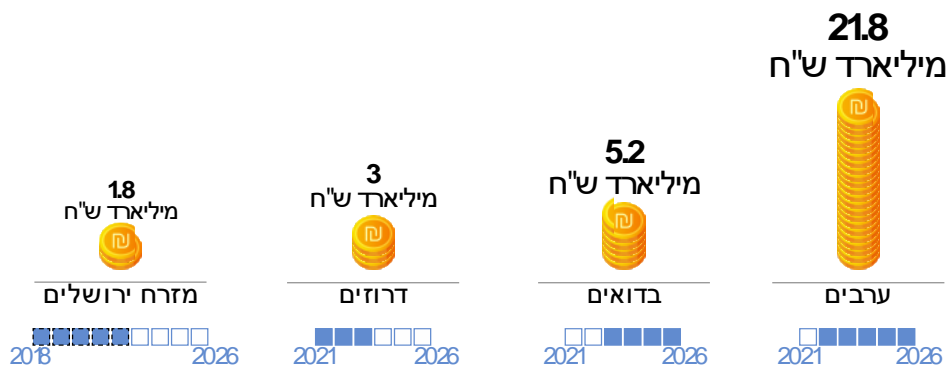
50 החלטת הממשלה 3790 (13.5.18).

51 על פי החלטת הממשלה 292 (1.8.21), יוקצו 26.5 מיליארד ש"ח ו-0.5 מיליארד נוספים בכפוף למקורות תקציביים, וכן 3 מיליארד ש"ח נוספים ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, ובסך הכול 30 מיליארד ש"ח.



ש"ח וסה"כ - 31.8 מיליארד ש"ח. התרשים שלהלן מציג את התקציבים שהחליטה הממשלה להקצות לכלל התוכניות האמורות:

תרשים 7: תקציבי תוכניות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית (בש"ח)



■ שנת תקציב ■ במסגרת תוכנית החומש

נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

תוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית: נוסף על התוכנית לחברה הערבית שמטרתן פיתוח כלכלי-חברתי החליטה הממשלה⁵² על תוכנית חומש לטיפול בתופעת הפשיעה והאלימות בחברה זו. לשם כך הקצתה 2.4 מיליארד ש"ח לשנים 2022 - 2026.

תוכניות לטיפול בצעירים בחברה הערבית

תוספת תקציב ייעודית עבור תוכניות צעירים ערבים: ועדת המנכ"לים בהובלת משרד ראש הממשלה, שמונתה ביולי 2020 כדי להתמודד עם תופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, העלתה לראשונה לפני הממשלה את נושא חוסר המעש של צעירים ערבים וקבעה כי מדיניות התעסוקה, שהצליחה מאוד ביחס לתעסוקת נשים ערביות, הזניחה את הגברים הצעירים הערבים. בעקבות זאת, ובמסגרת תוכנית החומש לטיפול בפשיעה ואלימות בחברה הערבית, החליטה הממשלה על תוספת של 200 מיליון ש"ח לזרוע העבודה לטיפול בצעירים חסרי מעש בעלי פוטנציאל להיכנס למעגל האלימות במסגרת שנת מעבר⁵³, ועוד 125 מיליון ש"ח לתחום החינוך עבור מניעת אלימות⁵⁴.

תקציבים נוספים לצעירים בחברה הערבית: חלק מהתוכניות לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית שצוינו לעיל כללו מרכיבים המיועדים לטיפול עקיף בתופעת חוסר המעש, כמו תקצוב למערכת החינוך הערבי, תקצוב לתחום התעסוקה עבור מרכזי ריאן ותוכניות להשלמת פערים

52 החלטת הממשלה 549 (24.10.21).

53 נכון למועד סיום הביקורת, תקציב זה טרם הוקצה.

54 המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (יולי 2020).



אחרי התיכון. בלוח 2 מוצגים התקציבים הרלוונטיים לטיפול בצעירים, על פי מגזרי המיעוטים, מתוך התוכניות:

לוח 2: תקצוב תוכניות ממשלתיות לצעירים ערבים (במיליוני ש"ח)

שנות התוכנית	ערבים	בדואים	דרוזים*	מזרח ירושלים	פשיעה ואליומות
2026 - 2021	2026 - 2021	2026 - 2022	2023 - 2021	2023 - 2018	2026 - 2022
190	30	-	-	-	216.5
675		20.4		72	
940	190	232.5		114.6	125

על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תוכנית הממשלה למגזר הדרוזי נקבעה לשלוש שנים, ולא לחמש כמו שאר תוכניות החומש לחברה הערבית.

** תקציב עבור שנת מעבר ותוכניות רווחה לטיפול בצעירים חסרי מעש.

*** ללא בינוי, חינוך בלתי פורמלי ותקצוב דיפרנציאלי.

תוכניות החומש לחברה הערבית לשנים 2026 - 2018 והתוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית תוקצבו בסכום של כ-34.2 מיליארד ש"ח⁵⁵ ויועדו לקידום חברה זו, ובכלל זה לטיפול עקיף בצעירים חסרי מעש בתחומי החינוך והתעסוקה ולמניעת פשיעה. ואולם מלוח 2 עולה כי מתוך תקציב זה רק 436.5 מיליון ש"ח הוקצו כתקציב ייעודי לטיפול בסוגיית הצעירים חסרי המעש בחברה הערבית (כ-1%)⁵⁶.

המשרד לשוויון חברתי מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 (להלן - תגובת המשרד לשוויון חברתי) כי החלטת הממשלה 550 עוסקת באופן ישיר ורחב בבעיית חוסר המעש בחברה הערבית, וכי הוצב בה יעד ספציפי בעניין חוסר המעש, שמטרתו מניעה וצמצום של תופעה זו, תוך איתור וזיהוי של הגורמים לשכיחותה בחברה הערבית.

צוות בין-משרדי לבחינת הטיפול בצעירים ערבים ובחוסר המעש שלהם: בהחלטת הממשלה 468 (25.10.20) הוטל על המשרד לשוויון חברתי לגבש תוכנית חומש המשכית להחלטה 922; בהמשך לכך התכנס באפריל 2021 צוות בין-משרדי לבחינת הטיפול בנושא הצעירים בחברה הערבית וצמצום תופעת חוסר המעש⁵⁷ (להלן - הצוות או הצוות הבין-משרדי).

55 30 מיליארד ש"ח לתוכניות החומש לחברה הערבית וכן 1.8 מיליארד ש"ח למזרח ירושלים ו-2.4 מיליארד ש"ח לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית.

56 תקציב לצעירים ערבים - 190 מיליון ש"ח ותקציב לצעירים בדואים - 30 מיליון ש"ח.

57 הצוות הורכב מנציגים של רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי, זרוע העבודה, משרד הרווחה, שירות התעסוקה, בט"ל, מל"ג, הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) ורשויות מקומיות וארגוני צעירים.



הצוות מיפה את הבעיות המרכזיות של צעירים ואת המענים הממשלתיים המותאמים להם, והכין תוכנית סדורה לטיפול בבעיות אלו, שכללה שנת מעבר לבוגרי תיכון ערבים.

איסוף נתונים וניתוחם כבסיס לקבלת החלטות ממשלה ולהקצאת משאבים יעילה

תכנון מבוסס נתונים: תכנון שיטתי הוא ממחויבויותיה של הממשלה ונועד לשפר את תפקודה⁵⁸. מדריך התכנון הממשלתי⁵⁹ קובע כי כדי לגבש תמונת מצב למדיניות אפקטיבית על קובעי המדיניות לאסוף ולנתח את המידע אשר יסייע בזיהוי סיבות השורש למצב הנוכחי, ויאפשר צמיחה של רעיונות שיהיו מנופי שינוי; וכי לא די שהתוצרים יהיו מקיפים ומהימנים - עליהם להיות בעלי תוקף מדעי. עוד הוא קובע כי פעמים רבות המידע אינו זמין או אינו קיים וצריך ליצור אותו, וביצוע מחקרים ייעודיים - אף שאולי יגרום לחריגה מלוחות הזמנים של התהליך - הוא חשוב מאוד, ולכן מומלץ להיערך אליו מראש.

תוכנית החומש הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית⁶⁰ ותוכנית החומש לחברה הבדואית⁶¹ הן שתי תוכניות שהחליטה עליהן הממשלה בשנים 2021 - 2022, ושעל בסיסן הוקצה תקציב עתיר משאבים של 27 מיליארד ש"ח. נמצא שההחלטות התקבלו בלי שהמשרד לשוויון חברתי ומשרד הרווחה, שגיבשו את התוכניות, ביצעו ניתוח נתונים בעל תוקף מדעי מספק. ניתוח כזה נדרש לבדיקת שורשי תופעת חוסר המעש של הצעירים הערבים ולהתוויית כיוונים אפשריים להתמודדות עימה כדי לייצר שינוי. למשל, בביקורת עלה כי המלצות הצוות הבין-משרדי התבססו על נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס)⁶² ועל ניתוח נתונים של ועדת המנכ"לים, שהיו נכונים לשנת 2019, ואילו החלטות הממשלה התקבלו ב-2021 וב-2022; בין השנים הללו התרחש משבר הקורונה, שחולל תמורות משמעותיות בשוק העבודה. כמו כן, הנתונים לא כללו פילוח לפי מגזרים בחברה הערבית, אף שהתקציב חולק על בסיס מגזרי בהחלטות החומש השונות.

התוצאה היא שהתוכניות המיועדות לטיפול בצעירים חסרי מעש גובשו שלא על בסיס ניתוח נתונים מהימן ומעודכן ובלי להתאים את המענה למאפיינים הייחודיים של כל מגזר. לדוגמה, התקציב לשנת מעבר לטיפול בצעירים חסרי מעש בסך של 220 מיליון ש"ח חולק בין המגזרים השונים בחברה הערבית בלי לבחון את חומרת הבעיה בכל אחד מהמגזרים.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו כי הוא מברך על ההמלצה לעיסוק רוחבי ובין-משרדי בסוגיית חוסר המעש בקרב הצעירים בחברה הערבית, תוך שימוש מיטבי בבסיסי נתונים זמינים.

58 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה", עמ' 727; להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2003** (2003), "עבודת המטה במשרדי ממשלה", עמ' 110.

59 **מדריך התכנון הממשלתי** (2010), עמ' 108.

60 החלטת הממשלה 550, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית, עד לשנת 2021 (24.10.21).

61 החלטת הממשלה 1279, תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב, 2022 - 2026 (14.3.22).

62 נתונים שנותחו על ידי מכון אהרון והכלכלן הראשי בשנת 2019.



המשרד לשוויון חברתי ציין שמדובר בסוגיה מערכתית, ונדרשת לו גישה לנתונים המינהליים העדכניים, דבר שסייע לו לדייק את עיבודם.

משרד הרווחה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 (להלן - תגובת משרד הרווחה) כי אכן קיימת בעיה של זמינות נתונים על החברה הבדואית בכלל ועל צעירים ערבים חסרי מעש בפרט, וכי הוא יפעל לאיסוף נתונים ייעודיים על אוכלוסייה זו ובהתאם לכך יקבע יעדים מדידים לצמצום התופעה, תוך המשך פיתוח תוכניות מתאימות.

שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022, כי אין לו היכולת לקבל נתונים ומידע מינהלי מגופי ממשלה אחרים, וכי הוא נדרש "לעבור מסכת ייסורים" כדי לקבל נתונים ומידע כאמור.

משרד מבקר המדינה מציין כי הממשלה החליטה⁶³ במאי 2022 על הקמת "אגם מידע ממשלתי" בלמ"ס, במטרה לשפר ולהגביר את יכולות משרדי הממשלה להשתמש במידע לצורך שיפור יישום המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה.

הנתונים והמידע על צעירים חסרי מעש בחברה הערבית הם מרכיבים חשובים לקידום מדיניות ממשלתית מוכוונת ומדויקת. על כן מומלץ כי עד ליישום מלא של החלטת הממשלה 1440 ממאי 2022 על הקמת אגם המידע הממשלתי בלמ"ס, רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי תגבש דרכים לאיסוף נתונים על צעירים בחברה הערבית, בדגש על הצעירים חסרי המעש, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 550.

תמונת המצב העולה מניתוח נתונים מינהליים של חסרי מעש

שיטת ניתוח הנתונים: בהיעדר תשתית נתונים מהימנה ומעודכנת, ובהיעדר ניתוח נתונים מעמיק שנועד לבחון את הקצאת המשאבים הממשלתית המיטבית לחסרי מעש צעירים בחברה הערבית, ניתח צוות הביקורת את מסד הנתונים כדי לאפיין את אוכלוסיית חסרי המעש. לאבחון המאפיינים של אוכלוסייה זו שימש כלי למידת מכונה לניתוח אשכולות (KMEANS)⁶⁴, שבו הופעל אלגוריתם שקיבל את נתוני 97,187 צעירים ערבים שהוגדרו חסרי מעש בנובמבר 2021, ילידי 1991 - 2002 (להלן - קבוצת הצעירים שנבדקה)⁶⁵; הנתונים כללו את המאפיינים האלה: מין, מגזר, מצב משפחתי, הכנסות הורים, אשכול חברתי-כלכלי של יישוב המגורים, מדד טיפוח בית-ספרי⁶⁶, נתוני פשיעה, רמת לימודים (האם היה בהשכלה על-תיכונית ומספר יחידות

63 החלטת הממשלה 1440 (15.5.22).

64 אלגוריתם שמקבל רשומות עם כמה מאפיינים ומחלק אותן לקבוצות בעלי מאפיינים דומים, על פי חישובי קרבה מתמטיים.

65 מדובר על צעירים בגילי 18 - 30, ולכן קיים פער במספר חסרי המעש בגילי 18 - 24 שצוין לעיל.

66 מדד טיפוח נקבע על ידי משרד החינוך לבתי הספר עבור כל שלבי החינוך (יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה) ומתבסס על הנתונים הדמוגרפיים והחברתיים-כלכליים של התלמידים. מטרתו לתקצב ביתר בתי הספר הדורשים יותר טיפוח מבתי ספר אחרים. המדד מחושב לכל תלמיד בנפרד, והמדד המוסדי הוא הממוצע של כלל התלמידים בו. מדד טיפוח 1 ניתן לבית ספר שנדרש לטיפוח המועט ביותר, ו-10 - לכה שנדרש לטיפוח הרב ביותר. אלה רכיבי המדד: השכלת ההורה המשכיל ביותר (40%); רמת ההכנסה הנפש במשפחה (20%); פריפריאליות בית הספר (20%); ושילוב של הגירה וארץ מצוקה (20%);

<https://pob.education.gov.il/Mosdot/Pages/MadadiTipuach.aspx>



הלימוד), ציון פסיכומטרי, ציון מיצ"ב, ונתוני קצבאות, שירות לאומי והכשרות מקצועיות. בהתאם למאפיינים אלו חילק האלגוריתם את קבוצת הצעירים שנבדקה לשלושה אשכולות⁶⁷ כלהלן:

לוח 3: מאפייני אשכולות הערבים הצעירים חסרי המעש שהתקבלו בנייתוח הנתונים בכלי למידת מכונה

אשכול הצעירים	1	2	3
מספר הצעירים	38,184	23,576	35,419
הכנסת הורים חודשית ממוצעת (בש"ח)	13,584	4,279	7,198
האשכול החברתי-כלכלי הממוצע	2.8	1.0	2.8
עשירון מדד הטיפול הממוצע	7.9	9.2	8.1
שיעור הגברים	34%	38%	46%
שיעור הניגשים לפסיכומטרי	41%	3%	8%
שיעור הזכאים לבגרות	99.98%	46%	39%
שיעור הלומדים במוסדות על-תיכוניים	26%	3%	4%
שיעור הצעירים ששהו במעצר	2%	14%	13%

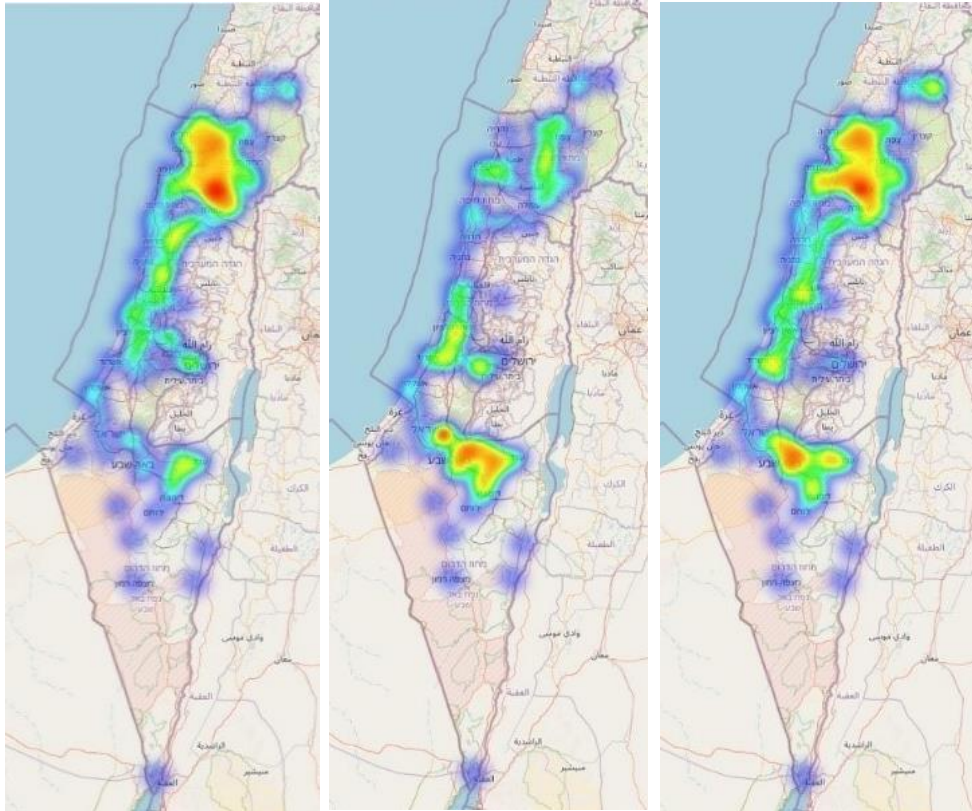
מלוח 3 עולה חלוקה לשלושה אשכולות של צעירים, שלהם מאפיינים הקשורים אלה באלה - ככל שהכנסת ההורים גבוהה יותר שיעור הניגשים לפסיכומטרי גבוה יותר ונתוני הפשיעה נמוכים יותר. ככלל ניתן לומר שאשכול צעירים 1 הוא ה"חזק" מבין השלושה, ואילו אשכול 2 הוא "החלש" מביניהם.

המפות שלהלן מציגות את הפיזור הגיאוגרפי של שלושת אשכולות הצעירים. ככל שצבע המפה נוטה לאדום, משמע עלייה בצפיפות חסרי המעש מאותו אשכול צעירים באותו אזור.

67 לפירוט המתודולוגיה ושאר התוצאות ראו נספח מדעי.



תמונה 1: אשכול צעירים 1 תמונה 2: אשכול צעירים 2 תמונה 3: אשכול צעירים 3



על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך, מאל"ו וראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהמפות ניכר כי לכל אשכול צעירים מאפיינים גיאוגרפיים מובחנים - חסרי המעש באשכול צעירים השלישי מתגוררים בעיקר באזור הצפון, באשכול צעירים השני הם מרוכזים בעיקר באזור הדרום, ואילו באשכול הצעירים הראשון הפיזור הגיאוגרפי הוא רחב יותר, ויש לו מוקדים בצפון, בדרום ובמרכז.

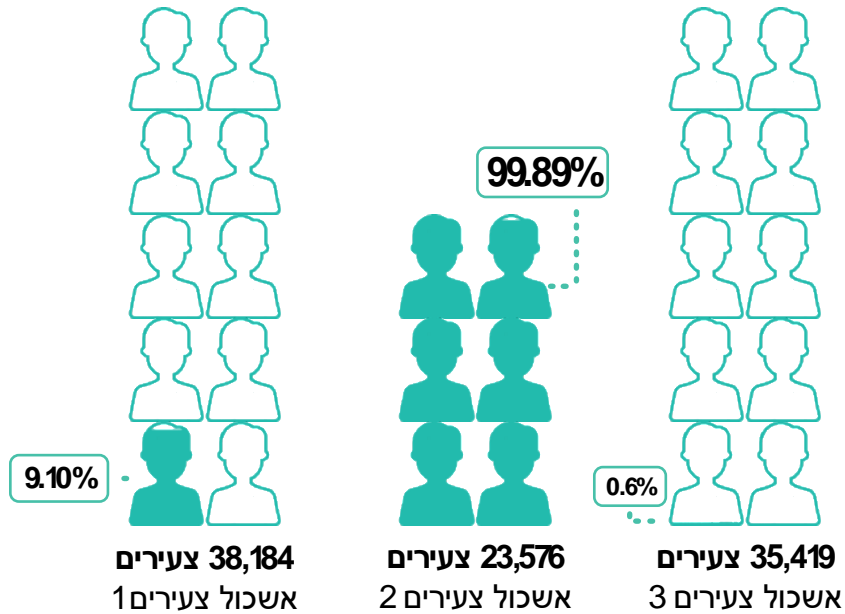
מניתוח האשכולות עולה שאשכול הצעירים הגדול ביותר ובפריסה הרחבה ביותר של חסרי המעש הוא אשכול הצעירים ה"חזק" (אשכול צעירים 1). אשכול זה מאופיין בשיעור הגבוה ביותר של צעירים בעלי תעודת בגרות, ניגשים לפסיכומטרי ופונים להשכלה על-תיכונית, ובשיעור הנמוך ביותר של צעירים ששהו במאסר או מעצר.

מומלץ כי המשרד לשוויון חברתי, המתכלל את תוכניות החומש לחברה הערבית, בשילוב משרד החינוך, יבחנו לעומק את הסיבות לכך שצעירים מקבוצה זו מצאו את עצמם חסרי מעש אף שנבחנו בבגרות, ניגשו לפסיכומטרי ולמדו במוסדות על-תיכוניים.



תרשים 8 שלהלן מציג את שיעור הבדואים בכל אשכול צעירים:

תרשים 8: שיעור הבדואים בכל אשכול צעירים



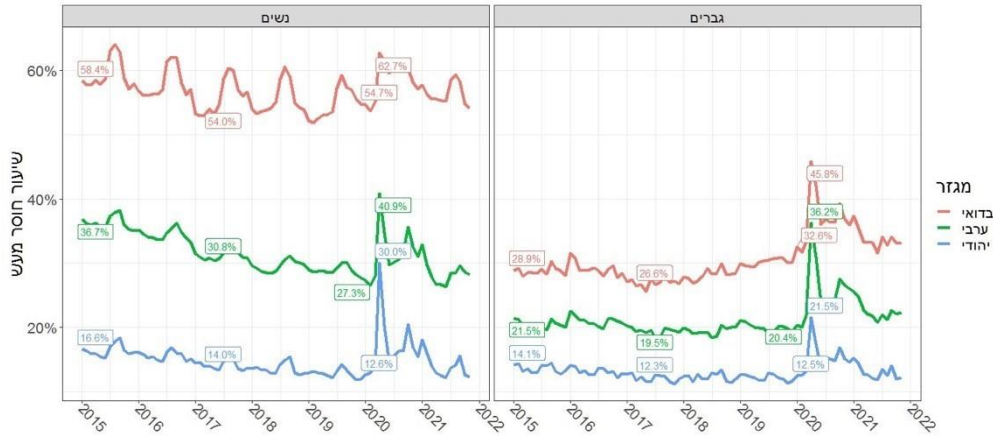
על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך, מאל"ו וראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

עולה מתרשים 8 כי רוב רובו של אשכול צעירים 2, שהוא ה"חלש" מבין שלושת אשכולות הצעירים, מורכב מהצעירים חסרי המעש מקרב המגזר הבדואי בדרום. צעירים אלו מאופיינים במצב חברתי-כלכלי נמוך יותר (אשכול חברתי-כלכלי 1 לעומת 2.8 באשכולות הצעירים האחרים), בשיעור נמוך יותר של לומדים בהשכלה על-תיכונית (כ-3%, לעומת 4% ו-26% בשני אשכולות הצעירים האחרים) ובשיעור פגיעה גבוה יותר (כ-14% צעירים ששהו במעצר או במאסר, לעומת כ-13% ו-2% בשני אשכולות הצעירים האחרים).



תרשים 9 שלהלן מציג את שכיחות חוסר המעש בקרב צעירים בגילי 18 - 24, במגזרים הבדואי, הערבי והיהודי:

תרשים 9: שיעור חוסר המעש של בני 18 - 24, לפי מגדר ולפי מגזר, ינואר 2015 - נובמבר 2021



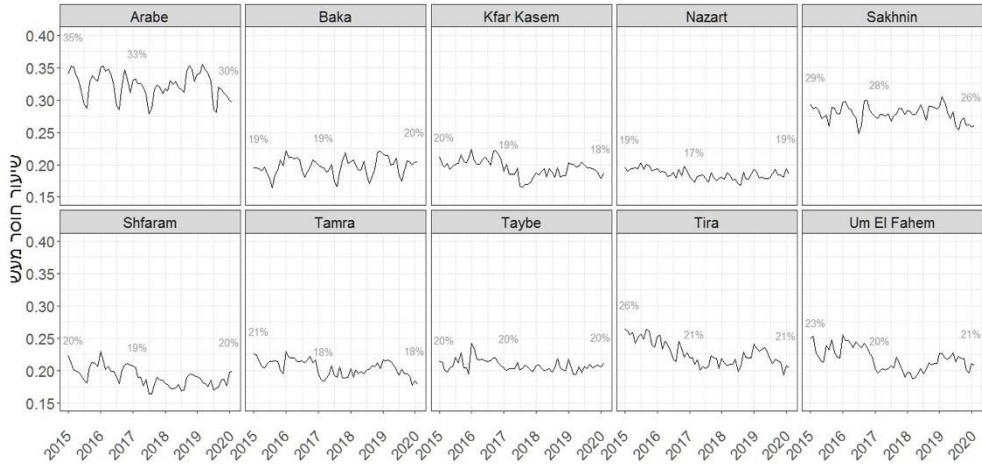
על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 עולה כי מ-2015 ועד תחילתו של משבר הקורונה חל שיפור משמעותי בשיעור חסרות המעש בקרב נשים בדואיות (מכ-58% לכ-55%), ערביות (מכ-37% לכ-27%) ויהודיות (מכ-17% לכ-13%). בקרב גברים ערבים וגברים יהודים שיעור חוסר המעש נותר יציב. לעומת זאת, משנת 2017 חלה החמרה בתופעת חוסר המעש בקרב גברים בדואים: שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בדואים עלה מכ-27% בשנת 2017 לכ-33% בשנת 2020.

חוסר מעש בקרב גברים ביישובים במגזרים הבדואי והדרוזי: שני התרשימים שלהלן מציגים את היקף חוסר המעש ביישובים שונים במגזרים הערבי והבדואי בשנים 2015 - 2020, לפני פרוץ מגפת הקורונה.

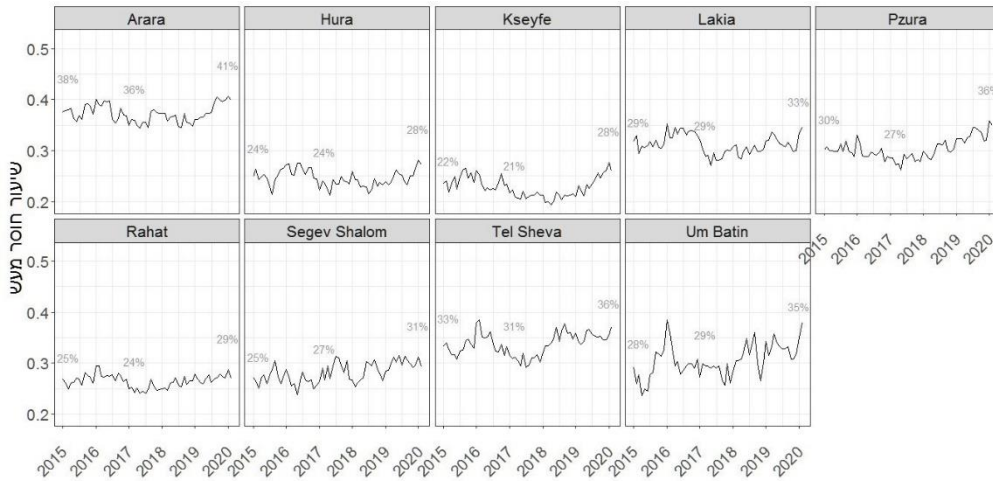


תרשים 10: חוסר מעש בקרב גברים ערבים בערים הגדולות, 2015 - 2020



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 11: חוסר מעש בקרב גברים בדואים ביישובים הבדואיים הגדולים, 2015 - 2020



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 עולה, כי בערים הערביות הגדולות כדוגמת כפר קאסם ונצרת היקף חוסר המעש בקרב גברים נותר יציב. לעומת זאת מתרשים 11 עולה כי חלה החמרה בשיעור חסרי המעש בקרב צעירים מהאוכלוסייה הבדואית, בעיקר ביישובים הקטנים ובפזורה הבדואית. לדוגמה, באום בטין הייתה עלייה משיעור חוסר מעש של 29% בשנת 2017 ל-35% בשנת 2020.



ביישובי הפזורה הבדואית חלה עלייה מ-27% בשנת 2017 ל-36% בשנת 2020. תרשימים אלו מראים גם את השונות הרבה בין היישובים בשיעורי חוסר המעש. למשל, בתחילת שנת 2020 היה שיעור חוסר המעש בקרב גברים צעירים בערים הערביות בין 18% בטמרה ובכפר קאסם ל-30% בעראבה. ביישובים הבדואיים השיעור טיפס לטווח של 28% בכסיפה וחורה ועד 41% בערעה בנגב.

ההשלכות של אי-ניתוח נתונים מהימנים על הקצאת משאבים יעילה

ניתוח תעסוקת ערבים צעירים בדוח ועדת המנכ"לים: בדוח ועדת המנכ"לים מיוני 2020 תועדה תופעת הירידה בתעסוקת ערבים צעירים עוד לפני משבר הקורונה, כפי שהשתקפה בנתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס.

נמצא כי בדוח ועדת המנכ"לים לא הייתה הפרדה בין המגזר הערבי למגזר הבדואי, ולכן לא הייתה בו התייחסות מתאימה לכל מגזר. על פי הניתוח של משרד מבקר המדינה, הפרדה זו חיונית להבנת התופעה; שכן במגזר הבדואי אכן נרשמה ירידה בשיעורי התעסוקה אצל גברים שגרמה לעלייה בשיעור חסרי המעש, אך במגזר הערבי ברוב הערים הגדולות המצב נשאר יציב. הבחנה זו חשובה כדי לזהות את שורש הבעיה ולהחליט כיצד לחלק את המשאבים ביעילות ולגבש פתרונות מועילים להתמודדות עימה.

משרד ראש הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2023 (להלן - תגובת משרד ראש הממשלה) כי אכן לא התקיימה הפרדה בנתונים בין המגזר הערבי למגזר הבדואי, ואולם ועדת המנכ"לים עמדה על המצב החמור יותר בחברה הבדואית ולכן בחלק מהפעולות ניתן דגש בהקצאת הפעולות ליישובים אלה ובהתאם הוחל בהטמעת מודל לעבודה יישובית.

ניתוח נתוני חוסר מעש במשרד לשוויון חברתי: כדי לטפל בתופעת חסרי המעש בחברה הערבית הטילה הממשלה⁶⁸ על המשרד לשוויון חברתי לפתח תוכנית שנת מעבר (להרחבה ראו להלן בפרק על שנת מעבר). לשם כך, וכדי למקד את הטיפול בבעיה, מיפתה רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי את שיעורי חסרי המעש בכל יישוב, בהתבסס על נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס לשנת 2019 - 2020.

68 החלטת הממשלה 550 מאוקטובר 2021, על התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד שנת 2026.



נמצא כי רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי גיבשה מדיניות לטיפול בצעירים חסרי מעש בחברה הערבית על סמך סקר כוח אדם לשנים 2019 - 2020 המתבצע על מדגם קטן של האוכלוסייה ונשען על דיווח עצמי, סקר שממנו לא ניתן לקבל תובנות מהימנות סטטיסטית על פילוחים קטנים כמו יישובים בדואיים. לדוגמה, המשרד לשוויון חברתי נשען בקביעת מדיניותו על נתון מסקר כוח אדם ולפיו שיעור הגברים הצעירים חסרי המעש ביישוב חורה הוא 51%, בטייבה - 46% ובעראבה - 22%. לעומת זאת, כשצוות הביקורת ניתח את הנתונים המינהליים שהתקבלו מבט"ל, כמוצג בתרשימים 10 - 11, עלו פערים בשיעורי חוסר המעש באוכלוסייה זו: בתחילת 2020 שיעורם בחורה היה 28%, בטייבה - 20%, ובעראבה - 30%. הבדלים אלו, תוצאת מיפוי שגוי של חוסר המעש ביישובים, לא יאפשרו לרשות הצעירים להקצות ביעילות את המקורות לטיפול בתופעה.



מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים העוסקים בטיפול בצעירים - המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה וזרוע העבודה - יקבלו את החלטותיהם על בסיס ניתוח נתונים פרטני לגבי כל יישוב וכל מגזר ועל ידי שימוש בבסיס נתונים מהימן. זאת כדי לקבל תמונת מצב מלאה ועדכנית של פריסת תופעת חוסר המעש, שתאפשר הקצאת משאבים יעילה ונכונה בין היישובים והמגזרים.

הגורמים לחוסר מעש באוכלוסיות השונות

כדי למצות ביעילות את השקעת המשאבים לטיפול בהסרת חסמים ובקידום אוכלוסיות, נדרש לבחון לעומק, ועוד לפני הקצאת המשאבים, את ההשפעות האפשריות של גורמי השורש המחוללים את התופעה. מתודולוגיה מקובלת לאמידת הקשר הסטטיסטי בין משתנים מסבירים לתופעה היא רגרסיה לינארית⁶⁹ (להלן - רגרסיה). באמצעות שיטה זו ייבחנו קשרים בין גורמים שיכולים להסביר את התופעה (למשל חינוך, השכלה ומצב חברתי-כלכלי) לבין התופעה עצמה (ההסתברות להיות צעיר ערבי חסר מעש).

להלן תוצאות הרגרסיה המתארות את הקשר בין תופעת חוסר המעש למאפיינים שונים שנבחרו (להלן גם - משתנים) בנוגע למגזרים היהודי, הערבי והבדואי. המאפיינים שנבחרו הם תעודת בגרות, השכלה גבוהה, שירות צבאי, לאומי או אזרחי, הכשרה מקצועית, מעצר או מאסר, הכנסת הורים, אשכול חברתי-כלכלי, מין, מספר ילדים ומשתנה אינטראקציה של מספר ילדים ומין⁷⁰. ברגרסיה נוספו משתני בקרה על שנתון הלידה. מצב של חוסר מעש הוגדר כצעיר או צעירה שהיו חסרי מעש בנובמבר 2021, כדי לנטרל את השפעת הסגרים בתקופת הקורונה. צבע המשתנה מסביר את המתאם בין המשתנה לחוסר המעש - ככל שהמשתנה ירוק יותר, כך הוא מתואם עם הורדה של שיעור חוסר המעש; ככל שהוא אדום יותר, כך הוא מתואם עם עלייה בשיעור חוסר המעש.

69 רגרסיה לינארית היא שיטה מתמטית למציאת קשר בין משתנים מסבירים למשתנה מוסבר.

70 משתנה אינטראקציה המקבל את מספר הילדים של הפרט אם הוא גבר ו-0 אחרת. מטרת המשתנה היא לבחון את השפעת מספר הילדים בנפרד לגברים ולנשים.



לוח 4: הקשר בין המאפיינים שנבחרו⁷¹ לתופעת חוסר המעש במגזרים השונים - חישוב באמצעות רגרסיה בנקודות אחוז⁷²

מסלול הברות	המגזר היהודי (1)	המגזר הערבי (2)	המגזר הבדואי (3)	כלל האוכלוסייה (4)
מסלול הברות	-0.3**	0.9***	-4.6***	-0.2*
השכלה על-תיכונית	-9.5***	-18.2***	-34***	-13.6***
שירות לאומי, צבאי או אזרחי	-4.8***	-2.8***	-5***	-6.7***
הכשרה מקצועית	-9***	-4.8***	-10.2***	-2***
מעצר או מאסר	8.7***	4.6***	6.9***	6.2***
הכנסת הורים (עלייה באחוזים)	-0.7***	-0.2***	-0.5***	-0.7***
אשכול חברתי-כלכלי	0.5***	-0.5***	-	-0.6***
גברים	-3.6***	-11***	-24.7***	-7.5***
מספר ילדים של הצעיר ב-2020	4.2***	10.2***	6.5***	7.1***
משתנה אינטראקציה גברים ומספר ילדים של הצעיר ב-2020	-8.6***	-12.6***	-7.6***	-12***
מספר תצפיות	758,854	215,263	53,320	1,328,376

* מובהקות סטטיסטית של 5%.
 ** מובהקות סטטיסטית של 1%.
 *** מובהקות סטטיסטית של 0.1%.

71 ההשפעות השוליות המתוארות בלוח הן בנקודות אחוז. כך לדוגמה, צעיר שפנה להשכלה על-תיכונית במגזר הבדואי מקטין ב-34 נקודות אחוז את ההסתברות לחוסר מעש בהשוואה לצעיר בדואי זהה שלא פנה להשכלה על-תיכונית. מספר הכוכביות מייצג את רמת המובהקות הסטטיסטית, כלומר, באיזו רמת ביטחון ניתן לומר שהמתאם בין המשתנה לחוסר מעש שונה מ-0. להרחבה בנושא המובהקות הסטטיסטית ראו בפרק על מרכזי ריאן.

72 ברגרסיה נלקחו ילידי השנתונים 1992 - 2001, כדי לקבל את מלוא המידע ממערכת החינוך. הערים המעורבות לא נכללו בניתוחים הנפרדים לערבים ויהודים (1), (2), אולם כן נכללו בניתוח לכלל האוכלוסייה (4). האפקט של אשכול חברתי-כלכלי על חוסר מעש בקרב בדואים לא נמדד, כיוון שכלל היישובים הבדואיים מצויים באשכול חברתי-כלכלי 1.



ניתוח תוצאות הרגרסיה מלמד כי הקשר בין כל אחד מהמאפיינים האלה - מסלול בגרות, השכלה על-תיכונית, שירות לאומי, צבאי או אזרחי והכשרה מקצועית - לבין הקטנת ההסתברות לחוסר מעש הוא גבוה יותר בקרב הבדואים לעומת הערבים והיהודים; כך למשל לימודים במסלול בגרותי יגדילו את ההסתברות לחוסר מעש בקרב צעירים ערבים בכ-0.9%, אך יקטינו אותה באוכלוסייה היהודית ב-0.3%, באוכלוסייה הבדואית ב-4.6% ובאוכלוסייה הכללית ב-0.2%; וכן השכלה על-תיכונית מפחיתה בצורה מובהקת את חוסר המעש בכלל המגזרים (בכ-9% במגזר היהודי, בכ-18% בערבי, ב-34% בבדואי ובכ-14% במגזר הכללי). המשמעות היא ששיפור מאפיינים אלו עשוי להביא לתועלת (אפקטיביות) גבוהה יותר אצל הבדואים לעומת המגזרים האחרים, ומכאן שהשקעה במשתנים אלו עשויה להניב תפוקה חברתית גבוהה יותר בכל הנוגע לתופעת חסרי המעש⁷³.

תוצאות נוספות של הרגרסיה שבוצעה מצביעות על כך ששירות לאומי, צבאי או אזרחי והכשרה מקצועית⁷⁴ מתואמים באופן מובהק עם הפחתת ההסתברות לחוסר מעש. לעומת זאת, מעורבות בפשיעה מתואמת באופן מובהק עם הגדלת ההסתברות לחוסר מעש.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 (להלן - תגובת משרד החינוך) כי "אין ספק" שההשקעה בחברה הבדואית היא אחת המטרות שמשרד החינוך רואה לנגד עיניו. בהתאם לכך משרד החינוך משקיע במגזר הבדואי משאבים תוספתיים, הן מתוקף החלטת הממשלה 1279 המיוחדת לחברה הבדואית, הן מתוקף החלטת הממשלה 550 המיועדת לכלל החברה הערבית והן מתוקף החלטת הממשלה 549 למיגור האלימות.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו כי ככוונתו להמליץ לממשלה לבחון הקצאה דיפרנציאלית של התקציבים לחברה הערבית לצורכי תתי-המגזרים בחברה הערבית, לרבות המגזר הבדואי. עוד מסר המשרד לשוויון חברתי כי הקצאות דיפרנציאליות אלו לא בהכרח יבואו על חשבון תקציבים קיימים לחברה הערבית, ואפשר שיתקיימו גם באופן תוספתי.

זרוע העבודה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2023 (להלן - תגובת זרוע העבודה) כי בתוכנית של מרכזי ריאן יש הבחנה בין אוכלוסיית הבדואים בדרום לשאר האוכלוסיות. עוד מסרה זרוע העבודה כי גם בתוכניות שנת המעבר ובכלים הנוספים של זרוע העבודה יש התייחסות ייעודית לאוכלוסיית הבדואים בדרום.

משרד הרווחה מסר בתגובתו כי ימשיך את המגמה של הקצאת משאבים שיקומיים ייעודיים לחברה הבדואית, וכן ימשיך לבחון את התוכניות הקיימות וישם כאלו אשר ימצאו מתאימות ביותר למתן מענה מיטבי לחברה זו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 (להלן - תגובת אגף תקציבים) כי הוא שותף לטענה כי הקצאת התקציב צריכה להיעשות בהתאם לנתונים רלוונטיים, תוך מיקוד התקציב במקומות שבהם הבעיה היא חמורה, ופוטנציאל ההשפעה של הכלים הממשלתיים הוא גדול, זאת גם אם הדבר יביא לחריגה בלוחות הזמנים. אגף התקציבים הוסיף

73 להרחבה בעניין האתגרים והחסמים איתם מתמודדים הבדואים בנגב, ראו דוח 72 א"י "היבטי משילות בנגב", מבקר המדינה, 2021.

74 יצוין כי על פי ההגדרה של חוסר מעש, במהלך תקופת הלימודים העל-תיכוניים, השירות הלאומי, הצבאי או האזרחי וההכשרה המקצועית, הצעירים אינם חסרי מעש.



שהיות שבמגזר הבדואי הבעיה חמורה במיוחד, יש להקצות שיעור מתאים מהתקציב המיועד לנושא לאוכלוסייה זו.

משרד ראש הממשלה מסר בתגובתו כי הוא ייקח בחשבון את הממצאים בהמשך יישום ועדכון החלטת הממשלה 549.



מכלל האמור לעיל עולה, כי מצבם התעסוקתי והכלכלי של הצעירים הבדואים קשה יותר לעומת שאר המגזרים בחברה הערבית, ובעיית חוסר המעש בקרבם חמורה יותר ומחריפה עם השנים. עלה כי הצוות הבין-משרדי שהוקם במסגרת החלטת הממשלה 550 מאוקטובר 2021 כדי לגבש תוכנית לצמצום פערים בחברה הערבית גיבש תוכנית העוסקת בטיפול בצעירים, ואולם הוא התמקד בצעירים במגזר הערבי, ללא התייחסות פרטנית לצעירים הבדואים. אשר לתוכנית החומש למגזר הבדואי ממרץ 2022⁷⁵ - היא מתייחסת למגזר הבדואי, אך לאו דווקא לצעירים שבה העלולים להפוך לחסרי מעש. עולה מכך שיש חוסר הלימה בין אוכלוסיית היעד של התוכניות שגובשו ושל התקציבים שהוקצו - צעירים ערבים, לבין הצורך במיקוד באוכלוסייה המרכזית הנזקקת לתקציבים אלה - צעירים בדואים. עניין זה מקבל משנה תוקף מתוצאות ניתוח הנתונים שבוצע בביקורת, ולפיהן התפוקה הצפויה הגבוהה ביותר תצמח מהשקעה בטיפול בצעירים בדואים. למרות זאת עלה כי המשרד לשוויון חברתי, זרוע העבודה ומשרד הרווחה לא התמקדו בקבוצת אוכלוסייה זו כאוכלוסייה הנדרשת למיקוד בעשייה, הם גיבשו את התוכניות לצעירים בלי לבצע ניתוח נתונים מספק כבסיס לקבלת החלטות הממשלה - ניתוח שהיה מאפשר לזהות את שורשי תופעת חוסר המעש ולהקצות את המשאבים ביעילות כדי לצמצם את התופעה.

בתגובתיהם על ממצאי הביקורת הסכימו משרד ראש הממשלה, משרד החינוך, המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, זרוע העבודה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר שיש צורך בתוכניות ייעודיות וממוקדות במגזר הבדואי, שבחלקן כבר מופעלות. על גופים אלו לפעול, כל אחד בתחומו, לקידום תוכניות כאלו. מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף המשרד לשוויון חברתי וזרוע העבודה, יבחן במסגרת התוכניות הייעודיות למגזר הערבי ולמגזר הבדואי אפשרות לגבש תוכנית שתכלול הקצאת תקציב דיפרנציאלית ומתן עדיפות להשקעה בטיפול בצעירים הבדואים ותתאים למאפיינים ולצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו. מומלץ גם לקבוע לתוכנית יעדים מדידים לבחינת האפקטיביות שלה, בפרט לגבי שילובם של הצעירים בתעסוקה ובכלכלה.

השפעת החינוך על חוסר מעש בקרב צעירים ערבים

למערכת החינוך תפקיד מרכזי כתחנה ראשונה להקניה תשתית של מיומנויות שילוו את התלמיד לאורך חייו וגם בשלבי בגרותו - בעת הצטרפותו הראשונה לשוק העבודה ובהמשך חייו

75 החלטת הממשלה 1279 (14.3.22).



המקצועיים. מערכת החינוך אמורה לאפשר שוויון הזדמנויות בהתפתחות האישית של כל אחד ואחת, ובכך לשמש כלי מרכזי לניידות חברתית והשתלבות מיטבית בשוק התעסוקה.

משרד החינוך (להלן גם - המשרד) מופקד על חינוך הילדים, ובכלל זה על החינוך בחברה הערבית, וזאת מכוח חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן - החוק), וחוק לימוד חובה, התש"ט-1949. אשר לחברה הערבית, לכל אחד מהמגזרים בה תוכנית לימודים ייחודית. המשרד פועל במגזר זה באמצעות אגף בכיר חינוך ערבי במינהל הפדגוגי ואגף חינוך במגזר הדרוזי והצ'רקסי⁷⁶, שתחת המזכירות הפדגוגית. שפת ההוראה במערכת החינוך הערבי-ישראלי היא ערבית, ועברית היא שפת לימוד הנלמדת בשיעורים ייעודיים.

מדיניות משרד החינוך למערכת החינוך הערבי מושתתת על חזון⁷⁷ שלפיו מערכת החינוך תכין את בוגריה להשתלבות בחברה הישראלית ותקדם את המוביליות החברתית, תוך שמירה על מורשתה, זהותה וערכיה של החברה הערבית. היעדים שנקבעו למשרד החינוך למימוש החזון הם אלה:

1. מערכת החינוך תקנה לבוגריה את הידע, הערכים והמיומנויות הקוגניטיביות, הרגשיות, החברתיות והגופניות הנדרשים במאה העשרים ואחת לצורך השתלבות מיטבית בחברה הישראלית בכלל ובאקדמיה ובתעסוקה בפרט; ופעילות ברצף הגילי, למיצוי פוטנציאל כלל התלמידים, וזאת תוך קידום מענים דיפרנציאליים איכותיים לכל ילד ובפרט לגבי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.
2. הבוגר בחברה הערבית יחזיק ביכולות וכלים לעיסוק בזהותו, עמדותיו וסולם ערכיו באופן שיחזק את תחושת המוטיבציה, האמון והשייכות שלו ויאפשר לו להשתלב באופן חינוכי בחברה הישראלית.
3. ההון האנושי בכל רמות הניהול והביצוע ובכל שלבי הגיל יהיה איכותי, ערכי ומיומן ויחזיק בתחושת מוטיבציה ותחושת שליחות במקצוע.

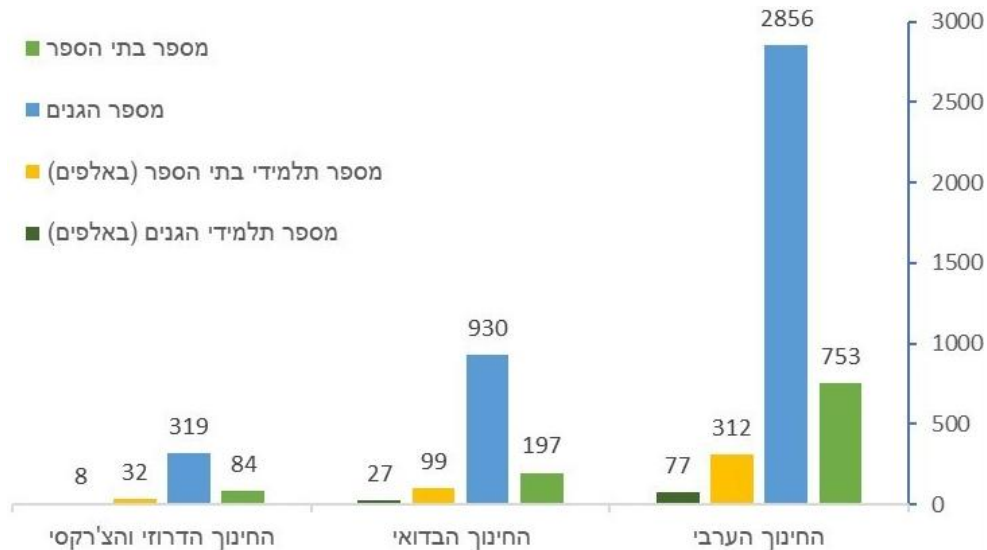
הנתונים על מוסדות החינוך בחברה הערבית מוצגים בתרשים 12.

76 מבנה משרד החינוך (21.12.21).

77 החלטת הממשלה 550 לגבי החינוך הערבי, לרבות הבדואי.



תרשים 12: נתוני תלמידים ומוסדות חינוך בחברה הערבית, לפי מגזרים⁷⁸



על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

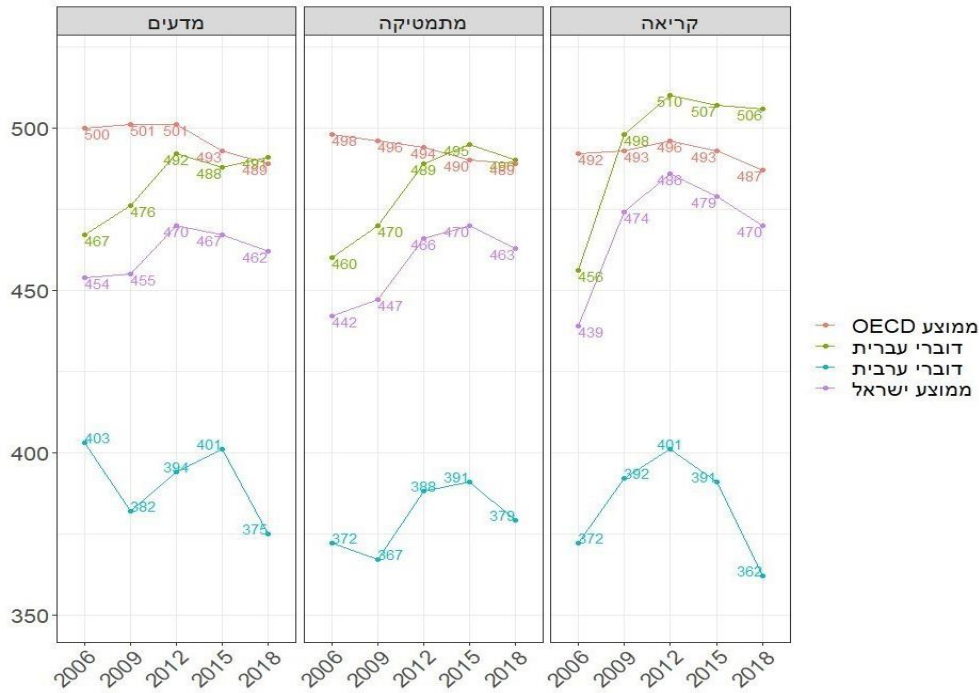
תמונת מצב של הישגי תלמידי החינוך הערבי

מבחני פיז"ה: אחת הדרכים לבחון אם התלמידים רוכשים את המיומנויות שנקבעו כנדרשות היא באמצעות מבחני פיזה (PISA - Programme for International Student Assessment) (להלן - מבחני פיזה). מבחנים אלה נערכים במסגרת מחקר בין-לאומי בתחום החינוך שעושה מינהל החינוך של ה-OECD אחת לשלוש שנים, ושבוחן את אוריינות התלמידים בגיל 15 בשלושה תחומים: קריאה, מתמטיקה ומדעים. הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) אחראית לאיסוף הנתונים בישראל.

⁷⁸ שקיפות בחינוך, <https://shkifut.education.gov.il/national>



תרשים 13: הציון הממוצע במבחני פיזה בשנים 2006 - 2018



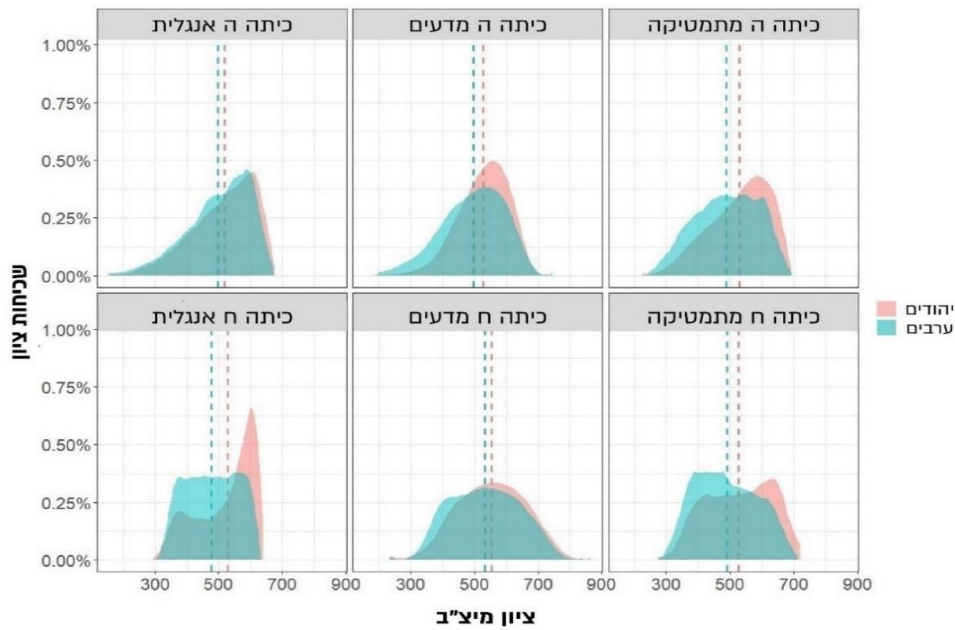
על פי נתוני ראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה, כי הציון הממוצע של ישראל במבחני פיזה שנערכו בשנים 2006 - 2018 בכל אחד משלושת תחומי האוריינות (קריאה, מתמטיקה ומדעים) היה נמוך ממוצע ה-OECD. ניתוח עומק של הפערים בין דוברי עברית לדוברי ערבית מלמד, כי בעוד שדוברי עברית הדביקו את הפער בשנת 2018 במדעים ובמתמטיקה מול ממוצע ה-OECD (לציון ממוצע של 489 במדעים ובמתמטיקה), דוברי ערבית העמיקו אותו במדעים ובקריאה (לציון ממוצע של 375 במדעים ו-362 בקריאה) גם בהשוואה לשנת 2006 (לציון ממוצע של 403 במדעים ו-372 בקריאה), ובכלל, ציוני התלמידים בחברה הערבית נמוכים ביחס לממוצע בישראל ולממוצע ב-OECD, ובשנת 2018 הם נמצאו במגמת ירידה.

מבחני המיצ"ב: דרך נוספת לבחון את ההישגים הלימודיים של תלמידי החינוך הערבי היא באמצעות מבחני מיצ"ב (מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית) שמקיימת ראמ"ה באופן מדגמי בבתי ספר יסודיים. המבחנים נעשים לתלמידי כיתות ה' ו-ח' במתמטיקה, מדעים, אנגלית ושפת האם, ומטרתם לספק למנהלים ולצוותים בבתי הספר תמונת מצב במגוון נושאים. סולם הציונים במבחני מיצ"ב נקבע כך שבשנת הלימודים התשס"ח (ספטמבר 2007 - אוגוסט 2008) הממוצע הכלל-ארצי של ציוני הנבחנים היה 500, וסטיית התקן שלהם הייתה 100.



תרשים 14: התפלגות ציוני מיצ"ב במתמטיקה, מדעים ואנגלית בקרב יהודים וערבים, 2008 - 2016



קו שבור - ממוצע.
 על פי נתוני ראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 14 עולה שהפער בממוצע ציוני המיצ"ב בכיתה ה' בין תלמידים יהודים לערבים עומד על כ-40 נקודות ציון במתמטיקה, 32 נקודות ציון במדעים ו-19 נקודות ציון באנגלית. הפער בממוצע ציוני המיצ"ב בכיתה ח' בין תלמידים יהודים לערבים מצטמצם קלות לכ-35 נקודות ציון במתמטיקה ו-22 נקודות ציון במדעים, אולם בבחינה באנגלית הפער גדל משמעותית לכ-49 נקודות ציון.

כיוון שתרשים 14 מציג את השכיחות של כל ציון, צורת הגרף מלמדת על התפלגות הציונים. בבחינה במדעים בכיתה ח' ההתפלגות היא נורמלית (צורת פעמון) הן בקרב יהודים והן בקרב ערבים, אך הפער בציוני מיצ"ב באנגלית בכיתה ח' נובע מריכוז של תלמידים מצטיינים בעלי ציונים גבוהים בקרב היהודים והיעדר ריכוז שכזה בקרב התלמידים הערבים. בבחינה במתמטיקה ישנו ריכוז של תלמידים ערבים בעלי ציונים נמוכים מאוד.

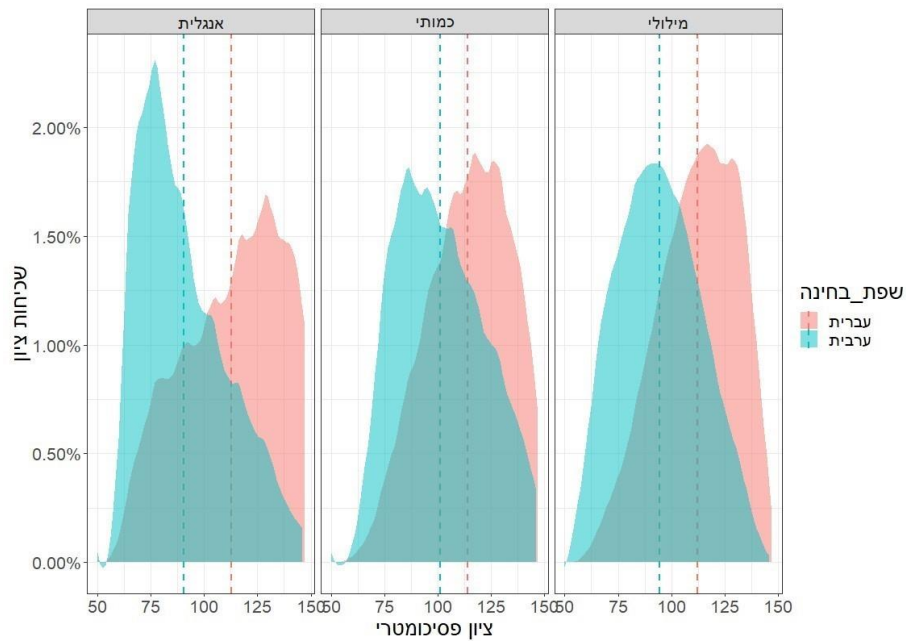
ציון פסיכומטרי: גם ציוני הבחינה הפסיכומטרית בקרב דוברי השפה הערבית נמוכים ביחס לדוברי העברית⁷⁹. על פי המל"ג, הפער עמד על 103 נקודות בממוצע בשנת 2009, וב-2019 הוא

79 ניתן לפתור את הבחינה הפסיכומטרית על גבי טופס בשפה העברית או על גבי טופס בשפות אחרות, ובהן ערבית.



הצטמצם ל-69 נקודות בממוצע. התרשים שלהלן מציג את השכיחות של כל ציון לפי שלושת הרכיבים הנכללים בבחינה הפסיכומטרית - מילולי, כמותי ואנגלית, בפילוח לשפת הבחינה.

תרשים 15: התפלגות הציונים בשלושת רכיבי הבחינה הפסיכומטרית של קבוצת הצעירים שנבדקה - ילידי 1991 - 2002



קו שבור - ממוצע.
על פי נתוני מאל"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 15 עולה שממוצע ציוני טופסי הבחינה בעברית הוא 112 ברכיב המילולי, 114 בכמותי ו-113 באנגלית, וממוצע ציוני טופסי הבחינה בערבית נמוך בהשוואה אליהם: 94 במילולי, 101 בכמותי ו-90 באנגלית. בולט הפער ברכיב האנגלית, שגבוה במידה ניכרת לעומת הרכיבים המילולי והכמותי. כמו כן, ציוני רכיב האנגלית בטופסי הפסיכומטרי בערבית אינם מתפלגים נורמלית: שכיחות הציונים הנמוכים גבוהה יותר משכיחות הציונים הגבוהים.

ניתוח תוצאות ציוני המבחנים הארציים והבין-לאומיים מעלה תמונת מצב עגומה של פערים בהישגים הלימודיים של התלמידים בחינוך הערבי בהשוואה לאלו בחברה היהודית לאורך כל רצף הגילים - החל ביסודי (מיצ"ב) וכלה בתיכון (פיזה) ובבחינה הפסיכומטרית.



נוכח הפער בין הישגי החינוך היהודי לאלו של החינוך הערבי, ובמיוחד נוכח ההישגים הנמוכים של החברה הערבית, מומלץ כי משרד החינוך יבצע מעקב אחר מדדי ההישגים של כל קבוצות האוכלוסייה וינקוט צעדים בני-יישום לשיפור הישגיהם ולצמצום הפערים שהוצגו. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך יוודא כי הצעדים שהוא נוקט אפקטיביים ומובילים לצמצום הפערים. צעדים כאלו יכולים לאפשר לחברה הערבית הצעירה להשתלב בשוק העבודה, לצמצם את תופעת חוסר המעש בקרבם ולצמצם את היקף הפשיעה, וכך להגדיל את הסיכוי שלהם למוביליות חברתית וכלכלית.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי יוביל תהליך למיפוי בתי ספר שההישגים שלהם נמוכים ולמתן מענים מותאמים.

חיזוי חוסר מעש בגיל צעיר

מחקרים מראים כי לטיפול בגיל צעיר יש השפעה גדולה על עתידם המקצועי של ילדים, וכי ככל שהם מתבגרים, יש להשקיע משאבים רבים יותר כדי לסייע להם⁸⁰. לפיכך ישנה חשיבות לאבחון ילדים שבסיכון להיות חסרי מעש עוד בגיל צעיר, ולהקדמת הטיפול בהם ככל הניתן.

ניטור ואבחון של סיכון לחוסר מעש בבריטניה: בבריטניה הפעילו כלי לניטור ואבחון של ילדים שבסיכון להפוך לחסרי מעש בבגרותם (RONI - Risk Of NEET Indicator), כבר בשלב חטיבת הביניים. זאת באמצעות שימוש במערכת ניהול מידע בית-ספרית⁸¹ האוספת ושומרת, על כל תלמיד בבית הספר, מידע שנמצא שהוא מנבא סיכון לחולל חוסר מעש. בין רכיבי המידע: היעדרויות מבית הספר, ציונים, טיפול ברשויות הרווחה, אזור מגורים, מצב חברתי-כלכלי, אנגלית כשפה שנייה, מוצא אתני זר, נשירה ומגדר. המרכיבים משוקללים לפי מידת השפעתם על חוסר מעש עתידי, וכך ניתן לקבוע את הסיכוי לחוסר מעש של כל תלמיד ותלמיד.

ניטור ואבחון של סיכון לחוסר מעש בישראל: בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2021⁸² על תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית בשנים 2022 - 2026 הוטל על משרד החינוך לפתח כלי לאיתור וניטור של תלמידים שמצויים בסיכון גבוה לנשירה, על בסיס משתנים מנבאים. כלי כזה עשוי לסייע גם באיתור מוקדם של ילדים בסיכון לחוסר מעש.

עלה כי נכון למועד סיום הביקורת למשרד החינוך אין כלי לאיתור וניטור של תלמידים שבסיכון גבוה לנשירה.

פיתוח כלי לניבוי חוסר מעש בקרב תלמידי חטיבת הביניים: היות שכלי איתור וניטור כאמור לא פותח נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2022 (להלן גם - מועד סיום הביקורת),

80 Skill Policies for Scotland. Princeton, NJ: Princeton University Press James J. Heckman, and Dimitriy V. Masterov, Why We Need a New Welfare State. Oxford G. Esping-Andersen, "A child-centred investment strategy", in (2005) University Press (2002).

81 W. Nouwen, L. Van Praag, L. R. Van Caudenberg, and C. Timmerman, School-Based Prevention and Intervention Measures and Alternative Learning Approaches to Reduce Early School Leaving, Centre for Migration and Intercultural Studies, University of Antwerp: Antwerpen, Belgium (2016).

82 החלטת הממשלה 549 (24.10.21).



פיתח צוות הביקורת כלי לניבוי לחוסר מעש בגיל חטיבת הביניים, בדומה לכלי שבשימוש בבריטניה. הכלי מתבסס על מודל למידת מכונה (XGBoost)⁸³.

המתודולוגיה: מבסיס הנתונים של בט"ל ומשרד החינוך נשאבו רק המאפיינים שהיו גלויים למשרד בנוגע לתלמידי כיתה ח': הכנסת הורים, מגזר, אשכול חברתי-כלכלי, עשירון טיפוח בית ספרי, נוכחות בכיתה מותאמת⁸⁴ וציוני מבחני מיצ"ב. כיוון שמבחני המיצ"ב מתבצעים באופן מדגמי בלבד, הושלמו הציונים החסרים בשיטת KNN⁸⁵. המשתנה המנובא - חוסר מעש בשנת 2021 - הוגדר כמי שהיה חסר מעש על פי נתוני בט"ל ביותר מחמישה חודשים בתקופה ינואר-נובמבר 2021. במודל נלקחו כל ילידי שנת 1997 שאינם יהודים.

תוצאות הרצת מודל למידת מכונה בעומק 3 (המאפשרת למודל לשאול עד שלוש שאלות על כל תצפית) מראות כי ניתן לנבא בהסתברות של 71% אם ילד בכיתה ח' יהיה חסר מעש בגיל 19 - 20⁸⁶.

83 XGBoost הוא מודל חיזוי מתקדם בלמידת מכונה הבנוי משכבות של עצי החלטה.

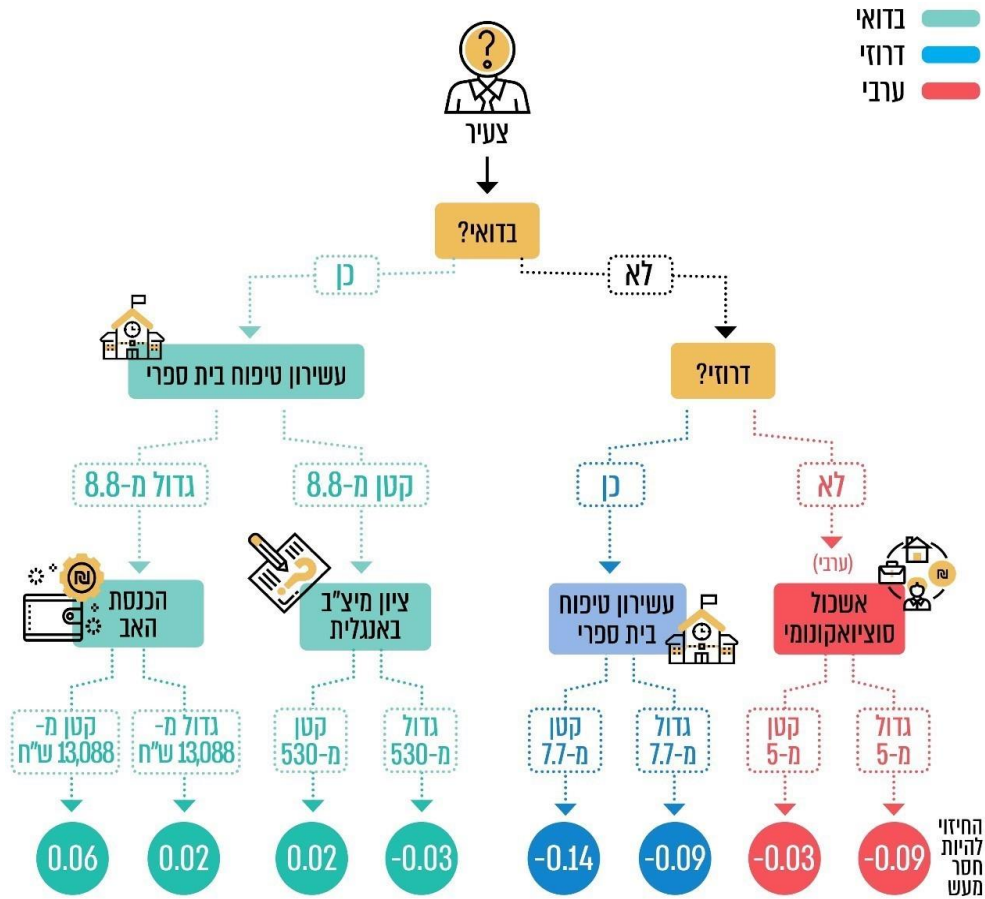
84 במבחני מיצ"ב, תלמידים שבתו הספר דיווחו עליהם כעל תלמידים עם צרכים מיוחדים נבחנו בכיתות מותאמות במבחנים באנגלית ובמתמטיקה. ראמ"ה, הסבר לגבי נתוני ההישגים במיצ"ב המדווחים בעבור בתי הספר.

85 כל פריט מידע חסר מולא באמצעות הממוצע של שלוש התצפיות הקרובות ביותר.

86 מודל למידת מכונה מחלק את כלל הנתונים באופן אקראי לשתי קבוצות: קבוצת אימון וקבוצת בדיקה. בהתבסס על קבוצת האימון נבנה המודל, ולאחר מכן נבחנת רמת הדיוק על קבוצת הבדיקה. מתוצאות הבדיקה עולה כי ב-71% המודל חזה נכון חוסר מעש. החיזוי התבצע במדגם שעבר איזון - כלומר הסיכוי במדגם המאוזן זהה למעש ולחוסר מעש. לפירוט ראו נספח מדעי.



תרשים 16: תוצאות מודל חיזוי חוסר מעש באמצעות למידת מכונה בחינוך הערבי⁸⁷



על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך וראמ"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

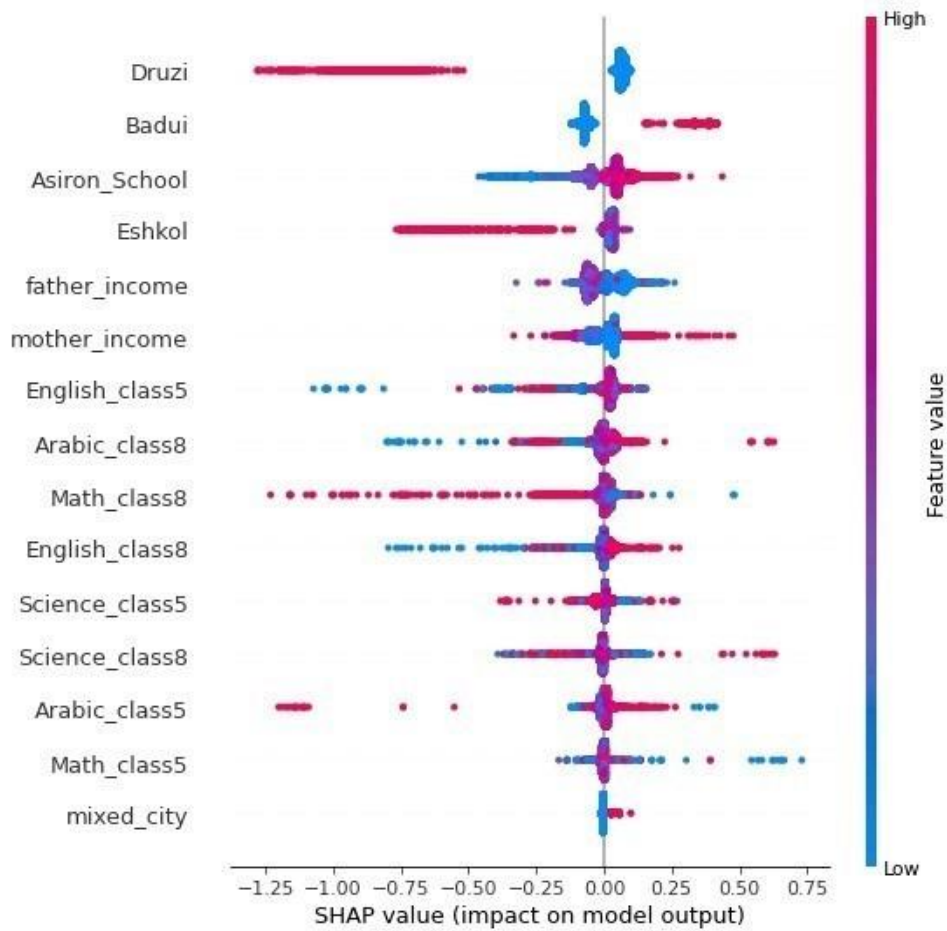
מתרשים 16 עולה שהתחזית עם ההסתברות הגבוהה ביותר לחוסר מעש היא של תלמיד בדואי שעשירון הטיפוח הבית-ספרי שלו גדול מ-8.8 וההכנסה השנתית של אביו קטנה מ-13,088 ש"ח; והתחזית עם ההסתברות הנמוכה ביותר לחוסר מעש היא של דרוזי שעשירון הטיפוח הבית-ספרי שלו קטן מ-7.7.

87 תוצאות העץ הראשון בהרצת המודל.



כדי לאמוד את ההשפעה של כל משתנה במודל על חיזוי חוסר מעש, בדק צוות הביקורת את התרומה השולית⁸⁸ של כל אחד מהמשתנים במודל למידת מכונה. בתרשים 17 מוצגים המשתנים בסדר יורד של תרומה למודל. אדום מייצג ערך גבוה של המשתנה וכחול מייצג ערך נמוך.

תרשים 17: התרומה השולית של המשתנים השונים בחיזוי חוסר המעש



88 באמצעות ערך שפלי - מושג בתורת המשחקים המציין במצב של קואליציה (קבוצת שחקנים) את התרומה השולית של כל שחקן להשגת הרווח של הקבוצה. המשתנים בתרשים מסודרים על פי הערך המוחלט של התרומה השולית, כך שהתרומה השולית של המשתנה Druzi (דרוזי) היא הגבוהה ביותר, לאחר מכן זו של המשתנה Badui (בדואי) וכן הלאה. אם היו קיימים נתוני בחינות מיצ"ב לכולם זה היה משפר כנראה את יכולת החיזוי שלהם ביחס למצב הנוכחי בו ציוני הבחינה של חלק מהתלמידים הושלמו על בסיס משתנים אחרים המשתתפים במודל החיזוי. לפירוט על ערך שפלי ראו נספח מדעי.



מתרשים 17 עולה כי התרומה השולית הגבוהה ביותר לחיזוי חוסר מעש היא ההשתייכות המגזרית: דרוזי, בדואי או ערבי; התרומה השולית של שייכות למגזר הדרוזי היא שלילית ומקטינה את הסיכוי להיות חסר מעש, ואילו התרומה השולית של שייכות למגזר הבדואי חיובית ומגדילה את הסיכוי להיות חסר מעש, ועל כן מעלה את הצורך בטיפול ממוקד בהפחתתו. המשתנים הבאים המציגים את המצב החברתי-כלכלי של הצעיר - עשירון טיפוח בית-ספרי, אשכול חברתי-כלכלי של היישוב והכנסת הורים (אם ואב) - השפעתם משמעותית יותר מהתרומה השולית של הרמה הלימודית, כפי שבאה לידי ביטוי בציונים במבחני מיצ"ב.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי במסגרת התוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית, הכוללת ניטור ואיתור של תלמידים בסיכון, תוקצבו שלוש תוכניות שנמצא שהן נותנות מענה מיטבי לצורך בניטור ואיתור כאמור. תוכניות אלה מופעלות בשנת הלימודים התשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023) ביותר מ-100 בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים.

ניתוח הנתונים באמצעות מודל למידת המכונה מאפשר לחזות מהם המשתנים המשמעותיים יותר שיכולים לחולל חוסר מעש עתידי של תלמידים ערבים בגילם הצעירים. מכאן מתחדדת החשיבות של משרד החינוך כגורם מרכזי שיופקד על איתור מוקדם של ילדים בסיכון לחוסר מעש; ומומלץ על כן כי הוא יגבש מדיניות מותאמת לטיפול בבעיה וימקד משאבים ותוכניות באותם ילדים שההסתברות שיהיו חסרי מעש גבוהה, למשל בתלמידים בדואים ותלמידים במצב חברתי-כלכלי נמוך. עוד מומלץ כי בהמשך להחלטת הממשלה⁸⁹ לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית יגבש משרד החינוך מודל לניטור ואבחון של ילדים שיש לגביהם סיכון שיהפכו לחסרי מעש בבגרותם, בהתאם למאפייני הילדים ושיוכם החברתי. זאת תוך הבאה בחשבון בין היתר של שלוש התוכניות שעליהן הוא הצביע בתגובתו. ובכלל זה מומלץ שמשרד החינוך יבחן את מודל הניבוי שהופעל בבריטניה.

סימנים (אינדיקציות) לחוסר מעש בשלבי רכישת ההשכלה

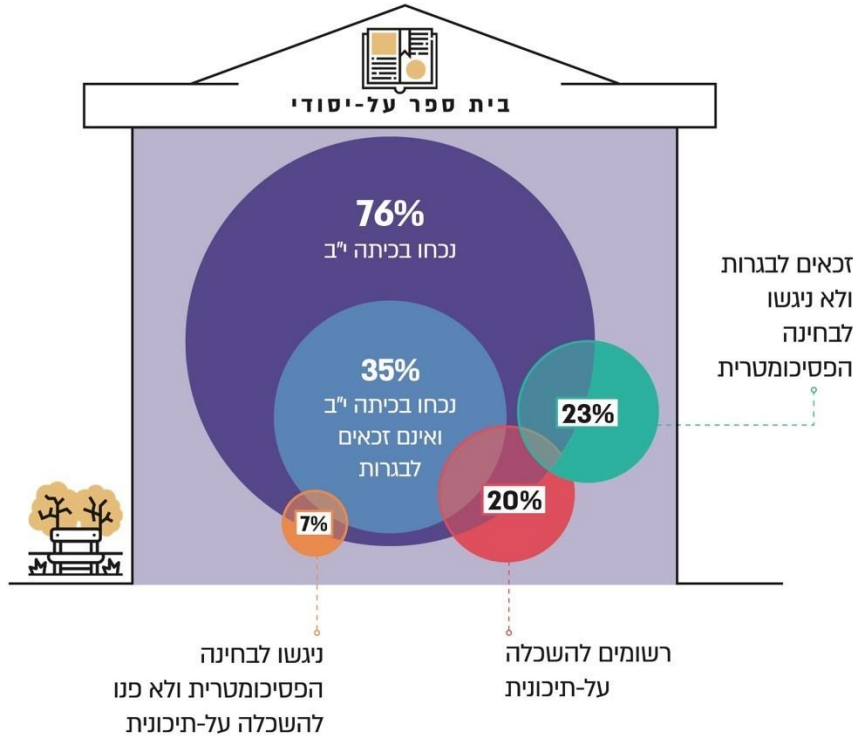
רכישת השכלה בתחילת מסלול החיים נועדה להרחיב את סט הכישורים של צעירים, להגדיל את מרחב האפשרויות העומדות בפניהם ולהפחית את ההסתברות שיהיו חסרי מעש. צוות הביקורת אמד את האפקט השולי של שלבי ההשכלה האלה - נוכחות בכיתה י"ב, זכאות לבגרות, הרחבה של בגרות, בחינה פסיכומטרית והשכלה על-תיכונית - על חוסר מעש.

89 החלטת הממשלה 549 (24.10.21).



תרשים 18: פילוח של הבנים ילידי 1991 - 2002 מהחברה הערבית⁹⁰ על פי השלב שבו הם נמצאים ברכישת השכלה⁹¹

כלל אוכלוסיית הגברים = 147,391 (51%)



על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

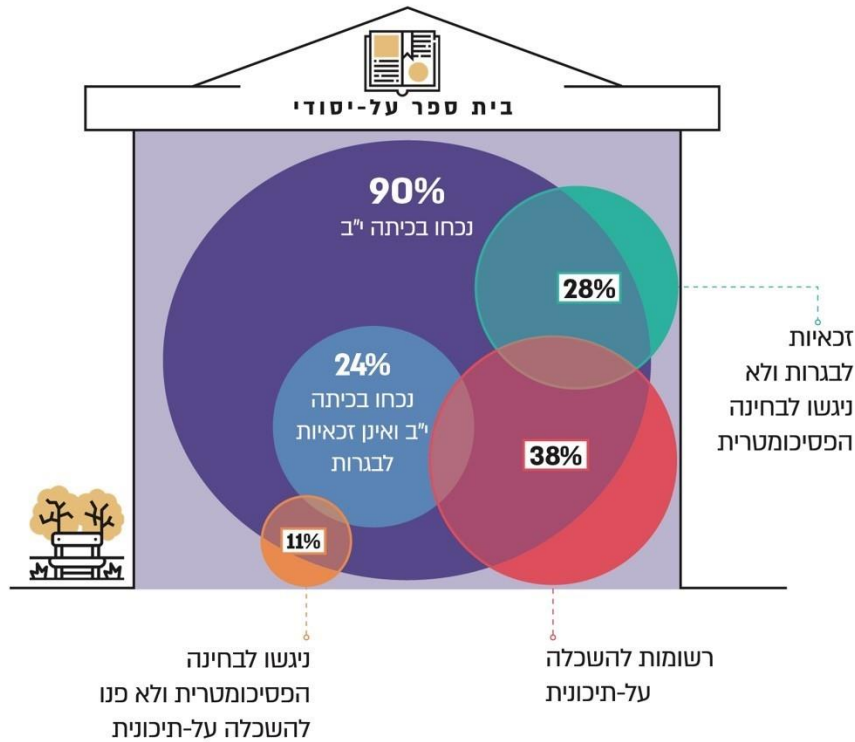
90 לא כולל ערים מעורבות.

91 כיוון שיש צעירים ש"מדלגים" על שלב (לדוגמה, ניגשים לבחינה הפסיכומטרית ללא תעודת בגרות), סכום הצעירים בכל השלבים גדול מסך הצעירים בשנתונים אלו.



תרשים 19: פילוח של הבנות ילידות 1991 - 2002 מהחברה הערבית על פי השלב שבו הן נמצאות ברכישת השכלה

כ77 אוכלוסיית הנשים = 139,981 (49%)



על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 18 ו-19 עולים פערים ברכישת ההשכלה בקרב גברים ונשים בחברה הערבית; ברוב הפרמטרים שנבדקו רמת ההשכלה של הגברים הערבים נמוכה מזו של הנשים הערביות. לדוגמה, בקרב הגברים הערבים כ-20% המשיכו ללימודים על-תיכוניים, לעומת 38% מהנשים הערביות; לימודים על-תיכוניים כוללים אוניברסיטאות, מכללות אקדמיות, מכללות טכנולוגיות⁹² ושנת י"ג-י"ד בתיכונים⁹³.

צוות הביקורת השתמש ברגרסיה לינארית על נתוני קבוצת הצעירים שנבדקה, כדי להראות את הקשר בין רמת ההשכלה לסיכוי לחוסר מעש. לוח 5 שלהלן מציג את תוצאות הרגרסיה. המשתנים המסבירים את חוסר המעש מייצגים רמות השכלה שונות: נוכחות בכיתה י"ב, תעודת

92 מכללות טכנולוגיות להכשרה של טכנאים ומהנדסים באחריות המכון להכשרה בטכנולוגיה ובמדע - מה"ט בזרוע העבודה.

93 לימודים תיכוניים להכשרת טכנאים והנדסאים לפני השירות הצבאי.



בגרות, הרחבת מספר יחידות לימוד (להלן - יח"ל) לבגרות במקצועות מתמטיקה (4 או 5 יח"ל), אנגלית (4 או 5 יח"ל) ועברית (5 יח"ל), ציון פסיכומטרי והשכלה על-תיכונית⁹⁴. המשתנה המוסבר הוא האם הצעיר הערבי היה חסר מעש בנובמבר 2021. הקשר של כל משתנה מסביר לחוסר מעש נאמד ברגרסיה נפרדת⁹⁵. תוצאה חיובית מלמדת על קשר חיובי בין המשתנה המסביר לחוסר מעש, ותוצאה שלילית מלמדת על קשר שלילי.

לוח 5: הקשר בין משתני רמות השכלה לבין חוסר מעש בקרב כלל הצעירים הערבים (גברים ונשים, בנקודות אחוז)⁹⁶

תוכנית השכלה על-תיכונית	פסיכומטרי	בגרות מורחבת		זכאות לבגרות	מסלול לבגרות	נוכחות י"ב בכיתה	
-19***	-9***	-7***	מתמטיקה	-5***	-4***	-4***	אפקט שולי על כלל אוכלוסיית הצעירים הערבים
		-5***	אנגלית				
		-7***	עברית				
מספר תצפיות - 287,372							

על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *** מובהקות סטטיסטית של 0.1%.

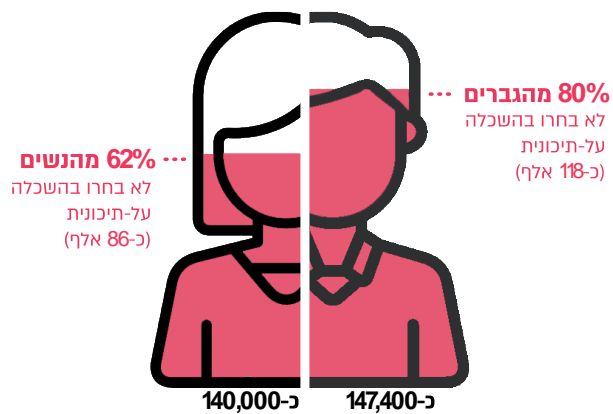
מתוצאות הרגרסיה המוצגות בלוח 5 עולה, כי לכל משתני רמות ההשכלה שנבחנו התאמה מובהקת⁹⁷ להפחית את ההסתברות לחוסר מעש. משתנה ההשכלה העל-תיכונית מפחית באופן המשמעותי ביותר את הסיכוי לחוסר מעש - בשיעור של 19%. באשר להרחבת שלושת מקצועות הבגרות - אנגלית מתואמת באופן הנמוך מבניהם את הסיכוי לחוסר מעש (5% מול 7%).

תרשים 20 שלהלן מציג פילוח מגדרי של אוכלוסיית הצעירים הערבים על פי בחירת מסלול ההשכלה העל-תיכונית (בישראל):

94 משתנה ההשכלה הגבוהה מקבל את הערך 1 עבור מי שלמד במוסד להשכלה גבוהה בישראל ואת הערך 0 אחרת.
95 משתנים אלו נבחרו כמייצגים של רמות ההשכלה השונות נוכח הנתונים שהיו ברשות צוות הביקורת.
96 כל הרגרסיות הורצו על כלל אוכלוסיית הצעירים הערבים ילידי 1992 - 2002, עם בקרה על אשכול חברתי-כלכלי, מגזר, ערים מעורבות ושנתון לידה. מספר הכוכביות מייצג את רמת המובהקות הסטטיסטית.
97 כלומר ניתן לדחות את השערת ה-0 האומרת שהמתאם בין המשתנים הוא 0, בהסתברות של יותר מ-99%.



תרשים 20: פילוח אוכלוסיית הצעירים שנבדקו על פי מגדר ורמת השכלה על-תיכונית



הקשר בין משתני חינוך לחוסר מעש בקרב מי שלא בחרו במסלול השכלה על-תיכונית מוצג בלוח 96:



לוח 6: הקשר בין משתני חינוך לחוסר מעש בקרב צעירים ערבים שלא בחרו במסלול השכלה על תיכונית, בחלוקה מגדרית בנקודת אחוז⁹⁹

פסיכומטרי	בגרות מורחבת		זכאות לבגרות	מסלול לבגרות	נוכחות בכיתה י"ב	
-6***	1	מתמטיקה	-5***	-9***	-9***	צעירות ערביות שלא בחרו במסלול השכלה גבוהה
	-4***	אנגלית				
	-4***	עברית				
					86,362	מספר תצפיות
11***	21***	מתמטיקה	9***	1**	1***	צעירים ערבים שלא בחרו במסלול השכלה גבוהה
	12***	אנגלית				
	12***	עברית				
					117,812	מספר תצפיות

על פי נתוני בט"ל, משרד החינוך ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

*** מובהקות סטטיסטית של 0.1%

** מובהקות סטטיסטית של 1%

מתוצאות הרגרסיה המוצגות בלוח 6 עולה כי לנוכחות בכיתה י"ב וללימודים במסלול לבגרות יש קשר מובהק עם צמצום ההסתברות שצעירה ערבייה שלא בחרה במסלול השכלה גבוהה, תהיה חסרת מעש; לעומת זאת, אין קשר מובהק בין בגרות מורחבת במתמטיקה לחוסר מעש.

99 כל הרגרסיות הורצו על כלל אוכלוסיית הצעירים הערבים ילידי 1992 - 2002, עם בקרה על אשכול חברתי-כלכלי ושנתון לידה.



מנגד, בקרב גברים שלא בחרו במסלול לימודים על-תיכוניים, לנוכחות בכיתה י"ב וללימודים במסלול לבגרות יש קשר מובהק עם גידול בהסתברות להימצא בחוסר מעש. יתרה מכך, בגרות מורחבת במתמטיקה, באנגלית ובעברית ובחינה פסיכומטרית קשורים באופן מובהק עם עלייה בהסתברות לחוסר מעש. נמצא כי מאמצי משרד החינוך להעלות את שיעור הזכאים לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד הנלמדות, לא זו בלבד שאינם תורמים, אלא אף עלולים להגדיל את הסיכוי של צעירים ערבים שאינם פונים ללימודים על-תיכוניים, להיות חסרי מעש. אינדיקציה לקיומה של תופעה זו שבה צעירים ערבים בעלי השכלה תיכונית נמצאים בסיכון גבוה לחוסר מעש נמצאה כבר במאפיינים של אשכול צעירים 1 בניתוח האשכולות בפרק הרקע: מאפייני חברת הצעירים הערבים חסרי המעש, בדוח זה.

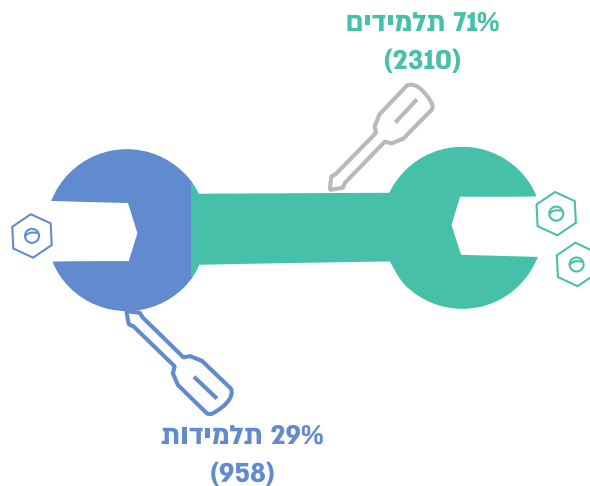
בתגובתו מסר משרד החינוך כי להשקפתו, הזכאות לבגרות, המבוססת על 12 שנות לימוד, היא תנאי בסיסי להמשך הלימודים באקדמיה ולהשתלבות בתעסוקה. לפיכך המשרד משקיע באופן אינטנסיבי בתחום זה, ולראיה - העלייה בשיעור הפונים ללימודים אקדמיים בחברה הערבית. עם זאת, המשרד אינו שוקט על שמריו ובוחן כל העת כלים ומיומנויות נוספים שבהם ניתן לצייד את הבוגרים והבוגרות, שיאפשרו מוביליות חברתית.

מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות לכך שמאמציו להעלות את שיעורי הזכאות לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד נושאים פרי בקרב תלמידות ערביות שלא פנו ללימודי השכלה על-תיכונית, והן אכן צמצמו את הסיכוי שלהן להיות חסרות מעש; ואילו בקרב התלמידים הבנים הערבים, שלא פנו ללימודים כאלו, הסיכוי שלהם להיות חסרי מעש דווקא עלה; במיוחד מומלץ לתת את הדעת על הצורך בהמשך הפיתוח האישי וההכוונה של גברים צעירים אלה שהם בעלי תעודת בגרות מורחבת, שהסיכוי שלהם להיקלע למצב של חוסר מעש גדול יותר. כפעולה מחויבת, מומלץ בין היתר לפתח עבורם מסלול חלופי, כמו הכשרה מקצועית. עוד מומלץ כי משרד החינוך ימשיך במאמציו להגדיל את שיעור הזכאות לבגרות ואת איכות הבגרות בקרב תלמידות ערביות, היות שנמצא קשר סטטיסטי בין הגדלת שיעור הזכאות לבגרות ואיכות הבגרות לבין צמצום חוסר מעש.

משרד החינוך מפעיל מסלול לימודי טכנאי במהלך התיכון. תרשים 21 מציג את מספר התלמידים בעלי הסמכת טכנאי במהלך התיכון בקבוצת הצעירים הנבדקת.



תרשים 21: מספר התלמידים בעלי הסמכת טכנאי במהלך התיכון בקבוצת הצעירים הנבדקת



בלוח 7 שלהלן מוצגת ההשפעה של למידה במסלול הסמכה לטכנאים על ההסתברות של הבוגרים שאינם בוחרים במסלול של השכלה על-תיכונית להיות חסרי מעש¹⁰⁰.

לוח 7: הקשר בין תעודת טכנאי לסיכוי להיות חסר מעש בנקודות אחוז

כלל האוכלוסייה	נשים	גברים	
-5.5***	-3.3	-5.4***	השפעה שולית של מסלול הסמכה לטכנאים
151,515	70,456	81,048	מספר תצפיות

*** מובהקות סטטיסטית של 0.1%.

כל הרגרסיות כוללות משתנה בקרה על שנתון לידה, מגזר ואשכול חברתי-כלכלי; הרגרסיה על כלל האוכלוסייה כוללת גם משתנה בקרה על מגדר. על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 7 עולה, כי מסלול לימודי טכנאי במהלך התיכון מפחית את ההסתברות לחוסר מעש בקרב גברים צעירים ערבים שאינם רוכשים השכלה על-תיכונית ב-5.4 נקודות אחוז. מתוך קבוצת הצעירים הערבים שנבדקו המונה כ-130,000 צעירים וצעירות, מספר התלמידים בעלי הסמכת טכנאי היה 3,268 בלבד, כ-2.5% מקבוצת הצעירים שנבדקו.



כמענה אפשרי לצעירים ערבים שאינם עתידים לבחור במסלול לימודים על-תיכוניים, מומלץ כי משרד החינוך ישקול את האפשרות להגדיל את מספר הצעירים מהחברה הערבית במסלולים המעניקים תעודת טכנאי, נוסף על תעודת הברגות, ואף יבחן אם תעודות מקצוע נוספות מפחיתות את ההסתברות לחוסר מעש.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי 52% מתלמידי החינוך הערבי לומדים במגמות טכנולוגיות. משרד החינוך ציין כי במגמות אלה התלמידים מתנסים בפרויקטים אישיים ורוכשים את המיומנויות החשובות לעולם התעסוקה. עוד מסר משרד החינוך כי הוא ממשיך לפעול לאיתור דרכים נוספות להעלאת מספר הלומדים במסלול הנדסאים וטכנאים.

פעולות משרד החינוך לעידוד ההשתלבות של צעירים ערבים בחברה הישראלית ולקידום המוביליות החברתית

מדיניות משרד החינוך למערכת החינוך הערבי, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2021¹⁰¹, היא שעל מערכת החינוך להכין את בוגריה להשתלבות בחברה הישראלית ולקדם את המוביליות החברתית, תוך שמירה על מורשתה, זהותה וערכיה של החברה הערבית. במסגרת הביקורת נבחנו צעדי משרד החינוך בתחום זה שבכוחם להביא, בסופו של דבר, גם למניעה או צמצום של תופעת חוסר המעש בקרב צעירים בחברה הערבית.

הכוון תעסוקתי

צעיר יהודי בן 18 המסיים את לימודי התיכון מנותב לאחר סיום לימודיו, בדרך כלל, למסלול מובנה של שירות צבאי או לאומי, או דחיית השירות לצורך לימודי המשך במוסדות להשכלה גבוהה או לימודים בכיתות י"ג - י"ד לקבלת הסמכה כהנדסאי. בתום השירות הצבאי יכולים המשוחררים להסתייע באגף ובקרן לחיילים משוחררים לצורך ייעוץ ואבחון תעסוקתי¹⁰². מדובר בבוגר עצמאי שנמצא בשלב של הבשלה לקראת החלטה על המשך דרכו המקצועית - לימודים או מסלול מקצועי. לעומת זאת צעיר ערבי בן 18 המסיים את לימודיו מתמודד עם מצב של חוסר בשלות לקראת החלטה על המשך דרכו, ואין לרשותו מערך שיכול לסייע לו בהכוונה, אם ללימודים אקדמיים או לימודי הכשרה מקצועית ואם להשתלבות תעסוקתית¹⁰³.

הכוון תעסוקתי לתלמידי תיכון באירופה

ה-OECD הכיר בחשיבות של הכוון קריירה. על פי הארגון, הכוון קריירה אפקטיבי עוזר בניצול מיטבי של משאבי האנוש בשוק העבודה באמצעות התאמה טובה יותר בין המיומנויות ותחומי

101 החלטת הממשלה 550 לגבי החינוך הערבי, לרבות הבדואי.

102 אתר האגף והקרן לחיילים משוחררים.

103 להרחבה: סאמי מיעארי ונסרין חדאד חאג' יחיא, **חוסר מעש בקרב צעירים ערבים בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (פברואר 2017).



העניין לבין הזדמנויות העבודה, הלמידה וההכשרה הקיימות¹⁰⁴. על פי הארגון, הכוון קריירה הוא מרכיב חשוב במדיניות שוק העבודה הפעילה ובמדיניות הרווחה לעבודה פעילה. כל אחת ממדינות ה-OECD¹⁰⁵ גיבשה תהליך הכוון תעסוקתי שונה בבתי הספר התיכוניים, והתהליכים נבדלים אלה מאלה הן מבחינת שלב תחילת הייעוץ בבתי הספר, הן באופן הכוון - מייעוץ פרטני ועד פתרון הוליסטי של כלל המערכת הבית-ספרית.

בכמה מדינות באירופה קיימת תפיסה שלפיה הכוון תעסוקתי הוא תהליך מתמשך. בבריטניה תוכנית המתייחסת לחיי קריירה מתחילה בגיל 11. באוסטריה משלבים בתוכניות הלימודים כבר בכיתות ז'-ח' תכנים של חינוך לקריירה. אולם במרבית המדינות התלמידים מקבלים לראשונה הכוונה מעשית לקריירה במסגרת הלימודים התיכוניים. למשל בגרמניה מתקיימים מערכי שיעור להכוונה תעסוקתית. בנוורגיה יש בעל תפקיד בבתי ספר התיכוניים המשמש "מנחה קריירה", בנפרד מתפקיד הייעוץ החינוכי. באוסטריה ובגרמניה מבקרים התלמידים במרכז מידע של משרד התעסוקה המקומי לשם הכרת המגוון התעסוקתי הקיים. יש גם מדינות המעודדות את בתי הספר לשלב בתהליך ההכוונה גורמים נוספים כמו הורים, בוגרי בית הספר ונציגי קהילה עסקית ואיגודים מקצועיים¹⁰⁶.

הכוון תעסוקתי לתלמידי תיכון בחברה הערבית בישראל

בחברה הערבית בישראל, בדומה למרבית מדינות העולם, אשר אין בהן חובת שירות צבאי או אזרחי, ההכוון התעסוקתי נדרש בטרם סיום לימודי בית הספר התיכון. החוק אינו מטיל על משרד החינוך חובה מפורשת להכוון תעסוקתי. אולם חזון מערכת החינוך הערבי, לרבות הבדואי, כפי שבא לידי ביטוי בהחלטת הממשלה 550 על צמצום פערים בחברה הערבית, מצביע על הצורך בהכוון תעסוקתי וקובע כי מערכת החינוך תכין את בוגריה להשתלבות בחברה הישראלית ותקדם את המוביליות החברתית; היא אף תקנה להם את הידע, הערכים והמימונויות הקוגניטיביות, הרגשיות, החברתיות והגופניות הנדרשים במאה העשרים ואחת לצורך השתלבות מיטבית בחברה בכלל ובאקדמיה ובתעסוקה בפרט.

על חשיבות ההכוון התעסוקתי לצעירים בחברה הערבית עמדו גם הצוותים הבין-משרדיים שהקים המשרד לשוויון חברתי לקראת גיבוש החלטת הממשלה האמורה, בציינם כי מערכת החינוך בחברה הערבית לרוב אינה מכינה היטב את התלמידים לקראת חייהם הבוגרים, וחלקם מגיעים לגיל 18 ללא כלים להשתלבות בתעסוקה. עוד ציינו כי ההמלצה על הכוון תעסוקתי בגיל מוקדם מרכזית ורלוונטית לתחומים רבים העולים בדוח, אולם הצוות הבין-משרדי שהקים המשרד לשוויון חברתי שעסק בנושא התעסוקה לא התמקד בהכוון תעסוקתי שישולב במערכת החינוך¹⁰⁷.

<https://www.oecd.org/education/innovation-education/career-guidance-policy-review-homepage.htm> 104

OECD, Career Guidance - A Handbook for Policy Makers, Paris (2004) 105

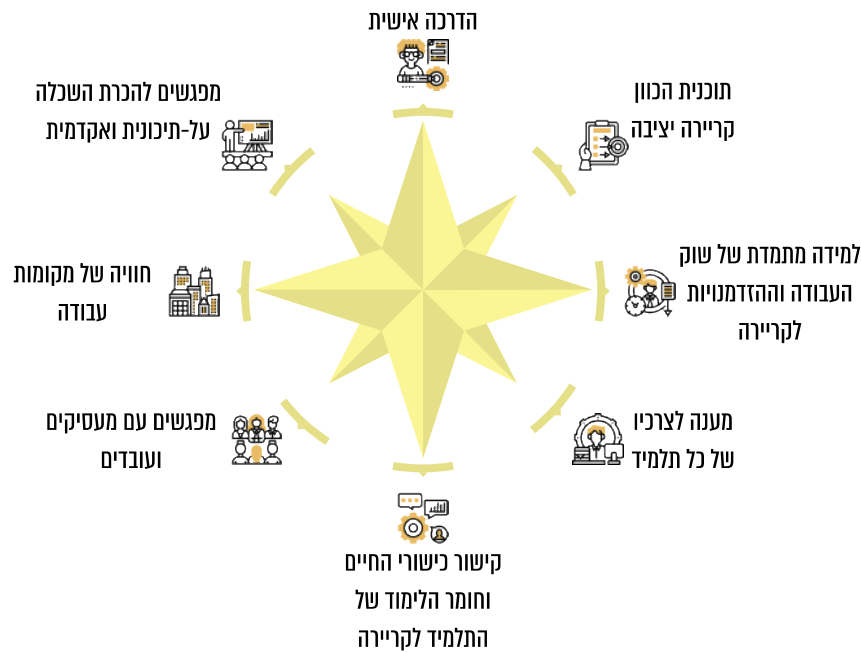
Watts, A. G. "Policy and practice in career guidance: an international perspective." Kent: A keynote speech delivered to the Institute of Career Guidance Annual Conference held at Ashford, Kent on. 2002. 106

המלצות הצוות הבין-משרדי לתעסוקה בחברה הערבית מאוקטובר 2021. 107



מחקר בבריטניה בחן את התנאים הדרושים להכוון קריירה איכותי בבתי הספר¹⁰⁸. על בסיס הספרות המקצועית הענפה בתחום הכוון הקריירה בחן המחקר את היתרונות בתוכניות ההכוון התעסוקתי בהולנד, גרמניה, הונג קונג, אונטריו (קנדה), פינלנד ואירלנד; בהתאם לכך, הוא הגדיר שמונה אמות מידה למתן הכוון תעסוקתי איכותי בבתי הספר, כפי שמוצג בתרשים 22 להלן.

תרשים 22: אמות מידה להכוון תעסוקתי איכותי בבית הספר



על פי נתוני Gatsby Charitable Foundation, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתאם לאמות מידה אלו בחן צוות הביקורת את פעולות ההכוון התעסוקתי בבתי הספר בחינוך הערבי בישראל. להלן הפרטים:

תוכנית הכוון קריירה סדורה

אחד המרכיבים המרכזיים והמשמעותיים בהכוון תעסוקתי איכותי הוא גיבוש והטמעה של תוכנית הכוון ברורה אשר תהיה מובנת לתלמידים והורים, למורים, למתווי המדיניות ולמעסיקים. במשרד החינוך סוגיית הכוון הקריירה מונחת לפתחו של השירות הפסיכולוגי הייעוצי (להלן - שפ"י), הכולל את היועצות החינוכיות בבתי הספר התיכוניים והן אלו שמנחות ומדריכות את צוותי החינוך בבתי הספר.

Gatsby Charitable Foundation, Good Career Guidance, London: Gatsby Charitable Foundation (2014) 108



שפ"י מקדם חינוך לקריירה באמצעות תוכנית כישורי חיים, שמטרתה קידום ורווחה נפשית וחיזוק מיומנויות וכישורים לחיים, ובין השאר היא מתמקדת במיומנויות אישיות ובין-אישיות - מיומנויות הנדרשות גם להשתלבות בשוק העבודה. התוכנית מופעלת בכיתות א' עד י"ב על פי שיקול דעתה של הנהלת בית הספר; והיעצות החינוכיות בבית הספר הן שאחראיות להפעלתה.

נמצא כי התוכניות של שפ"י אינן נותנות מענה מתאים לצורך בהכוון תעסוקתי, וכי למשרד החינוך אין תוכנית סדורה להכוון תעסוקתי איכותי. עוד עלה שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר בחינוך הערבי ליישם את תוכנית חינוך לקריירה, ויישום התוכנית תלוי בשיקול דעתה של הנהלת בית הספר ובשיתוף הפעולה שלה. נוסף על כך, הכרת שוק התעסוקה וההכוון התעסוקתי אינם חלק מהגדרת התפקיד של היעצות החינוכיות¹⁰⁹. יתר על כן, בתהליך שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם יועצות חינוכיות בתיכונים ערביים בצפון ובתיכונים בדואיים בדרום עלה¹¹⁰ כי שגרת יומן של היועצות מאופיינת בטיפול במצבי חירום, נוסף על עומס העבודה השוטפת והדחופה, ועקב כך הן אינן מתפנות כלל לעסוק בהכוונה תעסוקתית לתלמידים. כן נמצא כי משרד החינוך לא פעל לייצר שיתוף פעולה עם מעסיקים בגיבוש התוכנית להכוון תעסוקתי.

בהיעדר תוכנית סדורה, גובר הסיכון שצעיר ערבי לא ימצא את דרכו לאחר לימודי התיכון וייוותר חסר מעש, או יבחר מסלול תעסוקה שאינו מותאם לכישוריו. מומלץ כי משרד החינוך יגבש תוכנית סדורה, להכוונה, חשיפה והכנה פרטנית של כלל תלמידי התיכונים בחברה הערבית לצורכי עולם התעסוקה, שתיתן מענה לצרכיו של כל תלמיד. כמו כן מומלץ שישקול אם תוכנית זו צריכה להתבסס על יועצות בבתי הספר, אשר לא תמיד פנויות לכך, או על כוח אדם ייעודי המתמחה בהכוון תעסוקתי, כנהוג במדינות רבות בעולם, כמו פינלנד ואירלנד.

למידה מתמדת של שוק העבודה וההזדמנויות לקריירה

עדכניות ובקיאיות במידע על שוק העבודה המשתנה בעת מתן הייעוץ הן המפתח לבחינת הזדמנויות התעסוקה ואפשרויות הלימוד של התלמידים והוריהם; ועל כן חשוב שהיעצות החינוכיות בבתי הספר בחינוך הערבי יקבלו הכשרה מתאימה בהכוון תעסוקתי ויהיה להן פנאי לעסוק בכך.

שפ"י מקיים הכשרות לצוותי חינוך בתחום החינוך לקריירה באמצעות גורמים פרטיים והטמעת תוכנית חינוך לחיי קריירה; ובשנת הלימודים התשפ"ג מתכנן המשרד לפתוח קורס הכשרה ארצי ליועצים חינוכיים בהיקף של 30 שעות, אשר יתמקד בכלים ומיומנויות לביסוס תפיסת החינוך לקריירה.

109 אתר שפינט, <https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/gapim/yeutz/YeutzChinuchi.htm>

110 הביקור בצפון התקיים ב-16.11.21, ובדרום ב-8.3.22. בשני הביקורים יחדיו נפגש צוות הביקורת עם כ-20 יועצות חינוכיות בבית ספר תיכוניים ערביים ובדואיים.



בתהליך שיתוף הציבור¹¹¹ שקיים צוות הביקורת ציינו היועצות החינוכיות כי ההכשרה שקיבלו מהמשרד הייתה חד-פעמית ובלתי מספיקה להכוון תעסוקתי לתלמידים. עוד ציינו כי אין להן הפנאי לעסוק בהכוון קריירה ולהתעדכן בתמורות בשוק התעסוקה.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי גיבש תוכניות שמטרתן היא הכוון קריירה. הוא ציין כי על פי החלטת הממשלה 550, תוכנית החומש כוללת הקצאה לפיתוח כלי דיגיטלי שייתן מענה לתלמידים בנוגע להכוון אקדמי ותעסוקתי, וכי בשנת הלימודים התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024) הוא יבחן שיתוף פעולה עם מוסדות אקדמיים להכשרת יועצות כדי לתת מענה לסוגיה זו. המשרד הוסיף כי במטרה לתת מענה לפריסה הארצית הרחבה של תוכניות להכוון תעסוקתי, הוא יקיים ימי עיון ליועצות, שמטרתם הטמעת תוכנית חינוך לחיי קריירה, בדגש על המיומנויות המתאימות לצורכי התלמידים בתהליכי ההכוון ובראשית דרכם בשוק התעסוקה.

מרכזי ריאן: מרכזי ריאן הפועלים בחברה הערבית מעניקים הכוונה, הכשרה, השמה וליווי תעסוקתי בעולם העבודה והכשרה לא-אקדמית. להבדיל מהיועצות החינוכיות בחינוך הערבי, הרכיבים של מרכזי ריאן בקיאים בשוק העבודה, בתמורות בו ובהזדמנויות שיתוף הפעולה של ריאן עם בתי הספר נחוץ בכדי לאפשר לתלמידים, העומדים לסיים את לימודיהם, חשיפה של מידע על שוק העבודה למשל, על המגמות בתחום זה, על מהות ההכשרות ועל השתכרות עתידית צפויה, וזאת לקראת כניסתם לשוק העבודה.

נמצא כי שיתוף הפעולה בין זרוע העבודה, שמפעילה את מרכזי ריאן, לבין משרד החינוך אינו מוסדר ונעשה בהתאם ליוזמות מקומיות של בתי הספר בחברה הערבית.

יצוין לחיוב כי בשנת 2020 החל משרד החינוך בפילוט עם זרוע העבודה (ריאן - אלפנאר) בכיתות מסלול בגרות רגיל (מב"ר)¹¹² בצפון, אשר כלל כ-45 בתי ספר וכ-1,600 תלמידים. מטרת הפילוט הייתה לנתב את התלמידים הן לתעסוקה והן למרכזי ריאן.

מומלץ כי משרד החינוך ישקול להרחיב את שיתוף הפעולה שלו עם זרוע העבודה ומרכזי ריאן, או כל גורם אחר בעל ידע בשוק העבודה המשתנה שיהיה זמין למתן ייעוץ ומידע נגיש לתלמידי החטיבות העליונות ולהוריהם; זאת כדי לאפשר להם למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה וגישה למידע עדכני בנושא ההזדמנויות לקריירה.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי הוא פועל כדי לקדם למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה, וכי קיים כמה ישיבות עם זרוע העבודה כדי לבחון שיתוף פעולה ואפשרות להתחיל בהכוון בבתי הספר החל מחטיבות הביניים.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי תוכנית ריאן אינה כוללת הכוון תעסוקתי מקיף ועמוק בבתי הספר התיכוניים, כפי שראוי שיבוצע. זרוע העבודה הוסיפה כי היא בוחנת אפשרות לעדכון ההתקשרות עם משרד החינוך לשם הפעלת הכוון תעסוקתי בבתי הספר התיכוניים באמצעות מפעלי תוכנית ריאן.

111 שיתוף ציבור עם יועצות חינוכיות ב-24.11.22. בצנרת.

112 כיתות מב"ר קיימות בשכבות י"ב כדי לאפשר לתלמידים במצבי סיכון (כמו נשירה, פערים לימודיים ובעיות רגשיות) לסיים 12 שנות לימוד עם תעודת בגרות איכותית שתאפשר להם להתקבל למוסדות להשכלה גבוהה.



קישור כישורי החיים וחומר הלימוד של התלמיד לקריירה

הטמעת ערכי הקריירה וחשיבותה במסגרת הלימודים היא אבן יסוד בתוכנית להכוון קריירה איכותית ולמורים יש תפקיד משמעותי בהטמעת ערכים אלו בחומר הנלמד. מערכת תמריצים מתאימה למורים יכולה לעודד שילוב תכנים אלו בחומר הלימוד ולתרום להשתלבות התלמידים בשוק העבודה וההשכלה העל-תיכונית.

מאמרים כלכליים מצביעים על כך שתמריצים קבוצתיים משפיעים לחיוב על הביצועים¹¹³. מחקרים נוספים מראים שככל שהתלמיד נחשף יותר לפעילויות להכוון קריירה, כך עולה המוכנות התעסוקתית שלו¹¹⁴; ועל כך קיימת חשיבות בהתגייסות כלל צוות המורים, שתהיה אפקטיבית ביצירת גיוון ותמיכה בהכוונה התעסוקתית של התלמידים¹¹⁵. מהמחקרים ניתן ללמוד שחשוב מאוד לתמרץ את צוות המורים בתיכונים להשקיע ולתרום בהיבט של הכוון קריירה לתלמידים בחינוך הערבי.

על פי הסכם קיבוצי כללי ליישום רפורמת עוז לתמורה בחטיבות העליונות¹¹⁶, יתומצו מורים המועסקים בבתי הספר אשר הישגיהם נמצאו כגבוהים ביותר בשנת לימודים מסוימת באמצעות מענק כספי שנתי¹¹⁷. אחד הרכיבים לפיהם יש למדוד את ההישגים הוא רכיב ערכי-חברתי שנקבע, בין השאר, על בסיס מדד השירות של בוגרי בית הספר למדינה (שיעור המתגייסים לצה"ל או לשירות לאומי-אזרחי)¹¹⁸.

בחברה היהודית יש משקל רב לערך השירות למדינה כלומר, שיעור המתגייסים לשירות צבאי (וכפועל יוצא גם למתנדבים לשירות לאומי-אזרחי), אך בחברה הערבית משקלו פחות מכך; כדי להגדיל את הסיכוי שגם בתי ספר ערבים יתומצו, על אף שיעור גיוס נמוך, קבע משרד החינוך כי חישוב מרכיב הגיוס יותאם לחברה הרלוונטית - חברה יהודית וחברה ערבית.

- 113 Nalbantian, Haig R., and Andrew Schotter, "Productivity under group incentives: An experimental study", *The American Economic Review* (1997): 314-341; Elaad, Guy, "Do collective incentives enhance performance? A case study of reserve soccer teams", *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 80 (2019): 121-129
- 114 V. Dodd, J. Hanson, & T. Hooley, "Increasing students' career readiness through career guidance: measuring the impact with a validated measure", *British Journal of Guidance & Counselling*, 50(2) (2022), 260-272
- 115 Magee, Martha, Marinka Kuijpers, and Piety Runhaar, "How vocational education teachers and managers make sense of career guidance", *British Journal of Guidance & Counselling* 50.2 (2022): 273-289
- 116 סעיף 36 להסכם הקיבוצי עוז לתמורה.
- 117 8,000 - 3,000 ש"ח למורה שמועסק במשרה מלאה בתלות ברכיבים שונים שנקבעו.
- 118 נוסחת החישוב של הישגי בית הספר על כל מרכיביה ומשקליותיהם מפורטת במסמך של המינהל הפדגוגי - אגף א' חינוך על יסודי.



פוטנציאל התועלת הכלכלית והחברתית שעשוי לצמוח למדינה מכך שבוגרי מערכת החינוך בחברה הערבית ישתלבו במעגל העבודה, ירכשו הכשרות מקצועיות או השכלה גבוהה ולא יהיו חסרי מעש, הוא גבוה. בביקורת עלה שבחברה הערבית לא קיים מנגנון תמרוץ למורים שמטרתו לעודד בוגרים להשתלב בשוק העבודה - אם באמצעות השתתפות מוקדמת בהכשרות מקצועיות ואם בהשתלבות ישירה, מייד לאחר סיום הלימודים. מנגנון תמרוץ המורים הקיים אינו נותן מענה לצורכי החברה הערבית מכיוון שהוא משקף את ערך השירות למדינה בגיוס לצה"ל ובהתנדבות לשירות הלאומי-אזרחי, ערך שהוא בעל חשיבות רבה בעיקר בחברה היהודית.

מומלץ שמשדד החינוך ישקול להוסיף במרכיב הערכי-חברתי של מדדי התגמול לחטיבות העליונות בחברה הערבית מדד של שיעור הבוגרים אשר השתלבו במעגל העבודה, בהכשרות המקצועיות ובהשכלה הגבוהה, נוסף על מדד השירות למדינה. הוספת מרכיב זה למדדי התגמול לחטיבות העליונות יכולה לעודד ולתמרץ את צוותי בתי הספר בחינוך הערבי לעסוק בהכוון תעסוקתי ולהתאים את חומר הלימוד להכוונת הקריירה.

מפגשים עם מעסיקים ועובדים והתנסות במקומות עבודה

מרכיב משמעותי נוסף בהכוון תעסוקתי איכותי הוא חשיפה של התלמידים למעסיקים ועובדים, כדי ללמוד אילו כישורים מוערכים בשוק העבודה. זאת באמצעות ביקורים במקומות עבודה נבחרים ופעילויות העשרה כגון הרצאות אורח ותוכניות יזמות. כמו כן התלמידים ירוויחו מהתנסות בעבודה עצמה, כדי להכיר את סוגי העבודות הרלוונטיים להם ולהרחיב את הידע וההבנה שלהם. במדינות כמו פינלנד, אירלנד ואונטריו (קנדה) מקיימים התלמידים מפגשים סדירים עם מעסיקים.

נמצא כי משדד החינוך נשען על יוזמות מקומיות לירידי תעסוקה בחברה בערבית, אך אינו מקיים מפגשים סדירים בין תלמידים בחינוך הערבי ובין מעסיקים ועובדים.

מומלץ שבמסגרת תוכנית סדורה להכוון קריירה יפעל משדד החינוך ליזום מפגשים בין תלמידים בתיכונים ערביים ובין מגוון מעסיקים ועובדים, וכן ביקורים שלהם במקומות עבודה נבחרים במגוון תחומי תעסוקה והתנסות בסוגי העבודות הרלוונטיים להם; זאת כדי שיחקרו את האפשרויות התעסוקתיות שלהם ויתנסו בפרקטיקה של עבודות פוטנציאליות.

מפגשים להכרת השכלה על-תיכונית ואקדמית

מחקרים מראים¹¹⁹ כי השכלה גבוהה היא גורם שעשוי למנוע הידרדרות למצב של חוסר מעש בשנות הבגרות המוקדמות, כך גם עלה בניתוח הנתונים שנעשה בביקורת זו ושומוצג בפרק "רקע: מאפייני חברת הצעירים הערבים חסרי המעש". המל"ג פועלת להנגשת הלימודים האקדמיים לצעירים ערבים באמצעות תוכנית רואד, אשר מעניקה הכוון אקדמי לתלמידי תיכון ערבים ובדואים. התוכנית פועלת בבתי הספר בחברה הערבית, ונציגיה מקיימים פגישות אישיות עם תלמידים המעוניינים בלימודים אקדמיים. ב-2021 התוכנית פעלה ב-209 תיכונים אשר בהם לומדים יותר מ-75 תלמידים. כמו כן מפעילים המוסדות להשכלה גבוהה תוכניות לימודים

119 סאמי מיעארי ונסרין חדאד חאג' יחיא, **חוסר מעש בקרב צעירים בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2017).



לתלמידים מצטיינים בחטיבות הביניים (דרכי לאקדמיה, תוכנית דה-וינצ'י ותוכנית אלפא - אוניברסיטת בן-גוריון, אקדמיה בתיכון - האוניברסיטה הפתוחה).

נמצא כי התוכניות שמפעילה המל"ג, ובראשן תוכנית רואד, אשר פועלת בתיכונים בהם לומדים לפחות 62% מתלמידי התיכון הערבים (כ-25,000 תלמידי תיכון מתוך מחזור של כ-40,000 צעירים ערבים בשנתון, נמצאים בתיכון בו פועלת תוכנית רואד), כמו גם תכניות נוספות שמפעילים המוסדות להשכלה גבוהה, מכוונות את תלמידי התיכון הערבים המצטיינים ללימודים אקדמיים. ואולם משרד החינוך לא גיבש מענה מתאים לכל שאר התלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים אלא מעוניינים בלימודי הכשרה מקצועית אחרת - לימודי י"ג-י"ד, הכשרות ממשלתיות (למשל הכשרת מהנדסים וטכנאים על ידי מה"ט¹²⁰) או הכשרות פרטיות.

כפי שעולה מניתוח הנתונים בפרק על סימנים לחוסר מעש בשלבי רכישת ההשכלה בדוח זה, המענה הניתן כיום בבתי הספר לתלמידי הערבים שלא יירשמו להשכלה על-תיכונית, ובפרט לבנים, אינו מותאם עבורם. מומלץ שמשרד החינוך יגבש תוכנית שתספק מענה גם לתלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים, כך שכל תלמיד ייחשף למגוון האפשרויות המוצעות באקדמיה, בהכשרה המקצועית ובתעסוקה.

הדרכה אישית ומענה לצרכיו של כל תלמיד

הכוונת קריירה צריכה להיות מותאמת ליכולות של כל תלמיד וכל פלח אוכלוסייה בחברה הערבית ולחסמים העומדים בפניהם. למשל, הצרכים התעסוקתיים של נערה מסורתית בפזורה הבדואית אינם דומים לצרכי הקריירה של תלמיד כיתת מחוננים בנצרת.

בביקורת עלה כי היועצות החינוכיות בבתי הספר בחינוך הערבי אינן מקיימות הדרכה אישית לתלמידים ואינן חושפות אותם למסלולי ההשכלה וההכשרות המקצועיות בהתאם לדרישות בשוק העבודה ובהתאם ליכולות, לחסמים ולצרכים של התלמידים. מלבד המשתתפים בתוכנית רואד, ובהקשר של לימודים אקדמיים בלבד, כלל תלמידי התיכון בחינוך הערבי אינם מקבלים הדרכה אישית הנוגעת להכוונה מקצועית.

לנוכח החשיבות שבהדרכה אישית של כל תלמיד עם גורם מוסמך הבקיא בשוק העבודה, שיתאים את הייעוץ לצרכיו של התלמיד; ולנוכח עומס המשימות המוטל על היועצות החינוכיות; מומלץ כי משרד החינוך יקבע גורם מקצועי ייעודי במשרד לנושא ההכוון המקצועי - גורם שיחשוף את כלל תלמידי התיכון הערבים לצורכי שוק העבודה, מסלולי השכלה טכנולוגית ומגוון הכשרות מקצועיות. על גורם זה להכיר את מגוון מקצועות שוק העבודה ולהתעדכן באופן מתמיד בשינויים המתחוללים בו, כדי לתת הכוון תעסוקתי אפקטיבי לתלמידים, לרבות הצגת הסיכויים למציאת עבודה במקצוע וההכנסה הצפויה בו.



120 המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט).



ממצאי הביקורת על הכוון תעסוקתי איכותי מלמדים כי בשנים האחרונות משרד החינוך והמל"ג החלו בפעילות להכוון תעסוקתי בתיכונים הערביים, ואולם פעילות זו אינה נותנת מענה מספק לצעיר הערבי בהגיעו לגיל 18. ללא הכוון תעסוקתי איכותי, ונגיש לצעירים ערבים, גדל הסיכוי שלהם לבחור מסלול תעסוקה שאינו מותאם ואינו ממצה את הפוטנציאל שלהם, וכן גדל הסיכוי לחוסר מעש.

מומלץ שמשרד החינוך והמל"ג יפעלו לגיבוש תוכנית סדורה ומשלימה להכוון תעסוקתי והכוונה ללימודים אקדמיים. על התוכנית לכלול למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה ושל ההזדמנויות הצפויות בו, מענה פרטני ומותאם לכל תלמיד, מפגשים עם מעסיקים וביקורים במקומות עבודה נבחרים, וכן היכרות עם מגוון מסלולי הלימודים האקדמיים והעל-תיכוניים, המכללות הטכנולוגיות וההכשרות המקצועיות. זאת כדי לתת לצעירים הערבים כלים מתאימים שסייעו להם ליהנות משוויון הזדמנויות ולהשתלב בחברה ובכלכלה.

למידת השפה העברית במערכת החינוך הערבי

שפת הדיבור היא לא רק דרך תקשורת חברתית בין בני אדם, אלא גם נושאת בחובה מטען תרבותי והיסטורי וכן זהות לאומית, במיוחד בקרב מיעוט בחברה הטרוגנית. מחקרים מראים כי לימוד שפת הרוב הוא תנאי הכרחי בהשתלבות של מיעוטים בפעילות הכלכלית של המשק¹²¹. תוכניות הלימוד במערכת החינוך הערבי הרשמית בישראל נלמדות בשפת האם של התלמידים דהיינו בערבית. הדבר נובע מרצון החברה הערבית לשמר את תרבותה וזהותה במסגרת החינוך הציבורי. התנהלות דומה קיימת במדינות אחרות, למשל איטליה, שם המיעוט הגרמני לומד בשפה הגרמנית, ובקנדה, שם תוכנית הלימוד באזורי מיעוט צרפתי נלמדת בצרפתית. מנגד, במדינות כמו גרמניה ודנמרק מערכת החינוך בקרב המיעוטים (מיעוט דני בגרמניה ומיעוט גרמני בדנמרק) היא דו-לשונית: כל תוכני הלימוד נלמדים בשתי השפות¹²².

ידעת השפה העברית בחברה הערבית נחוצה לשם השתלבות איכותית בתעסוקה והצלחה בלימודים במערכת ההשכלה הגבוהה. על פי מחקרים, שיפור ברמת הבקיאיות בעברית בחברה הערבית אף עשוי לתרום לגידול בצמיחה ובפריון במשק ולעלייה של יותר ממיליארד ש"ח בתוצר השנתי¹²³.

חשיפת צעירים ערבים לשפה העברית: במציאות בת ימינו חשיפת הצעירים הערבים לשפה העברית היומיומית היא מוגבלת, ומתרחשת בעיקר במסגרת שיעורי העברית בבתי הספר. חיי היומיום המשפחתיים וההתנהלות מחוץ לבית ובעיקר בישוברים שאינם מעורבים - קניות, תחבורה ציבורית, שירותים רפואיים, שירותי בנקאות, תרבות, בידור, מדיה ורשתות חברתיות - אלו כולם

121 Sarit Cohen-Goldner, and Zvi Eckstein, "Labor mobility of immigrants: Training, experience, language, and opportunities", *International Economic Review* 49.3 (2008): 837-872
122 Michael A. Shields, and Stephen Wheatley, "The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas", *Journal of population Economics* 15.1 (2002): 137-160

123 הלשכה המשפטית של הכנסת, תחום חקיקה ומחקר משפטי, **זכויות שפה וחינוך של מיעוטים לאומיים אתניים לשוניים וילידים: סקירה משווה** (2017).

123 מריאן תחאוכו, עידית קלישר וקיריל מושקלב, **התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם**.



מתקיימים בערבית, או לעיתים באנגלית. מכאן שהצורך בידיעה סדורה של עברית קשור בעיקר להשכלה גבוהה ולהשתלבות בתעסוקה שבה השפה הדבורה היא עברית¹²⁴. קשיים אלו של אי-ידיעת העברית עלו גם בעבודת הצוותים הבין-משרדיים שעסקו בצעירים ובתעסוקה והיו ברקע להחלטת הממשלה 550; וכן עלו בוועדת המנכ"לים להתמודדות עם פשיעה ואלימות בחברה הערבית.

תופעת אי-ידיעת השפה העברית בקרב צעירים ערבים בשל חשיפה מועטה באה לידי ביטוי גם בסקר שערכה ראמ"ה בקרב תלמידים ומורים ב-2018. בסקר נמצא כי רק 44% מהתלמידים הערבים משתמשים בעברית מחוץ לבתי הספר, וכי 86% מהמורים לעברית טוענים שאי-החשיפה לשפה העברית היא החסם העיקרי לרכישתה.

עובדה נוספת המקשה על רכישת העברית היא למידתה במערכת החינוך הערבי כשפה שלישית ולעיתים אף רביעית - אחרי ערבית מדוברת כשפת אם, ערבית ספרותית ואנגלית.

עמדות ההורים לגבי ידיעת השפה העברית: בסקר נוסף שערכה ראמ"ה ושפורסם ב-2021 עלה שההורים בחברה הערבית רואים באופן חיובי את לימוד השפה העברית. כ-94% מהנשאלים דיווחו כי חשוב להם שילדם ידע לדבר עברית ברמה גבוהה; 91% הסכימו כי שליטה טובה בעברית תגביר את הסיכויים של ילדם למצוא בעתיד עבודה טובה; ו-91% היו בעד הרחבת לימודי השפה העברית הדבורה במערכת החינוך במגזר הערבי¹²⁵.

עמדות שעלו במסגרת שיתוף ציבור: במסגרת הביקורת נערכו ארבעה ביקורים בבתי ספר בחברה הערבית ובחברה הבדואית בצפון הארץ ובדרומה¹²⁶. בביקורים אלו קיים צוות הביקורת שיתוף ציבור עם קבוצות של כ-10 - 30 צעירים ערבים לקראת סיום התיכון ומייד לאחריו. לרוב נבחרו על ידי בית הספר בקפידה צעירים מצטיינים בלימודים, פעילים בתנועות נוער ובעלי שאיפות ומוטיבציה. אף על פי כן בלט בביקורים אלו הקושי של הצעירים לנהל שיחה ברמה בסיסית בעברית, עד כדי צורך במתורגמן מעברית לערבית ולהפך, ובלטה העדפתם לעיתים לקיים את השיחה באנגלית. להלן מובאים ציטוטים מדברי הצעירים:



אין קשר בין תלמיד שמסיים 5 יחידות לימוד בעברית לבין לתקשר בשפה"



אנחנו יודעים טוב למצוא שורשים בפועל, אבל לדבר שני משפטים בעברית אנחנו לא יכולים"

124 ש.ם.

125 ראמ"ה, עמדות הורים בנוגע לצורך בידיעת השפה העברית הדבורה של תלמידים דוברי ערבית (אפריל 2021).

126 הביקורים נערכו בתאריכים 16.11.21, 24.2.22 ו-8.3.22. צוות הביקורת נפגש עם כ-40 צעירים, ביקר בשיעורים בעברית ובאנגלית ושוחח עם כ-20 מורים ויועצות.



הצעירים גם ציינו כי בשל הידע המוגבל שלהם בעברית הם נאלצים ללמוד לימודים גבוהים בחו"ל: כדי להתקבל ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ עליהם לעמוד בהצלחה במבחן ידע בעברית (מבחן יע"ל), שאותו נדרשים לעבור כל המועמדים שנבחרים מבחן פסיכומטרי בשפה שאיננה עברית. המבחן נועד להבטיח שהסטודנטים יהיו בעלי בקיאות מינימלית בעברית, ואולם בשל חוסר השליטה שלהם בעברית הצעירים הערבים לא יכולים לעבור את המבחן בהצלחה. גם מורים ומנהלים שהשתתפו בביקורים הצביעו על הקושי של מרבית בוגרי התיכונים הערביים לשוחח בשפת היומיום בעברית.

החלטות ממשלה בנושא שיפור השליטה בעברית

חשיבות הקניית השפה העברית לחברה הערבית באה לידי ביטוי גם בהחלטות הממשלה. החלטה 922, שעסקה בפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020, קבעה שעל משרד החינוך להציב יעדים לשיפור שליטת התלמידים בעברית, ובפרט בהבעה ודיבור. החלטת הממשלה 550 לצמצום פערים בחברה הערבית קבעה כי על משרד החינוך לגבש תוכנית עבודה הכוללת יעדים מדידים, שתכלול תוכנית לשיפור הידע והאוריינות השפתית בעברית, ובפרט בעברית הדבורה, לרמה המאפשרת מוביליות חברתית והשתלבות מיטבית בחברה הישראלית בכלל ובתעסוקה ובאקדמיה הישראלית בפרט.

תוכנית הלימוד "עברית על הרצף"

משנת 2016 מפעיל משרד החינוך תוכנית ייעודית, "עברית על הרצף", לתלמידים בכל שכבות הגיל. מטרתה הן קידום שליטת התלמידים הערבים בשפה העברית בכלל ובשפה הדבורה בפרט, קידום יכולתם להשתלב בחברה הישראלית מהבחינות הכלכלית והתרבותית, וקידום יכולתם להשתלב במוסדות להשכלה גבוהה בישראל¹²⁷. במסגרת התוכנית הוקצתה תוספת של שתיים - חמש שעות לימוד בעברית, שחלקן נועדו להקניית עברית דבורה, וכן הוחלט על שילוב מורים דוברי עברית בבתי הספר.

מחקר ראמ"ה לבחינת האפקטיביות של "עברית על הרצף": במחקר של ראמ"ה מ-2018¹²⁸, שהיה גם חלק מתהליך הפקת הלקחים, נבחנה רמת ידיעת העברית בקרב תלמידי כיתה ו' בחברה הערבית בשנים תשע"ד-תשע"ח (2014 - 2018). להלן התוצאות שעלו:

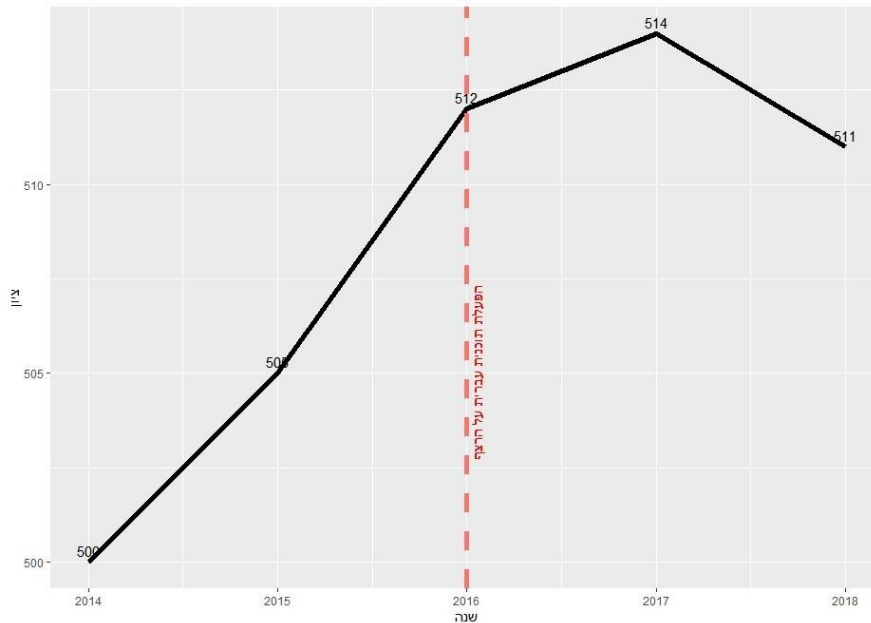
127 חוזר מנכ"ל "עברית על הרצף - תכנית משרד החינוך לשיפור שליטת תלמידי החברה הערבית בשפה העברית המדוברת" (1.9.15),

<https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=56>

128 ראמ"ה, **עברית כשפה שנייה לתלמידים דוברי ערבית, נתוני תשע"ח** (אוקטובר 2018).



תרשים 23: ציון ממוצע בידיעת השפה העברית של תלמידי כיתה ו' בחברה הערבית, 2014 - 2018¹²⁹



על פי נתוני מחקר של ראמ"ה, **עברית כשפה שנייה לתלמידים דוברי ערבית**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 23 עולה כי חל שיפור בידיעת השפה (מ-500 ל-512) בין השנים תשע"ד ותשע"ו (2014 - 2016), בשנה שלאחר מכן, לאחר יישום התוכנית "עברית על הרצף", חלה עליה קלה בהישגי תלמידי כיתה ו' בעברית ואולם בשנה שלאחר מכן, 2018 חלה ירידה בהישגים שהגיעה מתחת להישגי 2016 לפני הפעלת התוכנית.

עוד נמצא במחקר כי בשנת ביצוע, תשע"ח (2018), חלה עלייה בשיעור התלמידים שסווגו לרמת הבקיאות הנמוכה, דהיינו תלמידים שרמת העברית שלהם אפשרה להם להבין שיחה קצרה והוראות פשוטות בלבד - מ-29% ל-31%; וחלה ירידה, מ-25% ל-24%, בשיעור התלמידים שסווגו ברמת הבקיאות הגבוהה, כלומר תלמידים שמסוגלים לקרוא בצורה מדויקת, להסיק מסקנות מתוך טקסט, להביע דעה אישית מנומקת ולכתוב טקסט עם אוצר מילים עשיר.

עולה מכאן כי התוכנית "עברית על הרצף" לא שיפרה בעקביות את שליטת התלמידים בעברית.

129 על פי המחקר של ראמ"ה, סולם הציונים במבחן ההישגים בעברית נקבע כך שבשנת הבסיס (תשע"ד) ממוצע הציון הכולל היה 500 נקודות וסטיית התקן 100 נקודות. הציון הכולל בשנת תשע"ד - תשע"ח כוילו לסולם זה, מה שמאפשר להשוות את השיגי התלמידים בין חמשת המחזוריים.



המסקנה העולה תואמת גם ללקחים שהפיק המשרד, מהפעלת תוכנית "עברית על הרצף", במחצית השנייה של שנת 2018 מתהליך הפקת הלקחים עלה כי התוכנית לא הייתה אפקטיבית וכי ישומה לקה בחסר. התהליך הציף פערים מרכזיים באיכות ההוראה, בתוכנית הלימודים ובסביבה הלימודית. אשר לאיכות הלימודים נמצאו פערים מקצועיים משמעותיים של המורים בעברית ובשיטות ההוראה, היעדר הנחיה מקצועית ופיתוח מקצועי של המורים בתחום השפה העברית, היעדר שיח בעברית במסגרת שיעור עברית, היעדר תוכנית סדורה להוראת העברית כשפה דבורה והיעדר סביבה לימודית המחייבת לדבר עברית.

מומלץ כי בהמשך לתוצאות מחקר ראמ"ה והפקת הלקחים שעשה משרד החינוך הוא יקדם את השינויים המתחייבים בתוכנית "עברית על הרצף", על מנת לשפר את האפקטיביות שלה.

אסטרטגיית משרד החינוך לחיזוק לימודי העברית

בתהליך הפקת לקחים שקיים משרד החינוך ביוני 2021 לבחינת פעולותיו לקידום החינוך בחברה הערבית במטרה לחזק את שליטת התלמידים בעברית הדבורה, הוא הגדיר את האסטרטגיה הנדרשת לחיזוק השליטה בעברית הדבורה בשתי רמות: טיוב איכות המורים ואיכות ההוראה בעברית; ופיתוח תוכנית הוראה לעברית דבורה המותאמת לנדרש בשוק התעסוקה ובאקדמיה. בהמשך לכך בחן צוות הביקורת את איכות המורים לעברית ואת הבקרה והמדירה של לימודי העברית בכלל והעברית הדבורה בפרט.

איכות המורים ובקיאותם בשפה העברית: תנאי הכרחי להוראה אפקטיבית של השפה העברית היא ידיעת השפה על בוריה. ממחקרים עולה כי רוב מכריע של המורים לעברית במערכת החינוך הערבי אינם שולטים בעצמם בעברית ברמה מספקת, ולכן יכולתם ללמד את השפה נמוכה¹³⁰.

חוזר מנכ"ל אודות לימוד עברית בחינוך הערבי והבדואי: משרד החינוך קבע בחוזר מנכ"ל מ-4.2.20 על לימודי עברית בחינוך הערבי והבדואי¹³¹ כי המורים המלמדים עברית במגזר הערבי צריכים לעבור הכשרה להוראת התחום. עליהם להיות בעלי תואר אקדמי בתחום השפה העברית או הספרות העברית. עוד קבע חוזר המנכ"ל כי המעוניינים להשתלב בהוראת העברית נדרשים לעמוד בבחינת בקיאות ממוחשבת בשפה זו. מטרת קביעות אלו להבטיח את איכות ההוראה בעברית ולוודא כי השעות הנוספות שניתנו בתוכנית "עברית על הרצף" ייתנו ערך מוסף לתלמידים.

איכות הכשרת המורים לעברית בחינוך הערבי: על פי נתוני משרד החינוך, מתוך המורים במגזר הערבי המשובצים במקצוע עברית בשנת תשפ"ב, הן במוסדות מוכרים והן במוסדות רשמיים, 2,028 משובצים בבתי הספר היסודיים, 832 משובצים בחטיבות הביניים ו-934 בחטיבה העליונה.

130 מריאן תחאוכו, עידית קלישר וקיריל מושקלב, **התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם.**

131 https://apps.education.gov.il/mankal/Horaa.aspx?siduri=319#_Toc256000032



נמצא, כי משרד החינוך לא מיפה את כלל המורים לעברית שיש להם תואר ראשון בתחום הידע המלמדים במגזר הערבי. כך, למשרד החינוך אין מידע אודות תחום הלימודים של התואר הראשון של 1,130 מורים לעברית¹³², שהם כ-30% מכלל המורים במגזר הערבי (524 מורים ביסודי, 407 מורים בחט"ב ו-199 מורים בחט"ע). עוד נמצא, כי שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל הקובע כי על כל המורים לעברית להיות בעלי תואר ראשון בתחום הידע, בפועל, מתוך המורים עליהם למשרד החינוך יש מידע על תחום הלימודים לתואר ראשון, כ-40% (600 מורים) מהמורים המלמדים עברית בבתי הספר היסודיים, עונים על דרישה זו והם בעלי תואר ראשון בתחום הידע; בחטיבות הביניים - כ-75% (318 מורים), ובתיכונים - כ-50% (368 מורים).

נוהל העברות, שיבוצים והשלמות משרה: בשל עודף מורים במערכת החינוך הערבי באזור הצפון גובש נוהל העברות, שיבוצים והשלמות משרה בבתי הספר הערביים תשפ"ב (2021 - 2022) של מורים בכיתות היסודי במגזר הערבי (להלן - נוהל השיבוץ). הנוהל נועד להסדיר את שיבוץ המועמדים להוראה על פי קריטריונים שקופים ושוויוניים. הנוהל קובע כי כאשר מתפנה משרת הוראה, נבחר למלאותה המועמד בעל הניקוד הגבוה ביותר. הנוהל מתייחס גם לשיבוץ מורים להוראת העברית: על פי הנוהל, מועמדים להוראת העברית שניגשים לבחינת בקיאות בעברית ומקבלים ציון הגבוה מ-75, יקבלו תוספת של בין 20 ל-30 נקודות, שיעלו את סיכוייהם לקבל שיבוץ למשרת הוראה (להלן - בונוס)¹³³.

עלה כי הכללים שנקבעו בנוהל השיבוץ מקילים ביחס לנקבע בחוזר מנכ"ל ללימודי עברית בחינוך הערבי ובחינוך הבודאי: על פי נוסח החוזר מפרברואר 2020 חלה על כל המועמדים להוראת העברית חובה להיבחן במבחן בקיאות בשפה, ואילו על פי נוהל השיבוץ הדבר נתון לשיקול דעתם והם יכולים גם לבחור שלא לעבור מבחן זה.

כך נמצא כי בפועל מבין 1,029 מועמדים שהגישו מועמדות להוראת עברית בשנת 2021 לפי נוהל השיבוץ של מורים בעברית, רק 116 נרשמו למבחן (כ-11%), ו-41 מהם ניגשו למבחן (כ-4%), אף שמדובר בבונוס משמעותי שיכול לשפר את סיכויי הקבלה שלהם; רק 12 מהנבחנים (כ-1%) קיבלו ציון שמזכה אותם בבונוס ובתוספת הניקוד. משמעות הדבר כי מורים שלא ניגשו למבחן הבקיאות סברו כי הסיכוי שלהם לקבל את הבונוס הוא נמוך.

עולה מכך כי מחצית מהמורים לעברית בחינוך הערבי, שלמשרד החינוך יש מידע על תחום תוארם האקדמי (כ-50%) אינם בעלי תואר ראשון בתחום הידע, ורוב מוחלט מהמועמדים להוראת עברית (כ-96%), לא עברו מבחן בקיאות בשפה; לעובדה זו השפעה בהכרח על איכות הקניית העברית לתלמידים, והיא עלולה להוביל גם להישגים נמוכים שלהם בעברית.

132 מורים אלו נכנסו למערכת החינוך לפני שנת 2007, שבה החלו לתעד במערכת את תחום הלימודים בתואר הראשון של מורים.

133 לשם השוואה, תוספת בגין דוקטורט היא 15 נקודות בלבד, וכך גם תוספת בגין ציון ממוצע בתואר מעל 96. תוספת הניקוד המירבית בגין מצב משפחתי שווה 3 נקודות בלבד, ותוספת בגין מרחק ממקום העבודה עבור העברה מגיעה ל-15 נקודות לכל היותר.



משרד החינוך מסר כי בהיעדר חקיקה לא ניתן לחייב את המועמדים לעמוד במבחני קבלה בעברית, שכן הדבר הוא פגיעה בחופש העיסוק ובניגוד לדין. על כן ההוראה שפורסמה בחוזר המנכ"ל משנת 2020 מקורה בטעות, ומשום כך בוטלה בדצמבר 2022 הדרישה לעמידה במבחן בקיאות בעברית.

נוכח החשיבות שמורים המלמדים עברית בחינוך הערבי יוכלו להביא את תלמידיהם להישגים ברמת העברית, ונוכח ביטול הדרישה שמועמדים להוראת עברית בחינוך הערבי יעמדו בהצלחה במבחן בקיאות בעברית, מומלץ שמשרד החינוך יקבע קריטריונים שבכוחם להבטיח את התאמתם של המועסקים בהוראת העברית בבתי הספר הערביים להוראה איכותית שתקדם את שליטת התלמידים בשפה זו.

שילוב מורים יהודים בהוראת העברית: מחקרים מראים כי קיימים יתרונות רבים ללימוד של שפה על ידי דובריה ברמת שפת אם¹³⁴. כך בדוח ועדת דוברת משנת 2003¹³⁵ הומלץ לפתוח קורסים מיוחדים במכללות יהודיות להוראת העברית על ידי מורים יהודים בבתי הספר הערביים. דוח מבקר המדינה על "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות משנת 2014"¹³⁶, שעסק בהכשרת עובדי הוראה ופיתוח מקצועי למורים, המליץ למשרד החינוך לקבוע יעד למספר המורים היהודים שישלבו במסגרות החינוך הערביות. כמו כן, בתוכנית "עברית על הרצף" נקבע כי את התוכנית "טעימות בשפה העברית", המופעלת בגני הילדים ובכיתות א'-ב', ילמדו מורים דוברי עברית כשפת אם או מורים לעברית בעלי כשירות אוריינית גבוהה, וכי בכיתות י'-י"ב יופעלו מחנות קיץ עם קורסים בעברית אקדמית ותעסוקתית בשילוב מורים יהודים.

מבקר המדינה העלה¹³⁷ ב-2016 כי משרד החינוך והממשלה לא הכינו תוכנית ולא קבעו יעדים כלשהם לשילוב מורים יהודים בבתי ספר ערביים, וכי משרד החינוך הצליח לגייס 11 מורים יהודים לבתי הספר הללו. בביקורת הנוכחית נמצא כי מתוך 3,722 מורים לעברית בחינוך הערבי, 64 מורים יהודיים (כ-2%) משולבים בחטיבת הביניים במסגרת תוכנית "שפה משותפת" ו-40 מורים יהודיים (כ-1%) משולבים בתיכונים במסגרת תוכנית "שערים". רק כ-30 מבין מורים אלו מועסקים באופן קבוע. כיוון שאין למשרד החינוך מידע על שפת אמם של מורים, לא ניתן לדעת האם קיימים מורים נוספים בחינוך הערבי ששפת אימם עברית מעבר למורים המלמדים בתוכניות אלו.

בשיחות שקיים צוות הביקורת במסגרת הביקורים בבתי הספר הערביים עם מורות יהודיות המלמדות שם, הן הצביעו על חסם תרבותי המונע ממורים יהודים ללמד בבתי ספר ערביים. הן גם העלו את חסרונו של מנגנון שיתמך מורים יהודים דוברי שפת אם עברית ללמד בחברה

134 ראו למשל: Şahin, İsmet. "The effect of native speaker teachers of English on the attitudes and achievement of learners", *Journal of Language and Linguistic Studies* 1.1 (2005): 29-42.

135 ועדה שמינתה הממשלה בספטמבר 2003, בראשות שלמה דוברת, ושמטרתה הייתה לבצע בחינה מקיפה של מערכת החינוך, להמליץ על תוכנית שינוי ולהתוות דרך ליישומה. בינואר 2005 הגישה הוועדה לממשלה את הדוח.

136 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד בנושא "חינוך לחיים משותפים ולמניעת גזענות"** (2016), עמ' 72.

137 שם.



הערבית. יצוין כי המשרד מפעיל מנגנוני תמרוץ, למשל הטבות למורים ערבים שמלמדים בדרום ולעובדי הוראה העוברים להתגורר באזור אילת והערבה, או המלמדים באזורי עדיפות לאומית¹³⁸.

לבד מהתרומה החברתית והערכית בשילוב של מורים מהחברה היהודית בבתי ספר ערביים ולהפך, להוראת השפה העברית במערכת החינוך הערבי על ידי מי ששפת אמו עברית, יכולה להיות תרומה משמעותית בשיפור היכולת להקנות לתלמידים את השפה ובייחוד את השפה העברית הדבורה.

מומלץ כי משרד החינוך, בתיאום עם משרד האוצר, ישקלו לפתח מנגנון לתמרוץ כלכלי שיעודד מורים ששפת אימם עברית ללמד עברית בבתי ספר במגזר הערבי. מומלץ גם כי משרד החינוך יקבע לשם כך יעדי השגה לשילוב מורים יהודים במערכת החינוך הערבי; עוד מומלץ שימפה את החסמים המונעים ממורים ששפת אימם עברית ללמד בבתי ספר ערביים, ויפעל להסרתם.

מדידה והערכה של לימודי העברית החלטות ממשלה בנושא שיפור השליטה בשפה העברית: כאמור, החלטות הממשלה 922 ו-550 הטילו על משרד החינוך להציב יעדים לשיפור שליטת התלמידים בשפה העברית, עד כדי רמה המאפשרת מוביליות חברתית והשתלבות מיטבית בחברה הישראלית בכלל ובתעסוקה ובאקדמיה הישראלית בפרט.

עלה שנכון למועד סיום הביקורת, משרד החינוך לא קבע יעדים מדידים לשיפור השפה העברית בקרב התלמידים בחברה הערבית.

מעקב ובקרה על הישגי התלמידים בשפה העברית: בהמשך להחלטות הממשלה שהטילו על משרד החינוך להציב יעדים לשיפור השפה העברית, היה מצופה ממשרד החינוך לבצע מעקב ופיקוח על השליטה בעברית בקרב תלמידים בחינוך הערבי, כדי לקבל תמונת מצב עדכנית על כך. עניין זה מקבל משנה תוקף נוכח ההישגים הנמוכים של התלמידים, כפי שעלו במחקר של ראמ"ה לבחינת האפקטיביות של תוכנית "עברית על הרצף" משנת 2014 - 2018 לפיו בשנת תשע"ח (2018), חלה עלייה בשיעור התלמידים שסווגו לרמת הבקיאות הנמוכה מ-29% ל-31% וחלה ירידה, מ-25% ל-24%, בשיעור התלמידים שסווגו ברמת הבקיאות הגבוהה.

בפועל משרד החינוך מקיים מעקב ופיקוח על רמת השפה העברית במסגרת מבחנים של ראמ"ה ומבחני הבגרות. מבחני ראמ"ה בדיעת השפה העברית לתלמידים ערבים בכיתות ו' התקיימו בין השנים 2014 ו-2019 והופסקו ב-2020. בשנה זו ערכה ראמ"ה מבחן נוסף לתלמידי כיתות ט'. המבחנים התקיימו בקרב 194 כיתות שנבחרו בכל שנה באופן מדגמי, ולכן אפשרו מעקב חלקי אחר ידיעת העברית ברמה הארצית, אולם לא היו כלי בידי מנהלי בתי הספר לפיתוח תוכניות עבודה שישפרו את רמת העברית בבתי הספר, היות שרוב בתי הספר לא נכללו במדגם של ראמ"ה. מבחני הבגרות בעברית מתקיימים בסוף תקופת הלימודים במערכת החינוך לכל

138 חוזר מנכ"ל משרד החינוך בעניין תמריצים לעובדי הוראה קובע כי כדי למשוך מורים למגזר הבדואי בדרום מעניק המשרד הטבות למורים ערבים שמקום מגוריהם בצפון הארץ והמלמדים בבתי ספר במגזר הבדואי בדרום. כמו כן הוא מתמרץ עובדי הוראה העוברים לאזור אילת והערבה ומורים המלמדים באזורי עדיפות לאומית, ובתנאי שהגיעו לאזורים אלה עד שנת 2007.



התלמידים בחינוך הערבי, ולכן אינם מאפשרים למשרד החינוך לטפל בתלמידים שרמת העברית שלהם אינה מספקת.

עולה שלמרות החשיבות בהקניית השפה העברית לתלמידים דוברי ערבית לשם השתלבותם בחברה, למשרד החינוך אין תמונת מצב שיטתית על רמת העברית של תלמידים אלה במהלך שנות לימודיהם, שתאפשר לו להבין ולנתח את הפערים בשפה העברית אל מול היעדים לאורך רצף הגילים; וכי הוא לא קבע יעדים מדידים לשיפור השפה העברית בקרב התלמידים בחברה הערבית.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי הנחלת ידיעת השפה העברית היא במוקד המאמצים והעשייה של המשרד, מתוך הבנה ששליטה בשפה העברית, ובמיוחד בשפה העברית המדוברת, היא תנאי בסיסי להשתלבות בעולם האקדמיה והתעסוקה. משרד החינוך הוסיף כי לצורך כך החל שיתוף פעולה בין המינהל הפדגוגי למזכירות הפדגוגית, כדי לקבוע סטנדרטים ללמידה בכל הרמות והגילים.

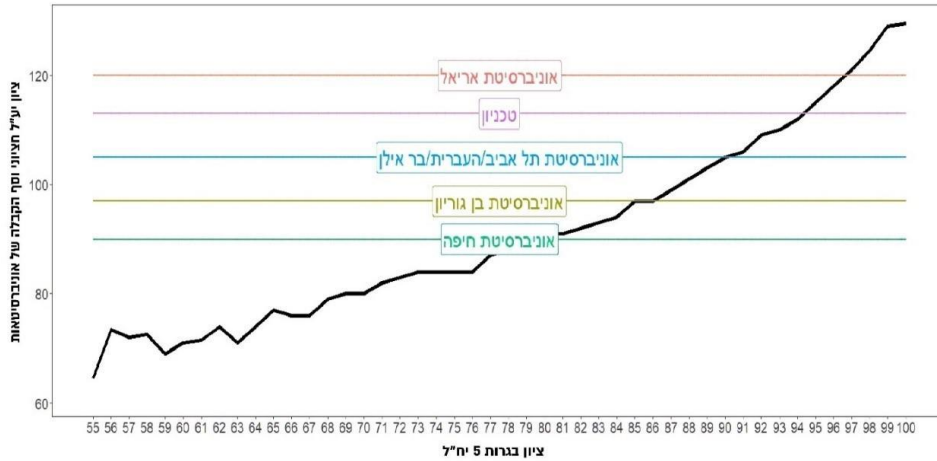
מומלץ כי משרד החינוך יבצע מעקב שיטתי ונרחב אחר ידיעת השפה העברית בקרב תלמידים צעירים ערבים בכל רצף הגילים, כדי לנטר את התקדמותם ברמה הבית-ספרית וברמה הארצית מול יעדים שיקבע, ולצמצם את הפערים בהישגים הלימודיים של החברה הערבית.

בחינות הבגרות בעברית לדוברי השפה הערבית: תוצאת בחינת הבגרות בעברית שבה נבחנו תלמידי החברה הערבית היא התוצר המרכזי של משרד החינוך המאפשר לבחון את הישגי התלמידים דוברי העברית בשפה העברית. הבגרות בעברית כוללת בחינה חיצונית (70% מהציון הסופי) ובחינה פנימית, שבמסגרתה נבחן התלמיד על ידי מורי בית הספר, גם בעל-פה (30% מהציון הסופי). ניתן להיבחן במבחן הבגרות בעברית לדוברי ערבית בשתי רמות: 3 יח"ל ו-5 יח"ל. על פי נתוני משרד החינוך, בשנת 2019 נבחנו 16,790 תלמידים בבגרות בעברית לדוברי ערבית ברמת 3 יח"ל, ו-6,895 ברמת 5 יח"ל.

המתאם בין ציוני מבחני הבגרות בעברית וציוני מבחן יע"ל: תרשים 24 מציג את ציוני הבגרות של תלמידים ילידי השנתונים 1992 - 2001, ששפת האם שלהם ערבית ושנבחנו ב-5 יח"ל בעברית וכן במבחן יע"ל. בציר ה-X ציון הבגרות שקיבלו הנבחנים, ובציר ה-Y ציון יע"ל החיצוני שקיבלו עבור כל ציון בגרות נתון. למשל, הציון החיצוני במבחן יע"ל בקרב כל מי שקיבל ציון 70 במבחן הבגרות בעברית ברמת 5 יח"ל הוא 80, כלומר חצי מהנבחנים שקיבלו בבחינת הבגרות 70, קיבלו 80 או פחות במבחן יע"ל. הקווים האופקיים מייצגים את סף הקבלה בכל האוניברסיטאות בארץ.



תרשים 24: ציוני בגרות וציון יע"ל חציוני אצל תלמידים דוברי ערבית ילידי השנתונים 1992 - 2001, מול ציון סף הקבלה בכל אוניברסיטה



על פי נתוני משרד החינוך ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 24 עולה כי יותר ממחצית התלמידים שקיבלו ציון 80 בבגרות בעברית ב-5 יח"ל וניגשו למבחן יע"ל, לא עברו את סף הקבלה של אף אחת מהאוניברסיטאות. עבור תלמידים שקיבלו ציונים נמוכים יותר, המצב חמור יותר. כך למשל, מתוך תלמידים שקיבלו ציון 70 בבגרות בעברית ב-5 יח"ל, כ-68% לא עוברים את סף הקבלה של אף אחת מהאוניברסיטאות. רק בציון הגבוה מ-96 נמצא כי רוב התלמידים שנבחנו ב-5 יח"ל בעברית וניגשו למבחן יע"ל, קיבלו ציון שעובר את סף הקבלה בכל האוניברסיטאות¹³⁹. נתונים אלו מעמידים בספק את היכולת של בחינת הבגרות בעברית לדוברי ערבית לנבא בצורה טובה את עמידתם של הבוגרים בתנאי הסף של האוניברסיטאות.

מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הסיבות לכך שמבחני הבגרות בעברית, בדגש על לימודים ברמה מוגברת, אינם מנבאים הצלחה במבחני יע"ל שמקיימות האוניברסיטאות. בכלל זה מומלץ שהמשרד יבחן האם לימודי העברית ונוסח הבחינה בעברית הם כאלו שבכוחם להקנות לתלמידים יכולת להתמודד בהצלחה עם מבחן יע"ל. מומלץ שמשרד החינוך יפעל בעניין זה בשיתוף פעולה עם מל"ג בכדי להבטיח שלמועמדים דוברי ערבית תהיה יכולת לתקשר בעברית בצורה שוטפת, שהם יעמדו בהצלחה בתנאי הסף לידיעת עברית הנדרשים באוניברסיטאות, ושיתאפשר להם להשתלב באקדמיה הישראלית ובשוק התעסוקה.

139 לפירוט והרחבה על נושא החסם של מבחן יע"ל בקבלה לאוניברסיטאות ראה פרק חסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה.



הסרת חסם השפה העברית הניצב בפני בוגרי מערכת החינוך הערבי יש בה כדי לצמצם פערים חברתיים ולתרום לשילובה של החברה הערבית בשוק התעסוקה ובכלכלה, ובכך גם להגדיל את הצמיחה והפרייון במשק; לכן מתחדד הצורך שמשרד החינוך יפעל להקנות שליטה בשפה העברית לבוגרי מערכת החינוך הערבי. ממצאי הביקורת מצביעים על הפערים האלה: תוכנית הלימודים "עברית על הרצף" אינה אפקטיבית; מחצית מהמורים לעברית בחינוך הערבי (כ-50%) אינם בעלי תואר ראשון בתחום הידע, ורוב מוחלט מהמועמדים להוראת עברית (כ-96%) לא עברו מבחן בקיאות בשפה; ומשרד החינוך אינו מרכז ומנתח את נתוני רמת העברית של התלמידים דוברי הערבית באופן שיטתי לכל רצף הגילים, ולפיכך אין לו תמונת מצב שתאפשר לו להבין ולנתח את הפערים בידיעת שפה זו.

בקיאות בשפה העברית היא מיומנות בסיסית ומפתח למוביליות חברתית והשתלבות מיטבית בחברה הישראלית בכלל ובתעסוקה ובאקדמיה הישראלית בפרט. על כן מומלץ כי משרד החינוך ישפר את איכות המורים המלמדים עברית בחינוך הערבי; יקבע קריטריונים שבכוחם להבטיח את התאמתם של המועסקים בהוראת העברית בבתי הספר הערביים להוראה איכותית שתקדם את שליטת התלמידים בעברית; יקבע יעד מדיד לשיפור השליטה בשפה העברית; יבצע מעקב שיטתי ונרחב אחר ידיעת העברית בקרב תלמידים צעירים ערבים; ויבחן, בתיאום עם משרד האוצר, את האפשרות לתמרץ מורים ששפת אימם עברית ללמד עברית את התלמידים דוברי הערבית.

מתן מענה לתלמידי החינוך הבדואי בדרום

אתגרי מערכת החינוך בקרב תלמידי החברה הבדואית בדרום הם נדבך משמעותי במאפיינים הייחודיים הקשים של חברה זו, ובהם המגורים ביישובים לא-מוכרים הסובלים מחוסר תשתיות ומהזנחה; עוני והשתייכות לאשכול החברתי-כלכלי הנמוך ביותר; רמת חיים ואיכות חיים ירודים; שיעור גבוה יחסית של ילדים שאינם רשומים לגני ילדים, ובעיקר פעוטות בגילי 1403; משפחות פוליגמיות מרובות ילדים.

שיעורי חוסר מעש בקרב בוגרי החינוך הבדואי גדולים יותר מכלל תת-מגזר ערבי אחר לגבי צעירים (32.6% ערב משבר הקורונה) וצעירות (54.7% ערב משבר הקורונה), כפי שהוצג לעיל ההסתברות הגבוהה ביותר לחוסר מעש בחברה הערבית נמצאת במגזר הבדואי וניתוח הנתונים אף מלמד כי עם השנים חלה החמרה בשיעור חוסר המעש בקרב אוכלוסייה זו.

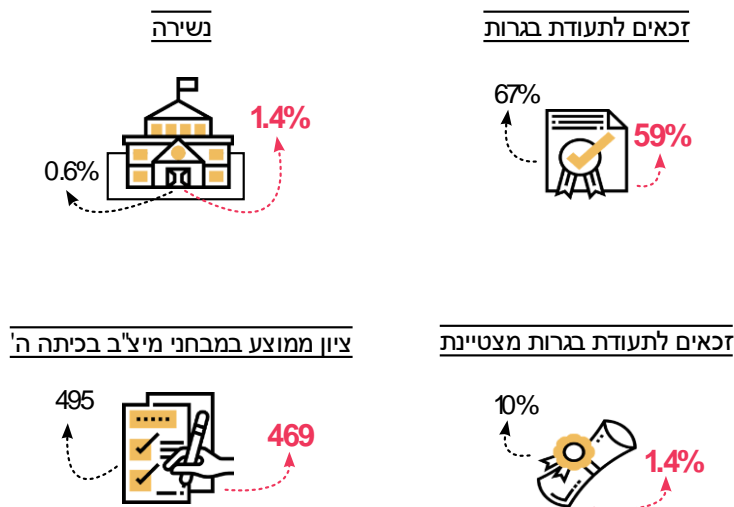
התרשים שלהלן מציג מאפיינים השוואתיים של תלמידי החברה הערבית לפי תת-המגזר הבדואי בדרום וכלל האוכלוסייה הערבית:

140 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מאי 2022, "יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב", עמ' 356.



תרשים 25: הישגי מערכת החינוך במגזר הבדואי

המגזר הבדואי
 כלל האוכלוסייה הערבית



הישגי תלמידים בדואים: עוד תופעה חמורה בחברה הבדואית היא הנשירה של תלמידים ממסגרות הלימוד. בשנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019 - אוגוסט 2020) שיעור הנשירה בקרב הבדואים היה 1.4%, לעומת 0.6% בכלל האוכלוסייה הערבית. באותה שנה כ-59% מתלמידי י"ב הבדואים היו זכאים לתעודת בגרות, לעומת כ-67% בכלל האוכלוסייה הערבית, ו-1.4% מתלמידי י"ב הבדואים היו זכאים לבגרות מצטיינת, מול כ-10% בכלל האוכלוסייה הערבית¹⁴¹. הציון הממוצע של התלמידים הבדואים במבחני מיצ"ב בכיתה ה' הוא 469 ובכיתה ח' 462, לעומת ציון ממוצע של 495 בקרב הערבים בשתי שכבות הגיל¹⁴².

הממונה על החינוך הבדואי במשרד החינוך: תפקיד הממונה על החינוך הבדואי שייך למזכירות הפדגוגית. על פי אתר החינוך הבדואי¹⁴³, תפקיד הממונה הם להתוות מדיניות; להעצים את מערכת החינוך במגזר הבדואי; להביא להשתלמויות מפקחים, מנהלים, עובדי הוראה וגננות; לערוך מחקרים בכל הקשור לפדגוגיה וחינוך; לגבות את הרשויות הבדואיות מול מנהלי האגפים, מנהלי המחוזות והנהלת המשרד הראשי בכל הקשור לחינוך, בינוי, תרבות

141 בוגר מצטיין הוא מי שממוצע הציונים שלו בתעודת הבגרות גבוה מ-90, שנבחן במתמטיקה ברמה של 4 יח"ל לפחות ואנגלית ב-5 יח"ל וביצע מעורבות חברתית "בהצלחה מרובה".

142 לא כולל ערים מעורבות.

143 אתר החינוך הבדואי - באדיה, <https://sites.google.com/a/bedouin.tzafonet.org.il/bedouin/dvar>



ופדגוגיה; להוביל להטמעת מגמות טכנולוגיות עילית בבתי הספר; ולהוביל את המערכת ליותר הצלחות תוך כדי הערכה, מדידה, התנעה, מוטיבציה, פיקוח, מעקב ובקרה.

עלה כי תפקיד הממונה על החינוך הבדואי אינו מאויש מאוגוסט 2020, לאחר שהאחרון שנשא בו פרש לגמלאות. מאז אין גורם מקצועי במטה שזהו עיסוקו הבלעדי, ומחוז דרום קיבל עליו בפועל את האחריות לכלל המשימות הקשורות לחינוך הבדואי בדרום. במאי 2022 מונתה מנהלת חדשה לאגף לחינוך ערבי במשרד החינוך שתחת המינהל הפדגוגי, והיא מתכללת את כל תוכניות החומש לחברה הערבית בחינוך, למעט לגבי המגזר הדרוזי.

משרד החינוך מסר בתגובתו כי במחוז דרום מאוישים כמה תפקידים בתחום של החינוך הבדואי.

נוכח המצב המורכב של תלמידי החברה הבדואית והישגיהם הלימודיים הנמוכים, למשל זכאות לבגרות של כ-59% מהתלמידים בחברה הבדואית, לעומת כ-67% בחברה הערבית, ומאחר שרבים מהם חסרי מעש - כ-33% מהצעירים וכ-55% מהצעירות בתחילת שנת 2020, מומלץ כי משרד החינוך ישקול למנות, לצד העוסקים בנושא במחוז הדרום, גורם מקצועי במטה המשרד שיהיה ממונה על החינוך הבדואי כעיסוקו הבלעדי, וממונה זה יגבש תוכנית לצמצום הפערים בין המגזר הבדואי למגזרים אחרים ויפעל ליישומה.

הכוונה, השמה והכשרה של צעירים ערבים

שלב המעבר של צעירים ערבים מהלימודים התיכוניים לחיי האזרחות מורכב במיוחד ומאופיין בחוסר ודאות. הצעירים נמצאים בצומת החלטה משמעותי בנוגע להמשך חייהם כבוגרים - השתלבות בשוק התעסוקה ללא הכשרה ייעודית, או לימודים גבוהים, או הכשרה לרכישת מקצוע. העובדה שרבים מבוגרי מערכת החינוך הערבי מסיימים את לימודי התיכון שלהם עם פערים לימודיים, הישגים נמוכים במבחנים הבין-לאומיים וידיעה דלה של השפה העברית, והעובדה שמדובר בקבוצת מיעוט בחברה הישראלית, המתמודדת עם אתגרים חברתיים-כלכליים וכן עם סוגיות מורכבות של זהות ושייכות - אלה מייצרות עבורם מצב של צורך בקבלת החלטות בתנאי אי-ודאות ותחת קשיים שנדרשים למענה כללי ופרטני. תקופת קבלת ההחלטות היא תקופה רגישה מבחינת הצעיר הערבי, שעשויה לקבוע את עתידו כבוגר וכאזרח; לכן קיימת חשיבות רבה לכך שתהיה לו כתובת איכותית ומקצועית שתסייע לו ותכווין אותו להמשך דרכו.

הגופים האמונים על הטיפול בצעיר הערבי לאחר סיום התיכון ועל הכוונתו למסלולי תעסוקה והשכלה גבוהה הם שירות התעסוקה, זרוע העבודה, מרכזי הצעירים של המשרד לשוויון חברתי והמל"ג. הביקורת בחנה את הטיפול של גופים אלה בתופעת הצעירים הערבים חסרי המעש לאחר סיום לימודיהם במערכת החינוך.



תוכניות ממשלתיות לשנת מעבר

אחד המענים שגובשו לצעירים בחברה הערבית שאין להם מסגרת מסודרת בתום לימודיהם במערכת החינוך הוא תוכנית "שנת מעבר" (Gap Year). זוהי תקופה בת 3 - 24 חודשים, שמתחילה עם סיום הלימודים בתיכון ונמשכת עד תחילת הלימודים האקדמיים או כניסת הצעיר לתעסוקה מתמשכת. התוכניות לתקופה זו מיועדות לרוב לבני 18 - 24, ובמסגרתן מתנסים הצעירים והצעירות הערבים בפעילות התנדבותית, אקדמית ותעסוקתית ולומדים לימודים ערכיים (מנהיגות, איכות סביבה וחברה). כך הן מבקשות לגשר על הפער שבין תקופת הלימודים בבית ספר תיכון לבין כניסה ללימודים אקדמיים או השתלבות בתעסוקה. הן אמורות להעניק לבוגריהן כלים להתמודדות עם קבלת ההחלטות שעומדות בפניהם¹⁴⁴ (להלן - תוכניות מעבר).

מכוני מנהיגות של משרד החינוך

מכוני המנהיגות של משרד החינוך החלו להתגבש ב-2017, לאחר שהממשלה קבעה במסגרת החלטה 145922 שעל המשרד לתמוך בתוכניות למנהיגות חברתית קהילתית, שמטרתן לפתח ולהעצים תהליכי מנהיגות בקרב צעירים בוגרי י"ב בחברה הערבית. בהמשך לכך הטילה הממשלה על המשרד, במסגרת החלטה 550, לחזק את מכוני המנהיגות הפעילים בחברה הערבית. בשנים 2018 - 2019 הקצה המשרד כ-1.6 מיליון ש"ח לעמותות שהפעילו את מכוני המנהיגות¹⁴⁶. התוכניות של המכונים נמשכו לפחות 10 חודשים, 5 ימים בשבוע, ומשתתפיהן היו זכאים לקבל קצבת הבטחת הכנסה מבט"ל אף שגילם נמוך מ-20¹⁴⁷. תוכן הפעילות בתוכניות במכוני המנהיגות כלל הכוון תעסוקתי ואקדמי, חיזוק העברית, מעורבות בקהילה ויזמות חברתית.

בביקורת עלה כי נכון לפברואר 2021 פועלים 11 מכוני מנהיגות שבהם משתתפים 341 חניכים - שיעור של פחות מאחוז משנתון מסיימי י"ב בחברה הערבית. עוד עלה כי שיעור המשתתפים הגברים הוא 30%¹⁴⁸. משכך מכוני המנהיגות מיועדים לשכבה מצומצמת של צעירים בעלי יכולות גבוהות, מוטיבציה ופוטנציאל למנהיגות, ואינם נותנים כל מענה לצעירים ערבים אשר עלולים להיקלע למצב של חוסר מעש.

144 סקירת ספרות: שנת הפער בקרב צעירים חרדים וערבים בישראל, עבור הג'וינט ישראל (מאי 2020).

145 החלטת הממשלה 922, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020 (30.12.15)

146 מפתח התקציב - הוצאות על סעיף תקציבי 20.46.04.50 - מכוני מנהיגות אזרחית.

147 נסרין חדאד חאג'י-יחיא, מרב שביב, אריק רודניצקי וארן זינר, גשר לעתיד: מודל "שנת מעבר (Year Gap)" כאמצעי למוביליות כלכלית-חברתית של צעירות וצעירים מהחברה הערבית.

148 צעירים בחברה הערבית, המלצות הצוות הבין-משרדי (אוקטובר 2021).



תוכניות שנת מעבר של זרוע העבודה והמשרד לשוויון חברתי

להלן בלוח 8 יוצגו תוכניות המעבר שגיבשו משרדי הממשלה ואשר מיועדות לתת מענה לפער הקיים בכל הנוגע למעבר מגיל התיכון לגיל הבגרות ולצמצם את אוכלוסיית חסרי המעש בקרב הערבים הצעירים, המונה כ-10,000 צעירים וצעירות בכל מחזור¹⁴⁹. משמע, בגילי התוכנית הרלוונטיים, שהם 18 - 24, מספרם מגיע לכ-60,000 צעירים וצעירות.

לוח 8: סקירת תוכניות שנת מעבר של המשרד לשוויון חברתי ושל זרוע העבודה

החלטת הממשלה	המשרד האחראי	אוכלוסיית היעד	מספר המשתתפים הצפוי בסה"כ	שיעור מכלל חסרי המעש	העלות למשתתף
החלטה 550 לצמצום פערים בחברה הערבית	המשרד לשוויון חברתי	בני 18 - 24 שעמדו בתנאי סף שייקבעו	*4,855	פחות מ-2%**	24,000 ש"ח***
החלטה 549 לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית	זרוע העבודה	צעירים ללא תעודת בגרות או בעלי תעודת בגרות חלקית	630	פחות מ-1%	30,850 ש"ח

על פי נתוני זרוע העבודה והמשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* 625 משתתפים בשנה הראשונה, 780 בשנה השנייה, 1,050 בשנה השלישית, 1,200 בשנה הרביעית ו-1,200 בשנה החמישית. מספר המשתתפים בשנתיים הראשונות נקבע בהסכם של המשרד לשוויון חברתי עם הג'וינט בינואר 2023, ומספר המשתתפים בשלוש השנים שלאחר מכן הוא על פי תוכניות המשרד לשוויון חברתי.

** החישוב התבצע על פי מספר המשתתפים הממוצע בשנה אחת מתוך תוכנית החומש.

*** העלות אינה כוללת תקצוב על ידי פילנתרופיה, המוערך בכ-8,000 ש"ח למשתתף.

מלוח 8 עולה כי תוכנית שנת מעבר של הרשות לצעירים במשרד לשוויון חברתי ותוכנית שנת מעבר של זרוע העבודה מיועדות למספר משתתפים שאינו גדול מ-3% מכלל חסרי המעש בני 18 - 24 בחברה הערבית, והעלות המשוקללת מתקציב המדינה היא כ-25,000 ש"ח לכל משתתף.

תוכניות אלו אינן נותנות מענה לכלל אוכלוסיית חסרי המעש, ועלותן הגבוהה היא חסם בפני הרחבתן. לפיכך מומלץ כי זרוע העבודה והמשרד לשוויון חברתי יפעלו לפיתוח מענים נוספים הפונים לכלל אוכלוסיית חסרי המעש.

149 מספר הצעירים חסרי המעש ילידי 2002 הוא 9,778, לא כולל ערים מעורבות.



המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו כי הוא עושה ויעשה את מרב המאמצים כדי לסייע בטיפול בסוגיית חוסר המעש בקרב צעירים בחברה הערבית. המשרד לשוויון חברתי הוסיף כי לאור חשיבות הנושא הוא מוביל, בשיתוף זרוע העבודה, תוכנית שנת מעבר שפותחה כתוכנית דגל להגברת סיכויי ההשתלבות המיטבית של צעירים ערבים בהשכלה ובתעסוקה איכותית.

עוד מסר המשרד לשוויון חברתי כי הרחבת התוכנית אינה חייבת להיות באופן מלא. המשרד לשוויון חברתי ציין כי מערך המחקר המלווה בתוכנית מכוון לזהות את עיקרי הרכיבים וההתערבויות שפעלו באופן מיטבי. יהיה ניתן לבצע הטמעה של רכיבים אלה, כגון ליווי אישי ומפגשי חשיפה, גם במסגרת לימודי התיכון, לימודי האקדמיה ועוד, וזאת באופן שיאפשר הרחבה יעילה וזולה יותר של עקרונות מסוימים מתוך התוכנית.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי מטרת מענקי החדשנות היא לבחון מתכונות שונות להפעלת תוכניות לשנת מעבר, כדי לזהות מתכונות שיביאו לתועלות מרביות לעומת עלותן ולהרחיב את התוכניות.

מומלץ כי תוכניות שנת מעבר של זרוע העבודה ושל המשרד לשוויון חברתי ילוו במחקר שיעריך את האפקטיביות של כל מרכיב בהן, כדי שיהיה אפשר להחליט על הרחבה של המרכיבים שבמחקר ימצא שהם אפקטיביים ועלותם למשתתף נמוכה יותר.

ניתוח הקריטריונים לקבלה לתוכניות שנת מעבר

שנת מעבר של המשרד לשוויון חברתי: לתוכנית שנת מעבר של המשרד לשוויון חברתי ניתן יהיה להתקבל רק לאחר תהליך אבחון ומיון. מטרת שלב זה לאתר מבין המועמדים את המתאימים ביותר. הנחת הבסיס היא שייבחרו לתוכנית צעירים שעומדים בסף מינימלי של תחושת מסוגלות, מוטיבציה, חוסן, פתיחות ללמידה, כישורי תקשורת ופראקטיביות.

הליך המיון לתוכנית, שבסיומו נבחרים צעירים בעלי מוטיבציה גבוהה ותכונות מנהיגות, עלול לגרום לכך שהתוכנית לא תתאים מלכתחילה לפרופיל חסרי המעש שאליו היא מכוונת, כפי שעלה מניתוח הנתונים. עולה חשש כי תוכנית שנת המעבר "תגרוף את השמנת" של הצעירים הערבים (תופעת ה-Creaming) ותיתן מענה לאלו שגם בלעדיה היו פונים לשירות אזורי, להשכלה גבוהה או לשוק העבודה.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתגובתו כי מתכונת העבודה בתוכנית כוללת כמה כלים שמטרתם הימנעות מתופעת גריפת השמנת, זאת באמצעות הצבת יעדים לקבלת צעירים בהתאם למשתנים של מצב חברתי-כלכלי, השכלה, רמת הערבית ורמת האוריינות הדיגיטלית, לצד משתנים של פוטנציאל ומוטיבציה. המשרד לשוויון חברתי הוסיף כי התוכנית מציבה מדדים לגבי שיעור הצעירים שיכולים להתקבל אליה על פי נתוני הרקע שלהם.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההשקעה של המשרד לשוויון חברתי בתוכניות שנת מעבר שנועדו לטיפול בחסרי מעש בחברה הערבית, וכן את הצורך לוודא שיגיעו לתוכניות אלו הצעירים המתאימים ביותר. ואולם היות שהתוכנית מצומצמת בהיקפה ויקרה יחסית וכדי לתת מענה לצעירים שיש הסתברות גבוהה שהם יהיו במצב של חוסר מעש, מומלץ כי בתוכנית שנת מעבר יתמקד המשרד לשוויון חברתי, נוסף על המשתנים שהגדיר בתשובתו מינואר 2023, בצעירים בדואים בעשירון טיפוח גבוה שמתגוררים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך ושהכנסת הוריהם נמוכה. משתנים אלו נמצאו כחוזים חוסר מעש בהסתברות גבוהה, ולכן מצופה כי הטיפול בצעירים כאלו יניב את התועלת הגבוהה ביותר בצמצום חוסר המעש. עוד מומלץ כי התוכנית תתמקד ביישובים שחל גידול בהיקף חוסר המעש בהם, כפי שעלה מניתוח הנתונים, ובעיקר באוכלוסייה הבדואית ביישובי הפזורה הבדואית וביישובים הקטנים, לצד הפעילות ביישובים הגדולים כמו רהט וחורה¹⁵⁰.

שנת מעבר של זרוע העבודה: החלטת הממשלה 549 לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית הטילה על זרוע העבודה לצמצם את חוסר המעש בקרב צעירים ערבים בני 17 - 25 העונים על כל ההגדרות האלה יחד: לא סיימו 12 שנות לימוד, אינם נמצאים במסגרת תעסוקה, הכשרה מקצועית או לימודים ואינם מחפשים עבודה.

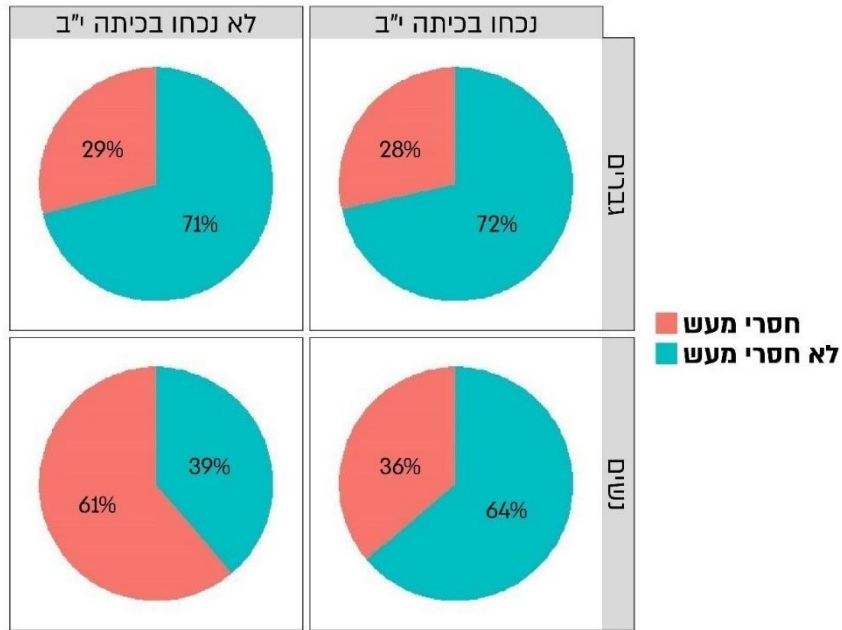
צוות הביקורת בחן את אחד המאפיינים המרכזיים שהגדירה זרוע העבודה לחסרי המעש הפוטנציאליים - הנוכחות בכיתה י"ב. תרשים 26 להלן מציג את שיעורי חוסר המעש בקרב צעירים וצעירות ערבים כתלות בנוכחותם בכיתה י"ב. התרשים כולל צעירים ערבים¹⁵¹ ילידי 1997 - 2001.

150 ראו בפרק "איסוף נתונים וניתוחם כבסיס לקבלת החלטות ממשלה ולהקצאת משאבים יעילה" בדוח זה.

151 לא כולל ערים מעורבות.



תרשים 26: חוסר מעש של צעירים ערבים כתלות בנוכחות בכיתה י"ב



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 26 עולה כי עבור גברים ערבים צעירים הנוכחות בכיתה י"ב אינה משפיעה על שיעורי חוסר המעש: שיעור חוסר המעש בקרב הנוכחים (28%) כמעט זהה לזה של הלא נוכחים (29%). לעומת זאת, אצל נשים יש לכך משמעות: בקרב מי שלא נכחו בלימודים בכיתה י"ב 61% הן חסרות מעש, ואילו בקרב מי שנכחו רק 36% הן חסרות מעש.

עולה מהתרשים שאין הלימה בין הנוכחות בכיתה י"ב לחוסר המעש בקרב גברים ערבים. על כן מומלץ כי זרוע העבודה תבחן את ההלימה בין הקריטריון של השלמת 12 שנות לימוד להסתברות להידרדרות לפשיעה ואלימות בקרב גברים ערבים, ותבדוק אם יש צורך בעדכון קריטריון זה.



מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי בחברה הערבית

ב-2012, בעקבות החלטות ממשלה הנוגעות לחברה הערבית¹⁵², הקימה זרוע העבודה את מרכזי ריאן - מרכזי הכוון תעסוקתי לחברה הערבית אשר מעניקים הכוונה, הכשרה, השמה וליווי תעסוקתי חנים לצעירים ומבוגרים אקדמאים וגם לחסרי הכשרה או ניסיון מקצועי. מרכזים אלה מסייעים למי שמבקשים לצאת לראשונה לעבודה, להתקדם בקריירה, להירשם להכשרה או ללימודים, להקים עסק ועוד¹⁵³. ההשתתפות במרכזי ריאן דורשת פעילות אקטיבית של הפונה; כלומר הפונים הם מלכתחילה בעלי מוטיבציה פנימית להשתלב בשוק התעסוקה.

מרכזי ריאן נועדו לסייע לכלל החברה הערבית למצוא עבודה, ובכלל זה לצעירים חסרי מעש. המרכזים מציעים סל שירותים רחב שמתחיל בפגישה אישית (אינטייק) עם כל פונה. בפגישה בונים לכל פונה, חנים, תוכנית הכוללת ליווי אישי, ומציעים סדנאות לשיפור מיומנויות כמו השפה העברית ומיומנויות מחשב, קישור להכשרות במכללות מקצועיות או אצל מעסיקים ולקורסים מקצועיים כמו הדרכת תיירות, עיצוב גרפי ובדיקת תוכנה, וכך השמה וליווי תעסוקתי.

מסוף שנת 2019 זרוע העבודה מפעילה את מרכזי ריאן במסגרת הסכמים חדשים, שבהם ניתנים למפעילים בונסים על השמות בהתאם לגידול בשכר המשתתפים ביחס לשכר ההתחלתי שקיבלו בזמן פנייתם למרכזי ריאן.

המרכזים מופעלים על ידי שלושה ספקים על פי חלוקה גיאוגרפית: הראשון מפעיל עשרה מרכזים בדרום, בוואדי ערה ובמשולש; השני מפעיל עשרה מרכזים בצפון; והשלישי - מרכז אחד ושלוחה במזרח ירושלים¹⁵⁴, כמתואר בתמונה להלן:

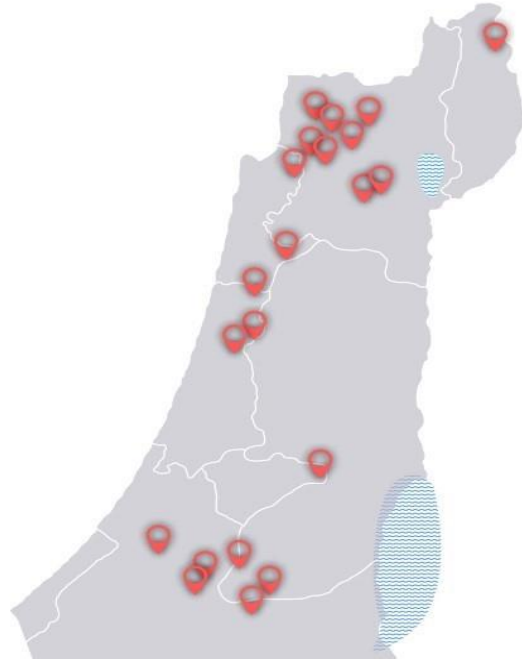
152 החלטת הממשלה 922, תוכנית החומש לחברה הערבית; החלטת הממשלה 3790 (13.5.18), תוכנית החומש למזרח ירושלים; החלטת הממשלה 959 (10.1.16), תוכנית החומש למגזרים הדרוזי והצ'רקסי; החלטת הממשלה 1480 (2.6.16), תוכנית החומש לבדואים בצפון; החלטת הממשלה 2397 (12.2.17), תוכנית החומש לבדואים בדרום.

153 מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 37 - 33.

154 פרק זה לא יכלול דיון במרכזי ריאן במזרח ירושלים.



תמונה 4: פריסת מרכזי ריאן



המקור: נתוני זרוע העבודה.

ההשפעה של מרכזי ריאן על חוסר המעש בקרב צעירים ערבים

בהתאם להחלטת הממשלה על צמצום פערים בחברה הערבית ועל תוכנית חומש לחברה הבדואית הקצה משרד האוצר, באוגוסט 2018, 310 מיליון ש"ח להמשך הפעלה ולהרחבה של מרכזי ריאן עבור השנים 2019 - 2024. המשרד התנה תוספת של עוד 70 מיליון ש"ח בהוכחת האפקטיביות של המרכזים. נכון למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2022, זרוע העבודה מבצעת מחקר על נתוני שכר ותעסוקה של משתתפי תוכנית ריאן בשנת 2020.

צוות הביקורת בחן את ההשפעה של מרכזי ריאן על צמצום חוסר המעש בקרב בני 18 - 24 בפרק הזמן דצמבר 2019 - נובמבר 2021¹⁵⁵, ואם מרכזי ריאן מקטינים בפועל את שיעור חוסר המעש בקרב הפונים אליהם (כלומר, קיים קשר סיבתי שלילי בין השתתפות בפעילות מרכזי ריאן לבין ההסתברות להיות חסר מעש). באותו פרק זמן הגיעו למרכזים 11,281 משתתפים בגילים האמורים, מהם 3,849 גברים ו-7,432 נשים (34%-ו-66% בהתאמה).

155 לא כולל משתתפים במרחי ירושלים.



צוות הביקורת השתמש במודל של רגרסיה¹⁵⁶ שבו מובאים בחשבון מאפיינים של צעירים שפנו למרכזי ריאן ושל אלו שלא פנו אליהם, שעשויים להשפיע מראש על ההבדלים ביניהם בשיעורי חוסר המעש¹⁵⁷. ברגרסיה נכללו צעירים שבזמן הביקורת היו בני 19 - 25. הערים המעורבות, ובהן ירושלים, לא נכללו בניתוחים.

תוצאות הבחינה מוצגות בלוח 9 שלהלן, "השפעה שולית" היא ההשפעה של מאפיין אחד בלבד על חוסר המעש, בהינתן שאר המאפיינים זהים. השפעה שולית שלילית משמעותה קיטון בהסתברות להיות חסר מעש, והשפעה שולית חיובית - גידול בהסתברות להיות חסר מעש, זאת כשמשווים בין שתי קבוצות הזהות בכל שאר המאפיינים. בלוח 9 צבע עמודת "השפעה שולית" מסביר את המובהקות הסטטיסטית¹⁵⁸ - ככל שהמשתנה ירוק יותר, כך ההשפעה השולית השלילית על חוסר המעש מובהקת יותר (קיטון בהסתברות להיות חסר מעש); ולהפך, ככל שהוא אדום יותר, כך ההשפעה השולית החיובית על חוסר המעש מובהקת יותר (גידול בהסתברות להיות חסר מעש).

לוח 9: ההשפעה של מרכזי ריאן על צמצום חוסר המעש בקרב צעירים ערבים

מאפיינים שנבדקו	השפעה שולית (בנקודות אחוז)	הסבר
השתתפות במרכזי ריאן	-5.4	לא נמצאה השפעה שולית מובהקת של השתתפות במרכזי ריאן על חוסר מעש ¹⁵⁹ .
חוסר מעש בנובמבר 2019	25.4***	נמצאה השפעה שולית חיובית מובהקת של היסטוריה תעסוקתית על חוסר מעש; כלומר, הסיכוי להיות חסר מעש בנובמבר 2021 גבוה ב 25.4 נקודות אחוז בקרב אלו שהיו חסרי מעש גם בנובמבר 2019 ביחס למי שלא היה חסר מעש באותו מועד.

156 הרגרסיה בוצעה במודל של משתנה עזר (IV). משתנה העזר שנבחר הוא קיומו של מרכז ריאן ביישוב המגורים. שיטה זו (שימוש במרחק גיאוגרפי מנותן השירות) מקובלת מאוד בספרות הכלכלית (למשל בהקשר של גישה להשכלה גבוהה), ועדיפה על שימוש ברגרסיה ללא משתנה עזר תוך פיקוח על מאפיינים ברמת הפרט והיישוב, שם קיים חשש משמעותי להטיית בחירה (selection bias) עקב משתנים מושמטים בלתי נצפים. בשיטה זו מזהים את האפקט על תת-הקבוצה, והגורם שהכריע אם יגיעו למרכז ריאן הוא הקרבה הגיאוגרפית למרכז כזה. לפירוט ראו בנספח המדעי.

157 השוואה בין קבוצת טיפול לקבוצת ביקורת מאפשרת להתמודד עם ההשפעות של משבר הקורונה על יכולת הזיהוי של האפקטיביות של מרכזי ריאן. גלי הסגרים והפיטורים הכו בכלל הצעירים, לכן בחינת ההבדלים בין הקבוצות היא המבחן הנכון במקרה כזה.

158 כדי לבדוק אם קיים אפקט של השתתפות במרכזי ריאן (ושל שאר המאפיינים שבדקנו) על חוסר מעש, בחן צוות הביקורת אם ההשפעה השולית שהתקבלה מובהקת סטטיסטית. נהוג לסמן את רמת המובהקות בכוכביות ליד ההשפעה השולית. ככל שמספר הכוכביות גדול יותר, כך ההסתברות שקיים אפקט גדלה. כך למשל, אם ההשפעה השולית מסומנת בשלוש כוכביות, ההסתברות שקיים אפקט מעל 99.9%, אם היא מסומנת בכוכבית אחת, ההסתברות מעל 95%. כאשר ההשפעה השולית אינה מובהקת (אין כוכבית), המשמעות היא שלא ניתן לומר ברמת ביטחון גבוהה מספיק שקיימת השפעה של השתתפות במרכזי ריאן על חוסר מעש.

159 כלומר, אף שהאומדן שלילי, מאחר שהאומדן מאוד לא מדויק, כפי הנראה, מדובר ב"רעש" בלבד ולא באפקט. כלומר, בסבירות גבוהה (מעל 99.9%), לא ניתן לשלול שהאפקט של מרכזי ריאן על חוסר מעש שווה ל-0. אומדן לא מדויק או רועש יכול להיות תוצאה של מדגם קטן מדי, שונות שאינה מספקת במשתנה המסביר או הטרוגניות משמעותית של האפקט באוכלוסייה.



מאפיינים שנבדקו	השפעה שולית (בנקודות אחוז)	הסבר
בדואים	***3.8	נמצאה השפעה שולית מובהקת של המגזר על הסיכוי לחוסר מעש. צעיר בדואי יהיה חסר מעש בהסתברות גבוהה יותר (של 3.8 נקודות אחוז) מצעיר ערבי.
גברים	***4	נמצאה השפעה שולית מובהקת של המגדר על הסיכוי לחוסר מעש. גבר ערבי צעיר יהיה חסר מעש בהסתברות גבוהה יותר ב-4 נקודות אחוז מאישה ערביה צעירה, כאשר שאר המאפיינים שלהם זהים ¹⁶⁰ .
שיעור חוסר מעש ביולי 2014 ביישוב (תוספת של נקודת אחוז בשיעור חוסר המעש היישובי ההיסטורי)	***0.5	נמצאה השפעה שולית חיובית מובהקת של שיעור חוסר מעש היסטורי ביישוב שבו מתגורר הצעיר. ככל ששיעור חוסר המעש בעברו של היישוב גבוה יותר, הסיכוי לחוסר מעש בהווה עולה.
הכנסה שנתית של ההורים (תוספת של 10,000 ש"ח)	***-0.08	נמצאה השפעה שולית שלילית מובהקת של הכנסת ההורים על חוסר מעש; כלומר, הסיכוי להיות חסר מעש יורד ב-0.08 נקודות אחוז כאשר הכנסת ההורים עולה ב-10,000 ש"ח.
גודל היישוב (תוספת של 1,000 תושבים)	***-0.02	נמצאה השפעה שולית שלילית מובהקת של גודל היישוב. ככל שהיישוב גדול יותר הסיכוי לחוסר מעש קטן.
גיל (בשנים)	**0.4	נמצאה השפעה שולית שלילית מובהקת של גיל הצעיר. ככל שהוא מבוגר יותר, הסיכוי לחוסר מעש קטן.
אשכול חברתי-כלכלי	*-0.3	נמצאה השפעה שולית שלילית מובהקת של האשכול החברתי-כלכלי של יישוב מגוריו של הצעיר. ככל שהיישוב חזק יותר, הסיכוי לחוסר מעש קטן.
מספר תצפיות	155,665	

על פי נתוני בט"ל זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 5%.

** מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 1%.

*** מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 0.1%.

160 ההבדלים בין גברים לנשים בשיעורי חוסר המעש, כפי שתואר בפרקים הקודמים של דוח זה, באים לידי ביטוי בחוסר המעש היישובי ביולי 2014, שחושב לגברים ונשים בנפרד.



על פי ניתוח הנתונים שבלוח 9 על ידי צוות הביקורת, להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן לא הייתה השפעה (אפקט) מובהקת על מצב חוסר המעש שלהם בנובמבר 2021; לעומת זאת, נמצא שמשנתים אחרים שנבדקו - ההיסטוריה התעסוקתית של הצעיר בשנת 2019, הגיל, הכנסת ההורים, המגדר, השיוך המגזרי, ומאפייני יישוב המגורים (אשכול חברתי-כלכלי) - נמצאו כמשפיעים באופן מובהק על ההסתברות לחוסר מעש.

זרוע העבודה מסרה בתגובתה כי עם קבלת החלטת הממשלה 549 החל תהליך של איסוף נתונים, איתור צרכים ותכנון, ובסופו הוחלט לפעול להרחבת השירותים במסגרת תוכנית ריאן, כדי שיינתנו מענים מותאמים לאוכלוסיית חסרי המעש. הרחבות אלו צפויות להיכנס לתוקף בתחילת שנת 2023 והן יכללו מערך כוח אדם ייעודי וכן שירותים וכלים ייעודיים. זרוע העבודה הוסיפה כי מרכזי ריאן פעלו בהתאם ליעדי התעסוקה שהממשלה קבעה והתמקדו בנשים צעירות, ועל כן ארגז הכלים של התוכנית אינו מכוון לגברים צעירים חסרי מעש.

יצוין כי היה מצופה מניתוח הנתונים שתימצא השפעה סטטיסטית שלילית בין ההשתתפות של צעירים ערבים, נשים וגברים, במרכזי ריאן ובין חוסר המעש בקרב צעירים, אך בפועל ניתוח הנתונים מצביע כי לא נמצאה השפעה סטטיסטית מובהקת כזו.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתגובתו כי הוא שותף לדעה שיש צורך בבחינת האפקטיביות של מרכזי ריאן.

נוכח ההשקעה הממשלתית הרבה בהפעלה ובהרחבה של מרכזי ריאן בחברה הערבית; ונוכח העולה מלוח 9 שלעיל שמצביע על כך שנכון לנובמבר 2021 לא נמצא שיש השפעה (אפקט) מובהקת להשתתפות של צעירים ערבים (נשים וגברים) במרכזי ריאן על מצב חוסר המעש שלהם - מומלץ כי זרוע העבודה תשלים את המענים הניתנים לצעירים אלו, תבחן את תרומת המענים לצמצום חוסר המעש בקרבם וזאת נוכח ההשקעה הממשלתית בהיקף כספי של 310 מיליון ש"ח בעבור השנים 2019 - 2024 הנדרשת להפעלה והרחבה של מרכזי ריאן. מומלץ שבדיקת התרומה תיעשה בדרכים סטטיסטיות מקובלות, וזאת לאחר תקופת הפעלה ארוכה של המרכזים שתאפשר הרחבה של בסיס הנתונים.

חסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה

השתלבות הצעירים הערבים בהשכלה הגבוהה היא כאמור גורם מפתח במוביליות חברתית. השתלבות כזו גם תעצים את המעמד הכלכלי-חברתי של החברה הערבית בכללותה, תקרב בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית, תצמצם את אי-השוויון ותביא לצמיחה של המשק כולו¹⁶¹. האחריות להתוויית מדיניות מערכת ההשכלה הגבוהה מוטלת על המל"ג מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 (להלן - חוק המל"ג). על פי החוק, מוסד אקדמי הוא

161 דוח הצוות המקצועי של ות"ת, פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה הגבוהה: הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל (ינואר 2013).



בן חורין לכלכל את ענייניו האקדמיים והמינהליים במסגרת תקציבו. מכאן שקידום מערכת ההשכלה הגבוהה על ידי המל"ג צריך להתנהל בשיתוף פעולה עם המוסדות האקדמיים¹⁶².

בהחלטת הממשלה 922 נקבע יעד שלפיו 17% מהסטודנטים שילמדו לתואר ראשון ב-2021 יהיו בני מיעוטים, לעומת 14.3% באותה העת¹⁶³. ואכן, שיעורם של סטודנטים אלה בשנת הלימודים התשפ"א (אוקטובר 2020 - ספטמבר 2021) היה 18%¹⁶⁴. שיעור זה נמוך במידה ניכרת משיעורם בקרב כלל הצעירים בטווח הגילים הרלוונטיים ללימודים אקדמיים (18 - 24) - 30%¹⁶⁵. אשר לסטודנטים היהודים לתואר ראשון, שיעורם מכלל הסטודנטים הוא 82% ומכלל הצעירים בטווח הגילים הרלוונטיים ללימודים אקדמיים הוא כ-70%. הפערים הלימודיים במערכת החינוך הערבי, כפי שהוצגו לעיל, וכך אי-רכישת השפה העברית, מהווים חסמים להשתלבות הצעירים הערבים במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל.

כמענה לחסם השפה העברית המונע את השתלבות הצעירים הערבים במוסדות ההשכלה גבוהה בארץ, פונים חלקם ללימודים מחוץ לישראל. הסטודנטים הערבים היוו כ-60% מכלל הסטודנטים הישראלים הלומדים במוסדות זרים¹⁶⁶, ובין 2012 ל-2018 אף חל גידול חד של כ-66% במספר הסטודנטים הערבים שלומדים בחו"ל¹⁶⁷.

אשר לכך ציין למשל צעיר ערבי במסגרת שיתוף הציבור שעשה צוות הביקורת:



הרבה לומדים בג'נין. סיעוד, רנטגן, הוראה, גם בחברון הרבה לומדים הוראה. בחברון יותר קשה להתקבל, אבל שם לומדים בשישי שבת ואז יש זמן לעבוד בשאר השבוע. עובדים במסעדות ובתחנות דלק באמצע שבוע"

השכלות מלימודי ערבים במוסדות השכלה גבוהה בחו"ל: לימודי הצעירים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה שמחוץ לישראל מעוררים קשיים הן ללומדים עצמם, והן בראייה כלל-חברתית לאומית. מדובר בקבוצה משמעותית, בת אלפי עובדים פוטנציאליים מדי שנה, שקיים חשש ליכולת השתלבותה בתעסוקה איכותית בישראל בשל חסמים שונים כמפורט להלן,

162 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ב** (2021), "המוכנות לשוק העבודה המשתנה", בפרק "פעולות המדינה להגדלת מספר העובדים בתעשיית ההיי-טק", עמ' 453.

163 אתר המל"ג, דף גידול במספר הסטודנטים מהחברה הערבית.

164 che.org.il/שנת-הלימודים-האקדמית-תשפא-21-2020-בסימן-מגפ/

165 מנתוני הלמ"ס על לידות חי לפי מגזר בשנתונים 1997 - 2003.

166 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **נתונים על סטודנטים ישראלים שלומדים במוסדות זרים** (דצמבר 2021).

167 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, **חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה** (ספטמבר 2019).



שעלולים לפגוע הן בתרומת העובדים לפריון המשק והן ברמת חייהם. להלן פירוט כמה מההשלכות של לימודי צעירים ערבים במוסדות אקדמיים שמחוץ לישראל:

דרישה להסמכה: לימודים בחו"ל של מקצועות הנדרשים להסמכה, כמו רפואה, סיעוד והמקצועות הפרא-רפואיים, אינם תואמים בהכרח לדרישות או לתקנים הישראליים, ובוגריהם נדרשים להיבחן במבחני רישוי והסמכה שכדי לעבור אותם בהצלחה נדרשים לא פעם לימודי השלמה. עובדה זו מקשה מאוד על השתלבות הבוגרים במקצועם לאחר שחזרו לישראל, או על ביצוע התפקיד שאליו הוכשרו.

אי-שיפור השפה העברית: לימודים שלא בישראל עלולים לגרום להחמצת ההזדמנות לשיפור ושכלול של השפה העברית, המתאפשרים במסגרת הלימודים האקדמיים בארץ.

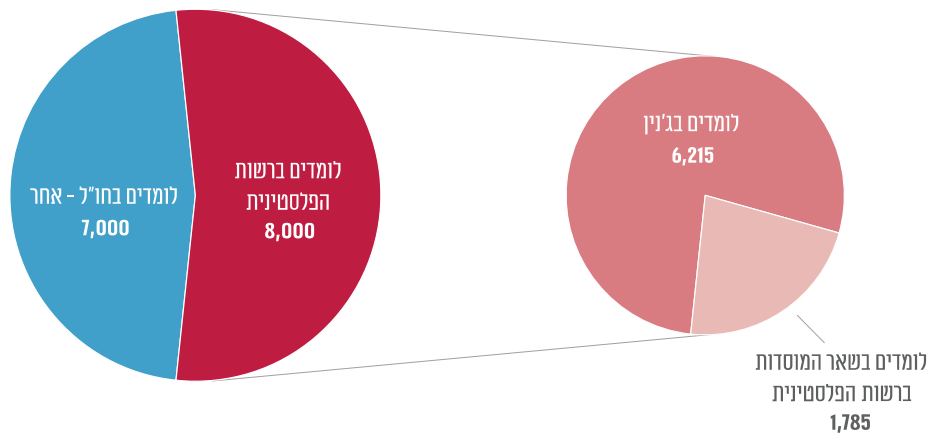
פגיעה חברתית-לאומית: צעירים הלומדים ברשות הפלסטינית נחשפים ביתר שאת לנרטיב אנטי-ישראלי. כך, במקום שההשכלה הגבוהה תשרת כ"סוכן" לשילוב הצעירים הערבים בחברה הישראלית ולהעמקת תחושת השייכות שלהם אליה, הצעירים נחשפים לדעות קיצוניות שעלולות להיות להן השלכות שליליות, הן בהיבט החברתי והן בהיבט הביטחוני. במיוחד עלולה להיות לכך השפעה מזיקה על מרקם היחסים העדין בין יהודים וערבים בישראל.

העלות הכלכלית: עלות הלימודים בחו"ל היא נטל כבד על משפחות הסטודנטים. לשם המחשה, בשיחה שקיים צוות הביקורת עם בדואי שבנו הבכור יצא ללימודי רפואה ברומניה, הוא ציין שהעלות הכוללת של הלימודים היא גבוהה מאוד. מעטים יכולים לעמוד בעלות גבוהה כזו, ובמיוחד מקרב האוכלוסייה הערבית, שרובה משתייכת לעשירונים הכלכליים-חברתיים הנמוכים. עוד הוא ציין כי הדבר מונע אפשרות שילדי משפחה נוספים יצאו ללימודים אקדמיים, משום שהמשפחה לא תוכל לשאת בנטל כלכלי נוסף של מימון לימודים.

התרשים שלהלן מציג את התפלגות הסטודנטים הערבים הישראלים הלומדים מחוץ לישראל על פי מקומות הלימודים:



תרשים 27: היכן לומדים הצעירים הערבים הישראלים הלומדים מחוץ לישראל, 2018



נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ואתר האוניברסיטה האמריקאית בג'נין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 27 עולה כי בשנת 2018 למדו כ-15,000 סטודנטים ערבים ישראלים מחוץ לישראל, מהם כ-8,000 ברשות הפלסטינית¹⁶⁸. באוניברסיטה האמריקאית בג'נין לומדים 6,215 סטודנטים ערבים ישראלים¹⁶⁹, יותר ממספרם בכל אוניברסיטה בישראל. לשם השוואה, באוניברסיטת חיפה, שבה מספר הסטודנטים הערבים הגדול ביותר בישראל, לומדים כ-5,000 סטודנטים ערבים¹⁷⁰.

בהמשך להחלטת הממשלה 922, הקצתה המל"ג בתוכנית החומש שלה לשנים 2017 - 2022 תוספת תקציבית של חצי מיליארד ש"ח. התקציב התוספתי שימש בין השאר לתמיכה בסטודנטים ערבים במוסדות אקדמיים על ידי התאמת מסלולי הכנה קדם-אקדמיים; לתוכניות תמיכה בסטודנטים ערבים לתואר ראשון; להפעלת תוכנית "צעד לפני כולם", שנועדה להקל על הסטודנטים מהחברה הערבית את המפגש הראשוני עם האקדמיה; לתוכניות למעורבות חברתית ולתוכניות סיוע לסטודנטים ערבים בהשתלבות בשוק העבודה¹⁷¹; וכן ל"תוכנית רואד"

168 שם.

169 <https://www.aaup.edu/About-AAUP/Overview>

170 נסרין חדאד חאג' יחיא, אימן סייף, ניצה קלינר קסיר וכן פרג'ון, **חינוך והשכלה בחברה הערבית: פערים וניצנים של שינוי** (2021).

171 המל"ג, "תמיכה בסטודנטים ערבים במוסדות האקדמיים", <https://che.org.il/arab/%D7%AA%D7%A7%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%99%D7%9D-%D7%AA%D7%95%D7%A1%D7%A4%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%9D-%D7%9C%D7%AA%D7%9E%D7%99%D7%9B%D7%94-%D7%91%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%93%D7%A0%D7%98%D7%99%D7%9D-%D7%A2%D7%A8>



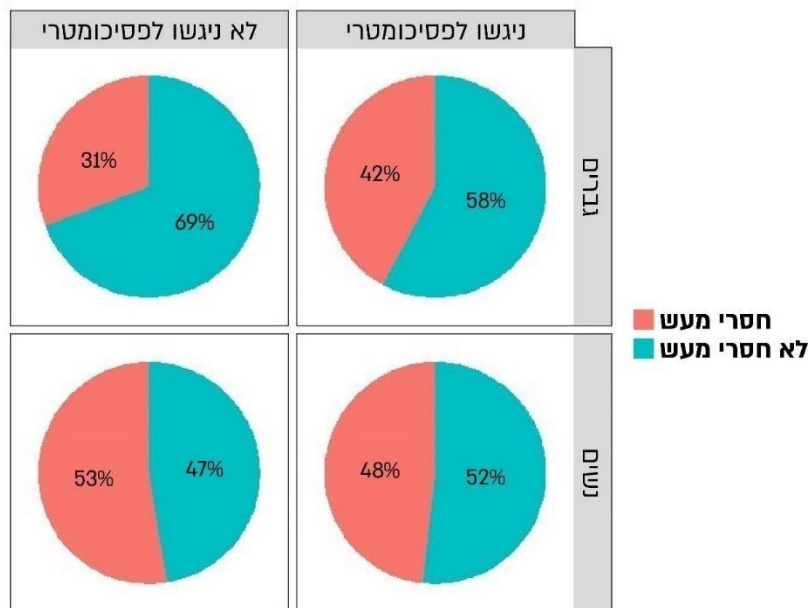
הפועלת בין השאר בקרב צעירים בני יותר מ-18 במרכזי הצעירים ובמרכזי ריאן ומכינה אותם למבחני יע"ל.

השפעת הבחינה הפסיכומטרית על שיעורי חוסר מעש בקרב צעירים ערבים

הבחינה הפסיכומטרית היא כלי בידי מוסדות להשכלה גבוהה לחיזוי סיכויי ההצלחה בלימודים, ומשמשת אותם למיון המועמדים הנרשמים אליהם¹⁷². הבחינה היא כלי הערכה אחיד שאינו מושפע מציונים פנימיים של בתי הספר¹⁷³, ובכל האוניברסיטאות היא תנאי סף לקבלה.

התרשים שלהלן מציג את שיעורי חוסר המעש בקרב ערבים בני 18 - 24 שלא נרשמו להשכלה על-תיכונית בישראל, בפילוח לפי מגדר ולפי ביצוע בחינה פסיכומטרית¹⁷⁴.

תרשים 28: שיעורי חוסר המעש בקרב צעירים ערבים שלא נרשמו להשכלה על-תיכונית בישראל, בפילוח לפי מגדר ולפי ביצוע בחינה פסיכומטרית



על פי נתוני בט"ל ומאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

172 תנאי הקבלה למוסדות ההשכלה הגבוהה נקבעים על בסיס שילוב בין ציוני הבגרות וציון הפסיכומטרי.

173 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69** (2019), "כוח אדם בהוראה - תכנון, הכשרה והשמה", עמ' 1033.

174 לפי נתוני בט"ל, בקרב צעירים ערבים ילידי 1997 - 2001, לא כולל צעירים בערים מעורבות, כ-104,000 מעולם לא נרשמו למוסד להשכלה גבוהה. מהם כ-13,000 ניגשו לבחינה הפסיכומטרית.



מתרשים 28 עולה שבקרב גברים שלא היו רשומים במוסד להשכלה על-תיכונית וניגשו לפסיכומטרי, שיעור חסרי המעש גבוה ב-11 נקודות אחוז לעומת גברים שלא ניגשו לבחינה. לעומת זאת, שיעור חסרות המעש בקרב נשים שלא ניגשו לפסיכומטרי ולא נרשמו למוסד להשכלה על-תיכונית גבוה ב-5 נקודות אחוז לעומת אלו שניגשו לפסיכומטרי.

עולה מכך שצעירים בחברה הערבית, ובפרט גברים, אשר התכוונו ללימודים אקדמיים אך לא מימשו זאת בישראל, מצויים בחוסר מעש בשיעור גדול יותר מצעירים שלא התכוונו ללימודים כאלו.

מומלץ כי המל"ג תבחן מהם החסמים המונעים מבני קבוצה זו לממש לימודים אקדמיים במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, ובפרט באוניברסיטאות, ומקבעים מצב של חוסר מעש בקרבם, ותציע להם מענה שיגשר על חסמים אלו.

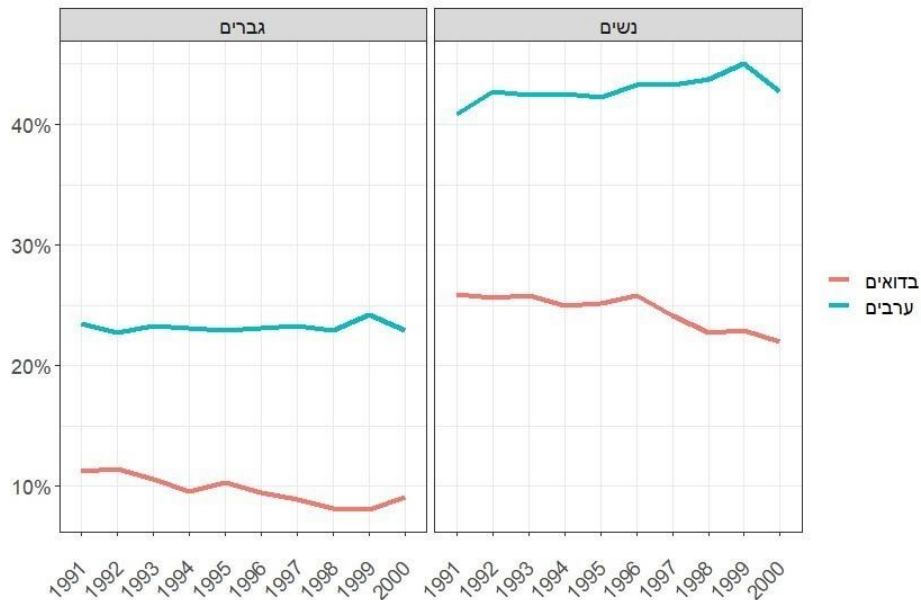
ייצוג של ערבים במוסדות להשכלה גבוהה

הנתיב הראשון של חוסר המעש בקרב הערבים הצעירים הוא השתתפות דלה בשוק העבודה, והשכלה אקדמית היא מנבא חזק להשתתפות פעילה בשוק זה¹⁷⁵. הנתיב השני הוא השתתפות דלה במוסדות ההשכלה הגבוהה עצמם. תרשים 30 מציג את שיעור הצעירים והצעירות הערבים והבדואים ילידי שנתונים 1991 - 2000 אשר בחרו במסלול של השכלה על-תיכונית, מכלל השנתון.

175 אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר, חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה (ספטמבר 2019).



תרשים 29: שיעור הנרשמים להשכלה על-תיכונית בקרב ערבים ובדואים ילידי 1991 - 2000¹⁷⁶, לפי מגדר



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 29 עולה שיש יותר נשים ערביות ונשים בדואיות שנרשמו להשכלה על-תיכונית מגברים ערבים וגברים בדואים שנרשמו: יותר מ-40% מהנשים הערביות בשנתונים אלה נרשמו להשכלה על-תיכונית לעומת יותר מ-20% מהגברים הערבים, ויותר מ-20% מהנשים הבדואיות נרשמו להשכלה על-תיכונית לעומת רק כ-10% מהגברים הבדואים.

תנאי סף במבחן יע"ל לקבלה לאוניברסיטאות

הבקיאות הנמוכה בשפה העברית בקרב בוגרי מערכת החינוך הערבי הביאה עוד לפני שנת 2010 את המוסדות להשכלה גבוהה להציב את מבחן יע"ל כתנאי סף לקבלה, אשר נועד לבחון את רמת הידע בעברית בקרב מועמדים ששפת אימם אינה עברית. בבחינת יע"ל ניתן להיבחן בשתי דרכים: בהמשך לבחינה הפסיכומטרית (ללא תשלום נוסף) או בנפרד ממנה (בתשלום). טווח הציונים במבחן יע"ל נע בין 50 ל-150.

בהתאם לחוק המל"ג, מוסדות ההשכלה הגבוהה רשאים לקבוע את סף הקבלה על בסיס הציון בבחינת יע"ל. ככלל, מועמדים מהחברה הערבית שניגשים למבחן יע"ל, ובפרט מועמדים שהציון הפסיכומטרי שלהם גבוה, שואפים בראש ובראשונה ללמוד באוניברסיטאות מחקר. להלן לוח

¹⁷⁶ ייתכן שחלק מהצעירים בשנתונים המאוחרים בגרף טרם פנו למוסדות ההשכלה העל-תיכונית, ומכאן נובעת הירידה בשיעור הנרשמים. מסיבה זו, שנתונים מאוחרים יותר (2001 - 2002) הושמטו מהתרשים.



המציג את ציוני מבחן יע"ל - ציון פטור וציון סף לקבלה על תנאי - באוניברסיטאות בישראל ב-2022¹⁷⁷.

לוח 10: ציוני יע"ל - סיפי הקבלה והקבלה על תנאי באוניברסיטאות, 2022¹⁷⁸

האוניברסיטה	ציון פטור	ציון סף לקבלה על תנאי
אוניברסיטת חיפה*	120	90
אוניברסיטת אריאל בשומרון	120	120
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל	121	113
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב**	132	97
אוניברסיטת תל אביב	132	105
האוניברסיטה העברית בירושלים	105	105
אוניברסיטת בר-אילן	105	105

* ציון התנאי לסטודנטים בעלי ציון פסיכומטרי 500 לפחות.

** ציון המינימום לנרשמים לשנת הלימודים 2023 - 2024.

מהלוח עולה שאוניברסיטת חיפה היא המתחשבת ביותר בנוגע לקבלה, ומאפשרת קבלה על תנאי בציון 90 במבחן יע"ל. לעומת זאת, האוניברסיטה המקשה ביותר היא אוניברסיטת אריאל בשומרון, הדורשת ציון 120.

הלוח שלהלן משווה בין ציוני הבחינה הפסיכומטרית שהתקיימו בשפה הערבית לבין ציוני יע"ל, עבור נבחנים ילידי 1991 - 2002.

177 הנתונים על דרישות הסף בציוני יע"ל מבוססים על אתרי האוניברסיטאות, נכון לאוגוסט 2022.

178 על פי דרישות הקבלה באתרי האוניברסיטאות.



לוח 11: מספר הנבחרים ילידי 1991 - 2002 העומדים בסף הקבלה של הציון בבחינה הפסיכומטרית בערבית ואינם עומדים בסף הקבלה של הציון במבחן יע"ל

ציון פסיכומטרי						האוניברסיטה	חיסם יע"ל
750	700	650	600	550	500		
2	43	301	983	2,843	6,591	חיפה	90
4	89	596	1,915	4,956	10,418	בן-גוריון	97
11	216	1,274	3,696	8,469	16,164	תל אביב, העברית, בר-אילן	105
17	519	2,524	6,433	13,068	22,747	הטכניון	113
38	943	3,970	9,153	17,196	28,255	אוניברסיטת אריאל	120

על פי נתוני מאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

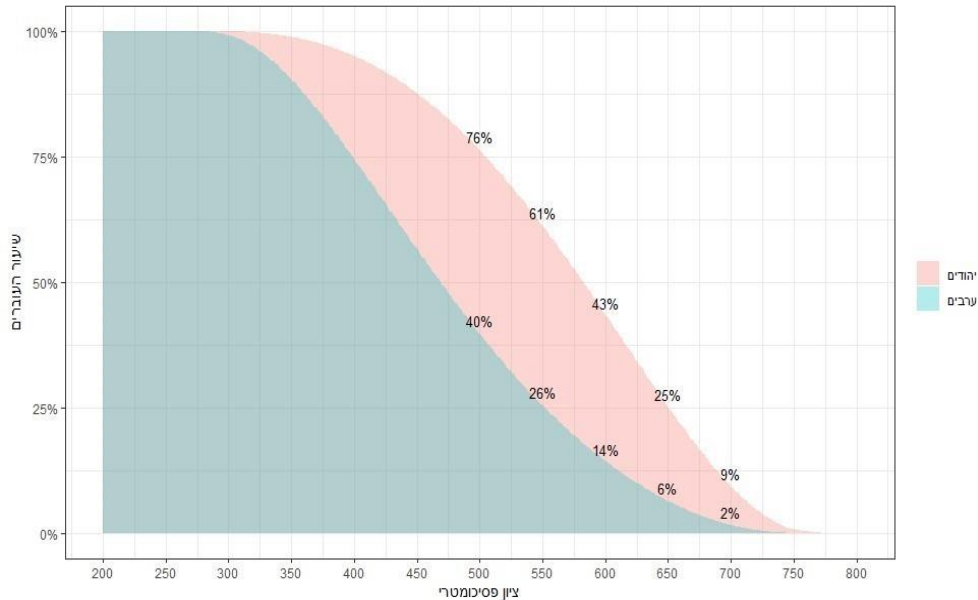
מלוח 11 עולה כי מבחן יע"ל מהווה חסם קבלה לאוניברסיטאות. כך עלה שכ-6,600 צעירים ערבים קיבלו ציון גבוה מ-500 במבחן הפסיכומטרי ופחות מציון 90 במבחן יע"ל, ולכן חסומה בפניהם הגישה לכלל האוניברסיטאות בישראל. בעבור אותו ציון פסיכומטרי, ככל שסף הקבלה בציון יע"ל גבוה יותר, כך יותר צעירים מנועים מלהתקבל לאוניברסיטה¹⁷⁹.

מעבר לחסם הכניסה הנובע מרמת העברית, ישנה שונות משמעותית בהתפלגות ציוני הבחינה הפסיכומטרית בטפסי הבחינה בשפה העברית אל מול הטפסים בשפה הערבית. תרשים 31 מציג לכל ציון פסיכומטרי נתון (ציר ה-X) את שיעור הנבחרים שקיבלו ציון זה לפחות (ציר ה-Y) בטופסי הבחינה בשפה העברית אל מול טופסי הבחינה בשפה הערבית.

179 ציון כי פוטנציאל זה אינו כולל את הצעירים הערבים אשר בשל ציוני סף הקבלה של יע"ל מוותרים מראש על האפשרות ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה בישראל ופונים למוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל.



תרשים 30: התפלגות מצטברת של ציוני הפסיכומטרי בטופסי הבחינה בעברית ובערבית



על פי נתוני מאל"ו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי עבור כל ציון בבחינה הפסיכומטרית, שיעור העוברים בטופסי הבחינה בערבית נמוך ביחס לשיעור העוברים בטופסי הבחינה בעברית. למשל, בהינתן סף קבלה של ציון 550 במבחן הפסיכומטרי לחוג מסוים, יעברו את הסף 61% ממי שנבחנו בעברית לעומת 26% בלבד ממי שנבחנו בערבית ובסף קבלה של ציון 700 - יעברו את הסף 9% מהנבחנים בעברית לעומת 2% מהנבחנים בערבית.

מנתוני מאל"ו עולה גם כי אם יתווסף לכך תנאי קבלה של ציון 113 במבחן יע"ל, כמו סף הקבלה על תנאי בטכניון למשל, רק 1% מהמועמדים הערבים יעמדו בשני התנאים גם יחד. קרי, סיכוייהם של הנבחנים בעברית להתקבל לחוג שכזה גבוהים פי 9 מסיכויי הנבחנים בערבית. באופן דומה, בהינתן סף קבלה של ציון 500 בפסיכומטרי לחוג מסוים, יעמדו בו 76% מהנבחנים בעברית ו-40% מהנבחנים בערבית. אם יתווסף לכך תנאי קבלה של ציון 120 במבחן יע"ל, כמו סף הקבלה באוניברסיטת אריאל בשומרון, 7% מהנבחנים בערבית יעמדו בשני תנאי הקבלה גם יחד. קרי, סיכוייהם של הנבחנים בעברית להתקבל לחוג שכזה גבוהים פי כ-11 מסיכויי הנבחנים בערבית.

הפּיילוט באוניברסיטת חיפה: משנת 2018 מפעילה אוניברסיטת חיפה פיילוט לתנאי קבלה של סטודנטים שאינם דוברי עברית, ובמסגרתו ניתן להתקבל ללימודים על תנאי עם ציון 90 במבחן יע"ל - ציון נמוך מבכל יתר האוניברסיטאות. על פי המודל, מועמד שלא קיבל את ציון הסף במבחן יע"ל (120) יוכל להתקבל ללימודים על תנאי, ובלבד שקיבל במבחן יע"ל 90 לפחות ובמבחן הפסיכומטרי 500 לפחות. על סטודנט כזה להגיע בתוך שנה לרמת הפטור במבחן יע"ל



(120), ולחלופין הוא רשאי להירשם לקורס אוריינות בעברית שפיתחה האוניברסיטה, אשר תואם לתכנים של מבחן יע"ל, ולעמוד בהצלחה בבחינה מסכמת בסיומו.

בהמשך להפעלת הפיילוט באוניברסיטת חיפה עלה שיעור העומדים בהצלחה במבחן המסכם של הקורס, ובשנות הלימודים 2018/19 - 2020/21 הוא עמד על 29% מכלל הסטודנטים שהתקבלו על תנאי; לפני הפיילוט, בשנות הלימודים 2016/17 - 2017/18, שיעור העומדים בהצלחה במבחן היה כ-12% מהסטודנטים שהתקבלו על תנאי. נוסף על כך צומצם שיעור נשירת הסטודנטים הערבים שהתקבלו על תנאי, מכ-25% בשנות הלימודים 2016/17 - 2017/18 (כ-38% מהגברים וכ-20% מהנשים), לכ-18% לאחר הפעלת הפיילוט, בשנות הלימודים 2018/19 - 2020/21 (כ-26% מהגברים וכ-15% מהנשים).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפיילוט של אוניברסיטת חיפה הכולל קורס ללימוד עברית תוך כדי הלימודים כתחליף למבחן יע"ל. הדבר מצמצם את החסם של השפה העברית ומעלה את שיעור הסטודנטים הערבים המתקבלים לאוניברסיטה ומתמידים בה.

תוצאות הפיילוט שמפעילה אוניברסיטת חיפה מעלות את הצורך שהמל"ג תשקול לתמרץ את האוניברסיטאות לנקוט פעולות שיגדילו את מספר הסטודנטים הערבים, בפרט אלה אשר עומדים בתנאי הסף לקבלה מבחינת ציוני הבגרות והפסיכומטרי, ובפרט בחוגים מבוקשים, גם אם אינם עומדים בתנאי הסף של מבחן יע"ל. עוד מומלץ כי אוניברסיטאות אחרות וכן מכללות ישקלו ליישם את הפיילוט שמפעילה אוניברסיטת חיפה, או דומה לו, לגבי קבלה של סטודנטים ששפת אמם אינה עברית.

האוניברסיטה העברית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי היא מפעילה מסלול ייחודי אשר מאפשר לימודי שפה בקורסים ייעודיים שפותחו באוניברסיטה. האוניברסיטה העברית הוסיפה כי מסלול זה דומה למסלול הקיים לגבי השפה האנגלית, שבו הסטודנטים נבחנים ומשובצים על פי התוצאה בקבוצת רמת אנגלית מסוימת.

הטכניון מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 כי הוא ממליץ להקים עבור קבוצה זו אולפן ייעודי ללימוד עברית שיופעל ברחבי הארץ ויכין למבחן יע"ל או לכל מבחן אחר שייקבע.

המל"ג מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2022 (להלן - תגובת מל"ג) כי בספטמבר 2022 היא החליטה על הקמת ועדת מומחים לבחינת לימודי השפה העברית במערכת ההשכלה הגבוהה לגבי סטודנטים שעברית אינה שפת האם שלהם. המל"ג ציינה כי החלטה זו היא ביטוי להכרה שלה בצורך ליצור אחדות בנושא לימודי העברית באקדמיה ובנוגע לתנאי הקבלה, מתוך הבנת החשיבות של התגברות על חסם אי-ידיעת השפה העברית על ידי צעירים ערבים.

ייצוג הסטודנטים הערבים והבדואים במקצועות לימוד נדרשים בשוק העבודה

המל"ג הכירה בחשיבות הגדלת מספר הסטודנטים (הערבים והיהודים) במקצועות נדרשים בשוק התעסוקה, וקבעה בהתאם, בתוכנית הרב-שנתית 2292 לשנים 2017 - 2022, יעד לגידול של לפחות 40% במספר הסטודנטים בליבת מקצועות הלימוד הנדרשים: מדעי המחשב, הנדסת

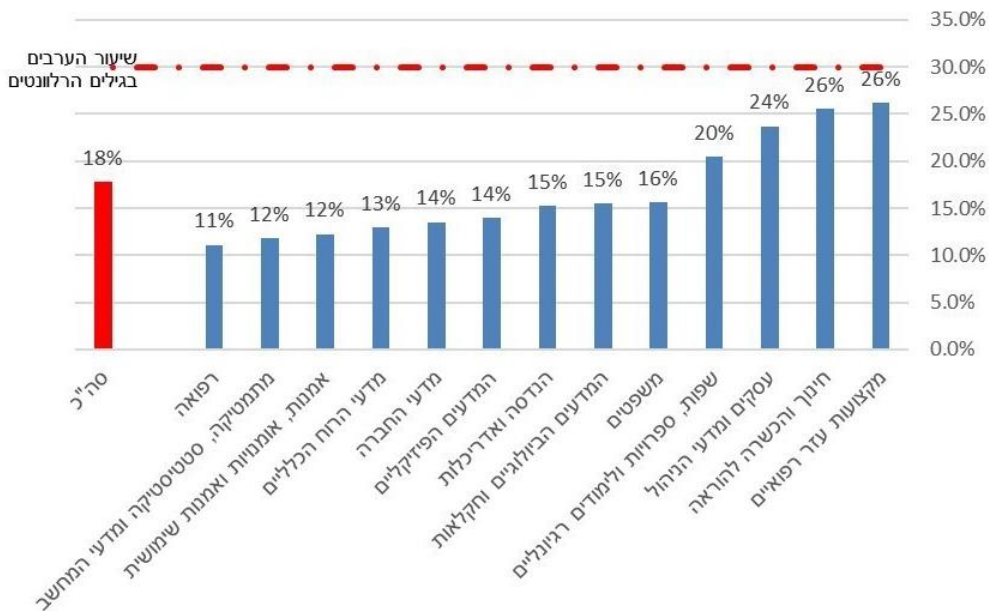


מחשבים, הנדסת מידע והנדסת אלקטרוניקה. לשם כך הקצתה המל"ג תקציב של 700 מיליון ש"ח לתקופת החומש.

המל"ג עמדה ביעד שקבעה לכלל האוכלוסייה בתוכנית החומש האמורה¹⁸⁰ ¹⁸¹; אולם הגידול במספר הסטודנטים במקצועות אלו לא בא לידי ביטוי בייצוג משמעותי של סטודנטים ערבים באותם חוגים.

התרשים שלהלן מציג את שיעור הסטודנטים הערבים לפי מקצועות לימוד בשנת התשפ"א (2020/21)¹⁸².

תרשים 31: שיעור הסטודנטים הערבים מכלל הסטודנטים החדשים, על פי מקצועות לימוד, התשפ"א



על פי נתוני מל"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

180 אתר המל"ג, דף גידול משמעותי במספר הסטודנטים - בעיקר בתואר ראשון.

181 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2021), "המוכנות לשוק העבודה המשתנה", בפרק "פעולות המדינה להגדלת מספר העובדים בתעשיית ההיי-טק".

182 אתר המל"ג, דף שנת הלימודים האקדמית התשפ"א (2020/21) בסימן מגפת הקורונה.



מתרשים 31 עולה ששיעור הסטודנטים הערבים החדשים בשנת הלימודים התשפ"א (אוקטובר 2020 - ספטמבר 2021) היה 18%, וכאמור הוא קטן משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה בגילים הרלוונטיים - כ-30%. שיעור גבוה של סטודנטים ערבים - כרבע מהלומדים - היה במקצועות עזר רפואיים, בחינוך והכשרה להוראה ובעסקים ומדעי הניהול. לעומת זאת, במקצועות הרפואה ומקצועות ה-STEM¹⁸³ - הנדסה ואדריכלות, המדעים הפיזיקליים ומתמטיקה, סטטיסטיקה ומדעי המחשב - שיעורם של הסטודנטים הערבים היה בין 11% ל-15%, עד מחצית משיעורם באוכלוסייה בגילים הרלוונטיים¹⁸⁴.

בעניין שיעור הסטודנטים הערבים הגבוה (26%) לחינוך והכשרה להוראה המופיע בתרשים 31 ציין הצוות הבין-משרדי שהוקם בנושא קידום תחום התעסוקה של החברה הערבית¹⁸⁵, במסגרת גיבוש תוכנית החומש לצמצום פערים בחברה זו, כי היצע התעסוקה בתחום ההוראה נמוך מהביקוש, ומורות רבות - בעיקר בוגרות תחומי הגיל הרך והחינוך המיוחד - מתקשות למצוא משרה מלאה במערכת החינוך הערבי, לעיתים במשך שנים.

מ"ג ציינה בתגובתה כי יש להקטין במידה ניכרת את כמות המכסות במכללות הערביות להכשרת מורים.

התפלגות מקצועות הלימוד של הבדואים הלומדים לתואר ראשון

התרשים שלהלן מציג התפלגות לפי פקולטות של בוגרי תואר ראשון בדואים בשנת 2019 באוניברסיטת בן-גוריון, האוניברסיטה העיקרית שבה לומדים סטודנטים בדואים מהדרום¹⁸⁶.

183 STEM - ראשי תיבות של ארבעת תחומי הדעת של המדעים המדויקים: מדע, טכנולוגיה, הנדסה ומתמטיקה (Science, Technology, Engineering and Mathematics).

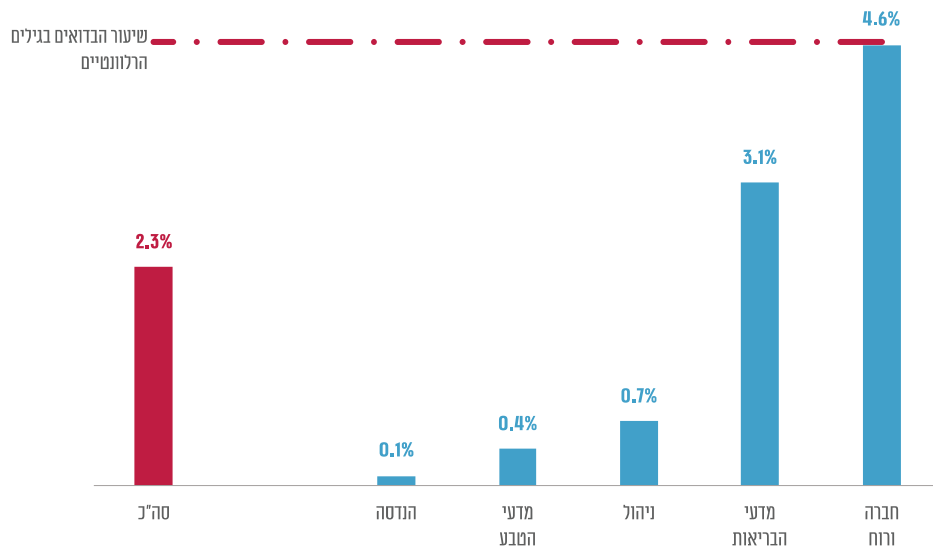
184 ראו גם: המכון הישראלי לדמוקרטיה, **תוכנית אב לקידום התעסוקה בחברה הערבית** (פברואר 2021).

185 הצוות הבין-משרדי שהקים ב-3.3.21 ממלא מקום השר לשוויון חברתי, בהשתתפות מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי, הממונה על זרוע העבודה, ראש הרשות לפיתוח כלכלי, ממלא מקום הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה.

186 נתוני אוניברסיטת בן-גוריון. זיהוי הבוגרים הבדואים נעשה באוניברסיטה על פי שם וכתובת, ולא על בסיס הגדרה עצמית של הבוגרים.



תרשים 32: שיעור הבדואים מבוגרי תואר ראשון באוניברסיטת בן-גוריון, לפי פקולטות, 2019



על פי נתוני אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הסטודנטים הבדואים היו ב-2019 כ-2.3% מכלל הבוגרים של אוניברסיטת בן-גוריון, האוניברסיטה העיקרית שבה לומדים סטודנטים בדואים. שיעורם מכלל הבוגרים במדעי החברה והרוח היה כ-4.6%, בדומה לשיעורם באוכלוסייה¹⁸⁷. בלימודי הנדסה - אחד המסלולים המבוקשים ביותר בשוק התעסוקה הישראלי - סיים את הלימודים ב-2019 רק בוגר בדואי אחד מתוך 996 בוגרים (כ-0.1%); ובמדעי הטבע סיימו את הלימודים בשנת 2019 שני בוגרים בדואים מתוך 534 בוגרים (0.4%). שיעור נמוך זה (0.2%) משקף תת-ייצוג בולט של סטודנטים בדואים במסלולי הלימוד הללו.

מהנתונים שמסרה המל"ג בתגובתה עולה כי בשנת הלימודים התשפ"א למדו בכל שבע האוניברסיטאות 24 סטודנטים בדואים בשנה א' במקצועות ה-STEM. כך שתת-הייצוג הבולט של סטודנטים בדואים במקצועות ה-STEM משתקף אפוא גם בכלל האוניברסיטאות.

עוד מסרה המל"ג כי בנובמבר 2022, לאחר סיום הביקורת, הוגש דוח הוועדה להגדלת ההון האנושי להייתק לשרת החדשנות, המדע והטכנולוגיה. בדוח נקבעו יעדים מרכזיים בתחום זה, ובין היתר יעד ולפיו שיעור הסטודנטים הערבים במקצועות ההייטק מכלל הסטודנטים החדשים יגיע עד לשנת הלימודים התשפ"ח (ספטמבר 2027 - אוגוסט 2028) ל-20%.

187 שיעור הבדואים מכלל האוכלוסייה הוא 4.6% על פי נתוני בט"ל עבור שנתוני 1997 - 2003.



מומלץ כי במסגרת התוכניות של המל"ג להגדלת מספר הסטודנטים המסיימים תואר ראשון במקצועות המבוקשים בשוק העבודה (למשל מקצועות ההייטק) היא תשקול לקבוע יעד משנה של הגדלת מספר הסטודנטים הבדואים במקצועות אלה. עוד מומלץ שמל"ג תבצע מעקב ובקרה על עמידה ביעד שהגדירה לשיעור הסטודנטים הערבים שילמדו את מקצועות ההייטק.



השתלבות החברה הערבית בשוק התעסוקה היא אחד ממנועי הצמיחה העיקריים של המשק וכן כלי לצמצום פערים חברתיים; ואולם רמת העברית הירודה של הצעירים והצעירות הערבים בסיום מערכת החינוך הערבי מהווה חסם כניסה עבור עשרות אלפים מהם. מציאות זו מציבה את המל"ג ומוסדות ההשכלה הגבוהה בפני בחירה בין שתי חלופות: החלופה הראשונה, להותיר את קריטריון השליטה הגבוהה בשפה העברית כחסם כניסה. חסם זה מוביל חלק מהצעירים הערבים לוותר על השתלבות בהשכלה הגבוהה. אחרים הולכים ללמוד במסלולים הקיימים בשפה הערבית במכללות לחינוך, על אף עודפי הביקוש בתחום זה בחברה הערבית, ואחרים פונים למוסדות השכלה גבוהה באירופה, בעלויות גבוהות, ורוכשים השכלה שאינה תואמת בצורה מיטבית לצורכי השוק הישראלי. אחרים לומדים ברשות הפלסטינית ומקבלים הכשרה שאינה מותאמת לשוק הישראלי, ואף סופגים אווירה וערכים שאינם אוהדים את ישראל. צעירים אלו אינם משתמשים בשפה העברית, והבחירות הללו מחלישות את תחושת ההזדהות שלהם עם החברה הישראלית; החלופה השנייה היא לפעול לשלב במערכת ההשכלה הגבוהה את האוכלוסייה הערבית העומדת בתנאי הסף הנדרשים, חרף רמת שליטה לא-מספקת בשפה העברית, ובמהלך שנות הלימוד לסייע להם באופן אפקטיבי לשפר את שליטתם בעברית כך שיעמדו בתנאי הסף הנדרשים.

קשיי ההשתלבות של הסטודנטים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה הם תולדה של הפערים בהישגים הלימודיים במערכת החינוך הערבי ושל חסם השפה העברית, שמוביל בין היתר לגידול חד במספר הסטודנטים הערבים שלומדים בחו"ל; משכך, מומלץ כי המל"ג תפעל לתמרץ את האוניברסיטאות להרחיב את מספר הסטודנטים הערבים, ובפרט אלה אשר עומדים בתנאי הסף (ציוני פסיכומטרי ומבחני בגרות) למוסדות וחוגים מבוקשים בשוק התעסוקה, אף שאינם עומדים בתנאי הסף של מבחן יע"ל.

המל"ג מסרה בתגובתה כי יש 13 מוסדות אקדמיים (אוניברסיטה אחת ו-12 מכללות) המפעילים מכינות ללימודי עברית.

מומלץ כי המל"ג תשקול לעודד את כל המוסדות האקדמיים להפעיל מכינה ייעודית ללימוד עברית לסטודנטים שאינם דוברי השפה, כפי שחלק מהאוניברסיטאות כבר מפעילות וכי היא תשקול לתגמל אותן בהתאם להישגי הסטודנטים, לרבות ההישגים במבחן יע"ל.

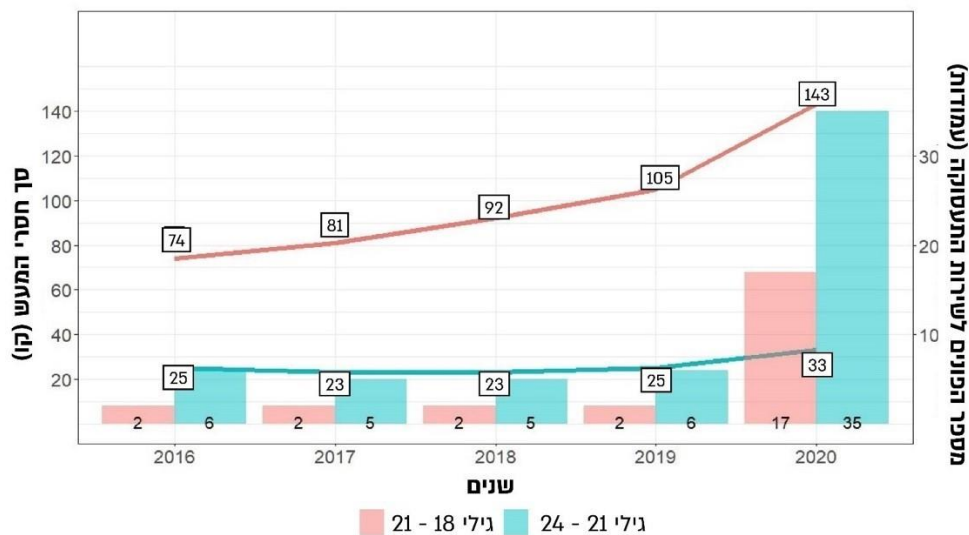


פעילות שירות התעסוקה בטיפול בחוסר מעש

שירות התעסוקה פועל מתוקף חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, ותפקידו לעסוק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם¹⁸⁸. השירות מנטר את התייצבות דורשי העבודה בלשכות, מבצע אבחון תעסוקתי, מפנה להכשרות ולסדנאות ופועל להשמת דורשי העבודה במקומות עבודה מתאימים. פריסת הלשכות הרחבה של שירות התעסוקה מאפשרת מתן מענה לכלל האוכלוסייה, ולכן השירות לוקח חלק בפעולות הממשלה לטיפול בתופעת חוסר המעש בקרב צעירים ערבים ולמניעתה.

תרשים 33 מציג את מספר הפונים לשירות התעסוקה המוגדרים "דורשי עבודה" ואת מספר הצעירים הערבים שהיו חסרי מעש שלושה חודשים או יותר באותה שנה, בפילוח על פי גיל¹⁸⁹.

תרשים 33: מספר דורשי העבודה מבין כלל הצעירים חסרי המעש בחברה הערבית (באלפים), 2016 - 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

188 דורש עבודה הוא תושב ישראל שהתייצב פעם אחת בחודש לפחות בלשכת שירות התעסוקה, בין שתבע קצבה ובין שלא תבע קצבה.

189 שיעור הפונים ללשכת התעסוקה מסך חסרי המעש חושב על פי סך הפונים בכל קבוצת גיל חלקי סך חסרי המעש. הניתוח לא התבצע לפי נתוני פרט אלא לפי נתונים מסוכמים.



מתרשים 33 עולה כי בין 2016 ל-2020 מספר חסרי המעש בשכבת הגיל הצעירה (18 - 21)¹⁹⁰ היה גדול ממספר חסרי המעש בשכבת הגיל המבוגרת יותר (21 - 24). כך למשל, מספר חסרי המעש שלושה חודשים או יותר בשנת 2019 בשכבת הגיל הצעירה היה כ-105,000, לעומת כ-25,000 בשכבת הגיל המבוגרת יותר. זאת על אף שמספר דורשי העבודה הצעירים היה נמוך ממספר דורשי העבודה המבוגרים (לדוגמה בשנת 2019 היו כ-2,000 דורשי עבודה בשכבת הגיל הצעירה לעומת כ-6,000 בשכבת הגיל המבוגרת יותר). בשנת 2020 חלה קפיצה הן במספר חסרי המעש והן במספר דורשי העבודה, עקב משבר הקורונה.

הסבר אפשרי לתופעה זו הוא שהמתייצבים בלשכות התעסוקה עושים זאת בעיקר כדי לקבל דמי אבטלה או הבטחת הכנסה¹⁹¹. אשר לצעירים ערבים בני פחות מ-20, הם אינם זכאים לדמי אבטלה, ולכן אינם רואים צורך להתייצב בלשכות התעסוקה, אף שהלשכות יכולות לסייע להם בין היתר בתחומים אחרים, למשל במציאת עבודה. שירות התעסוקה מצידו אינו פועל באופן יזום כדי להניע גם צעירים בני פחות מ-20 להגיע ללשכות שלו ולהסתייע בהן כדי לשפר את היכולות התעסוקתיות ולמצוא עבודה. אשר לשנת 2020, ייתכן שהגידול במספר דורשי העבודה בגיל הצעיר נבע משינוי בתנאי הזכאות לקצבת אבטלה, ובהם קיצור תקופת האכשרה לשישה חודשים¹⁹², וכן מגידול במספר דורשי העבודה בגיל שבין 20 ל-21.

פרט לניטור התייצבותם של דורשי עבודה בלשכות התעסוקה, שירות התעסוקה עוסק בהפנייתם לפעילות שמטרתה הגדלת הסיכוי למצוא עבודה, וכן בתיווך בין דורשי העבודה למעסיקים והשמת דורשי העבודה בתעסוקה מתאימה. צעיר שמגיע ללשכות התעסוקה מקבל כלים למציאת עבודה, כמו לימוד עברית תעסוקתית וייעוץ פרטני, שיכולים לעזור לו גם אם אינו זכאי לקצבאות.

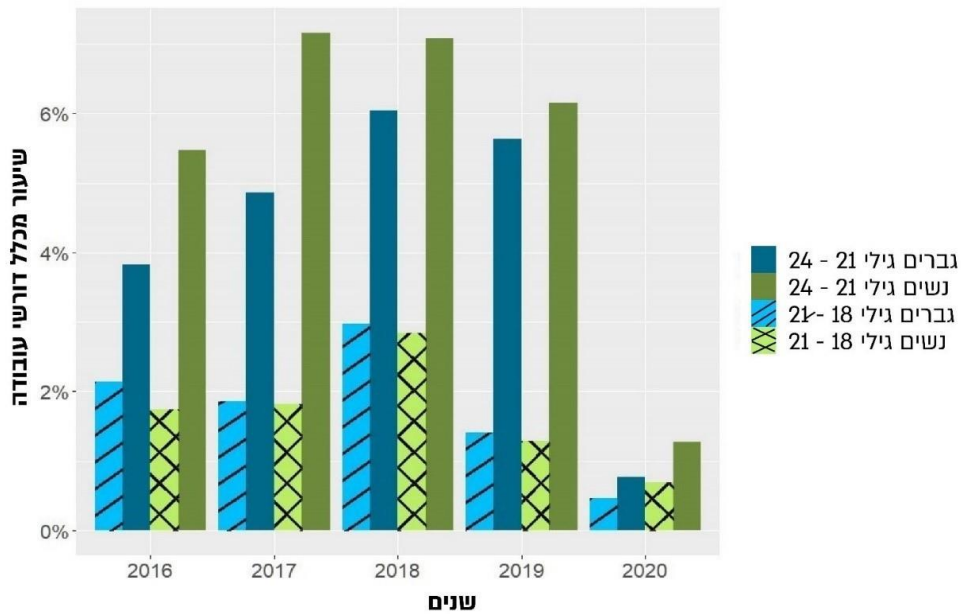
190 בני המחזור שהיו בני 21 בכל שנה חולקו לשתי קבוצות: מי שנולד עד 1.7 נכנס לשכבת הגיל הבוגרת יותר, ומי שנולד אחרי 1.7 נכנס לשכבת הגיל הצעירה; זאת כדי לשמור על אותו מספר שנתונים בכל קבוצה.

191 שירות התעסוקה מעביר לבט"ל "מפות התייצבות", שהן דיווח על התייצבות דורשי עבודה בלשכות, כתנאי הכרחי לקבלת קצבת אבטלה והבטחת הכנסה.

192 תנאי נוסף לקבלת קצבת האבטלה הוא תקופת אכשרה, וזו מתחילה להימדד מגיל 18 בלבד; לכן בני 18 - 21, גם אם הם זכאים לדמי אבטלה, פעמים רבות לא צברו מספיק חודשי עבודה לתקופת האכשרה.



תרשים 34: שיעור השמות לשכה בקרב צעירים ערבים שפנו ללשכות התעסוקה, 2016 - 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 34 עולה כי שיעור השמות בעבודה לאורך השנים בקרב צעירים ערבים (18 - 24) נמוך, ועומד על 0.5% - 0.7%. נתון זה נמוך במיוחד נוכח העובדה שמלכתחילה רק מעטים מהצעירים חסרי המעש פונים לשירות התעסוקה. בקרב בני 18 - 21 השיעור נמוך אף יותר: כ-0.5% - 0.3%.

מומלץ כי שירות התעסוקה יפנה באופן יזום לצעירים, וינקוט בצעדים אפקטיביים ומותאמים אישית כדי לסייע לשכבת הגיל הצעירה (בני 18 - 21), שחלקה עדיין אינו זכאית לקצבאות, לשפר את היכולות התעסוקתיות ולמצוא עבודה. היות שאבטלה וחוסר מעש הם גורמי סיכון לפעילות פלילית, וכדי למנוע את החמרת התופעה, צעדים אלו של שירות התעסוקה חשובים במיוחד בגיל צעיר; ככל שתקופת חוסר המעש מתארכת, ההסתברות של הצעירים הערבים לצאת ממעגל חוסר המעש יורדת ומגדילה את הסיכוי שלהם להידרדר לפשיעה ואלימות.



סיכום

צעירים חסרי מעש הם צעירים שאינם לומדים ונותרו ללא תעסוקה ופרנסה מצב העלול להביאם לסטות ממסלול החיים הנורמטיבי. נכון לנובמבר 2021 מספר הצעירים חסרי המעש בחברה הערבית הוא כ-57,000 והנזק השנתי הישיר למשק הישראלי כתוצאה מתופעת חוסר המעש בחברה הערבית נאמד על ידי משרד מבקר המדינה בכחמישה מיליארד ש"ח לתקופת החומש. העלייה בשיעור חוסר המעש בקרב צעירים בחברה הערבית מצויה בהלימה עם גידול בפשיעה בקרבם - רמת הפשיעה בקרב אוכלוסייה זו עלתה בעקביות בכ-50% בין השנים 2015 ו-2021, הדבר גם מוביל לפגיעה בפריון הכלכלי העתידי שלהם.

החלטות ממשלה מהשנים האחרונות הנוגעות לחברה הערבית הפנו משאבים כספיים רבים לקידום אוכלוסייה זו ולצמצום הפערים החברתיים בין החברה הערבית לחברה היהודית. עם זאת מניתוח נתונים מעמיק עולה, כי שורשי תופעת חוסר המעש נעוצים בבעיות עומק במערכת החינוך הערבי. מערכת החינוך, שאמורה לצייד את הצעירים בכלים שיסייעו להם להשתלב בשוק התעסוקה בבגרותם ולאפשר שוויון הזדמנויות לילדים שרובם מרקע חברתי-כלכלי נמוך, אינה מקנה להם כלים ומיומנויות הנחוצים בשוק התעסוקה ובאקדמיה. הישגי התלמידים בחינוך הערבי נמוכים ביחס לחינוך היהודי. בהיעדר טיפול מיטבי בשלב מוקדם, מתמודדים צעירים ערבים עם פערים לימודיים וכישורים נמוכים המקשים עליהם להשתלב בהשכלה הגבוהה ובשוק העבודה. בחינוך הבדואי ההישגים נמוכים אף יותר, שיעורי הנשירה גבוהים יותר, ובהתאם בעיית חוסר המעש חמורה יותר במגזר זה - בתחילת שנת 2020 שיעור חוסר המעש בקרב צעירים בדואים היה כ-33% לעומת כ-20% בקרב צעירים ערבים, ובקרב צעירות בדואיות הוא עמד על כ-55% לעומת כ-27% בקרב צעירות ערביות. נמצא גם כי המענה הממשלתי הניתן לצעירים במגזר הבדואי אינו מותאם למאפייניו הייחודיים של המגזר.

ניתוח הנתונים שביצע משרד מבקר המדינה בשיטות ובכלים סטטיסטיים מתקדמים והבנת גורמי השורש של תופעת חוסר המעש חשובים בכדי לספק מענה ממשלתי יעיל, מותאם למאפייני הצעירים ולצרכים במגזרים וביישובים השונים. ממצאי הביקורת מעלים כי משרד החינוך אינו מעניק הכוונה ומעוניינים להשתלב ישירות בשוק התעסוקה; וכי המענה הניתן להגיע להשכלה גבוהה ומעוניינים להשתלב ישירות בשוק התעסוקה; וכי המענה הניתן במערכת החינוך, הכולל הגשה לבגרות ולבגרות מורחבת, אינו מותאם לצעירים שאינם משתלבים בהשכלה הגבוהה ואף פוגע ביכולתם להשתלב בשוק העבודה לאחר הלימודים. כך, צעיר ערבי בן 18 המסיים את לימודיו מתמודד עם מצב של חוסר בשלות לקראת החלטה על המשך דרכו, ואין לרשותו מערך שיכול לסייע לו בהכוונה, אם ללימודים אקדמיים או לימודי הכשרה מקצועית ואם להשתלבות תעסוקתית. כמו כן משרד החינוך אינו מקנה לתלמידים בחברה הערבית שליטה בעברית ברמה נאותה, בשל איכות הוראה ירודה של המורים לעברית ומהימנות נמוכה של מבחני הבגרות, ובכך נפגעת עוד האפשרות שלהם להשתלב בעבודה ובלימודים גבוהים בישראל. עוד עלה כי משרד החינוך אינו מאייש בשנים האחרונות את תפקיד הממונה על החינוך הבדואי, על אף המורכבות והבעיות הייחודיות למגזר זה.



כמו כן, הגופים הממשלתיים הרלוונטיים - משרד החינוך, זרוע העבודה, המשרד לשוויון חברתי, המל"ג, משרד הרווחה, משרד האוצר, שירות התעסוקה ומשרד ראש הממשלה - האמונים על צמצום הפערים בקרב צעירים ערבים בני יותר מ-18 אינם פועלים בצורה מיטבית. בביקורת לא נמצא שיש להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן, שמפעילה זרוע העבודה, השפעה מובהקת על מצב חוסר המעש שלהם. עוד נמצא כי שירות התעסוקה אינו פונה באופן יזום לדורשי עבודה שאינם מתייצבים בלשכות, ולכן מתקשה לתת מענה לצעירים בגילים שאין בהם זכאות לקצבאות ותמריץ להתייצב בלשכות התעסוקה; וכי תוכנית שנת מעבר שפותחה כתוכנית דגל של המשרד לשוויון חברתי ושל זרוע העבודה פונה לפלח אוכלוסייה מצומצם מאוד (כ-3% מכלל חסרי המעש) וכרוכה בעלויות גבוהות לכל משתתף, ולפיכך נמנעת האפשרות להרחיבה לכלל אוכלוסיית חסרי המעש בעתיד. כמו כן, נמצא כי סף השליטה בשפה העברית שקבעו האוניברסיטאות לשם קבלה ללימודים שהלכה למעשה מונע מצעירים ערבים רבים להשתלב באקדמיה בישראל, זאת בשל רמת העברית הירודה של הצעירים והצעירות הערבים המסיימים את הלימודים במערכת החינוך הערבי. רבים מצעירים אלו הופכים בעל כורחם לחסרי מעש, ואחרים מוצאים פתרונות באוניברסיטאות ברשות הפלסטינית או בלימודים מעבר לים. לכל אלו יש השפעות שליליות על יכולתם של הצעירים להשתלב בחברה הישראלית. עוד נמצא כי המל"ג לא שילבה יעדי משנה לגבי גידול במספר הסטודנטים הבדואים במקצועות המבוקשים בשוק העבודה (כגון מקצועות ההייטק).

כדי לטפל בצעירים חסרי מעש בחברה הערבית ולהעניק להם אופק תעסוקתי ואקדמי, מומלץ כי גופי הממשלה הרלוונטיים - משרד החינוך, זרוע העבודה, המשרד לשוויון חברתי, המל"ג, משרד הרווחה, משרד האוצר, שירות התעסוקה ומשרד ראש הממשלה - ימשיכו לעסוק בתופעת חוסר המעש בקרב הצעירים הערבים, ינתחו את צורכי אוכלוסייה זו, יגבשו תוכנית מפורטת המביאה בחשבון את כלל המאפיינים של התופעה, יקבעו יעדים מדידים לצמצומה ויעקבו אחר מימוש התוכניות והעמידה ביעדים שייקבעו. בראש ובראשונה, מומלץ ליישם שינוי עומק במערכת החינוך הערבי, כדי לאפשר לצעירים, שאינם מתעתדים ללמוד במערכת ההשכלה הגבוהה, להשתלב בשוק העבודה מיד בסיום הלימודים: מתן הכוונה מקצועית וחשיפת התלמידים ללימודים מקצועיים בחטיבות העליונות בבתי הספר, בדגש על הכוונה להמשך לימודים מקצועיים באופן ישיר לאחר סיום לימודי התיכון - לימודים להסמכה כטכנאים והנדסאים; שיפור רמת העברית של התלמידים על ידי העלאת רמת ההוראה והוספת מבחני מדידה והערכה במהלך שנות הלימודים; מינוי ממונה על החינוך הבדואי שיתן מענה לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו ובחינה ביחד עם המל"ג של לימודי השפה העברית ובחינת הבגרות בעברית והתאמתם לדרישות של האוניברסיטאות כפי שבאות ליד ביטוי במבחן יע"ל.

עוד מומלץ כי זרוע העבודה תפעל להגדיל את האפקטיביות של תוכנית ריאן בצמצום חוסר המעש בקרב צעירים בחברה הערבית; וכי מערכת ההשכלה הגבוהה תציע כלים ודרכים שיאפשרו למועמדים אשר לא עומדים בציון הסף של מבחן יע"ל, אך עומדים בתנאי הסף האחרים, להתקבל למוסדות ולחוגים, בדגש על אלו המבוקשים בשוק התעסוקה, ותסייע להם בשיפור שליטתם בעברית במהלך שנות הלימוד שלהם. בנוסף מומלץ, כי מל"ג תשקול לתמרץ את כל המוסדות להשכלה גבוהה להקים מכינה ייעודית לסטודנטים ערבים ללימוד השפה עברית.



שילוב הצעירים הערבים חסרי המעש בחברה הישראלית ובשוק התעסוקה הוא אתגר מרכזי ומורכב העומד לפני ממשלת ישראל, ובפרט לגבי הצעירים הבדואים. עמידה באתגר זה בכוחה לצמצם פערים חברתיים-כלכליים, לשפר את הדימוי העצמי של הצעירים, לצמצם את היקפי הפשיעה בקרבם ולהביא לשיפור ברמת החיים ובפריון העבודה שלהם, ובכך לשפר את הפריון של המשק הישראלי בכללותו.



נספח מדעי

חלק א'

1. הערות על הכנת מסד הנתונים של כל ילידי השנתונים 1991 - 2002:

- א. אם היו כמה ציונים לכל רשומה, נבחרו ציון הפסיכומטרי הגבוה ביותר וציון יע"ל הגבוה ביותר.
- ב. אם היו שני ציוני בגרות באותו מקצוע עם אותו מספר יח"ל, נבחר הציון הגבוה ביותר.
- ג. אם היו שני ציוני בגרות בשתי רמות לימוד שונות, נבחרו הציונים מהרמה הגבוהה יותר.
- ד. אם תועדו שתי רמות יח"ל לאותו מספר זהות, נבחרה הרמה הגבוהה ביותר.
- ה. מבחני מיצ"ב: המבחנים אינם בוחנים את כלל התלמידים בכל שנה, אלא מדגם מייצג בלבד. כדי להשתמש בציוניהם כגורם המנבא חוסר מעש, יש למלא ציון לכלל התלמידים. נתוני המיצ"ב מולאו לכל התלמידים בשיטת KNN, על פי משתנים אלה, שהתקבלו ממשד החינוך: מגזר התלמיד (יהודי או ערבי), מגזר בית הספר (יהודי או ערבי), סמל המחוז, סוג הפיקוח (ממלכתי, ממלכתי דתי או חרדי) ומגזר הפיקוח (יהודי, ערבי או אחר). לכל תצפית ולכל מבחן מיצ"ב נבחרו שלוש התצפיות הקרובות ביותר מבחינת המשתנים שפורטו לעיל, שקיימים עבור נתוני מיצ"ב של אותה בחינה, ונלקח ממוצע ציון המיצ"ב של שלוש התצפיות האלו. באופן זה הושלמו כ-92% מהנתונים של ציוני מבחני מיצ"ב.

1. החלוקה בין ערבים ליהודים בוצעה ברמת היישוב¹⁹³, על פי חלוקת הלמ"ס ליישובים ערביים ויהודיים בשנת 2020. ערים מעורבות סומנו בנפרד. תצפיות של בדואים סומנו על פי אותו הליך, עבור יישובים בדואיים בדרום.

2. המידע שהתקבל ממשד החינוך נכון לבית הספר שבו שהה התלמיד בכיתה י"ב.

2. חלוקת אוכלוסיית חסרי המעש לאשכולות נעשתה באלגוריתם של למידת מכונה (KMEANS) על פי המאפיינים האלה: מין, מצב משפחתי (נשוי או לא נשוי), הכנסת אב, הכנסת אם, מספר התיקים הפליליים ב-2021, מספר יח"ל בעברית, במתמטיקה ובאנגלית, זכאות לתעודת בגרות, מסלול הסמכה במשרד החינוך, מגזר (ערבי או בדואי), מגורים בפזורה, עשירון טיפוח, לימוד בכיתה מב"ר, אשכול חברתי-כלכלי, כל ציוני המיצ"ב, מספר ימי קבלת הבטחת הכנסה ב-2020, נוכחות בהכשרה מקצועית, נוכחות במעצר, שירות לאומי, מבחן בכיתה מותאמת. האלגוריתם התבקש לחלק את האוכלוסייה ל-3 אשכולות על פי המאפיינים שסופקו.

¹⁹³ צוות הביקורת קיבל ממשד החינוך נתונים על מגזר התלמיד ברמת הפרט, אולם כיוון שחלק גדול מהתלמידים לא היה בכיתה י"ב, אין מידע עבורם. כיוון שההקצאה בין אלו שהיו בי"ב ובין אלו שלא אינה אקראית, ויתור על תצפיות של אלו שלא היו בי"ב יטה את האומדים; לכן סיווג התצפיות ליהודי, ערבי או בדואי היה ברמה היישובית ולא ברמת הפרט.



3. להלן פלטי הרגרסיות שהוצגו בחלק המבוא:

המודל הנאמד:

$$\begin{aligned}
 neet_nov_2021_i = & \beta_1 did_bagrut_i + \beta_2 high_edu_i + \beta_3 was_in_national_service_i \\
 & + \beta_4 did_vocational_training_i + \beta_5 was_in_custody_i \\
 & + \beta_6 \log(family_income_i + 1) \\
 & + \beta_7 Eshkol_i + \beta_8 male_i + \beta_9 N_children_2020_i + \beta_{10} male * N_children_2020_i \\
 & + \sum_{j=1991}^{2002} \gamma_j Year_birth_{ji} + \varepsilon_i
 \end{aligned}$$

* $Year_birth_j$ הוא משתנה בינארי שמקבל 1 כאשר j היא שנת הלידה של הפרט ו-0 אחרת. ברגרסיה הושטו השנתונים 1991 ו-2002 כיוון שהמידע עליהם ממשרד החינוך היה חלקי; הסיבה היא חיתוך שנתונים במשרד החינוך לא על ידי שנה קלנדרית אלא על ידי שנת לימודים.

משתנה	הסבר
<i>did_bagrut</i>	משתנה שמקבל ערך 1 אם התלמיד למד במסלול לבגרות, ו-0 אחרת.
<i>high_edu</i>	משתנה שמקבל ערך 1 אם הצעיר היה רשום במערכת בט"ל כתלמיד במוסד להשכלה על תיכונית (אוניברסיטה, מכללה, מכללה טכנולוגית, סמינר וכדומה) לפחות חודש אחד, ו-0 אחרת
<i>was_in_national_service</i>	עשה שירות צבאי או לאומי עד שנת 2022*
<i>did_vocational_training</i>	היה בהכשרה מקצועית המוכרת בבט"ל עד שנת 2022*
<i>was_in_custody</i>	היה במעצר או במאסר לפחות פעם אחת עד שנת 2022*
<i>family_income</i>	הכנסה מיטבית מכל המקורות של אם + אב בשנת 2019
<i>Eshkol</i>	אשכול חברתי-כלכלי של הישוב
<i>male</i>	מין הצעיר
<i>N_children_2020</i>	מספר הילדים של הצעיר נכון לשנת 2020

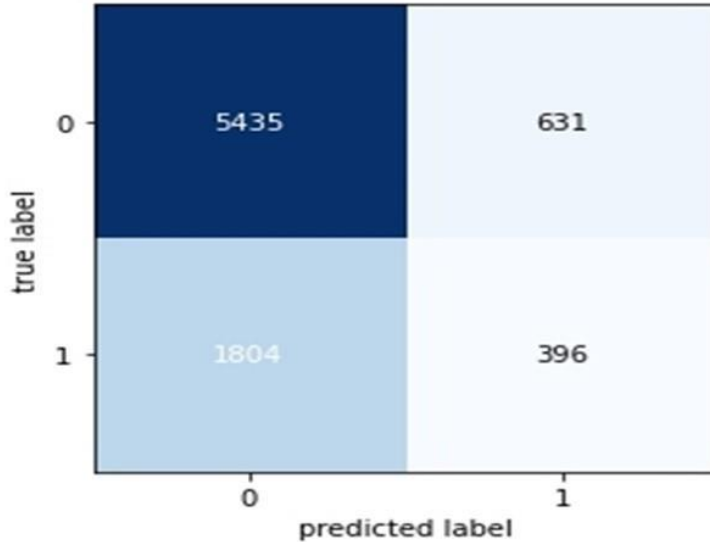
* עבור משתנים אלו הנתונים הם גם על תצפיות אחרי נובמבר 2021 בו נמדד חוסר המעש. אולם, כיוון שבוחנים מתאם ולא סיבתיות, אין הכרח לסדר כרונולוגי.



	Dependent variable:			
	neet_nov_2021			
	Jews (1)	Arabs (2)	Bedouin (3)	All (4)
Constant	0.30*** (0.002)	0.33*** (0.01)	0.58*** (0.01)	0.41*** (0.002)
did_bagrut	-0.003*** (0.001)	0.01*** (0.003)	-0.05*** (0.005)	-0.002** (0.001)
high_edu	-0.10*** (0.001)	-0.18*** (0.002)	-0.34*** (0.01)	-0.14*** (0.001)
was_in_national_service	-0.05*** (0.001)	-0.03*** (0.003)	-0.05*** (0.01)	-0.07*** (0.001)
did_vocational_training	-0.01*** (0.001)	-0.05*** (0.003)	-0.10*** (0.01)	-0.02*** (0.001)
was_in_custody	0.09*** (0.002)	0.05*** (0.004)	0.07*** (0.01)	0.06*** (0.002)
log(family_income + 1)	-0.01*** (0.0001)	-0.002*** (0.0002)	-0.005*** (0.0004)	-0.01*** (0.0001)
Eshkol	0.005*** (0.0002)	-0.01*** (0.001)		-0.01*** (0.0002)
male male	-0.04*** (0.001)	-0.11*** (0.002)	-0.25*** (0.005)	-0.08*** (0.001)
N_children_2020	0.04*** (0.001)	0.10*** (0.002)	0.06*** (0.002)	0.07*** (0.001)
factor(Year_birth)1993	-0.004** (0.002)	0.01** (0.004)	0.03*** (0.01)	0.001 (0.001)
factor(Year_birth)1994	-0.01*** (0.002)	0.03*** (0.004)	0.04*** (0.01)	0.001 (0.001)
factor(Year_birth)1995	-0.01*** (0.002)	0.03*** (0.004)	0.06*** (0.01)	0.001 (0.001)
factor(Year_birth)1996	-0.02*** (0.002)	0.05*** (0.004)	0.07*** (0.01)	0.002 (0.001)
factor(Year_birth)1997	-0.02*** (0.002)	0.06*** (0.004)	0.08*** (0.01)	0.002 (0.001)
factor(Year_birth)1998	-0.01*** (0.002)	0.06*** (0.004)	0.09*** (0.01)	0.01*** (0.001)
factor(Year_birth)1999	-0.02*** (0.002)	0.05*** (0.004)	0.09*** (0.01)	0.001 (0.001)
factor(Year_birth)2000	-0.05*** (0.002)	0.05*** (0.004)	0.09*** (0.01)	-0.02*** (0.002)
factor(Year_birth)2001	-0.09*** (0.002)	0.06*** (0.004)	0.11*** (0.01)	-0.05*** (0.002)
male male:N_children_2020	-0.09*** (0.001)	-0.13*** (0.004)	-0.08*** (0.004)	-0.12*** (0.001)
Observations	758,854	215,263	53,320	1,328,376
R ²	0.05	0.09	0.17	0.10
Adjusted R ²	0.05	0.09	0.17	0.10
Residual Std. Error	0.33 (df = 758834)	0.41 (df = 215243)	0.45 (df = 53301)	0.37 (df = 1328356)
F Statistic	1,925.95*** (df = 19; 758834)	1,054.02*** (df = 19; 215243)	588.20*** (df = 18; 53301)	7,356.73*** (df = 19; 1328356)

Note: ***p<0.01; **p<0.05; *p<0.01

4. עץ החלטה: המודל בניתוח הוא XGBOOST. 2/3 מהנתונים היו קבוצת אימון ו-1/3 מהנתונים היו קבוצת מבחן. להלן confusion matrix שהיא טבלה המתארת את ההשוואה בין התחזית (הבינארית) שהנפיק המודל לבין המציאות בפועל. כיוון שבכל הרצה מתקבלת קבוצת אימון שונה, הטבלה נכונה להרצה ספציפית של המודל.



מהטבלה ניתן לראות ששיעור הדיוק (accuracy) של המודל הוא 71% על ידי הנוסחה:

$$\frac{\sum \text{true label} = \text{predicted label}}{\text{All}} = \frac{5435 + 396}{5435 + 396 + 631 + 1804}$$

פרשנות החיזוי לחוסר מעש המופיע בתרשים: המספרים המתקבלים הם התוצאה של הפעלת פונקציית הסיגמואיד על ההסתברות לחוסר מעש שנחזה במודל. כאשר המספר שלילי, המשמעות היא כי ההסתברות לחוסר מעש נחות מתחת ל-0.5, ולכן המודל חוזה שלא יהיה חוסר מעש במקרה זה. כאשר המספר חיובי, ההסתברות לחוסר מעש היא מעל 0.5 ולכן המודל חוזה חוסר מעש.

5. פרשנות על תרשים 16: התרשים מציג את דירוג התרומה של כל משתנה לחיזוי חוסר מעש באמצעות ערך שפלי - מושג בתורת המשחקים המציין במצב של קואליציה (קבוצת שחקנים), את התרומה השולית של כל שחקן להשגת הרווח של הקבוצה. המשתנים בתרשים מסודרים על פי הערך המוחלט של התרומה השולית, כך שהתרומה השולית של המשתנה Druzi היא הגבוהה ביותר, לאחר מכן זו של המשתנה Badui וכן הלאה.

6. להלן המודלים הנאמדים בפרק השפעת החינוך על חוסר מעש בקרב צעירים ערבים.

$$\text{neet_nov_2021}_i = \beta_1 \text{var}_{ik} + \beta_7 \text{Eshkol}_i + \beta_8 \text{dat}_i + \sum_{j=1991}^{2002} \gamma_j \text{Year_birth}_{ji} + \varepsilon_i$$

Where: $k \in \{1, \dots, 7\}$ and

$\text{var}_1 = \text{was in YB}; \text{var}_2 = \text{did bagrut}; \text{var}_3 = \text{zacai};$

$\text{var}_4 = \text{exp math}; \text{var}_5 = \text{exp English}; \text{var}_6 = \text{exp Hebrew}; \text{exp math}; \text{var}_7 = \text{did psy};$

$\text{var}_8 = \text{high edu}$



כדי לזהות תלמידים ערבים בישובים מעורבים (dat=4) השתמש צוות הביקורת בנתון של מגזר התלמיד שקיבל ממערכת החינוך¹⁹⁴. לכן מספר התצפיות כאן גדל יחסית לניתוחים אחרים שבהם לא נכללו הערים המעורבות.

להלן פלטי הרגרסיה שהוצגו לגבי ההשפעה של תעודת טכנאי על הסיכוי להיות חסר מעש:

<i>Dependent variable:</i>			
	neet_nov_2021		
	(1)	(2)	(3)
Constant	0.43*** (0.01)	0.14*** (0.01)	0.54*** (0.01)
technician	-0.05*** (0.01)	-0.05*** (0.01)	-0.03* (0.02)
Eshkol	-0.02*** (0.001)	0.003 (0.002)	-0.04*** (0.002)
factor(Year_birth)1993	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
factor(Year_birth)1994	0.01** (0.01)	0.02*** (0.01)	0.005 (0.01)
factor(Year_birth)1995	0.01** (0.01)	0.04*** (0.01)	-0.02** (0.01)
factor(Year_birth)1996	0.03*** (0.01)	0.07*** (0.01)	-0.003 (0.01)
factor(Year_birth)1997	0.04*** (0.01)	0.09*** (0.01)	-0.004 (0.01)
factor(Year_birth)1998	0.05*** (0.01)	0.11*** (0.01)	-0.01 (0.01)
factor(Year_birth)1999	0.05*** (0.01)	0.10*** (0.01)	-0.01 (0.01)
factor(Year_birth)2000	0.05*** (0.01)	0.11*** (0.01)	-0.03*** (0.01)
factor(Year_birth)2001	0.06*** (0.01)	0.13*** (0.01)	-0.03*** (0.01)
male	-0.21*** (0.002)		
factor(dat)3	0.12*** (0.004)	0.10*** (0.01)	0.13*** (0.01)
factor(dat)4	0.05*** (0.01)	0.001 (0.01)	0.11*** (0.01)
Observations	151,528	81,060	70,468
R ²	0.06	0.02	0.03
Adjusted R ²	0.06	0.02	0.03
Residual Std. Error	0.46 (df = 151513)	0.42 (df = 81046)	0.49 (df = 70454)
F Statistic	748.92*** (df = 14; 151513)	110.89*** (df = 13; 81046)	174.85*** (df = 13; 70454)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

194 לא מתאפשר במקרה זה לקבל מידע על תלמידים ערבים מערים מעורבות שנפלטו ממערכת החינוך, אך כיוון שמגורים בערים מעורבות הוא משתנה בקרה, אין לכך השפעה על האומדים של המשתנים המסבירים.



חלק ב'

פירוט בחינת האפקטיביות של מרכזי ריאן

1. לצורך בחינת האפקטיביות של הטיפול בצעירים במרכזי ריאן השווה צוות הביקורת בין שיעורי חוסר המעש של צעירים שהשתתפו בתוכנית לבין שיעוריהם אצל צעירים שלא השתתפו בה. ההשוואה נעשתה תוך בקרה על מאפיינים אישיים של הפרט (הכנסת הורים, מגזר, גיל ומין) ומאפיינים יישוביים (מספר תושבי היישוב, אשכול חברתי-כלכלי, שיעור חוסר מעש היסטורי ביישוב).
 2. כדי לבחון אפקטיביות יש לזהות סיבתיות; כלומר, להראות כי השינוי במצב התעסוקתי של הצעירים נובע מהשתתפותם בפעילות מרכזי ריאן, ולא מסיבות אחרות. הבעיה המרכזית בזיהוי סיבתיות בהשתתפות בתוכנית ריאן היא ההבדלים שישנם מלכתחילה בין קבוצת הצעירים שבחרים להשתתף בתוכנית לקבוצת הצעירים שאינם בוחרים להשתתף בה (ה-selection bias). הבדלים אלו עשויים להיות מתואמים גם עם ההסתברות להיות חסר מעש, ורבים מהם אינם נצפים בנתונים. למשל, אלו הבוחרים להשתתף בתוכנית מאופיינים בדרך כלל ביותר מוטיבציה למצוא עבודה לעומת אלו שאינם משתתפים; לכן ייתכן שגם ללא השפעה של מרכזי ריאן נמצא הבדלים בין הקבוצות הללו ברמות התעסוקה, ובעקבות זאת ברמות חוסר המעש.
 3. אחת הדרכים המקובלות לזיהוי סיבתיות במקרים מסוג זה היא שימוש במשתנה עזר (Instrumental Variable). משתנה עזר מאפשר להתגבר על הבעיה האמורה ולזהות את הקשר הסיבתי - אם הוא מתואם עם המשתנה המסביר, כלומר מתואם עם ההסתברות של צעיר להשתתף בתוכנית ריאן, אך לא מתואם עם המשתנה המוסבר, כלומר חוסר המעש של אותו צעיר, מלבד דרך ההסתברות להשתתף בתוכנית.
 4. המשתנה שנמצא תואם להגדרה של משתנה עזר הוא אינדיקטור לקיומו של מרכז ריאן ביישוב. משתנה זה נמצא בקורלציה חיובית¹⁹⁵ עם ההסתברות של צעירים להשתתף בפעילות במרכזי ריאן, ותחת משתני הבקרה שתוארו לעיל, הוא אינו מתואם עם חוסר מעש בחודש דצמבר 2019, שבו התחילה ההפעלה החדשה של התוכנית. לאור זאת, סביר כי ההנחות הנדרשות מתקיימות, וניתן לזהות את ההשפעה הסיבתית של השתתפות בתוכנית ריאן, עקב קיום מרכז ריאן ביישוב, על ההסתברות לחוסר מעש של צעירים ביישוב.
- מצ"ב תוצאות אמידת השלב הראשון ברגרסיה, המעידות על קורלציה מובהקת בין משתנה העזר להסתברות להגיע למרכזי ריאן:

195 F-statistic=288, זה ה-F הסטטיסטי על משתנה העזר מהשלב הראשון.



<i>Dependent variable:</i>	
	Rian
rian_yishuv	0.028*** (0.002)
family_income	-0.005*** (0.0004)
Current_age	-0.011*** (0.0004)
neet_yishuv14	-0.171*** (0.010)
Npop	-0.005*** (0.0004)
factor(dat)3	0.027*** (0.002)
male	-0.086*** (0.003)
Constant	0.415*** (0.010)
Observations	155,675
R ²	0.019
Adjusted R ²	0.019
Residual Std. Error	0.252 (df = 155667)
F Statistic	422.445*** (df = 7; 155667)
Note:	* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

5. התוצאות המרכזיות של המודל מוצגות בדוח. כדי לבדוק את עמידות התוצאות, ולבדוק אם אין השפעות מנוגדות בקבוצות שונות המקוזות זו את זו, חילקנו את הנתונים לפי מגדר ולפי כאלו שהיו חסרי מעש בדצמבר 2019 וכאלו שלא¹⁹⁶. התוצאות מוצגות בלוח 1:

196 נוסף על חלוקות אלו חולקו הנתונים גם לבדואים ולערבים בנפרד.



לוח 1: האפקטיביות של מרכזי ריאן בצמצום חוסר מעש בקרב צעירים ערבים

לא היו חסרי מעש בדצמבר 2019	היו חסרי מעש בדצמבר 2019	נשים	גברים	
(4)	(3)	(2)	(1)	
-2.7%	1.2%	-17.2%	7.7%	השתתפות במרכזי ריאן
-1.3%***	0.6%***	1.9%***	0.1%	הכנסת הורים (100,000 ש"ח)
-2.4%***	5.0%***	0.0%	-8.8%***	גיל נוכחי
-0.2%***	-0.1%	-0.3%***	0.1%	מספר תושבים ביישוב (10,000 תושבים)
-0.4%*	-0.2%	-0.6%**	-0.4%*	אשכול חברתי כלכלי
0.4%***	0.6%***	0.3%***	0.5%***	חוסר מעש ביולי 2014 ביישוב
3.7%***	3.3%**	6.2%***	2.1%*	בדואים
-	-	27.2%***	32.2%***	חוסר מעש בדצמבר 2019
3.7%***	4.0%	-	-	גברים
113,843	41,814	75,744	79,913	מספר תצפיות

* מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 5%

** מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 1%

*** מובהק סטטיסטית בטווח טעות של 0.1%

ברגרסיה נלקחו צעירים שנכון לזמן הביקורת היו בגיל 19 - 25. הערים המעורבות, וביניהן ירושלים, לא נכללו בניתוחים.

6. מלוח 1 עולה כי השפעת מרכזי ריאן על חוסר מעש אינה מובהקת, בכל הרגרסיות.

7. כבכל מודל של רגרסיה עם משתנה עזר, גם כאן בודק המודל את האפקטיביות של מרכזי ריאן על קבוצת הצעירים שהשתתפתם בתוכנית הושפעה מקיומו של מרכז כזה ביישובם, כלומר, צעירים שמשותפים במרכזי ריאן כשקיים מרכז ביישוב המגורים שלהם, אך לא היו משותפים אלמלא היה קיים.

