

תעסוקה איכותית לחברה הערבית: מיעדים לתקציבים והחלטות ממשלה

עמית לוונטל, אור כהן רביב, סבאא ג'באלי-סירחאן,
ואיילה פרטוש-ראבי*

נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן – טיוטה להערות



* ד"ר עמית לוונטל, ד"ר אור כהן רביב, סבאא ג'באלי-סירחאן, ואיילה פרטוש-ראבי הם חוקרים בכירים במכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן. המחברים מודים לד"ר מריאן תחאוכו על עזרתה במחקר זה. המחקר נערך בסביבת המחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהתבסס על קובצי רשומות פרט שהוכנו לצורך ביצוע המחקר על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושהושמטו מהם פרטי זיהוי.

תעסוקה איכותית לחברה הערבית: מיעדים לתקציבים והחלטות ממשלה

נייר זה נכתב במסגרת פרויקט גדול ובעל אימפקט משמעותי ביותר על מדיניות כיום במרכז לחברה הערבית. מטרת העל של הפרויקט היא בנייה ויישום של **אסטרטגיה אימפקט רוחנית למשק** לשילוב איכותי של צעירים וצעירות מהחברה הערבית בכלכלה ובחברה. האסטרטגיה תהווה תשתית להחלטות החומש הבאה לחברה הערבית והיא כוללת מיפוי מקיף של תמונת מצב, זיהוי נקודות התערבות, קביעת יעדי מאקרו מדידים לחברה הערבית והצעת תוכניות קונקרטיות כדי להתמודד עם בעיות העומק שמאפיינות את החברה הערבית ויביאו להשגת היעדים.

שותפינו העיקריים בפרויקט הם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ואגף תקציבים במשרד האוצר, משרד העבודה, משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה, יחד עם קרן יד הנדיב. הצורך בפרויקט נולד מתוך מטרה להגדיל את ההכנסה מעבודה לנפש בקרב צעירי החברה הערבית, ולצמצם את הפערים ביחס ליהודים הלא-חרדים, באמצעות קידום שילוב בתעסוקה איכותית, הן בהיבטי שיעורי התעסוקה והן ברמות השכר, ובאמצעות העלאת רמת ההון האנושי. מסמך זה מסכם את הרציונל של הפרויקט, את היעדים שהוא מציב לשנת 2035, ושורת אמצעי מדיניות ורפורמות שמוביל המרכז לשם השגת יעדי 2035.

החברה הערבית היא אחד ממנועי הצמיחה של המשק הישראלי בעשור האחרון, עם גידול שנתי ממוצע של 4% בהכנסה מעבודה לפרט בקרב ערבים בגילים 25-64. המגמות החיוביות בחברה הערבית התרחשו על רקע מדיניות ממשלתית ממוקדת בהגדלת תמריצים לעבודה ולעידוד השכלה ובתוכניות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית. מדיניות זו היא חלק מיישום החלטות החומש השונות לחברה הערבית, החל מהחלטה 922 (בין השנים 2016-2021) ובהמשך עם התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (החלטה 550).

יחד עם זאת, למרות העלייה בעשור האחרון, ההכנסה הממוצעת לפרט בחברה הערבית עדיין מהווה 44% בלבד מזו של בחברה היהודית הלא-חרדית. החשיבות למשק של צמצום פערי ההכנסה בין יהודים לא-חרדים לערבים, ביחד עם העובדה שחלק נכבד מהם נובע מהון אנושי נמוך של האחרונים, דורשת הצבת יעדים לשיפור התעסוקה, השכר וההשכלה של ערבים בישראל, וקידום מדיניות שתסייע להגיע אליהם. במסמך זה אנו מציגים המלצות ליעדים שהוגדרו לשנת 2035 יחד עם שותפנו במשרדי הממשלה ובראשם אגף התקציבים. השגת היעדים תביא לצמצום פערי ההכנסה לפרט בין יהודים לא-חרדים לערבים ב-11 נקודות אחוז ותתרום 0.25% לתמ"ג. אלה כוללים יעדי תעסוקה ושכר לערביות וערביות בגילי 25-44 (שיעורי תעסוקה של לפחות 85%-72%, וגידול שנתי ריאלי בשכר של 4%-4.2%, בהתאמה) ויעדי מעש לגילי 18-24 (שיעור גברים ונשים בתעסוקה, לימודים, הכשרות או שנת מעבר של 82%-85%, בהתאמה). המסמך סוקר נקודות התערבות מרכזיות להשגת היעדים עבור קיימות המלצות מדיניות של המכון או שישנו מחקר השואף לגבש המלצות כאלה:

- **קידום מסוגלות בשפה העברית לצעירי החברה הערבית** על ידי יצירת מנגנון שיהיה אחראי להוראת השפה העברית, ייצור מומחיות, בקרה ותכלול של הוראת השפה העברית. מנגנון זה יפעל לאימוץ ה-CEFR, מדד בינלאומי להערכת שפות, כסטנדרט ממשלתי רשמי, לכתובת תוכנית לימודים מותאמת ומחודשת לשפה העברית כשפה שניה על פי התקן החדש, ולשיפור איכות ההוראה של מורי העברית בחינוך הערבי.
- **יצירת תשתית למכרזים של מרכזי ריאן** על ידי הגדרה, טיוב ודיוק התשתית של המכרזים למרכזי ריאן במדדים הבאים: יעדים למכרזים, קהלי יעד, מודל תקצוב ותימרוץ.

- **קידום מסגרות מעבר (ושירות אזורי) לצעירי החברה הערבית** באמצעות מודל מבוסס מחקר לשנת התנדבות/שנת מעבר שיספק מענה להשתלבות בהשכלה ותעסוקה איכותית של כלל הצעירים הערבים בגילי 18-20.
- **בחינת חינוך בלתי-פורמלי** כאמצעי משמעותי להשלמת כישורים חסרים, בחינוך, השכלה ותעסוקה איכותית, בקרב צעירי החברה הערבית.
- **עידוד השתלבות ערבים במערכת ההשכלה הגבוהה** באמצעות הגדלת שיעור הזכאות לבגרות אקדמית והייטק, העלאת המודעות להשכלה אקדמית ומתן הכוון וחשיפה רלוונטיים, חיזוק כישורים רכים ומסוגלות בשפה העברית, שימוש במכינות ובשנות מעבר, וליווי וסיוע אקדמי לסטודנטים.

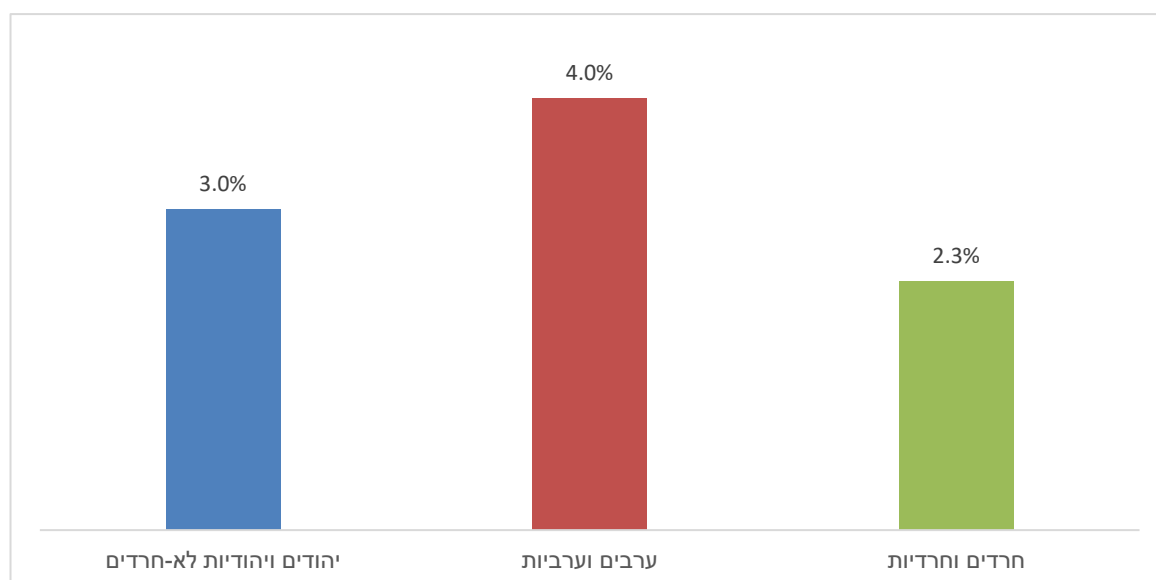
תוכן העניינים

5	1. מבוא
8	2. הגדרת יעדים לשנת 2035
10	2.1 יעדי תעסוקה
11	2.2 יעדי שכר
11	2.3 יעדי מעש
11	2.4 יעדי השכלה
13	2.5 יעדי תעסוקה לרמת השכלה
14	3. קידום מסוגלות בשפה העברית לצעירי החברה הערבית
14	3.1 תמונת מצב
14	3.2 הגורמים לבעיה
15	3.3 המלצות
16	4. יצירת תשתית למכרזים של מרכזי ריאן
16	4.1 תמונת מצב
16	4.2 המלצות
18	5. מסגרות מעבר לצעירי החברה הערבית
18	5.1 תמונת מצב
18	5.2 הגורמים לבעיה
19	5.3 עקרונות מרכזיים בשיפור מסגרות המעבר והשירות האזרחי לצעירים החברה הערבית
20	5.4 שאלות המחקר הנוכחי
21	6. חינוך בלתי-פורמלי כאמצעי להגברת השתלבות בתעסוקה איכותית
21	6.1 תמונת מצב
22	6.2 מחקר נוכחי
24	7. השכלה גבוהה
24	7.1 תמונת מצב
24	7.2 הגורמים לבעיה
25	7.3 המלצות
26	7.4 מחקר נוכחי ועתידי
28	נספח : לוחות נוספים

1. מבוא

נייר זה נכתב במסגרת פרויקט גדול ובעל אימפקט משמעותי ביותר על מדיניות כיום במרכז לחברה הערבית. שותפינו העיקריים בפרויקט הם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים ואגף תקציבים במשרד האוצר, משרד העבודה, משרד החינוך והמועצה להשכלה גבוהה, יחד עם קרן יד הנדיב. הצורך בפרויקט נולד מתוך מטרה להגדיל את ההכנסה מעבודה לנפש¹ בקרב צעירי החברה הערבית, ולצמצם את הפערים ביחס ליהודים הלא-חרדים, באמצעות קידום שילוב בתעסוקה איכותית, הן בהיבטי שיעורי התעסוקה והן ברמות השכר, ובאמצעות העלאת רמת ההון האנושי. המהלך נטוע בהקשר הרחב של טיוב תוכנית החומש 550 בתחומי ההון האנושי והתעסוקה בחברה הערבית, וכאחד הכלים להפחתת שיעור חסרי המעש² בחברה הערבית אשר עומד על כ-35% בממוצע בקרב בני 18-24 לעומת 18% בממוצע בחברה היהודית הלא-חרדית. החברה הערבית היא אחד ממנועי הצמיחה של המשק הישראלי בעשור האחרון, עם גידול שנתי ממוצע של 4% בהכנסה מעבודה לנפש בקרב ערבים בגילים 25-64 (איור 1). העלייה בהכנסה בחברה הערבית נבעה מגידול בשיעור התעסוקה של הנשים הערביות ומעלייה בשכר הגברים הערבים עקב שיפור ברמת ההשכלה (לוונטל ולרום, 2026).

איור 1. הגידול השנתי הממוצע בהכנסה מעבודה, גילי העבודה העיקריים 25-64, 2012-2022



מקור: לוונטל ולרום (2026).

המגמות החיוביות בחברה הערבית בהשכלה ובתעסוקה התרחשו על רקע מדיניות ממשלתית ממוקדת בהגדלת תמריצים לעבודה ולעידוד השכלה ובתוכניות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית. מדיניות זו היא חלק מיישום החלטות החומש השונות לחברה הערבית, החל מהחלטה 922 (בין השנים 2016-2021) ובהמשך עם התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (החלטה 550). עליה בהכנסה מעבודה בחברה הערבית משמעותה גם עליה בהכנסות של הממשלה ממסים, ירידה בתלות האוכלוסייה הערבית בסבסוד ובשירותי הרווחה וגידול בתרומה של החברה הערבית לכלכלה הישראלית, לתוצר ולצמיחה של המשק (לוונטל ולרום, 2026).

¹ הכנסה מעבודה לנפש מחושבת לפי הכנסה חודשית מעבודה עבור גברים ונשים כולל אפס לפרטים שאין להם הכנסה מעבודה. זהו המדד שאנו מתמקדים בו כי לבדוק את איכות ההשתלבות של אוכלוסיות בכלכלה. מדד זה גם נותן אינדיקציה לתרומה של אותה אוכלוסייה לתוצר ולצמיחה במשק.

² חסרי מעש – לא מועסקים, לא לומדים ולא משתתפים בהכשרה מקצועית.

צמצום הפערים בהכנסה מעבודה לצד העלייה בחלקה של החברה הערבית מהאוכלוסייה בישראל הביאו לכך שחלקה של החברה הערבית בסך ההכנסות במשק, המהווה אינדיקציה לתרומת החברה הערבית לתוצר, עלה מ-8.2% ב-2004 ל-10.5% ב-2022 (לוונטל ולרום, 2026). יחד עם זאת, למרות העלייה בעשור האחרון, ההכנסה הממוצעת לנפש בחברה הערבית עדיין מהווה 44% בלבד מזו של החברה היהודית הלא-חרדית. מדיניות מתמשכת לקידום כלכלי של החברה הערבית ומיצוי הפוטנציאל הטמון בה באמצעות צמצום הפערים, יכול להיות מנוע צמיחה מרכזי בכלכלה הישראלית לשנים הבאות. למשל, שמירה על קצב העלייה בהכנסה לנפש בחברה הערבית עד 2030 כפי שהיה בעשור האחרון (בהנחה שמדיניות ההשקעה נותרת בעינה) צפויה להסתכם בתוספת של 5% לסך ההכנסה מעבודה, בקירוב התוספת לתוצר של המשק.

חלק ניכר מפער ההכנסה נובע מפערים בהון האנושי. מחקר קודם של המכון הראה כי בשנת 2022 רק ל-19% מן הגברים הערבים ו-26% מן הנשים הערביות בגילי עבודה (25-64) הייתה השכלה אקדמית, לעומת 42% ו-52% בהתאמה בקרב גברים ונשים יהודים לא-חרדים (תחאוכו ואחרים, 2024). מחקר אחר של המכון ניתח את פער השכר בין יהודים לא-חרדים לערבים בקרב בני ובנות 35 והראה כי 71% מפער השכר בין גברים יהודים לא-חרדים לערבים מוסבר על ידי הון אנושי נמוך יותר של האחרונים, המתבטא בשיעור נמוך יותר של בעלי תעודת בגרות והשכלה אקדמית, הבדלים בסוג התארים האקדמיים ואיכות הבגרות ורמת עברית נמוכה. בקרב נשים הבדלים בהון האנושי הסבירו 28% מפער השכר בין יהודיות לא-חרדיות לערביות (לוונטל, ליפשיץ ותחאוכו, 2025).

לצד הבדלים בהון האנושי, מגיע פער ההכנסה ממכלול של גורמים חברתיים וכלכליים. על מנת לזהות גורמים אלה, פיתחו חוקרות המכון את מודל "פירמידת הצמיחה בחברה הערבית" (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן וקסיס, 2026). הפירמידה מתארת את מכלול המרכיבים הכלכליים והחברתיים, המסודרים בשכבות, אשר נדרשים לצמצום הפערים בהכנסה הממוצעת לנפש בין החברה הערבית לבין החברה היהודית הלא-חרדית. פירוט המרכיבים ואופן חישובם הוא מעבר למסגרת מסמך זה, אך די לדעת כי המרכיבים שבבסיס הפירמידה הם התשתית לפיתוח המרכיבים שבקודקודה, וכי ציון נמוך מתאר פער גדול ("100" משמעותו היעדר פערים).

בחינת הפירמידה לשנת 2022 מצביעה על פערים בין יהודים לא-חרדים לבין ערבים בכל המרכיבים. ניכרים פערים מתמשכים במדדים הכלכליים כגון רמת ההון האנושי, רמת ההשקעה הציבורית ושיעור ואיכות התעסוקה, כאשר מוקדי הפער החריפים ביותר מצויים במדדים החברתיים, ובראשם הפשיעה, חוסן הרשויות המקומיות והלכידות החברתית. הפערים בתשומות מערכת החינוך הפורמלית קטנים יותר מהפערים בתוצרים, תוצאה של מדיניות לצמצום פערי התקציב במערכת החינוך הפורמלית.

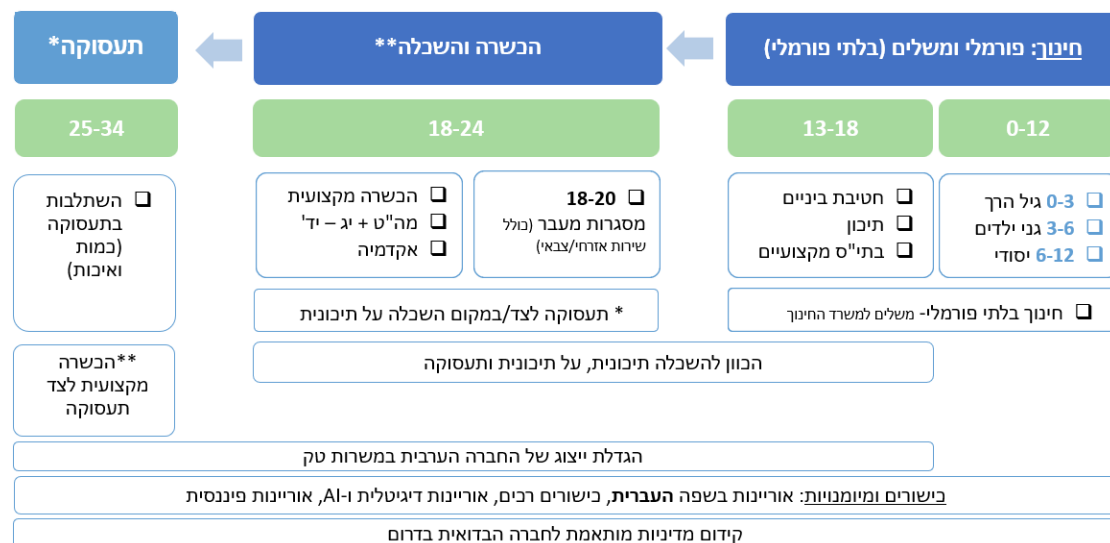
הסתכלות על המגמות והשוואה של הפירמידה בשנת 2022 לזו של 2012 מראה התקדמות ניכרת במרכיבים של השקעה בהון אנושי, דיגיטציה והון ציבורי וצמצום פערים במרכיבים אלה, אך מנגד ניכרת הרעה חדה במדדים החברתיים, ובעיקר בתחום הפשיעה והלכידות החברתית. עובדה זו מחדדת את הצורך בהשקעה מתמשכת לא רק בהיבטים הכלכליים אלא גם בחיזוק המרכיבים החברתיים כתנאי מוקדם למימוש פוטנציאל הצמיחה.

החשיבות למשק של צמצום פערי ההכנסה בין יהודים לא-חרדים לערבים, ביחד עם העובדה שחלק נכבד מהם נובע מהון אנושי נמוך של האחרונים, דורשת הצבת יעדים לשיפור התעסוקה, השכר וההשכלה של ערבים בישראל, וקידום מדיניות שתסייע להגיע אליהם. העובדה שהפערים בהשקעה בתשומות ההון האנושי מצטמצמים בקצב מהיר יותר מן הפערים בתוצרים מצביע על החשיבות שמדיניות זו תהיה אפקטיבית, כזו שיש ראיות ממקורות כמו הספרות, מקרי בוחן או פיילוטס לכך שתצלח.

הפרויקט שבמסגרתו נכתב המסמך מקדם בנייה ויישום של **אסטרטגיית אימפקט רוחבית למשק** לשילוב איכותי של צעירים וצעירות מהחברה הערבית בכלכלה ובחברה, שתהווה תשתית להחלטת החומש הבאה לחברה הערבית. בפרויקט מוצגות המלצות ליעדים לצמצום פערים בשכר, בתעסוקה ובהשכלה עד שנת 2035 שהשגתם תביא לצמצום פערי ההכנסה לנפש בין יהודים לא-חרדים לערבים ב-11 נקודות אחוז ותתרום 0.38% לתמ"ג, לפי אומדן של חוקרי המכון. השגת היעדים דורשת מדיניות אפקטיבית שתשפיע על נקודות

שונוות בשוק העבודה, מערכת החינוך ומוסדות ושווקים נוספים. לשם כך מיפו חוקרי המכון באופן מקיף את תמונת המצב בכל אחת מהתחנות המלוות את הפרט בתהליך רכישת ההון האנושי והשתלבות בתעסוקה, מלידה ועד בגרות. תחנות אלה מפורטות באיור 2.³ החוקרים זיהו מספר נקודות התערבות בהן קיימות בעיות עומק המאפיינות את החברה הערבית. פתרון בעיות אלה יביא לשיפור ההון האנושי וההשתלבות בתעסוקה איכותית בחברה הערבית. עבור חלק מהנקודות קיימות כבר תכניות קונקרטיות או המלצות של המכון, ועבור חלקן מתבצע מחקר במטרה לגבש המלצות ותכניות כאלה. במסמך זה אנו מפרטים את היעדים המומלצים שהוגדרו לשנת 2035 ודנים בצעדי מדיניות ורפורמות שמוביל המרכז לשם השגתם.

איור 2: מיפוי צמתים מרכזיים לאורך החיים ונקודות התערבות



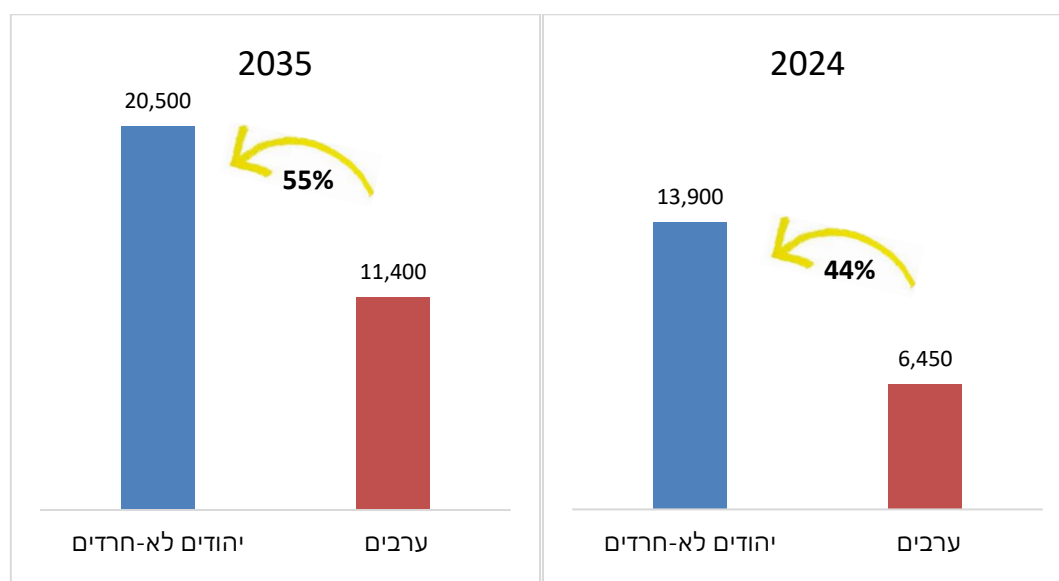
המשך המסמך הוא כלהלן: בחלק הבא נפרט את היעדים שהפריקט מגדיר. בחלקים הבאים נדון בכל נקודות התערבות שזוהתה עד כה. עבור חלק מנקודות ההתערבות קיימות כבר המלצות מדיניות, וחלק עדיין נמצאות בתהליכי מחקר וגיבוש. עבור הראשונות נביא המלצות ועבור האחרונות נדון בתמונת המצב ונציג את שאלות המחקר שלנו. חלק 3 ידון בדרכים לשיפור רמת העברית בחברה הערבית, וחלק 4 ביצירת תשתית למרכזים של מרכזי ריאן לצורך שיפור ההשמה לתעסוקה איכותית. חלק 5 יעסוק בחשיבותן של מסגרות המעבר לצעירים, וחלק 6 בחינוך הבלתי-פורמלי. חלק 7 דן בהמלצות מחקרי המכון בנוגע להשכלה הגבוהה.

³ לא כל התחנות המפורטות בתרשים נידונות במסמך זה, אך ייתכן שבחלקן יעסוק המכון במחקרים עתידיים.

2. הגדרת יעדים לשנת 2035

על מנת למצות את פוטנציאל הצמיחה של המשק הישראלי ולצמצם פערים בין יהודים לערבים יש צורך בהגדלת ההכנסה מעבודה לפרט בחברה הערבית באמצעות שילוב בתעסוקה איכותית והעלאת רמת ההון האנושי. חלק עיקרי באסטרטגיה הינו אומדן של השגת מטרות אלה על ידי הגדרת יעדים ממשלתיים חדשים לרצף חינוך-השכלה-תעסוקה בחברה הערבית לשנת 2035, עבור ערבים וערביות צעירים. היעדים הוגדרו בהתייעצות עם אגף תקציבים באוצר, והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים. מרבית היעדים מתמקדים בקבוצת הגיל 25-44. קבוצה זו מכילה את האנשים שייכנסו לשוק העבודה או יגיעו לשיא פוטנציאל התעסוקה שלהם עד לשנת 2035, ולכן מדיניות לשיפור ההכנסה לפרט תצטרך להתמקד במי שייכנס לקבוצת הגיל 25-44 עד 2035, שבשנת 2025 היו בני 15-34. התמקדות בגילים מבוגרים יותר תהיה אפקטיבית פחות. כפי שניתן לראות באיור 3, בשנת 2024 ההכנסה מעבודה לפרט של ערבים בגילי 25-44 (גברים ונשים ביחד) עמדה על כ-6,450 שקלים בלבד (מחירי 2022), כ-44% בלבד מן ההכנסה מעבודה לפרט של יהודים לא-חרדים, שעמדה על כ-13,900. השגת יעדי התעסוקה, השכר וההון האנושי תצמצם את פערי ההכנסה לפרט בין יהודים לא-חרדים לערבים בגילים אלה ב-11 נקודות אחוז, כך שההכנסה מעבודה לפרט של ערבים תעמוד על כ-11,400 שקלים, כ-55% מהכנסת יהודים לא-חרדים, שתעמוד על כ-20,500 שקלים. לפי עיבודים של חוקרי המכון, השגת היעדים תשפר את צמיחת המשק הישראלי ותתרום 0.38% לקצב צמיחת התמ"ג (אקשטיין ואחרים, 2025).

איור 3: הכנסה מעבודה לפרט, בגילים 25-44, 2024 ויעדים לשנת 2035



מקור: עיבוד תחאוכו, לרום וג'באלי סירחאן (2025) לנתוני תעסוקה והשכלה מסקר כוח אדם לשנת 2024 ונתוני הכנסה חודשית מעבודה (שכירים ועצמאיים) מנתונים מנהליים לשנת 2022

היעדים המרכזיים מתחלקים לשלושה סוגים: יעדי תעסוקה, יעדי שכר ויעדי הון אנושי. על מנת להשיג כל אחד מיעדים אלה הוצבו גם שורה של יעדים משניים. סיכום של היעדים הראשיים והמשניים בכל תחום מובא בלוח 1. בחלקים 3-7 של המסמך נדון באמצעי המדיניות הנדרשים להשגת יעדים אלה.

לוח 1: סיכום היעדים

תחום יעד	מגדר	גיל	פירוט היעדים העיקריים
תעסוקה	גברים	25-66	שיעור תעסוקה – 81%
	גברים	25-44	שיעור תעסוקה – 83%
	נשים	25-66	שיעור תעסוקה – 66%
	נשים	25-44	שיעור תעסוקה – 72%
שכר	גברים	25-44	גידול שנתי ריאלי של 4% - יעד שכר, 16,900 ₪ (60% משכר גברים יהודים לא-חרדים בגילים אלו)
	נשים	25-44	גידול שנתי ריאלי של 4.2% - יעד שכר, 12,100 ₪ (65% משכר נשים יהודיות לא-חרדיות בגילים אלו)
הון אנושי	גברים	25-44	29% בעלי השכלה אקדמית, 11% השכלה על-תיכונית, 23% בעלי תעודת בגרות בלבד, 37% השכלה תיכונית ומטה
	נשים	25-44	51% בעלות השכלה אקדמית, 8% השכלה על-תיכונית, 20% בעלות תעודת בגרות בלבד, 21% השכלה תיכונית ומטה
הון אנושי בהשכלה הגבוהה	גברים	25-29	גידול שנתי ממוצע בבוגרי תואר ראשון של 7.3% עד ל-5,700 בוגרים ב-2035 (תשצ"ו)
	נשים	25-29	גידול שנתי ממוצע בבוגרות תואר ראשון של 1.1% עד ל-7,400 בוגרות ב-2035
תחומי לימוד בהשכלה אקדמית	גברים		לשמר את המצב הקיים
	נשים		מעבר של כ-25% מהלומדות בתחומי לימוד בתשואה נמוכה לתחומי לימוד בתשואה גבוהה
הון אנושי בהשכלה טכנולוגית	גברים	25-29	גידול שנתי של 10.7% לשנה עד ל-5,100 מוסמכים ב-2035
	נשים	25-29	גידול שנתי של 11.7% לשנה עד ל-2,600 מוסמכות ב-2035; העברת 15% מהלומדות לתחומי לימוד בתשואה גבוהה
הון אנושי במערכת החינוך	גברים	תיכון	זכאות לבגרות מתוך השנתון – 80%
	נשים	תיכון	זכאות לבגרות מתוך השנתון – 90%
	גברים	תיכון	זכאות לבגרות אקדמית מתוך השנתון – 55%
	נשים	תיכון	זכאות לבגרות אקדמית מתוך השנתון – 82%
	גברים	תיכון	בגרות טק – עלייה שנתית של 1.6 נ"א עד ל-22% מתוך השנתון
	נשים	תיכון	בגרות טק – עלייה שנתית של 1.4 נ"א עד ל-22% מתוך השנתון
שיעורי תעסוקה	גברים	25-44	צמצום פער בחצי לעומת גברים יהודים לא-חרדים בכל רמות ההשכלה: בקרב בעלי השכלה אקדמית – 90% בקרב בעלי השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית – 90% בקרב בעלי תעודת בגרות – 81% בקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה – 78%
	נשים	25-44	צמצום פער בחצי לעומת נשים יהודיות לא-חרדיות בכל רמות ההשכלה: בקרב בעלות השכלה אקדמית – 82% בקרב בעלות השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית – 69% בקרב בעלות תעודת בגרות – 64% בקרב בעלות השכלה תיכונית ומטה – 58%
עידוד תעסוקה	גברים	18-34	שילוב בתעסוקה למשך עשור, בכל רמות ההשכלה: בקרב בעלי השכלה אקדמית – 309 בשנה בקרב בעלי השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית – 117 בשנה בקרב בעלי תעודת בגרות – 82 בשנה בקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה – 526 בשנה
	נשים	18-34	שילוב בתעסוקה למשך עשור, בכל רמות ההשכלה: בקרב בעלות השכלה אקדמית – 1,640 בשנה בקרב בעלות השכלה על-תיכונית שאינה אקדמית – 514 בשנה בקרב בעלות תעודת בגרות – 1,286 בשנה בקרב בעלות השכלה תיכונית ומטה – 1,875 בשנה
השתתפות בתעסוקה, לימודים או הכשרה (מעש)	גברים	18-24	שיעור מעש – 82%
	נשים	18-24	שיעור מעש – 85%

2.1 יעדי תעסוקה

יעדי תעסוקה ייקבעו לחברה הערבית בגילי העבודה⁴ לשנת 2035 :

- גברים ערבים בגילי 25-66 – שיעור תעסוקה של לפחות 81%
- נשים ערביות בגילי 25-66 – שיעור תעסוקה של לפחות 66%

השגת יעדי התעסוקה לכלל גילי העבודה (25-66) תדרוש ראשית את המשך המגמות מהשנים האחרונות בקרב נשים בגילי 45-66, ועל שימור שיעורי התעסוקה הנוכחיים של גברים בגילי 45-66⁵ (כיום בנות ובני 35-56). עיקר ההגעה ליעד, עם זאת, יושג מעליה בשיעורי התעסוקה של גברים ונשים ערבים **מעבר למגמות הקיימות, יעדי התעסוקה הינם :**

- גברים ערבים בגילי 25-44 – שיעור תעסוקה של לפחות 83%, עלייה של 4 נ"א
- נשים ערביות בגילי 25-44 – שיעור תעסוקה של לפחות 72%, עלייה של 19 נ"א

השגת יעדי התעסוקה תגיע הן משיפור רמת ההון האנושי ובפרט התפלגות ההשכלה, והן משיפור שיעור התעסוקה בכל רמת השכלה. שיפור התפלגות ההשכלה יעשה על ידי השגת שורת יעדים במספר וסוג מקבלי התעודות באקדמיה, במה"ט, ובהכשרות המקצועיות. השגת יעדי התפלגות ההשכלה מותנית בהשגת היעדים להישגים בגיל 18 שנקבעו למערכת החינוך, ויתרום כמחצית מן השיפור בתעסוקה בקרב גברים וכרבע מהשיפור בתעסוקה בקרב נשים. שיפור התעסוקה לכל רמת השכלה יעשה דרך הרחבת תוכניות עידוד התעסוקה והשגת יעדים בשילוב בתעסוקה וצעדים נוספים כגון טיפול באלימות ופשיעה, נגישות תחבורתית, אורבניזציה, גיוון והכללה ועידוד יזמות. הקשר בין יעדי התעסוקה מתואר באיור 4.

איור 4: קשרים בין יעדי התעסוקה



⁴ בפרק זה נתייחס לגילי העבודה העיקריים כאל 25-66 ולא 64, כיוון שבשנים האחרונות יעדי התעסוקה נקבעים תוך התייחסות להזדקנות האוכלוסייה ועליית גיל הפרישה (הועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, 2020).
⁵ המגמה בקרב גברים בעשור האחרון הייתה שלילית וחלה ירידה בשיעורי התעסוקה (לוונטל ולרום, 2026).

2.2 יעדי שכר

יעדי שכר ייקבעו לחברה הערבית בגילי 25-44 לשנת 2035 :

- גברים ערבים בגילי 25-44 – השוואת הגידול השנתי בשכר הריאלי בעשור הקרוב לגידול השנתי בשכר הריאלי שהיה בעשור האחרון (בשנים 2012-2022) בקרב גברים יהודים לא-חרדים בגילי 25-44. מימוש יעד זה משמעותו גידול שנתי של 4% בשכר הריאלי בקרב גברים ערבים אשר יביא לשכר ממוצע של כ-16,900 ש"ח בשנת 2035 (מחירי 2022)
- נשים ערביות בגילאי 25-44 – השוואת הגידול השנתי בשכר הריאלי בעשור הקרוב לגידול השנתי בשכר הריאלי שהיה בעשור האחרון (בשנים 2012-2022) בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות בגילי 25-44. מימוש יעד זה משמעותו גידול שנתי של 4.2% בשכר הריאלי בקרב נשים ערביות אשר יביא לשכר ממוצע של כ-12,100 ש"ח בשנת 2035 (מחירי 2022)

השגת יעדי השכר תגיע מהשגת יעדי התעסוקה וההשכלה, בנוסף לגידול השכר הממוצע בכל רמת השכלה. העלייה בשכר הממוצע בכל רמת השכלה תושג על ידי השוואת קצב הגידול בשכר בקרב ערבים לקצב גידול השכר שאפיין יהודים בשנים 2012-2022 ועל ידי השתלבות בהכשרות מקצועיות איכותיות. בקרב נשים יידרשו גם שינוי בהתפלגות תחומי הלימוד בהשכלה האקדמית והטכנולוגית, כפי שיפורט בחלק 2.4, וכן הגדלת אחוזי המשרה.

2.3 יעדי מעש

לראשונה, הוגדרו גם **יעדי מעש** לשנת 2035. יעדים אלה נועדו להיות תמונת הראי של תופעת "חסרי המעש" – צעירים שאינם במסגרות של עבודה, לימודים, הכשרה, שנות מעבר או שירות אזרחי – המצויה בשנים האחרונות בעליה בחברה הערבית (תחאוכו, לרום וג'באלי-סירחאן, 2023). "מעש" יוגדר בהקשר זה כלעבוד, ללמוד או להיות במסגרת מעבר או שירות אזרחי.

- בקרב צעירים בגילי 18-24 יש להגיע לשיעור מעש של 82% עבור גברים ערבים (עלייה של 9 נ"א) ו-85% עבור נשים ערביות (עלייה של 25 נ"א).

2.4 יעדי השכלה

כמחצית מן היעד לשיפור התעסוקה בקרב גברים וכרבע מן היעד לשיפור בתעסוקה בקרב נשים (המתוארים בחלק 2.1), יגיעו משיפור ברמת ההשכלה, יעדי ההשכלה הינם :

- גברים ערבים בגילי 25-44 – צמצום הפער בהתפלגות ההשכלה לעומת גברים יהודים לא-חרדים בגילים אלה, כך שבשנת 2035 בקרב הגברים הערבים יהיו 29% בעלי השכלה אקדמית, 11% בעלי השכלה על תיכונית, 23% בעלי תעודת בגרות בלבד ועד 37% בעלי השכלה שהינה תיכונית ומטה.
 - נשים ערביות בגילי 25-44 – צמצום הפער בהתפלגות ההשכלה לעומת נשים יהודיות לא-חרדיות בגילים אלה, כך שבשנת 2035 בקרב הנשים הערביות יהיו 51% בעלות השכלה אקדמית, 8% בעלות השכלה על תיכונית, 20% בעלות תעודת בגרות בלבד ועד 21% בעלות השכלה שהינה תיכונית ומטה.
- יעדים אלה יושגו על ידי שיפור השכלתם של פרטים הנמצאים כיום בגילי 15-24, שבשנת 2035 יהיו בני 25-34. שיפור זה יצריך יעדי משנה בתחום ההשכלה האקדמית, ההשכלה העל-תיכונית והזכאות לבגרות. על מנת להשיג את יעדי ההשכלה האקדמית יהיה צורך לעדכן את יעדי ההשכלה הגבוהה של הועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) לסטודנטים מהחברה הערבית כלהלן :

- גברים ערבים – גידול שנתי ממוצע בבוגרי תואר ראשון של 7.3% עד להגעה ל-5,100 בוגרים בשנת 2035 (שנת הלימודים תשצ"ו), תוך שימור הרכב תחומי הלימוד הנלמדים
 - נשים ערביות – גידול שנתי ממוצע בבוגרות תואר ראשון של 1.1%, עד להגעה ל-6,400 בוגרות בשנת 2035. בנוסף לשינוי בהרכב תחומי הלימוד, מעבר של כ-25% מהלומדות בתחומי לימוד בתשואה נמוכה לתחומי לימוד בתשואה גבוהה, אשר יתרמו להשגת יעדי השכר.
- יעדי ההשכלה האקדמית יושגו ממספר מקורות. ראשית, עלייה בזכאות לבגרות בכלל ובגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים (בגרות אקדמית) בפרט בקרב פרטים בגילים 19-15 ב-2025, עליה יורחב בהמשך. שנית, מעלייה בשיעורי המתחילים והמסיימים תואר בקרב פרטים שהיו בגיל 24-15 ב-2025. כיום קיימים פערים בין יהודים-לא חרדים לערבים הן בשיעור המתחילים תואר מתוך כל קבוצת הישגים והן בשיעור מסיימי התואר מבין אלה שהחלו אותו. היעד הוא צמצום הפערים בשיעור המתחילים תואר במחצית עד 2035 וסגירת כלל הפערים בשיעור מסיימי התואר, כמפורט בלוחות נ-1 ו-נ-2. שלישית, היעדים יושגו גם מעלייה במספר הערבים ממזרח ירושלים הבוחרים ללמוד במוסדות ישראלים (לעומת מוסדות פלסטיניים או בינלאומיים).
- על מנת להשיג את יעדי ההשכלה העל-תיכונית יהיה צורך להטיל על המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע במשרד העבודה (מה"ט) לפעול להשגת היעדים הבאים:
- גברים ערבים – גידול שנתי ממוצע במספר מקבלי תעודת הנדסאי או טכנאי מוסמך על ידי משרד העבודה (בעלי תעודה ממה"ט) של 10.7% עד להגעה לכ-5,100 בעלי דיפלומה ממה"ט בשנת 2035, תוך שימור הרכב תחומי הלימוד הנלמדים.
 - נשים ערביות – גידול שנתי ממוצע במספר מקבלות תעודה ממה"ט של 11.9% עד להגעה לכ-2,600 בעלות דיפלומה ממה"ט בשנת 2035. בנוסף לשינוי בהרכב המגמות, מעבר של כ-15% מהלומדות במגמות בתשואה נמוכה למגמות בתשואה גבוהה, אשר יתרמו להשגת יעדי השכר.
- יעדים אלה יושגו הן על ידי הגדלת שיעור המתחילים לימודי מה"ט מתוך קבוצת הגיל והן על ידי הגדלת שיעור המקבלים תעודה מבין אלה שהתחילו. בלוח נ-3 מפורטים היעדים להגדלת שיעור המסיימים. על מנת לסייע להשגת יעדי השכר עבור פרטים ללא השכלה אקדמית או על-תיכונית, ייקבעו יעדים להכשרות מקצועיות:
- גברים ערבים – גידול בשיעור המשתתפים בהכשרות מקצועיות כך שב-2035 מחצית מתוך בני 25-34 שאינם פונים להשכלה על-תיכונית או אקדמית ישתתפו בהכשרות מקצועיות בתחומים הנותנים תשואה של לפחות 6% לשכר. כך, ב-2035 יסתכם מספרם של המוכשרים ב-5,150.
 - נשים ערביות – גידול בשיעור המשתתפות בהכשרות מקצועיות כך שב-2035 מחצית מתוך בנות 25-34 שאינם פונים להשכלה על-תיכונית או אקדמית ישתתפו בהכשרות מקצועיות בתחומים הנותנים תשואה של לפחות 6% לשכר. כך, ב-2035 יסתכם מספרן של המוכשרות ב-3,730.
- על מנת להשיג את יעדי התפלגות ההשכלה ולהגדיל את שיעור הכניסה וסיום האקדמיה יש להטיל על משרד החינוך לפעול להשגת היעדים הבאים במערכות החינוך הערבי, הבדואי, הדרוזי והצ'רקסי (החינוך הערבי) עד לשנת 2035:
- השוואת שיעור הזכאים לבגרות בחינוך הערבי לשיעור הזכאים במערכת החינוך הממלכתית העברית כפי שהיה בשנת 2023, כך ש-80% מתוך שנתון הגיל של הבנים ו-90% מתוך השנתון של הבנות בחינוך הערבי יהיו זכאים לבגרות בשנת הלימודים תשצ"ו.
 - צמצום חצי מהפער בין שיעור הבנים במערכת החינוך הערבי הזכאים לבגרות אקדמית בשנת 2023 לבין שיעור הבנים במערכת החינוך הממלכתית העברית הזכאים לבגרות אקדמית, כך ש-55% משנתון הגיל של הבנים הערבים יהיו זכאים לבגרות אקדמית בשנת הלימודים תשצ"ו.

- השוואת שיעור הבנות במערכת החינוך הערבי הזכאיות לבגרות אקדמית לזה שבחינוך הממלכתי העברי, כך ש-82% משנתון הגיל של הבנות הערביות יהיו זכאיות לבגרות אקדמית בשנת הלימודים תשצ"ו.

- גידול שנתי בשיעור הזכאים מתוך השנתון ל"בגרות טק", הכוללת 5 יחידות לימוד במתמטיקה, אנגלית ופיזיקה או מחשבים, של 1.6 נ"א בקרב בנים ערבים ושל 1.4 נ"א בקרב בנות ערביות, כך שבשנת הלימודים תשצ"ו יעמוד שיעור הזכאים מכל המגדרים על 22%.

עבור שיעור הזכאים לתעודת בגרות, הן בקרב בנים והן בקרב בנות, ועבור שיעור הזכאיות לבגרות אקדמית בקרב בנות, מדובר בהאטה של המגמות מהעשור האחרון, שכבר צמצמו משמעותית את הפערים. עבור שיעור הזכאים לבגרות טק בקרב בנים אנו מתבססים על היעדים שהוגדרו על ידי הועדה להגדלת ההון האנושי להייטק (2022) לשנת 2028 – גידול של 1.6 נ"א בשנה – ומניחים שימשיך גם עד 2035. עבור שיעור הזכאיות לבגרות הייטק בקרב בנות אנו מניחים גידול שיביא אותן לאותו שיעור זכאים כמו בנים ב-2035 – של 1.4 נ"א בשנה.

2.5 יעדי תעסוקה לרמת השכלה

כמחצית מהשיפור בתעסוקה בקרב גברים, שלושה רבעים מהשיפור בקרב נשים (חלק 2.1) וחלק מן השיפור בשכר (חלק 2.2) יגיעו מצמצום פערי התעסוקה בכל רמת השכלה בין יהודים לא-חרדים לערבים. לשם כך ייקבעו היעדים הבאים:

- צמצום בחצי של פער התעסוקה בכל רמת השכלה בין גברים יהודים לא-חרדים לערבים בגילי 25-44. מימוש יעד זה יוביל לכך שבשנת 2035 בקרב הגברים הערבים בגילים אלה, שיעור התעסוקה בקרב בעלי השכלה אקדמית ועל תיכונית יעמוד על 90%, בקרב בעלי תעודת בגרות בלבד הוא יעמוד על 81%, ובקרב בעלי השכלה תיכונית ומטה – על 78%.

- צמצום בחצי של פער התעסוקה בכל רמת השכלה בין נשים יהודיות לא-חרדיות לערבים בגילי 25-44. מימוש יעד זה יוביל לכך שבשנת 2035 בקרב הנשים הערביות בגילים אלה, שיעור התעסוקה בקרב בעלות השכלה אקדמית יעמוד על 82%, בקרב בעלות השכלה על תיכונית על 69%, בקרב בעלות תעודת בגרות על 64%, ובקרב בעלות השכלה תיכונית ומטה על 58%.

השגת יעדים אלה תדרוש ממשד העבודה להרחיב את מערך תוכניות עידוד התעסוקה במסגרות כמו מרכזי ריאן להכוון תעסוקתי, ולפעול להשגת היעדים הבאים עד שנת 2035:

- גברים ערבים בגילי 18-34 – שילוב בתעסוקה של כ-1,300 בעלי השכלה אקדמית, 400 בעלי השכלה על תיכונית, 400 בעלי תעודת בגרות בלבד ו-2,800 בעלי השכלה תיכונית ומטה במוצע כל שנה בעשור הקרוב.
- נשים ערביות בגילי 18-34 – שילוב בתעסוקה של כ-6,600 בעלות השכלה אקדמית, 2,200 בעלות השכלה על תיכונית, 6,800 בעלות תעודת בגרות בלבד ו-10,200 בעלות השכלה תיכונית ומטה במוצע כל שנה בעשור הקרוב.

3. קידום מסוגלות בשפה העברית לצעירי החברה הערבית

3.1 תמונת מצב

אחת המיומנויות הבסיסיות והקריטיות להשתלבות של מיעוטים אתניים ולהצלחתם בשוק העבודה ובאקדמיה, היא בקיאות בשפת הרוב. **שליטה בשפה העברית היא מפתח להשתלבות של החברה הערבית בהשכלה ובתעסוקה.** רמת הבקיאות בעברית של שיעור גדול מהחברה הערבית היא נמוכה מאוד, וקיים קשר ישיר (מתאם חיובי) בינה ובין רמת ההשכלה: ככל שפרט משכיל יותר, כך שליטתו בשפה העברית גבוהה יותר. הפערים המגדריים, שהיו לטובת הגברים לאורך השנים, הצטמצמו בשנים האחרונות עקב ירידה ניכרת ברמת הבקיאות בעברית אף בקרב הגברים.

הרוב המכריע של התלמידים הערבים מסיימים תיכון כשהם אינם בקיאים ברמה מספקת בשפה העברית ובעיקר בעברית הדבורה, וחלקם – לרבות בעלי בגרות בשפה עברית ברמת 5 יח"ל – אינם מסוגלים לנהל שיחה בסיסית. **צעיר או צעירה בני החברה הערבית שאינם בקיאים בשפה העברית עם סיום התיכון מתחילים את חייהם הבוגרים בנקודת התחלה נמוכה משמעותית ונתקלים בקשיים רבים עקב אי ידיעת השפה הפוגעים בסיכויי הצלחתם.** כך למשל, ההישגים הנמוכים בבחינת היע"ל (בחינת ידע בעברית לפרטים שנבחנו בפסיכומטרי בשפה שאינה עברית), המהווים חסם משמעותי בכניסה לאקדמיה. יש לזכור כי נוסף על הפגיעה בהשתלבות באקדמיה ובתעסוקה, חוסר הבקיאות בשפה פוגע גם ביכולת להתנהל באופן יומיומי מול המוסדות הממשלתיים וכלל העסקים הנמצאים מחוץ ליישובים הערביים. הסרת חסם השפה תוכל לצמצם באופן ניכר את הפערים ברמת ההון האנושי בין ערבים ליהודים ולתרום להשתלבותם של הערבים בכלכלה ובחברה הישראלית. ככל שרכישת השפה תחל בגיל מוקדם יותר, כך תהיה התרומה לתעסוקה ולפריון רבה יותר (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020).

3.2 הגורמים לבעיה

רמת האוריינות הנמוכה בעברית בסיום התיכון נובעת משילוב של גורמים מבניים, פדגוגיים וחברתיים (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020 ; תחאוכו וקלישר, 2023):

- **העדר חשיפה לעברית.** מערכת החינוך בישראל מופרדת כמעט לחלוטין. התלמידים הערבים לומדים בבתי ספר שבהם השפה השלטת היא ערבית והמורים הם ערבים. רובם גם מתגוררים ביישובים הומוגניים בהם התקשורת בין התושבים מתנהלת בעברית, ורבים מהם אינם נחשפים כלל לשפה מחוץ לשיעורי העברית בבתי הספר, שנלמדים במשך שעות ספורות בשבוע.
- **איכות הוראה נמוכה ושיטות פדגוגיות מיושנות.** רוב המורים לעברית בחברה הערבית לא עברו הכשרה ייעודית להוראת שפה שנייה או זרה, ולא תמיד שולטים מספיק בעברית. בחלק מהמקרים, המורים עצמם אינם שולטים בעברית ברמה מספקת. המורים מדווחים גם על מחסור באמצעי הוראה איכותיים, בצידוד טכנולוגי ובשיטות לימוד מודרניות שיכולות להגביר את יעילות הלמידה. להבדיל מאנגלית, בה מחלקים את התלמידים לפי מספר היחידות כבר בתחילת התיכון, בהוראת העברית התלמידים החזקים והחלשים לומדים ביחד את יחידות החובה, מה שמקשה על התקדמות אישית של התלמידים החזקים יותר או על תשומת לב לחלשים.
- **ליקויים בתכנית הלימודים.** תוכנית הלימודים שמה דגש רב מדי על קריאה, כתיבה, דקדוק וספרות, ופחות על שפה מדוברת הנדרשת להשתלבות באקדמיה ובשוק העבודה. קיים פער משמעותי בין תוכן הבגרות לבין מבחן היע"ל והדרישות בעברית במהלך לימודים אקדמיים. עד לאחרונה כלל לא היה קיים סטנדרט אחיד, כדוגמת ה-CEFR, למדידת רמת השליטה בשפה, מה שיצר חוסר תיאום בין מערכת החינוך לבין האקדמיה ושוק התעסוקה

- **חסמים פסיכולוגיים, אידאולוגיים ומוטיבציוניים.** הזהות המורכבת של ערבים בישראל ותחושת הניכור מהחברה היהודית פוגעת במוטיבציית התלמידים ללמוד את השפה. הם אינם מפנימים או מודעים לצורך בשפה להשתלבות באקדמיה ובשוק העבודה, שהיה עשוי לספק מוטיבציה. גם עבור מנהלים ומורים לימוד העברית אינו נחשב מקצוע ליבה והם לא תמיד נותנים לה את תשומת הלב והמשאבים הנדרשים.

3.3 המלצות

ההמלצות מבוססות על מחקרים קודמים של המכון בנושא רמת העברית (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020 ; תחאוכו וקלישר, 2023 ; ענבר-לוריא, פישר ואסעד, 2025), והצעת מחליטים עבור חוק ההסדרים ומבוססת עליהן גובשה בשיתוף עם אגף תקציבים באוצר, והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

- **הקמת גוף מתכלל בשותפות עם משרד החינוך, משרד העבודה והמל"ג,** אשר ייצר סטנדרט לאומי בהערכה ובלימוד עברית. גוף זה יגדיר חזון למדיניות לשונית, ייצר כלי הערכה מתוקפים ומותאמים לצרכים השונים של השותפים ויגדיר יעדים לכל אחד לרמת האוריינות הנדרשת בשפה העברית, מתוך ראייה מתכללת וחיבור בין השלושה.
- **אימוץ ה-CEFR,** המדד של מועצת אירופה להערכת שפות, כסטנדרט ממשלתי רשמי בחינוך העיוני, בבתי הספר המקצועיים ובאקדמיה.
- **כתיבת תוכנית לימודים מותאמת ומחודשת לשפה העברית** כשפה שניה על פי התקן החדש. התוכנית תכלול בגרות ברמת 3 יח"ל, שתשקף את הרמה הנדרשת לכניסה לשוק העבודה וכן לניהול שיחה, לכתיבה ולקריאה ברמה יומיומית, וברמת 5 יח"ל שתשקף את הרמה הנדרשת להשתלבות באקדמיה, לרבות קריאה וכתיבה אקדמית, ולניהול שיח בנושאים מקצועיים. חומרי הלימוד וספרי הלימוד יעודכנו בהתאם.
- **שיפור איכות ההוראה של מורי העברית בחינוך הערבי,** דרך התאמת מערך ההשתלמויות לצורכי הטמעת התוכנית החדשה לכל שלבי הגיל והקמת קהילות מורים כמנהיגות פדגוגית לקידום והובלה של השפה העברית כשפה שנייה על כל אופנויות השפה במוסדות החינוך.

4. יצירת תשתית למרכזים של מרכזי ריאן

4.1 תמונת מצב

ההגעה ליעדי התעסוקה של 2035 תחייב שיפור ניכר בשיעור התעסוקה לכל רמת השכלה של גברים ונשים ערבים בגילי 25-44. שיפור זה אמור לתרום גידול של 14 נ"א לתעסוקה נשים ושל 2 נ"א לתעסוקת גברים. אמצעי מדיניות מרכזי להשגת היעד הינו הרחבת תוכניות עידוד התעסוקה והשגת יעדים בשילוב בתעסוקה. תוכניות של עידוד תעסוקה ושילוב בה עבור החברה הערבית מופעלות כיום על ידי מרכזי "ריאן". על מנת להגיע ליעדי התעסוקה יהיה צורך לשלב בתעסוקה דרך תוכניות אלה גברים ונשים בהיקפים הבאים:

- גברים ערבים בגילי 18-34 – שילוב בתעסוקה של כ-309 בעלי השכלה אקדמית, 117 בעלי השכלה על-תיכונית, 82 בעלי תעודת בגרות בלבד ו-526 בעלי השכלה תיכונית ומטה בממוצע כל שנה בעשור הקרוב.
- נשים ערביות בגילי 18-34 – שילוב בתעסוקה של כ-1,640 בעלות השכלה אקדמית, 514 בעלות השכלה על-תיכונית, 1,286 בעלות תעודת בגרות בלבד ו-1,875 בעלות השכלה תיכונית ומטה בממוצע כל שנה בעשור הקרוב.

עמידה במספרים כאלה תצריך עבודה יעילה ואפקטיבית של מפעילי המרכזים, מעבר לרמה הנוכחית. נסקור בקצרה את האופן בו מתנהלים כרגע המרכזים. לפי תנאי המרכז הנוכחי אוכלוסיית היעד שלהם כוללת את קבוצת הגיל 18-67 בחברה הערבית, עם דרישה שיעור מינימלי של 70% משתתפות נשים. ההשתתפות מוגבלת לפרטים שאינם עובדים או עובדים בהיקף נמוך, ולאקדמאים העובדים בתחום שאינו תואם את השכלתם.

המפעילים נמדדים ומתמרצים לפי קליטה והשמה מוצלחת של המשתתפים. מודל התמריצים הנוכחי מבוסס על מענקים כספיים לפי שורה של מדדי תהליך ותוצאה – האם ההשמה הביאה לגידול בהכנסה ובהיקף המשרה, וכולל גם תשלומים דיפרנציאליים לקבוצות שונות – נשים, ובמיוחד צעירות מהחברה הבדואית בדרום וממזרח ירושלים. תשלומים אלה אמורים לתת תמריץ למפעיל לבצע את תהליך השילוב ביעילות, אך משיחות רקע עם גורמי מדיניות נראה כי המפעילים אינם מבינים את מודל התמריץ הזה לעומק ואינם בהכרח פועלים לפיו. לפי אחד הגורמים "הם מקבלים צ'ק בסוף השנה ולא ברור להם על חשבון מה הוא".

מטרות התכנית כיום מוגדרות כהעלאת שיעור התעסוקה ומשך זמן העסקה בקרב אוכלוסיית היעד, הגדלת שכרם והכנסתם הפנויה של המשתתפים, מתן מענה לחסמים המונעים שילוב בתעסוקה, הכנסת המשתתפים לשוק העבודה, ותיווך בינם לבין מעסיקים פוטנציאליים ומוסדות השכלה והכשרה. נכון לכתיבת שורות אלה לא נבדקה אפקטיביות המרכזים בהשגת מטרות אלה או אחרות.

4.2 המלצות

את המלצות המכון אודות מרכזי ריאן יש לראות כחלק מיישום מדיניות כוללת בתחומי התעסוקה וההון אנושי בישראל, בהתאם להמלצות ועדת התעסוקה 2030, כאשר מדיניות התעסוקה תרוכז על ידי משרד עבודה עצמאי חזק ויעיל. היעד יהיה קידום מדיניות אפקטיבית בשוק העבודה, כך שפרטים רבים ככל האפשר עובדים או רוכשים הון אנושי, ועסקים מקבלים את כוח העבודה והכלים הדרושים להם. ריכוז תחת משרד העבודה משמעותו ניהול אחד של כל תוכניות התעסוקה וההכשרות הטכנולוגיות והמקצועיות תחת קורת גג אחת. הדבר יאפשר גיבוש הערכת מצב לתעסוקה והון אנושי וקביעת יעדים, וריכוז נתונים רלבנטיים שיהיו זמינים, מדויקים ועדכניים. ריכוז זה יאפשר למבקשי העבודה ולמטופלים במרכזי ריאן להיות מטופלים במקום אחד, באופן אחיד ובאמצעים דיגיטליים. לצד ריכוז הסמכויות יש

להתאים את מדיניות המשרד והמרכזים לאזורים והקהילות בהן הם ממוקמים, וליצור שותפויות אזוריות בין-מגזריות המשרתות את האזור וצרכיו ומקדמות השקעה בהון אנושי, הון פרטי והון ציבורי.

כמו כן, יש לשנות את אוכלוסיית היעד כך שתתאים להצבת היעדים בתחומי התעסוקה והמעש ותתמקד ב"זרם" העובדים הנכנסים לשוק העבודה – בני 18-24 ובעובדים הצעירים יותר שיישארו בכוח העבודה זמן רב – בני 25-44. כניסה מוצלחת לשוק העבודה תמנע חוסר מעש ותעסוקה נמוכה בהמשך החיים. בתוך קבוצות הגיל, מרכזי ריאן צריכים לפנות לשני טיפוסים – בלתי מועסקים (שכבר אינם מוגדרים דורשי עבודה ואינם מטופלים על ידי שירות התעסוקה) שמהווים את חלק הארי של קהל היעד, וכן מועסקים ללא השכלה על-תיכונית שאותם צריכים המרכזים להכין ולהפנות לסוגים שונים של השכלה והכשרה על-תיכונית.

בנוסף, יש לשפר את מודל התמרוץ ולהנגיש אותו טוב יותר למפעילים. מרכיבי התמרוץ העיקריים צריכים להיות שיעור המתחילים השכלה על-תיכונית, כולל השתתפות במסגרות מעבר, שיעור ההשמה בעבודה ושיעור ההתמדה של המשתתפים בה (למשל שיעור המתמידים 90 ו-180 יום) ואיכות ההשמה, הנמדדת לפי הכנסה מעבודה. סכום התמרוץ צריך להיות אפקטיבי כך שישפיע על התנהגות המפעילים, יהיה משמעותי ויהיה ברור להם הקשר בינו לבין ההישגים.

יש להקפיד על דיווח רבעוני של כמות וסוג המשתתפים, סוגי המענים שניתנו, ומדדי התוצאה של השמה בהשכלה ותעסוקה על ידי המפעיל ועל תיקוף הניתנים ברמה שנתית על ידי אגף האסטרטגיה במשרד העבודה. על האגף להעביר למרכזים, מדי שנה עם העברת התשלום על בונוס השמה, פילוח של האוכלוסייה המושמת, ואיכות ההשמה, כדי להבין בקרב אילו אוכלוסיות מתרחשת הצלחה.

ולבסוף, יש לתת הדעת על המענים הניתנים במרכזים ועל כלי ההתערבות ולהתאים אותם. עבור בני 25-44 כלי ההתערבות של מרכזי התעסוקה יכללו הכוון לתעסוקה או להשכלה על-תיכונית (תוך דגש על הכשרות ותעודות בעלי תשואה גבוהה לשכר), הכוון וסבסוד השלמת בגרויות וקורסי פסיכומטרי, שיפור מסוגלות בעברית, הקניית אוריינות דיגיטלית וכישורים רכים, הכנה למבחני רישוי לבוגרי חו"ל וחיבור למעסיקים.

עבור בני 18-24 כלי ההתערבות יהיו ממוקדים יותר, יסבבו סביב מסגרות המעבר ויתרכזו בהכוון להשכלה על-תיכונית, כבר בתוך מערכת החינוך, בהכנה להשתלבות בהשכלה זו, למשל על ידי השלמת בגרויות, הכנה לפסיכומטרי ויע"ל, וחיבור עם מכינות, ובהגברת אוריינות בשפה העברית.

5. מסגרות מעבר לצעירי החברה הערבית

5.1 תמונת מצב

הפערים בהכנסה מעבודה לנפש ובהון האנושי שתוארו במבוא נובעים בין היתר מפערים משמעותיים בהשתלבותם של צעירי החברה הערבית במסלולי השכלה ותעסוקה לאחר גיל 18, בהשוואה לצעירי החברה היהודית הלא-חרדית (תחאוכו, לרום וג'באלי-סירחאן, 2023). שיעור בעלי השכלה על-תיכונית ואקדמית בקרב ערבים נמוך בהשוואה לזה של יהודים לא-חרדים, ושיעור התעסוקה של בעלי השכלה נמוכה בקרב ערבים נמוך משמעותית מזה של בעלי השכלה נמוכה בקרב יהודים (תחאוכו ואחרים, 2024). ניכרת גם תופעה מתמשכת של חוסר מעש – פרטים שאינם מועסקים, לומדים או נמצאים בהכשרה או מסגרת אחרת. שיעור הצעירים הערבים שאינם משתלבים במסגרות של לימודים או תעסוקה לאחר התיכון גבוה פי שניים ביחס לחברה היהודית הלא-חרדית (תחאוכו, לרום וג'באלי-סירחאן, 2023). בקרב הפונים להשכלה על-תיכונית, בולטת בחירה רווחת של נשים ערביות במסלולים בעלי תשואה נמוכה בשוק העבודה (Tehawkho et al., 2023), ושיעור גבוה יחסית של צעירים ערבים המשתלבים במשלחי יד שרמת ההשכלה הנדרשת עבורם נמוכה מרמת ההשכלה שרכשו – תופעה השכיחה יותר בקרבם מאשר בקרב יהודים לא-חרדים (תחאוכו ואחרים, 2024).

5.2 הגורמים לבעיה

הגורמים לפערים במדדי תוצאה אלו הם רבים, אך ניתן למקד שני גורמים מרכזיים: (1) פערים שמצטברים עד גיל 18 בהשכלה, בכישורים והכוון (2) פערים החל מגיל 18 בצבירת כישורים, הכוון ובהשתלבות בהשכלה על-תיכונית ותעסוקה.

בגיל 18 נמצאים צעירי החברה הערבית בנקודת פתיחה נמוכה יותר מזו של צעירים יהודים לא-חרדים, מה שמוביל בהמשך להשתלבות לא איכותית במוסדות השכלה על-תיכוניים ובשוק העבודה. נקודת פתיחה נמוכה זו מתבטאת בהישגים נמוכים יותר של ערבים בבגרויות ובמבחני הפסיכומטרי, ורמה נמוכה יותר של עברית, ובחשיפה נמוכה יותר לאפשרויות השכלה ותעסוקה (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026). פערים אלה גבוהים במיוחד בקרב גברים, אך קיימים גם בקרב נשים.

על רקע זה של הישגים נמוכים, ומחסור במידע והכוונה נדרשים החל מגיל 18 צעירים מהחברה הערבית לקבל החלטות משמעותיות בנוגע להשתלבותם בהשכלה ובתעסוקה. לעומת יהודים לא-חרדים, צעירי החברה הערבית מגיעים צעירים יותר למוסדות להשכלה על-תיכונית ולמקומות עבודה כשהם בעלי פערים בכישורים וחסיני ניסיון תעסוקתי. פער זה מייצר נקודת פתיחה נמוכה עבור צעירי החברה הערבית, אשר מובילה להשתלבות חלקית או לא איכותית בהשכלה על-תיכונית ובשוק העבודה.

כלי מקובל לשיפור ההשתלבות בהשכלה על-תיכונית ובתעסוקה הוא מסגרות המעבר. בחברה היהודית הלא-חרדית קיים עולם מגוון של מסגרות מעבר בצורה של מכינות קדם-צבאיות ואקדמיות, שחלקן מתרחשות כבר במקביל ללימודים במערכת החינוך. מנגד, מסגרות המעבר הקיימות בחברה הערבית הן בעלות מגוון מענים מצומצם יחסית ושיעור ההשתתפות בהן היא נמוכה (נוי-וורגן, 2022). מעטות התוכניות הנותנות מענה לשונות בצרכים וההישגים של צעירי החברה הערבית. כמו כן, לא קיים מענה מספק לחברה הבדואית בדרום. בחלק מהתוכניות חסרה הגדרה של יעדי תוצאות ומדידת אפקטיביות לתוכניות הפועלות. לכן, מסגרות המעבר בחברה הערבית הקיימות נותנות מענה חלקי בלבד כדי לצמצם את הפערים שתוארו קודם לכן.

5.3 עקרונות מרכזיים בשיפור מסגרות המעבר והשירות האזרחי לצעירים החברה

הערבית

המחקר הנוכחי של המכון בנושא, הנמצא כעת בתהליכי עבודה, מלמד כיצד צריך להיראות מערך אפקטיבי של מסגרת מעבר, שתופעל כתהליך רב-שלבי, שמלווה את הצעירים החל מתקופת התיכון ועד להשתלבות איכותית בהשכלה או בתעסוקה.

מטרותיהן העיקריות של מסגרות המעבר הן:

א. רכישת כישורים, קבלת מידע על הזדמנויות השכלה ותעסוקה- לשם שיפור יכולת ההשתלבות של צעירי החברה הערבית, בהשכלה על-תיכונית ותעסוקה איכותית.

ב. תרומה לקהילה ולחברה (למשל, דרך מענה לצרכים לאומיים ושיפור השירותים הציבוריים)

ג. חיזוק לכידות חברתית ואזרחות פעילה בקרב המשתתפים (מדדים חברתיים אלו נמצאו מתואמים עם צמיחה כלכלית בספרות המחקרית).

כדי להשיג את מטרות אלו, המסגרת תכלול את השלבים הבאים:

שלב מקדים: חשיפה והכוונה בתיכון

כבר בגילי התיכון תתקיים חשיפה יזומה למסגרות המעבר, שתסייע לצעירים להכיר אפיקי השכלה, תעסוקה והתנדבות אפשריים, הזדמנויות ותועלות עתידיות שמסגרות המעבר מציעות.

שלב זה יסייע לצעירים לגבש כיווני חשיבה ראשוניים ולהתאים את ציפיותיהם ומאמציהם למסלולים הקיימים במסגרות המעבר.

מסגרת המעבר עצמה תתחלק לשתי תקופות עיקריות:

תקופה ראשונה: חשיפה והנגשה לאפשרויות לימודים על-תיכוניים ותעסוקה, אבחון והכוון

בתקופה הראשונה יתקיימו אבחון ומיון להשתלבות במסלול ספציפי בתוך מסגרות המעבר.

1. איסוף מידע על הצעיר למטרת המיון והאבחון, כולל הישגים בבגרות וכישורים
2. אבחון יכולות, פוטנציאל והעדפות, כולל מפגשים פרטניים וקבוצתיים
3. מיון למסלול או תוכנית ספציפית בתוך מסגרת המעבר

תקופה שנייה: פיתוח כישורים, חלוקה למסלולים והתנדבות

בשלב זה יתקיים חיזוק ממוקד של כישורים, בהתאם לצורכי והישגי המשתתפים, ובהם מסוגלות עברית, מתמטיקה, אנגלית, אוריינות דיגיטלית וכישורים רכים. במקביל, המשתתפים יופנו לאחד משלושה מסלולים מרכזיים:

- מסלול מכוון אקדמיה
- מסלול מכוון מה"ט (המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע)
- מסלול מכוון הכשרה מקצועית ותעסוקה

החלוקה תתבצע בהתאם להישגים, לפוטנציאל ולשאיפות האישיות של המשתתפים. בכל מסלול ישולב רכיב של התנדבות משמעותית בקהילה, מחוץ ליישוב המגורים, תוך יצירת ממשק עם החברה הישראלית הכללית. המסגרות יאפשרו גמישות ומעבר בין מסלולים בהתאם להתקדמות המשתתפים, ויספקו ליווי רציף עד להשתלבות איכותית בהשכלה או בתעסוקה.

בהתאם למסלולים השונים, יתקיימו גם רכיבי התערבות להכנת הצעירים להשתלבות בהשכלה על-תיכונית או תעסוקה. במסגרת הכנה זו, משתתפים בכלל המסלולים יקבלו הכוון לימודי ותעסוקתי וישפרו את ההישגים שלהם בהתאם לדרישות הקבלה של מוסדות ההשכלה השונים (אקדמיה או מה"ט).

5.4 שאלות המחקר הנוכחי

המחקר הנוכחי של המכון בוחן בפירוט כיצד צריכות להיראות התוכניות כך שיטפלו בחסמים להשגת יעדי התעסוקה, השכר והמעש. שאלות המחקר הן כלהלן:

1. איך התוכניות צריכות "להיראות" כך שהן יטפלו בחסמים לצורך השגת היעדים שפורטו לעיל?

- מהו קהל היעד? (גיל, רמות הישגים: חלשים/בינוניים/חזקים, מגדר, קבוצות אוכלוסייה, מקום מגורים)

- שלושה מסלולים עיקריים (אקדמיה, מה"ט, הכשרות מקצועיות ותעסוקה)

- מהו סוג המענים שהתוכניות צריכות לספק מבחינת תכנים וכישורים שיוקנו?

2. מה הם מדדי התוצאה והיעדים עבור המסלולים השונים, הנגזרים מהיעדים הכוללים?

3. מהם המדדים החברתיים שהתוכנית מקדמת, המתואמים עם מדדי תוצאה כלכליים חיוביים?

4. מי יפעיל את התוכניות בשטח? מי הגוף הממשלתי שיהיה אמון על התכלול?

5. מהי עלות התוכניות אל מול תועלתן?

6. חינוך בלתי-פורמלי כאמצעי להגברת השתלבות בתעסוקה איכותית

6.1 תמונת מצב

כפי שצוין בחלק הקודם, צעירי החברה הערבית בישראל מתמודדים עם פערים מתמשכים בהשתלבות בהשכלה ובתעסוקה לאחר גיל 18, בהשוואה לצעירים יהודים לא-חרדים, וגורם משמעותי ביצירתם הוא פערים שמצטברים עד גיל 18 בהשכלה, בכישורים והכוון. חלק משמעותי מן הפערים עד גיל 18 מקורם בפערים במערכת החינוך הפורמלית (תחאוכו ואחרים, 2022), אך לצידה קיימת גם מערכת החינוך הבלתי פורמלי, אשר מהווה מסגרת משלימה וזאת על ידי העשרה ופיתוח מיומנויות. למערכת זו עשוי להיות תפקיד לא מבוטל בצמצום פערי ההישגים ובצמצום פערי הכישורים, בדגש על כישורים רכים, בין הצעירים הערבים והיהודים הלא-חרדים.

תחום החינוך הבלתי פורמלי נבחר להעמקה לאור הפוטנציאל האסטרטגי הגלום בפיתוחו כמנגנון משלים למערכת החינוך הפורמלית, המסייע בפיתוח מיומנות, בהרחבת הזדמנויות ובהפחתת פערים בהישגים בתיכון ובהשתלבות איכותית בהמשך מסלול החיים.

למרות ההכרה הגוברת בחשיבותן של מסגרות חינוך בלתי פורמלי ככלי לפיתוח כישורים קוגניטיביים וחברתיים ולהרחבת הזדמנויות חברתיות ותעסוקתיות, תחום זה טרם נבחן בישראל מנקודת מבט כלכלית-כמותית, ובפרט בהקשר של החברה הערבית. הספרות המחקרית הקיימת עוסקת בחינוך בלתי פורמלי בעיקר מפרספקטיבות חינוכיות וסוציולוגיות, ומתמקדת בתרומתו להתפתחות אישית וחברתית של צעירים. עם זאת, עד כה לא בוצע מחקר כלכלי כמותי הבוחן באופן שיטתי את תרומתן של מסגרות אלו לצמצום פערים בהישגים במערכת החינוך הפורמלית ולשיפור ההשתלבות בהשכלה על-תיכונית, באקדמיה ובשוק העבודה, ובפרט בקרב צעירים מהחברה הערבית. לצד ההתמקדות בחינוך הבלתי פורמלי, המחקר יתייחס גם לחינוך הא-פורמלי כרובד משלים נוסף במערכת פיתוח ההון האנושי של הצעירים, ויבחן את הפוטנציאל הגלום בו כמרכיב משלים למערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית.

ייחודו של המחקר הנוכחי הוא בהנחת תשתית אמפירית לקבלת החלטות מדיניות מבוססות נתונים בתחום החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית. במסגרת זו, המחקר יפתח תחילה הגדרה מושגית ומדיניותית למסגרות חינוך בלתי פורמלי, ויבחן במה הן נבדלות ממסגרות החינוך הפורמלי ומחינוך א-פורמלי, הן במטרותיהן והן בדרכי הפעולה שלהן, וכן יבחן את יחסי הגומלין בין שלושת הרבדים – החינוך הפורמלי, הבלתי פורמלי והא-פורמלי – בתהליך פיתוח הכישורים והמיומנויות של צעירים.

6.2 מחקר נוכחי

מטרתו המרכזית של המחקר היא לגבש המלצות מדיניות לגבי האופן בו יש לעצב ולהפעיל מסגרות חינוך בלתי-פורמלי עבור צעירים מהחברה הערבית. זאת באופן בו יוכלו לתרום לצמצום פערי כישורים ומיומנויות בין צעירים מהחברה הערבית לבין צעירים יהודים לא-חרדים, ובכך לקדם צמצום פערים בהישגים במערכת החינוך ובהמשך גם בהשתלבות איכותית בהשכלה ותעסוקה. במסגרת זו המחקר ימפה את המצב הקיים של מסגרות החינוך הבלתי-פורמלי בישראל, ובפרט בחברה הערבית, יזהה את החסמים המרכזיים להתפתחותן ולהשתתפות בהן, וכן את המאפיינים המרכזיים של מסגרות חינוך בלתי-פורמלי בעלות פוטנציאל השפעה גבוהה – כגון סוגי הפעילויות, אוכלוסיות היעד, היקף ההשתתפות, ותכני הלמידה והמיומנויות הנרכשות – ולבחון את המנגנונים שבאמצעותם מסגרות אלו עשויות לתרום לפיתוח מיומנויות קוגניטיביות, חברתיות ותעסוקתיות בקרב צעירים. ממצאי המחקר ישמשו בסיס לגיבוש המלצות מדיניות שיסייעו בעיצוב ובהרחבה של מסגרות חינוך בלתי-פורמלי בחברה הערבית כחלק מתהליך רחב יותר לקידום ההון האנושי ולצמצום פערים לאורך הרצף חינוך – השכלה – תעסוקה. המחקר הנוכחי של המכון נועד לתכנון מקיף ומתואם של מסגרות חינוך בלתי-פורמלי לקידום יעדי התעסוקה, השכר וההשכלה ל-2035, וכן לקידום מדדים חברתיים נוספים שיוגדרו במסגרת המחקר. שאלות המחקר יתחלקו לשני חלקים:

חלק 1: מסגרת מושגית, מיפוי מצב קיים וזיהוי החסמים עבור טווח הגילים 3-18

1. מה אנחנו מגדירים כחינוך בלתי-פורמלי?
 - א. כיצד מגדירה הספרות העולמית והמקומית כל אחת משלוש המסגרות: חינוך פורמלי, חינוך בלתי-פורמלי וחינוך א-פורמלי? מהן נקודות השוני בין שלוש המסגרות?
 - ב. כיצד יוגדר המושג חינוך בלתי-פורמלי? מה נחשב למסגרת חינוך בלתי-פורמלי לצורכי מחקר זה?
2. האם קיים מתאם בין השתתפות בחינוך בלתי-פורמלי וא-פורמלי להישגים במערכת החינוך או השתלבות איכותית בהשכלה או תעסוקה?
 - א. האם יש מתאם בין השתתפות בחינוך בלתי-פורמלי וא-פורמלי לבין כישורים שתורמים להישגים במערכת החינוך או השתלבות איכותית בהשכלה או תעסוקה?
 - ב. איך נראות תוכניות החינוך הבלתי-פורמלי בעולם (מאפיינים, סוגי מענים, קהל יעד, משך, היקף ותדירות) המתואמות באופן ישיר או עקיף (דרך כישורים) עם הישגים במערכת החינוך או השתלבות איכותית בהשכלה או תעסוקה?
3. כיצד נראות כיום מסגרות החב"פ בישראל (מיפוי המצב הקיים) – מבחינת סוגי התוכניות, מנגנוני הפעלה ותקצוב, קהלי יעד, פריסה גיאוגרפית ומדדי הצלחה (אם ישנם) – ומהם הפערים הקיימים בין החברה הערבית לחברה היהודית בהיצע, בנגישות ובשיעורי ההשתתפות?
4. מהם הבעיה והחסמים שמסגרות חינוך בלתי-פורמלי מטפלות בהם?
 - א. מה הבעיה שמסגרות חב"פ צריכות לטפל בה?
 - ב. מה הם החסמים להתפתחות המסגרות של החב"פ וביכולת שלהן לעשות סקיל (מצד ההיצע והביקוש)? ובפרט, מהם חסמי היישום והתפעול (היצע) וההשתתפות (ביקוש) המייצרים פערים בהיקף ובאיכות מסגרות החב"פ בחברה הערבית בהשוואה לחברה היהודית הלא-חרדית?

חלק 2: הצעה ל"נראות" מסגרות חינוך בלתי-פורמלי עבור טווח הגילאים 13-18

5. איך התוכניות צריכות "להיראות" כך שהן יטפלו בחסמים?

- קריטריונים/ מאפיינים של התוכניות
- סוג המענים (תכנים, כישורים שהתוכניות צריכות לספק עבור כל מסלול)
- אפיון קהל יעד (גיל, רמות הישגים: חלשים/בינוניים/חזקים, מגדר, קבוצות אוכלוסייה, מקום מגורים)
- משך, היקף ותדירות
- מי נכון שיפעיל התוכניות בשטח והגוף הממשלתי שיהיה אמון על התכלול?

6. מהם המדדים והיעדים שייקבעו לתוכניות החינוך הבלתי-פורמלי?

- מדדים כלכליים – מדדי תפוקה ומדדי תוצאה
 - מדדי תפוקה: היקף השתתפות, התמדה, היקף פעילות, נגישות ועוד.
 - מדדי תוצאה אפשריים:
- 1. מדדים לטווח הקצר – בינוני: כישורים, הישגים במערכת החינוך
- 2. מדדים לטווח הארוך: השתלבות איכותית בתעסוקה והשכלה
- יש לציין כי קיים אתגר בהגדרת מדדי תוצאה ובייחוס השפעה ישירה של מסגרות חינוך בלתי-פורמלי לתוצאות חינוכיות וכלכליות ארוכות טווח, ולכן ייתכן כי יוצעו מדדי תפוקה ומדדים הנוגעים בכישורים בלבד.
- מדדים חברתיים שהתוכנית מקדמת אם בכלל, המתואמים עם מדדי תוצאה כלכליים.
- יעדים: ככל שיתאפשר, יוגדרו יעדים כמותיים לטווח הקצר והבינוני עבור תוכניות החינוך הבלתי-פורמלי, תוך הכרה בכך שמגבלות מתודולוגיות עשויות להגביל את היכולת לקבוע יעדי תוצאה ברורים.

7. השכלה גבוהה

7.1 תמונת מצב

למרות גידול ברמת ההשכלה בעשורים האחרונים, שיעור הערבים בעלי השכלה אקדמית נותר נמוך משמעותית מזה של יהודים לא-חרדים. בשנת 2022 עמד שיעורם בשכבת הגיל 25-44 על 42% בקרב גברים יהודים לא-חרדים ו-57% בקרב יהודים לא-חרדיות לעומת 21% ו-34% בקרב ערבים וערביות, בהתאמה. בנוסף לכך, למרות שהשכלה אקדמית משפרת את היכולת להשתלב בתעסוקה איכותית, קיימים פערי שכר משמעותיים גם בין יהודים לא-חרדים לערבים משכילים. בשנת 2022 ערבים עם תואר ראשון הרוויחו 28% פחות מיהודים לא-חרדים עם תואר כזה, וערביות עם תואר ראשון הרוויחו 41% פחות מיהודיות (לוונטל ולרום, 2026).

אצל גברים ערבים חלק מפער השכר נובע, ככל הנראה, מהשיעור הגבוה של בוגרי מוסדות בחו"ל. בעוד התשואה של תואר ראשון ממוסד ישראלי לשכר בקרב גברים ערבים דומה לתשואה בקרב גברים יהודים לא-חרדים (Tehawkho et al., 2023), ישנן עדויות לכך שלימודים במוסדות בחו"ל, לפחות באלה שאליהם מתקבלים מרבית הערבים הבוחרים ללמוד מחוץ לישראל, מביאים לתשואה נמוכה משמעותית. ניתוח ראשוני של נתונים על בוגרי חו"ל מעיד על כך שבין שליש לחצי מן הצעירים הערבים בעלי ההשכלה האקדמית רכשו אותה במוסד בחו"ל, תלוי בשכבת הגיל, ועל כך שלמשל ברפואה וב"מקצועות הרפואה" (כמו רוקחות וסיעוד) שכרם של ערבים בוגרי מוסדות בארץ גבוה מזה של בוגרי חו"ל (גיבאלי-סירחאן וקסיס, טרם פורסם).

זאת ועוד, מכיוון הרבה מן הגידול ברמת ההשכלה בקרב ערבים נבע מעלייה במספר הלומדים במוסדות בחו"ל, שיעור בעלי תואר אקדמי מישראל נמוך משמעותית בקרב ערבים לעומת יהודים לא-חרדים. בשנת 2023 עמד שיעור בעלי תואר אקדמי מישראל בקרב בני 25-29 על 42% בקרב גברים יהודים לא-חרדים ו-65% בקרב יהודיות לא-חרדיות לעומת 13% ו-36% בלבד בקרב ערבים וערביות, בהתאמה (תחאוכו, גיבאלי-סירחאן ומטר, 2026). פוערים אלה גבוהים עוד יותר מן הפוערים בכלל שיעור בעלי ההשכלה האקדמית. אצל נשים ערביות, חלק משמעותי מפער השכר מאקדמאיות יהודיות לא-חרדיות נובע מבחירת תחומי לימוד בעלי תשואה נמוכה בשוק העבודה. ניתוח תחומי הלימוד של אקדמאים בגילי 29-31 בשנת 2019 הראה כי כ-60% הערביות שסיימו תואר ראשון עשו אותו בחינוך, שפות, מדעי החברה או מדעי הרוח, לעומת 31% בקרב ערבים, 42% בקרב יהודיות ל-חרדיות ו-28% בקרב יהודים לא-חרדים. מנגד רק 8% מהערביות האקדמאיות עשו את התואר בהנדסה או ב"מקצועות ההייטק"⁶, לעומת 33% בקרב ערבים, 17% בקרב נשים יהודיות לא-חרדיות ו-48% בקרב יהודים לא-חרדים (Tehawkho et al., 2023).

7.2 הגורמים לבעיה

החסמים שחווים ערבים בעולם ההשכלה הגבוהה נמצאים לאורך כל המסלול, מגיל צעיר ועד לסיום התואר. כבר במערכת החינוך, פערים בתשומות ובתפוקות בין החינוך הממלכתי-עברי לערבי (תחאוכו ואחרים, 2022) מביאים את התלמידים הערבים, במיוחד גברים, לסיים את התיכון עם הישגים נמוכים יותר שאינם מאפשרים קבלה לאקדמיה. לפי עיבוד של חוקרי המכון לנתונים מנהליים שהתקבלו ממכון ברוקדייל, בקרב ילידי 2004 (שהיו בני 18 בשנת 2022), רק 35% מהגברים הערבים ו-55% מן הערביות היו זכאים בגיל 18 לבגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים (בגרות אקדמית), לעומת 70% מהיהודים הלא-חרדים ו-78% מהיהודיות הלא-חרדיות.

⁶ פרט מוגדר כ"בעל תואר הייטק" אם סיים תואר ראשון באחד מתחומי הלימוד הבאים: מתמטיקה - מדעי המחשב, מדעי המחשב, מערכות מידע ניהוליות, הנדסת חשמל, הנדסת מחשבים - חשמל, הנדסת מחשבים - מדעי המחשב, הנדסת אלקטרוניקה, הנדסת מערכות תקשורת או הנדסת מערכות מידע (סומקין ואחרים, 2023)

גם במבחני הקבלה העיקריים לאקדמיה הישגי התלמידים הערבים נמוכים. בקרב ילידי 1988-1989 33% מהגברים הערבים ו-43% מהנשים הערביות שניגשו לפסיכומטרי קיבלו ציון נמוך מ-450, המהווה ציון סף לקבלה למרבית תחומי הלימוד באקדמיה, לעומת 5% מהיהודים הלא-חרדים ו-11% מהיהודיות הלא-חרדיות. במבחני היע"ל, המשמשים לבדיקת רמת העברית של ערבים המבקשים להתקבל לאקדמיה, 29% מן הערבים ו-43% מן הערביות קיבלו ציון נמוך מ-100, כאשר במרבית האוניברסיטאות והמכללות נדרש ציון של לפחות 105 (תחאוכו ואחרות, 2023).

לצד ההישגים הנמוכים, בשנים שסביב סיום התיכון ואחריו קיים מחסור משמעותי במידע ובהכוון לקראת השכלה על-תיכונית בכלל ולימודים באקדמיה, מה שמוביל לחוסר מודעות לאפשרויות הלימודים ולהתאמתם ליכולות התלמידים וכך לבחירה לא מושכלת של מסלול הלימודים – מיקום המוסד (בישראל או בחו"ל) סוג המוסד (אוניברסיטה או מכללה) ותחום הלימוד (קלישר ואחרים, 2023). בתקופה זו צעירות וצעירים בחברה הערבית חווים לחצים שונים בהתאם למגדר שלהם – בעוד קיים עידוד נרחב לצעירות לפנות לאקדמיה, על הצעירים קיים לחץ לספק פרנסה באופן מיידי על חשבון השקעה בהשכלה אקדמית (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026).

כך, גם מבין הזכאים לבגרות אקדמית (ולכן נחשבים בעלי פוטנציאל גבוה לאקדמיה), שיעור המתחילים תואר בקרב ערבים, במיוחד גברים, הוא נמוך יותר ועומד על 56% עבור ילידי 1988-1989, לעומת 81% בקרב גברים יהודים לא-חרדים. בקרב גברים ערבים שאינם זכאים לבגרות אקדמית, אך ניגשו לפחות לבחינת בגרות אחת (ולכן נחשבים בעלי פוטנציאל בינוני) שיעור המתחילים תואר עמד על 13% בלבד לעומת 33% בקרב גברים יהודים לא-חרדים (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026). בקרב נשים ערביות ה"שבר" בתקופה זו מתבטא יותר בבחירת מוסד לימודים ותחום לימודים משיקולים המגבילים את פוטנציאל ההשתכרות לאחר סיום התואר – מוסדות הקרובים לבית ההורים, ולימודים בתחומים כמו חינוך המובילים למשרות הנוחות לאימהות. רבות מהנשים הערביות שכן מתחילות לימודים בתואר בתחומי ה-STEM מתחילות אותו בתחומים בעלי פוטנציאל ההשתכרות הנמוך מבין מקצועות אלה – ביולוגיה וכימיה (קלישר ואחרים, 2023).

ולבסוף, הסיכוי של גברים ערבים לסיים תואר נמוך יותר מזה של יהודים לא-חרדים. בקרב ילידי 1988-1989 למשל, רק כ-60% מהגברים הערבים בעלי הפוטנציאל הגבוה לאקדמיה שתחילו תואר בישראל גם סיימו אותו, לעומת 79% מן היהודים הלא-חרדים בקבוצה זו. בקרב בעלי הפוטנציאל הבינוני שהחלו תואר, שיעור המסיימים בקרב ערבים עמד על 38%, לעומת 52% בקרב יהודים לא-חרדים (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026).

7.3 המלצות

ההמלצות מבוססות על מחקרים קודמים של המכון בנושא ההשכלה הגבוהה (קלישר ואחרים, 2023; תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026; תחאוכו ואחרים, 2023) ומערכת החינוך (תחאוכו ואחרים, 2022). הקשר בין ההישגים במערכת החינוך וקבלת המידע וההכוון במסגרתה לסיכוי להתחיל ולסיים תואר אקדמי (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026), וללמוד תחום המאפשר השתלבות בתעסוקה איכותית, כגון STEM (קלישר ואחרים, 2023) מלמד אותנו כי תקופת הלימודים בה היא זמן התערבות קריטי. במהלך הלימודים יש לדאוג להעלאת מודעות להשכלה אקדמית, בדגש על גברים ולחשיפה והנגשה לתחומי הלימוד באקדמיה בדגש על תחומים בתשואה גבוהה, בפרט הכוון ועבודה על תמונת עתיד. בתחום הבגרות יש לפעול להגדלת שיעור הניגשים למתמטיקה ואנגלית ברמה של 4 יח"ל לפחות ולהעלאת שיעור הזכאות לבגרות אקדמית ובגרות טק. בנוסף על כך יש לפעול לחיזוק מיומנויות וכישורים רכים, בפרט מסוגלות בשפה העברית ולייצר תוכניות התערבות ספציפיות לבנים מרקע חלש (הורים לא אקדמאים או עם הכנסה נמוכה). לצורך זה מומלץ ללמוד מתכניות שהצליחו לשיפור הישגי התלמידים הדרוזים, כגון תכנית "יכולות".

עבור מי שסיימו כבר תיכון, מכינות ישמשו ככלי מרכזי, בעיקר בקרב צעירים עם פוטנציאל בינוני⁷ להשתלבות באקדמיה. לשם כך נדרש טיוב של המכילות הקיימות והוספת מעטפת של ליווי והשלמת כישורים ומיומנויות. כפי שדנו בהרחבה בפרק 4, כלי נוסף הינו תוכניות שנות מעבר לצעירים להשלמת כישורים ומיומנויות חסרות בגיל 18, וכן להכוון, השלמת בגרויות, הכנה לפסיכומטרי וליע"ל. גם עבור בוגרי תיכון יש להנגיש את המידע לגבי השכלה על-תיכונית בכלל ואקדמית בפרט, ולעודד השתלבות בתחומים ובמוסדות עם תשואה גבוהה.

עבור מי שכבר התקבלו ללימודי תואר ראשון נדרשות התערבויות שיגדילו את סיכוייהם לסיים אותו. אלה כוללות ליווי בשנה הראשונה ללימודים באקדמיה להבטחת התאקלמות ומניעת נשירה (כולל לבוגרי מכינות ושנות מעבר), וסיוע במלגות לפי הצורך.

לבסוף, יש לתת את הדעת על כך שלתלמידים בעלי רמת עברית גבוהה יותר, כפי שמשתקף בהגשה לבגרות של 5 יח"ל בעברית, יש סיכוי גדול יותר הן להתחיל תואר והן לסיימו (תחאוכו, ג'באלי-סירחאן ומטר, 2026). לפיכך יש ליישם את ההמלצות תוארו בחלק 3.

7.4 מחקר נוכחי ועתידי

מרבית העבודה וההמלצות שפורטו עד כה התמקדו בהגדלת שיעור האקדמאים בחברה הערבית ובהגדלת הגיוון בתחומי הלימודים הנבחרים. המחקרים העתידיים של המכון יתמקדו במדיניות לצמצום פערי השכר בקרב אקדמאים. בקרב נשים, נרצה לחקור כיצד מצמצמים את פערי השכר בין אקדמאיות ערביות לאקדמאיות יהודיות לא-חרדיות בהינתן תחומי לימוד זהים. מחקר זה, הנמצא בשלב ראשוני מאוד, יסייע להשגת יעדי השכר בקרב אקדמאים לשנת 2035.

מחקר עומק הנמצא בעיצומו עוסק באקדמאים בוגרי מוסדות מחו"ל. עקב התרחבות התופעה בעשורים האחרונים יש להבין כיצד היא משפיעה על השתלבות הבוגרים בתעסוקה איכותית, והאם יש תחומי לימוד בהם קיים צורך להשקיע משאבים על מנת להכווין סטודנטים חדשים ללמוד בישראל, כפי שנעשה בתחום הרפואה. ממצאי המחקר יסייעו לגיבוש מדיניות להשגת יעדי ההשכלה לשנת 2035. שאלות המחקר הן:

1. מה מביא סטודנטים לבחור ללמוד בחו"ל? מה מאפיין את הפונים ללמוד בחו"ל?
- בחינת משתני הרקע של הסטודנטים והבוגרים בחו"ל, מהם נתוני הקבלה שלהם, מאיפה הם מגיעים, האם ניגשו לפסיכומטרי ועוד.
2. אילו תחומי לימוד הפונים להשכלה בחו"ל לומדים ובאילו מדינות?
3. תוך כמה זמן מסיום התואר עוברים בהצלחה בוגרי חו"ל את מבחני הרישוי בישראל?
4. מהי איכות ההשתלבות של בוגרי חו"ל בשוק העבודה בישראל בהשוואה לבוגרי מוסדות בישראל?
- משך הזמן שעובר מסיום התואר ועד ההשתלבות בשוק העבודה
- רמת השכר
5. האם התעסוקה היא בתחום ההשכלה או בתחום אחר?

⁷ אינם זכאים לבגרות אקדמית, אך ניגשו לפחות לבחינת בגרות אחת

מקורות

1. אקשטיין, צ', בנטל, ב', זיו, ס', מנחם-כרמי, ש', סומקין, ס' וקלישר, ע' (2025), ["אתגרי הכלכלה-2025"](#) [2038](#) [מצגת בכנס], מכון אהרן למדיניות כלכלית.
2. ג'באלי-סירחאן, ס' וקסיס, ר' (טרם פורסם), "סטודנטים ערבים בחו"ל", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
3. "הועדה להגדלת ההון האנושי להייטק" (2022), משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה.
4. הועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (2020), "דו"ח מסכם". משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
5. חשאי, נ', סומקין, ס' וניר, ר' (2022), ["מהן המיומנויות הנדרשות מעובדי ההייטק"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית בשיתוף קרן טראמפ וטופ 15.
6. לוונטל, ע', ליפשיץ, א' ותחאוכו, מ' (2025), ["חלקו של ההון האנושי בפערי ההכנסה מעבודה בין יהודים לערבים"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
7. לוונטל, ע' ולרום, ט' (2026), ["קידום החברה הערבית כמנוע צמיחה משמעותי לכלכלת ישראל בעשור הקרוב"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
8. נוי, מ' ו-וורגן, י' (2022). "נתונים על מתנדבי השירות הלאומי אזרחי", מרכז המחקר והמידע, הכנסת.
9. סומקין, ס', ליפשיץ, א', בנטל, ב', ניר, ר' ושלז, מ' (2023), ["כיצד לעודד נשים לבחור במסלולי מצוינות המובילים לתעסוקה במשרות טק ובענף ההייטק"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית בשיתוף קרן טראמפ, מהלך TOP15 ורשות החדשנות.
10. ענבר-לוריא, ע', פישר, ח' ואסעד, א' (2025), ["בית מקצועי לחינוך רב-לשוני לחברה הערבית בישראל"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
11. קלישר, ע', תחאוכו, מ', פרטוש, א', מטר, ח', מח'זומי, ע' וג'באלי-סירחאן, ס' (2023), ["שילוב צעירים ערבים בהשכלת STEM ובתעסוקה איכותית"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
12. תחאוכו, מ', ג'באלי-סירחאן, ס' ומטר, ח' (2026), "איך מגדילים את שיעור האקדמאים בקרב גברים ערבים? חסמים בלימודים אקדמיים בישראל לערבים", מכון אהרן למדיניות כלכלית.
13. תחאוכו, מ', ג'באלי-סירחאן, ס' וקסיס, ר' (2026), ["פירמידת הצמיחה בחברה הערבית"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
14. תחאוכו, מ', לרום, ט', וג'באלי-סירחאן, ס' (2025), ["יעדי תעסוקה והון אנושי בחברה הערבית"](#) [מצגת בכנס], מכון אהרן למדיניות כלכלית.
15. תחאוכו, מ', לרום, ט' וג'באלי-סירחאן, ס' (2023), ["מדיניות לקידום תעסוקה איכותית בקרב צעירים בחברה הערבית"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
16. תחאוכו, מ', לרום, ט', ג'באלי-סירחאן, ס' וקיקנדה, ל' (2023), ["איך מגדילים את שיעור האקדמאים הערבים? חסמים בלימודים אקדמיים בישראל לערבים"](#), [מצגת בכנס], מכון אהרן למדיניות כלכלית.
17. תחאוכו, מ', קיקנדה, ל', סומקין, ס' ופרטוש, א' (2023), ["סילת דרכם של אקדמאים ערבים להצלחה בשוק העבודה"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
18. תחאוכו, מ' וקלישר, ע' (2023), ["אוריינות בשפה העברית בחברה הערבית: סטנדרטיזציה במדינה ובהערכה"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
19. תחאוכו, מ', קלישר, ע' ומושקלב, ק' (2020), ["התשובה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
20. תחאוכו, מ', קלישר, ע', מטר, ח' ומושקלב, ק' (2022), ["מדיניות לצמצום פערים בין החינוך הערבי לעברי"](#), מכון אהרן למדיניות כלכלית.
21. Tehawkho, M., Kiknadze, L., Sumkin, S., and Partush, A. (2023), ["Paving the way to Labor Market Success for Arab Higher Education Graduates"](#), Aaron Institute for Economic Policy.

נספח: לוחות נוספים

לוח נ-1: שיעור מתחילי תואר ראשון בקרב בעלי בגרות אקדמית לפי קבוצת אוכלוסייה ומין, שנת 2022 ויעדים לשנת 2035

חסרי בגרות אקדמית		בעלי בגרות אקדמית		רמת השכלה
2035 יעדי	2022	2035 יעדי	2022	
14%	7%	68%	64%	ערבים
22%	14%	71%	67%	ערביות
-	21%	-	72%	יהודים לא-חרדים
-	30%	-	74%	יהודיות לא-חרדיות

לוח נ-2: שיעור מסיימי תואר ראשון תוך 7 שנים מתחילתו בקרב מתחילי תואר ראשון לפי קבוצת אוכלוסייה ומין, שנת 2022 ויעדים לשנת 2035

חסרי בגרות אקדמית		בעלי בגרות אקדמית		רמת השכלה
2035 יעדי	2022	2035 יעדי	2022	
56%	43%	78%	68%	ערבים
64%	53%	87%	80%	ערביות
-	56%	-	78%	יהודים לא-חרדים
-	64%	-	87%	יהודיות לא-חרדיות

לוח נ-3: שיעור מקבלי תעודת מה"ט בקרב מתחילי ההכשרה לפי קבוצת אוכלוסייה ומין, שנים 2018-2021 ויעדים לשנת 2035

2035 יעדי	2018-2021	רמת השכלה
50%	39%	ערבים
56%	48%	ערביות
-	60%	יהודים לא-חרדים
-	63%	יהודיות לא-חרדיות