

מדיניות לקידום

תעסוקה איכותית בקרב

צעירים בחברה הערבית

מריאן תחאוכו, טלי לרום וסבאא ג'באלי-סירחאן*

נייר מדיניות לקראת הכנס השנתי של מכון אהרן - טיוטה להערות



* ד"ר מריאן תחאוכו היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית, ועומדת בראש המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון. ד"ר טלי לרום היא חוקרת בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית ומובילה את תחום התעסוקה במכון. סבאא ג'באלי-סירחאן היא חוקרת במכון אהרן. חלק מהניתוחים בנייר זה בוצעו במסגרת מחקר קודם בהזמנה ומימון של מינהל תעסוקת אוכלוסיות בורע העבודה.

המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן

מכון אהרן הקים מרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית בישראל. חזון המרכז הינו קידום כלכלה יצרנית ועסקית של החברה הערבית והגברת שילובה בכלכלה הלאומית הישראלית. למרכז ועדה מייעצת בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, סלים ג'ובראן, וחברים בה אנשי מפתח מהחברה הערבית מתחומים שונים. הוועדה המייעצת מתכנסת מדי שנה לדיון על נושאי המחקר של המרכז לשנה הבאה, על סמך התוצאות והידע המצטבר.

פעילות המרכז היא חלק מהאסטרטגיה הכלכלית המקיפה של מכון אהרן למשק הישראלי, אשר מטרתה להשיג את היעד של צמיחה מתמשכת בתוצר ובפריון תוך צמצום העוני ואי-השוויון. מוקד הפעילות הוא להביא לקבלת החלטות של הממשלה ליישום מדיניות כלכלית ארוכת טווח לחברה הערבית. כדי לקדם את חזון המרכז, הפעילות מתמקדת בעיצוב אסטרטגיות ובגיבוש מדיניות בתחומי החינוך, התעסוקה והתשתיות, כל אלה בשיתוף משרדי הממשלה השונים, ובמיוחד משרד האוצר. המלצות המדיניות כוללות הצעות לתוכניות מפורטות המבוססות על נתונים עדכניים של האוכלוסייה הערבית, ידע לאומי ובינלאומי מוכחים בכלכלה תוך התייחסות להרגלים ולתרבויות בישראל, כולל המגבלות הפוליטיות. תוצאות המחקרים וההמלצות מוצגות בדיונים פתוחים בשולחנות עגולים המתקיימים ביישובים ערביים בהשתתפות אנשי מקצוע מהחברה הערבית והיהודית וביניהם חוקרים, מקבלי החלטות ובכירים במגזר העסקי והציבורי.

שיתוף הפעולה עם משרדי הממשלה, ובמיוחד עם משרד האוצר, מאפשר להגדיל את האימפקט ולהביא תוכניות אלו להחלטות ממשלה מתוקצבות אשר תבואנה לידי ביטוי ביישום מדיניות ארוכת טווח בתחומים השונים.

תוכן העניינים

1. רקע.....	4
2. מגמות בתעסוקה והיקף תופעת הצעירים שאינם במסגרות.....	6
3. אפיון הצעירים שאינם במסגרות.....	12
4. מודל אקונומטרי לבחינת הקשר בין מאפייני רקע וחוסר השתלבות של צעירים ערבים במסגרות.....	18
5. הגורמים האפשריים לירידה בתעסוקה ולעליה בשיעור הגברים הערבים הצעירים שאינם במסגרות....	20
6. צעדי מדיניות לשילוב איכותי של צעירים ערבים בחברה ובכלכלה.....	28
נספח א : תוצאות הרגרסיות.....	34
נספח ב : הסבר על הנתונים באיור 19.....	36

מחשבות

1. רקע

בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית בשיעורי התעסוקה של הגברים בחברה הערבית ובעיקר בגילים הצעירים, מגמה אשר החריפה במהלך משבר הקורונה, ובמקביל חלה עלייה דרמטית בשיעור הצעירים שאינם במסגרות. המונח המקובל בספרות לקבוצה זו הוא NEET (Not in Education, Employment, or Training), כלומר מדובר בצעירים שאינם במסגרת של תעסוקה או רכישת הון אנושי, והם מכונים לעיתים גם "חסרי מעש".

התופעה של שיעור חוסר מעש גבוה בקרב צעירים וצעירות ערבים אינה חדשה. כך למשל על פי אקשטיין ודהן (2011) שיעור חסרי המעש בקרב ערבים (גברים ונשים) בני 18-22 עמד ב-2009 על כ-40%, יותר מפי שניים מהשיעור בקרב יהודים בני אותו גיל. שיעור זה היה יציב לאורך העשור הראשון של המאה ה-20, יציבות אשר בולטת במיוחד אל מול הקפיצה הדרמטית בשיעורי הלמידה של נערים ונערות ערבים שחלה באותן שנים. אקשטיין ודהן מציגים מספר השערות שעשויות להסביר את הפער בשיעור חסרי המעש בין צעירים ערבים ליהודים: (1) הבדלים תרבותיים בהעדפות - צעירים ערבים נוטים להתחתן מוקדם יותר והופכים להורים מוקדם יותר, ושיעור חסרי המעש בקרב צעירים נשואים ובעלי ילדים הוא גבוה יותר; (2) הבדלים בהזדמנויות - התמריץ להיכנס לשוק העבודה ולרכוש השכלה גבוהה הוא נמוך יותר עבור צעירים ערבים, שכן שכרם נמוך מזה של יהודים בעלי מאפיינים דומים והתשואה שלהם להשכלה נמוכה יותר; (3) מדיניות - רמת ההשכלה של צעירים ערבים נמוכה יותר משל יהודים בשל הפער במשאבים שמפנה הממשלה לחינוך הערבי בהשוואה לחינוך העברי, וקיים קשר הדוק בין השכלה נמוכה לבין חוסר מעש.

מיעארי וחדאד חאג'י (2017) מדגישים את המאפיינים והחסמים הייחודיים של הצעירים הערבים אשר מסבירים את תופעת חוסר המעש. הערבים מתמודדים עם המעבר מהתיכון לשוק העבודה או להשכלה גבוהה בגיל צעיר יותר מאשר מרבית היהודים, וללא שעברו את שלב השירות בצבא או בשירות הלאומי-אזרחי. השירות מהווה עבור חלק ניכר מהיהודים הכנה לחיים עצמאיים, מקנה מיומנויות בחירת מקצוע וחפוש עבודה וכישורים רלבנטיים לשוק העבודה ומאפשר בנית רשתות חברתיות. עוד הם מוצאים כי מאפיינים אישיים כגון מגדר, השכלה והשכלת האם יכולים לנבא את הסטטוס "חסר מעש", וכך גם משתנים שמרמזים על נגישות ואינטראקציה עם הרוב היהודי (גישה לרכב פרטי, הגעה בתכיפות גבוהה ליישובים יהודיים והגשת מועמדות לעבודה אצל מעסיק יהודי).

מחקרים שונים של המרכז למדיניות כלכלית של החברה הערבית במכון אהרן ושל אגף הכלכלנית הראשית באוצר מצביעים על הפערים ברמת ההון האנושי בין האוכלוסייה הערבית ובין האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית כגורם העיקרי לפערי התעסוקה והשכר בין שתי האוכלוסיות (תחאוכו, 2019). הירידה שחלה בתעסוקת הגברים הערבים לפני ובמהלך משבר הקורונה הייתה ממוקדת בקבוצת הצעירים בעלי ההשכלה הנמוכה. ההשלכות הכלכליות הישירות של חוסר היכולת של הצעירים להשתלב בהשכלה על תיכונית ואקדמית ומיעוט ההזדמנויות ואפשרויות ההשתלבות בתעסוקה איכותית באות לידי ביטוי בשיעורי תעסוקה ובפריון נמוכים בחברה הערבית, והתמשכות המגמה הקיימת עלולה להביא להרחבת הפערים הכלכליים בין החברה הערבית לחברה הכללית גם בטווח הארוך. אך מעבר לכך, אנו עדים בשנים האחרונות לעליה משמעותית במעורבות של הצעירים הערבים בפשיעה ולא ניתן להתעלם מהקשר בין שתי התופעות.

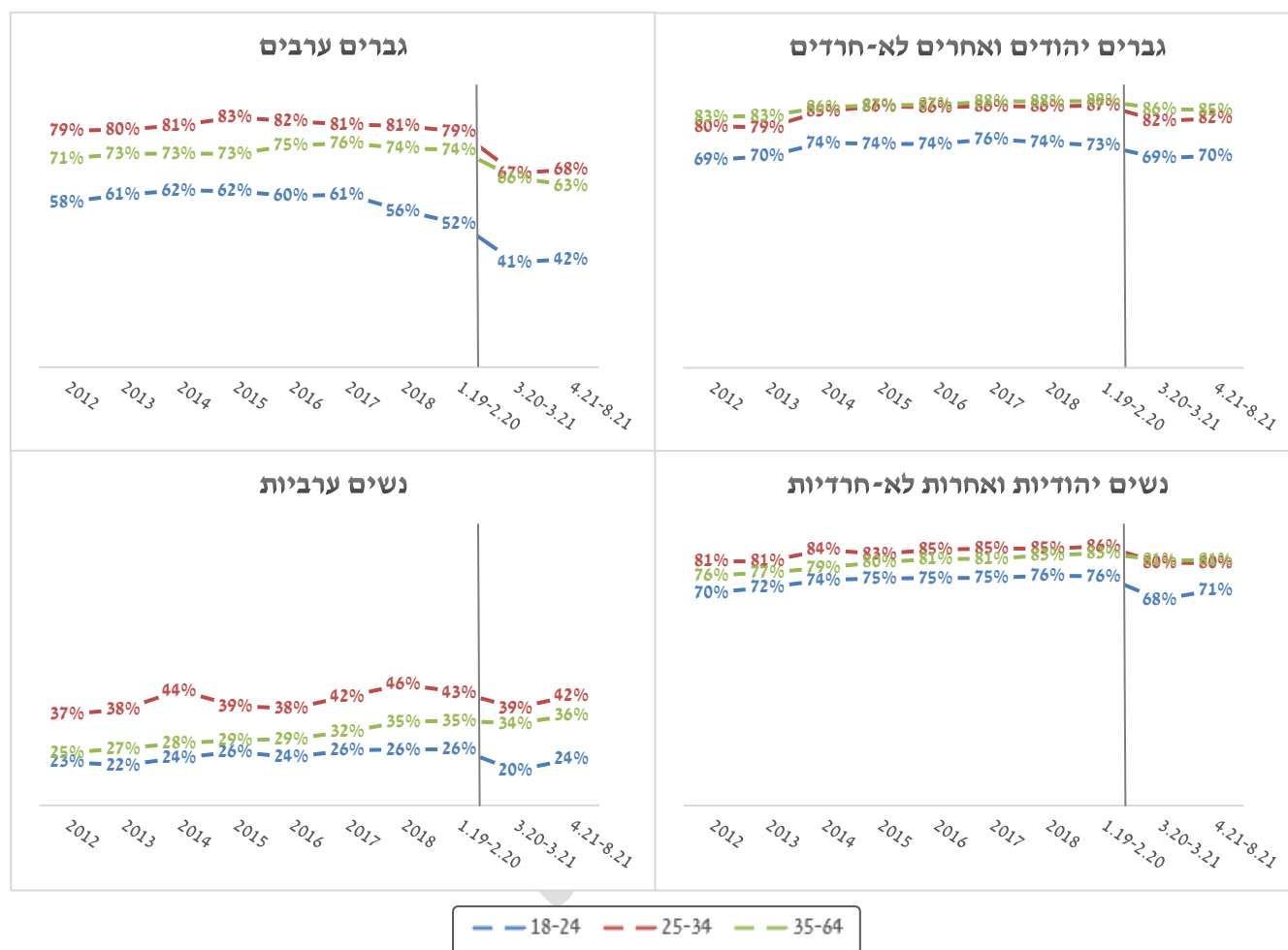
העבודה הנוכחית חוקרת את הירידה בתעסוקה שחלה טרום המשבר ובמהלכו, תוך התמקדות בגברים צעירים בגילי 18-24, וכן את המאפיינים של הצעירים שאינם במסגרות. המחקר מפלח את האוכלוסייה, המועסקים והלא מועסקים ומאפיין את התעסוקה ואת חוסר המעש, על פני זמן ובחתיכים של קבוצות גיל, רמות השכלה, אזור גיאוגרפי, דת וענף כלכלי. הניתוח מבוסס על נתוני סקרי כוח אדם המפורטים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הזמניים רק בחדר המחקר של הלמ"ס.¹ הנתונים המוצגים בפרקים 2 ו-3 מתייחסים לשנים 2012 עד אוגוסט 2021, כאשר בתקופה שבין 2012 עד 2018 החלוקה של הנתונים היא שנתית ולאחר מכן התקופות מחולקות לפי התפשטות מגפת הקורונה בישראל ותקופת הסגרים שהוטלו במדינה. החל מינואר 2019 עד פברואר 2020 היא התקופה טרום הסגר הראשון (ערב הקורונה), ולאחר מכן בין מרץ 2020 עד מרץ 2021 הופעלו שלושה סגרים אשר השפיעו משמעותית על המשק בכלל ועל שוק התעסוקה בפרט. היציאה ממשבר הקורונה היא החל מאפריל 2021 עד אוגוסט 2021 (הנתונים העדכניים ביותר הזמניים בעת כתיבת נייר זה). הנתונים של האוכלוסייה הערבית מוצגים אל מול האוכלוסייה היהודית שאינה חרדית.

¹ כל הניתוחים בנייר זה הם ללא המדגמים הקבועים.

2. מגמות בתעסוקה והיקף תופעת הצעירים שאינם במסגרות

איור 1 מציג את שיעורי התעסוקה של גברים ונשים באוכלוסייה הערבית ובאוכלוסייה היהודית הלא-חרדית לפי שלוש קבוצות גיל: 18-24, 25-34 ו-35-64. עבור השנים 2012 עד פברואר 2020 ערב פרוץ משבר הקורונה (החודשיים הראשונים של 2020 כלולים יחד עם שנת 2019), השנה של הסגרים (מרץ 2020-מרץ 2021) וששת החודשים לאחר פתיחת הסגר האחרון (אפריל 2021-אוגוסט 2021).

איור 1: שיעור התעסוקה לפי מין, קבוצת אוכלוסייה² וגיל, בקרב בני 18-64, תקופה 2015-אוגוסט 2021

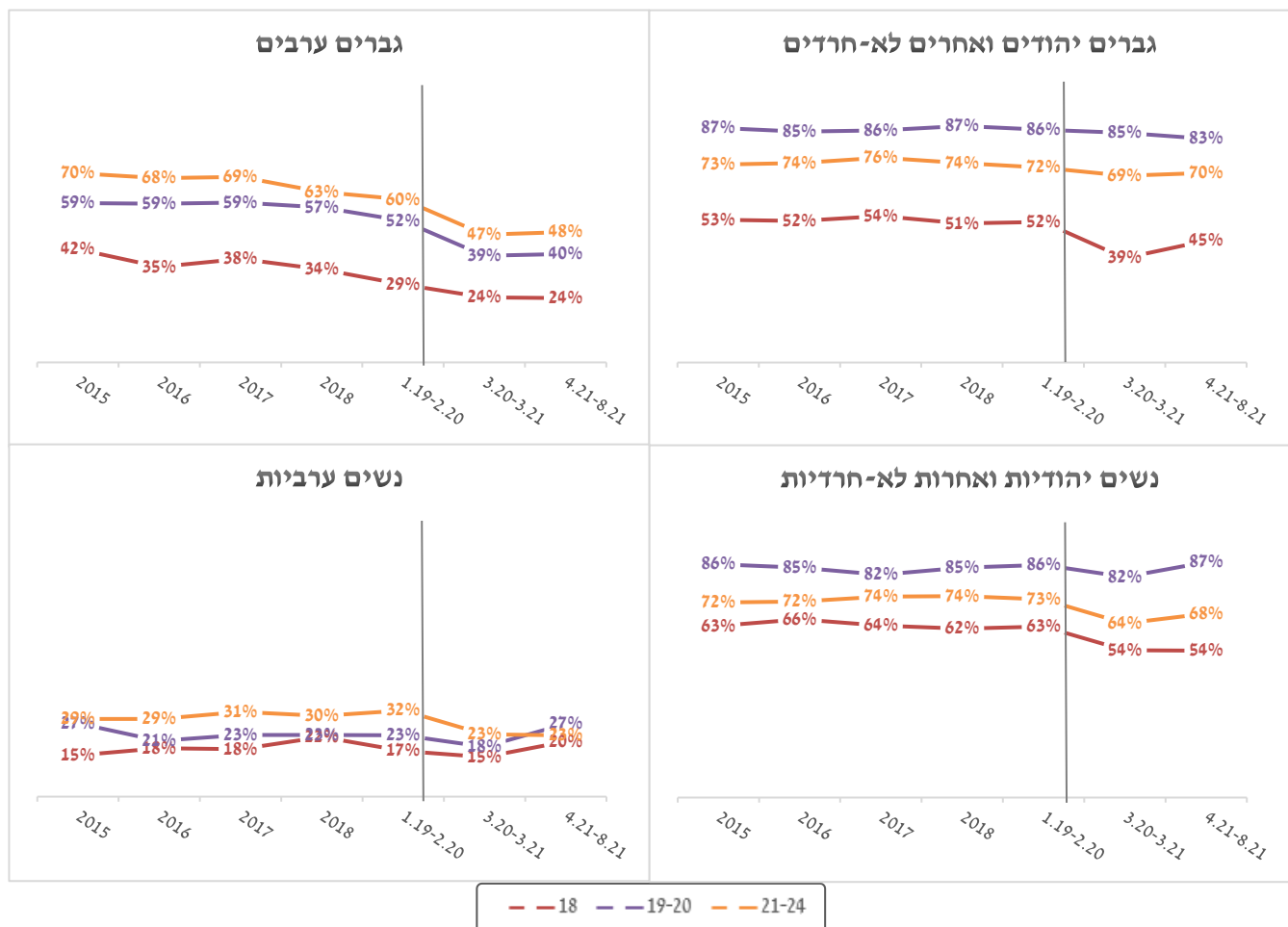


ההשפעה הגדולה ביותר של מגפת הקורונה הייתה בקרב הגברים הערבים בכל קבוצות הגיל, עבורם הייתה הירידה החדה ביותר בשיעורי התעסוקה. כמו כן, גם ביציאה מהסגרים שיעורי התעסוקה של הגברים הערבים נשארו נמוכים וטרם חזרו לשיעורי התעסוקה טרום משבר הקורונה. מעבר לכך, ניתן לראות כי החל משנת 2016 הייתה ירידה בשיעורי התעסוקה של הגברים הערבים והיא בולטת בעיקר בקרב הצעירים בגילאי 18-24; שיעורי התעסוקה של קבוצה זו ירדו מ-61% ל-52% בין השנים 2017-2019. בקרב הנשים הערביות לא היה שינוי משמעותי בשיעורי התעסוקה, אך ניתן לראות כי בשנת 2019 הייתה בלימה של העלייה בתעסוקה שאפיינה את השנים שקדמו לה.

² שיעור התעסוקה מחושב כמקובל על פי תכונות כוח העבודה השבועי. חיילים בסדיר נכללים במועסקים.

מסלול החיים של הצעירים הערבים בקבוצת הגיל 18-24 שונה מזה של היהודים הלא-חרדים בקבוצה זו. כדי לבחון את מאפייני הירידה בתעסוקה של הגברים הערבים בגילים אלה, בעיקר בשנים טרום פרוץ משבר הקורונה (החל משנת 2015), נתייחס לשלוש קבוצות גיל בתוכה: גיל 18 - עבור כל הצעירים זו השנה הראשונה לאחר סיום התיכון (חלק אף עדיין לומדים ב"ב), והיהודים הלא-חרדים נמצאים לקראת גיוס לצבא; גילים 19-20 - מרבית היהודים הלא-חרדים משרתים בצבא בעוד שהערבים פונים לתעסוקה או ללימודים; גילים 21-24 - היהודים נמצאים בשנים הראשונות לאחר השחרור מהצבא, חלקם נוסעים לטיול לאחר הצבא, חלקם פונים ללימודים וחלקם לתעסוקה, בעוד שבאוכלוסייה הערבית זהו הגיל שבו רובם אמורים לעבוד או להיות לקראת סיום הלימודים. איור 2 מתאר את שיעורי התעסוקה של הצעירים, בנים ובנות, ערבים ויהודים עבור שלוש קבוצות גיל אלה החל משנת 2015.

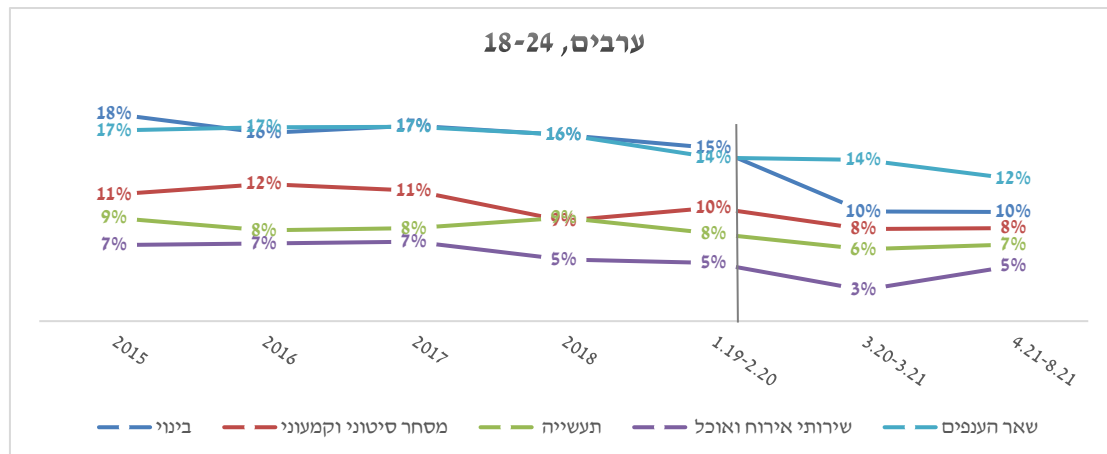
איור 2: שיעור התעסוקה לפי מין, קבוצות אוכלוסייה וגיל, בקרב בני 18-24, 2015-אוגוסט 2021



כפי שניתן לראות בקרב הגברים הערבים בגילאי 19 עד 24 הירידה בתעסוקה החלה בשנת 2018, בעוד שבקרב בני ה-18 היא החלה עוד קודם ולכן הירידה בשיעורי התעסוקה שלהם לאורך השנים הייתה גדולה יותר (אך יש לציין שחלקם עדיין לומדים בבית ספר). בקרב היהודים והנשים הערביות ניתן לראות כי אין שינוי משמעותי בשיעורי התעסוקה בתקופה שלפני פרוץ משבר הקורונה. חשוב לשים לב לכך שהתעסוקה של הגברים והנשים באוכלוסייה הערבית עולה עם הגיל, בעוד שבקרב הגברים והנשים באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית שיעור התעסוקה בגילאי הצבא 19-20 גבוהים יותר מאשר לאחר השחרור בגילאי 21-24 (חיילים בסדיר נכללים במועסקים).

הירידה בתעסוקה של גברים ערבים צעירים לפני פרוץ משבר הקורונה היתה רוחבית והתפלגה על פני כל הענפים,³ כפי שניתן לראות באיור 3. בתקופת הקורונה הפגיעה הגדולה ביותר הייתה בענף הבינוי, שם הייתה ירידה של 5 נקודות האחוז בשיעור המועסקים בין השנים 2019 עד 2021.

איור 3: שיעור הגברים הערבים המועסקים מתוך קבוצת האוכלוסייה לפי ענף, גילים 18-24, תקופה 2015-אוגוסט 2021

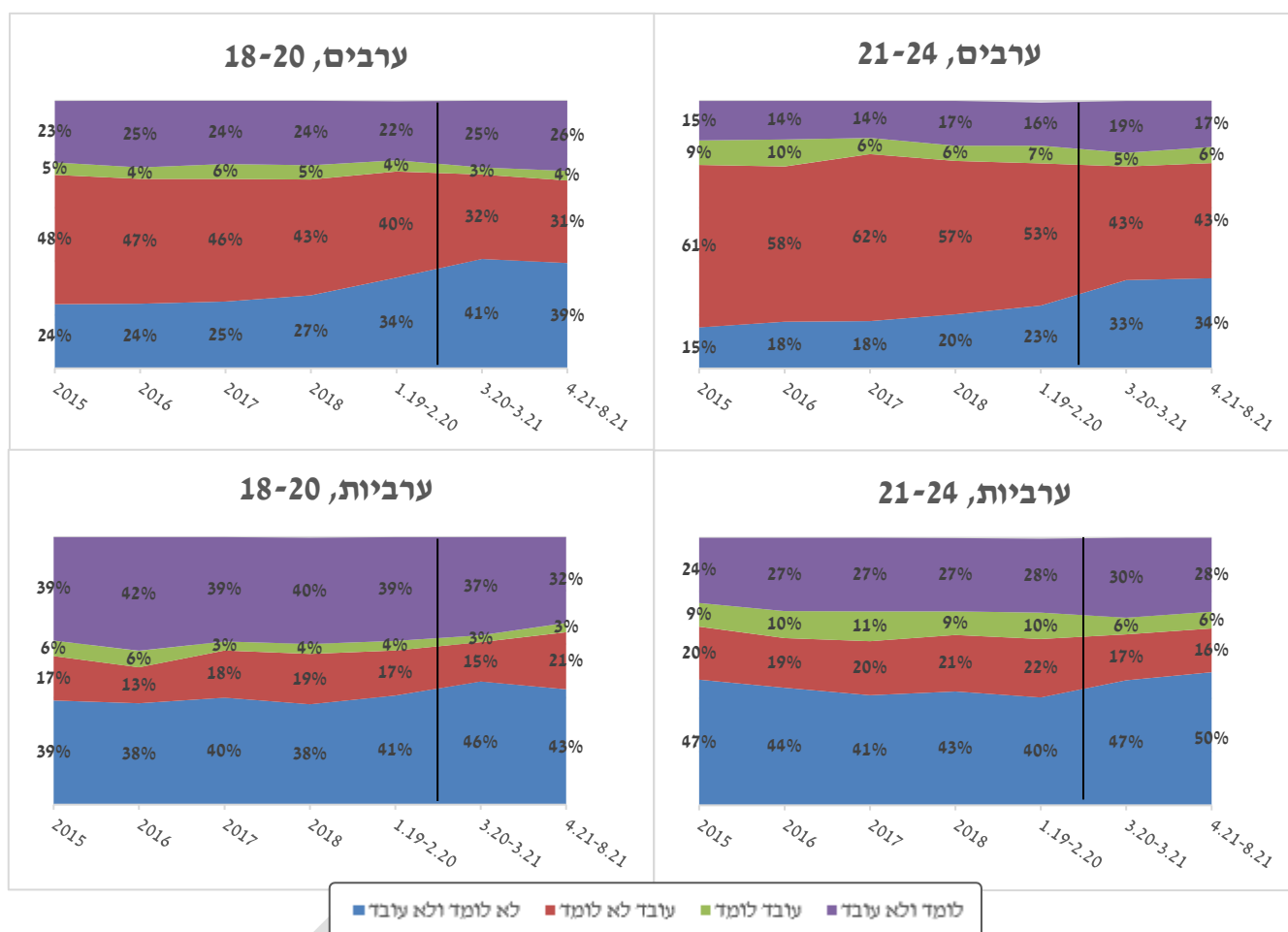


אם הירידה בתעסוקה של הגברים הערבים הצעירים היתה מתורגמת לעליה בשיעור הפונים ללימודים על-תיכוניים או אקדמיים, זו יכלה להיות מגמה חיובית ומעודדת, אך זהו לא המצב. איור 4 מציג את הפילוח של הגברים הערבים הצעירים והנשים הערביות הצעירות בחלוקה ל-4 קטגוריות לפי השתייכות למסגרות של לימודים ותעסוקה: לומד; לומד ועובד; עובד; לא לומד ולא עובד (צעירים שאינם במסגרות של לימודים או תעסוקה) ולפי שתי קבוצות גיל, 18-20 ו-21-24.⁴ איור 5 מציג את אותם הנתונים עבור הגברים היהודים והנשים היהודיות. כפי שניתן לראות, הירידה בתעסוקה של הגברים הערבים הצעירים לפני פרוץ משבר הקורונה תורגמה כמעט במלואה לעליה דרמטית בשיעור הצעירים שאינם נמצאים באף מסגרת, עליה שנמשכה ביתר שאת בתקופת המשבר.

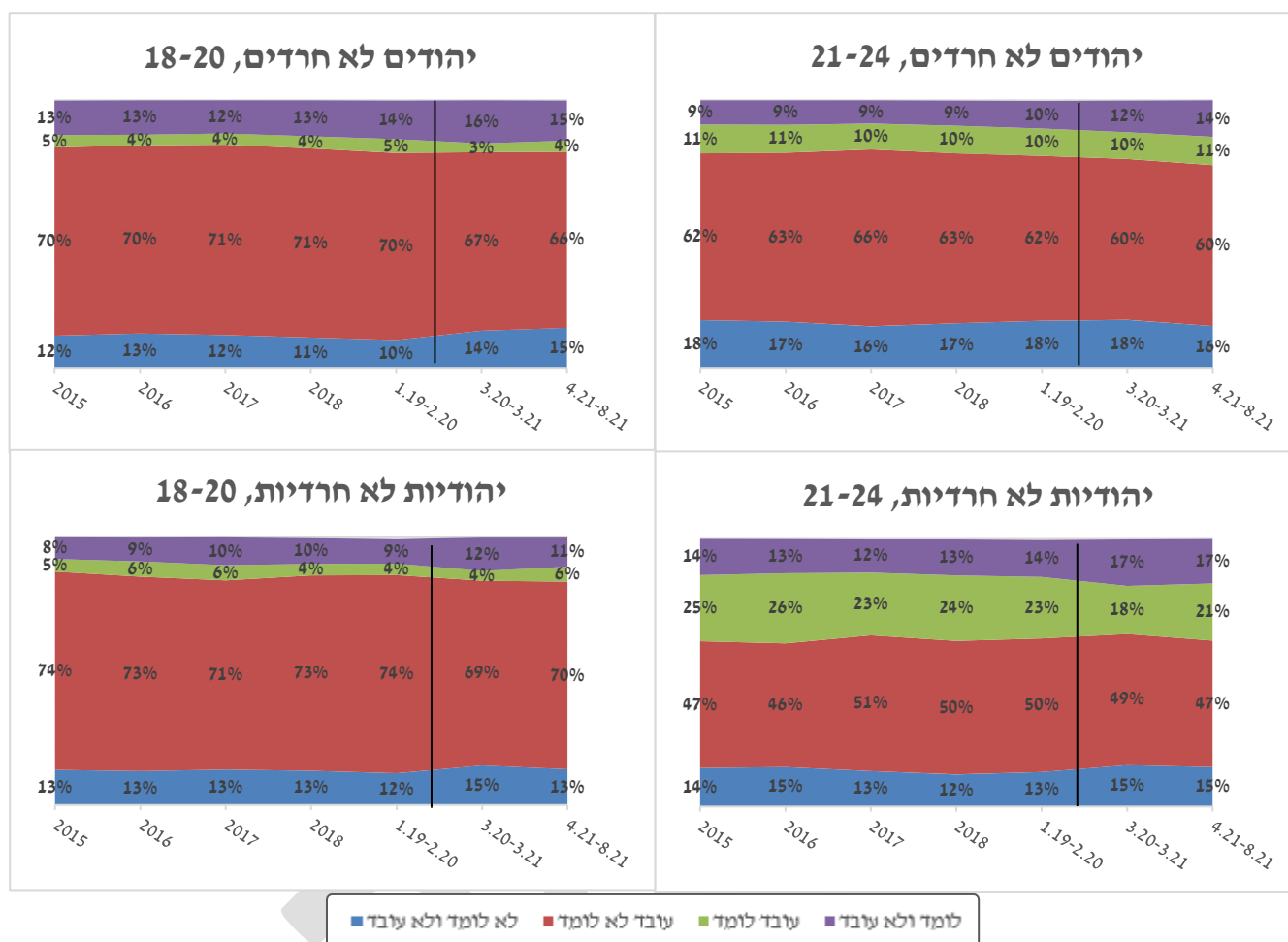
³ בניתוח כלל הגברים הערבים בגילאי 15+ (משרד האוצר, 2021), התמונה היא שונה והירידה בתעסוקה ממוקדת בענפי התעשייה והבניין.

⁴ הניתוחים בהמשך הנייר מתייחסים לשתי קבוצות גיל אלו: 18-20 (מיעוט התצפיות בגיל 18 במדגם לא מאפשר לבצע פילוחים בנפרד לקבוצת גיל זו), הגיל שבו הערבים בחלקם עוד לומדים והיהודים הלא-חרדים בצבא, ו-21-24, הגיל שבו שיעור הלומדים קטן בקרב הערבים והיהודים משתחררים מהצבא.

איור 4: תעסוקה והשכלה באוכלוסייה הערבית לפי מין וגיל, תקופה 2015-אוגוסט 2021



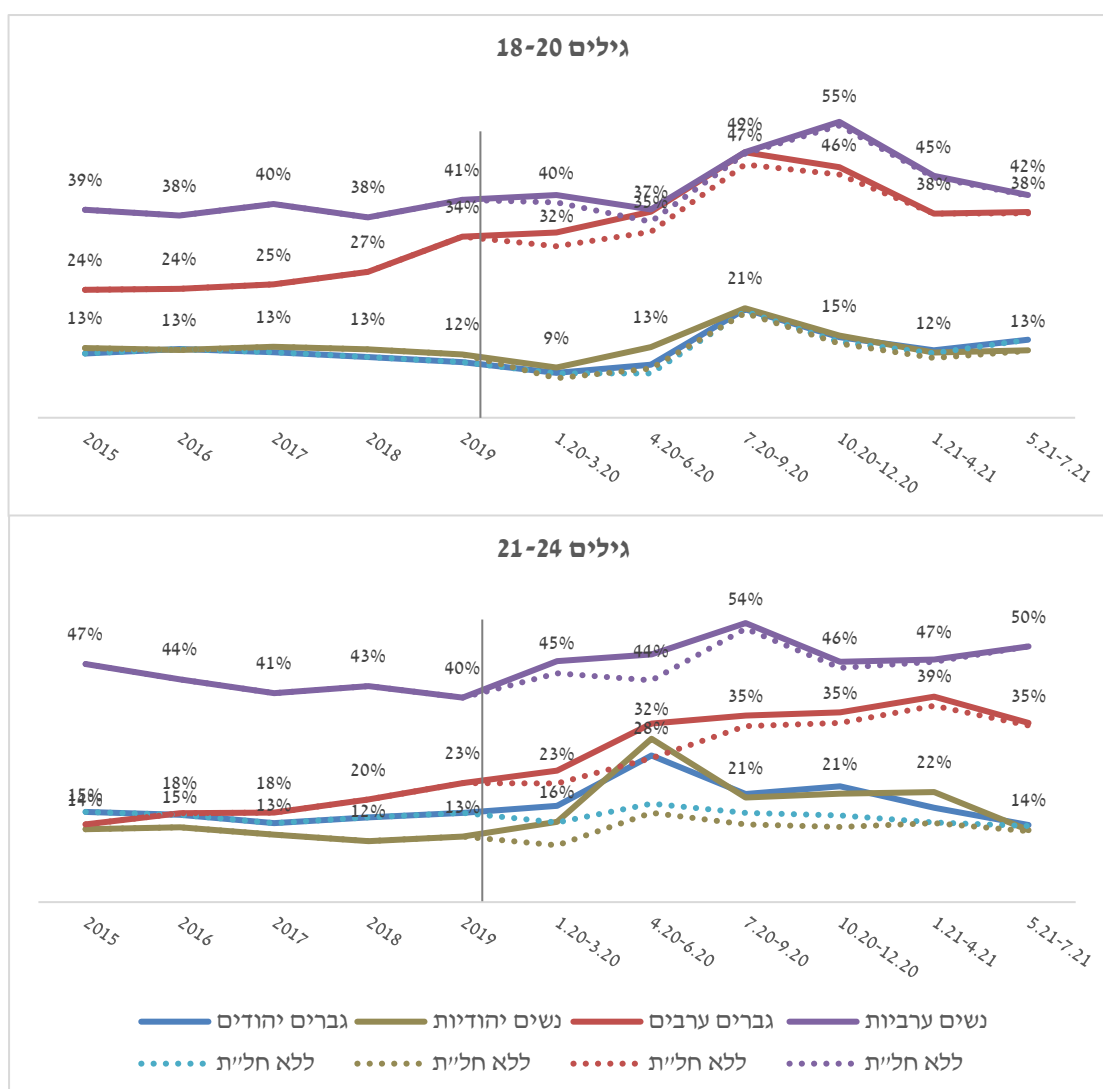
איור 5: תעסוקה והשכלה באוכלוסייה היהודית הלא-חרדית לפי מין וגיל



לפי הגדרה הקבוצה של הצעירים שאינם במסגרות של השכלה, הכשרות או תעסוקה (הקבוצה התחתונה) כוללת בתוכה גם את הצעירים שהיו בחל"ת בתקופת המשבר, ולאור השיעורים הגבוהים מהאוכלוסיה שיצאו לחל"ת בתקופה זו, ניתן לחשוב שמא העליה בשיעור הגברים הערבים הצעירים שאינם במסגרות במהלך המשבר נובעת משיעורים גדולים יותר של צעירים שיצאו לחל"ת.⁵ אך בחינת הנתונים תוך התייחסות לחל"ת מראה שזה אינו המצב. איור 6 מציג את שיעור הצעירים שאינם במסגרות של לימודים, הכשרות או תעסוקה, לפי קבוצות אוכלוסיה וגיל (18-20 ו- 21-24), בין השנים 2012-2021, כאשר הנתונים בתקופת משבר הקורונה מוצגים לפי שתי הגדרות, כולל חל"ת (בדומה לאיורים הקודמים 3 ו-4) ובניכוי החל"ת. הפילוח של התקופות במהלך המשבר מוצגות באופן מפורט יותר מאשר באיורים קודמים במטרה לראות את ההשפעה של הכניסה והיציאה מהסגרים באותה תקופה. מלבד החלוקה לחל"ת וללא חל"ת, איור זה מאפשר לראות ולנתח את הפערים בין כל קבוצות האוכלוסייה, לפני ובמהלך המשבר, בצורה נוחה יותר.

⁵ חל"ת (חופשה ללא תשלום) היא השהיית יחסי העבודה בין העובד למעסיק, באותה תקופה העובד אינו זכאי לתשלום שכר או הטבות שנויות לכך. בתקופת המשבר עובדים לא-חיוניים היו רשאים לתבוע דמי חל"ת מהביטוח הלאומי.

איור 6: שיעור הצעירים שאינם במסגרות לפי קבוצת אוכלוסיה, מין וגיל, תקופה 2015-אוגוסט 2021



שיעור הצעירות הערביות שאינן במסגרות היה הגבוה ביותר לאורך כל השנים ועמד על 38% ומעלה בקרב שתי קבוצות הגיל 18-20 ו-21-24. שיעור הגברים הערבים הצעירים שאינם במסגרות היה נמוך יותר מהנשים ובקבוצת הגיל 21-24 אף היה קרוב לזה של היהודים והיהודיות עד שנת 2017, כאמור שיעור הגברים הערבים הצעירים שאינם במסגרות התחיל לעלות בשתי קבוצות הגיל באופן משמעותי שנתיים לפני המשבר וביתר שאת במהלך המשבר, כך שהפערים בינם לבין הנשים הערביות הצטמצמו והפערים מול הצעירים היהודים התרחבו משמעותית.

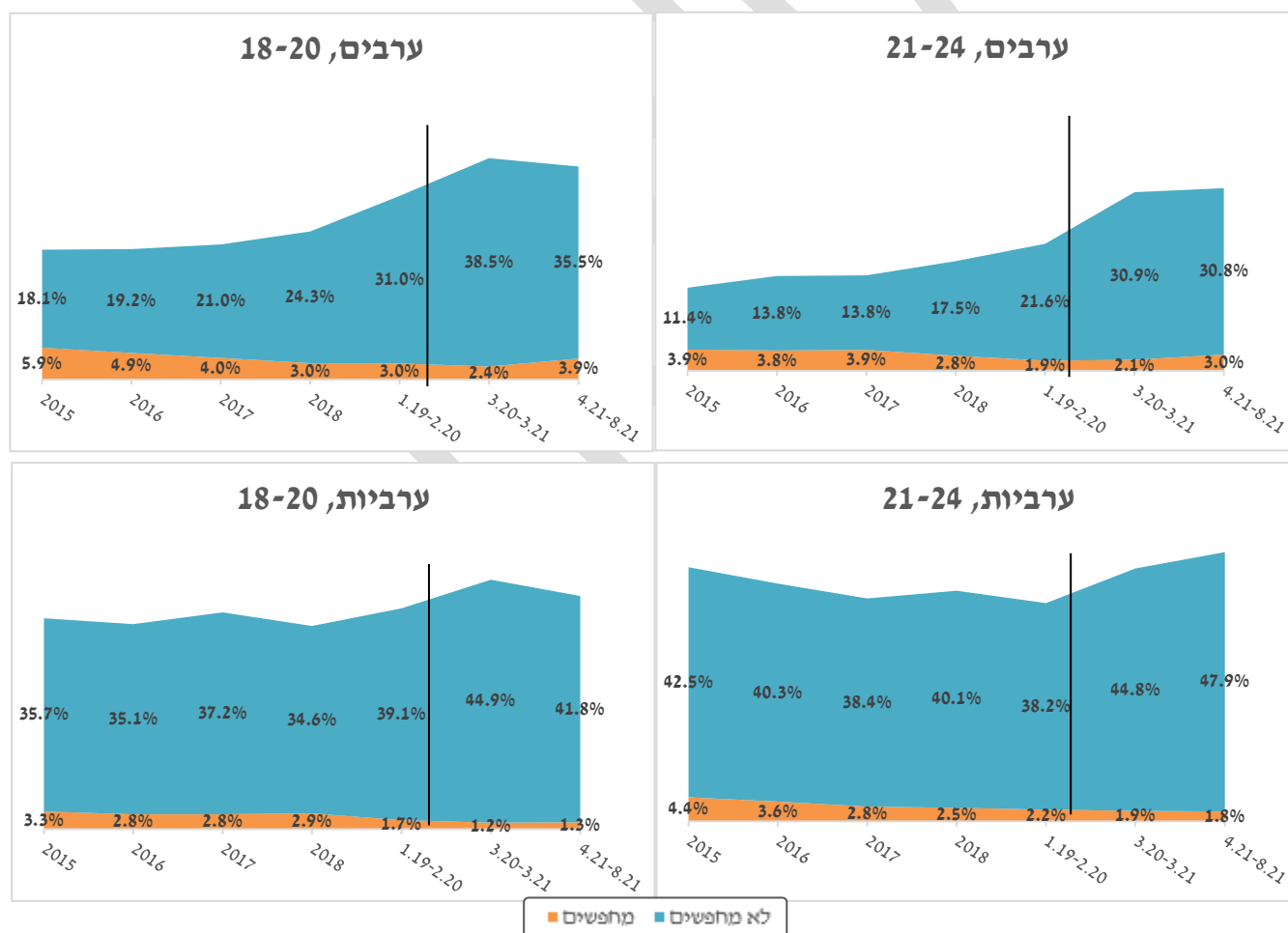
ערב הכניסה למשבר שיעור ההגברים הערבים הצעירים בגילים 18-20 שאינם במסגרות עמד על 34%, כמעט פי 3 מעמיתיהם היהודים והיהודיות. יש לזכור כי מרבית הצעירים היהודים בגילים אלה נמצאים במסגרות של צבא או שנת שירות.

עם פרוץ משבר הקורונה, שיעור הצעירים שאינם במסגרות עלה בקרב כל הקבוצות, אך העליה בקרב הצעירים הערבים הייתה גבוהה יותר, ובקרב הגברים הערבים יותר מהנשים הערביות. גם כאשר מנכים את הצעירים ששהו בתקופת חל"ת ניתן לראות כי התמונה לא משתנה בהרבה מבחינת הצעירים הערבים, ודווקא בקרב היהודים בקבוצת הגיל 21-24 שיעור השוהים בחל"ת היה גבוה יותר בתקופות הסגרים.

3. אפיון הצעירים שאינם במסגרות

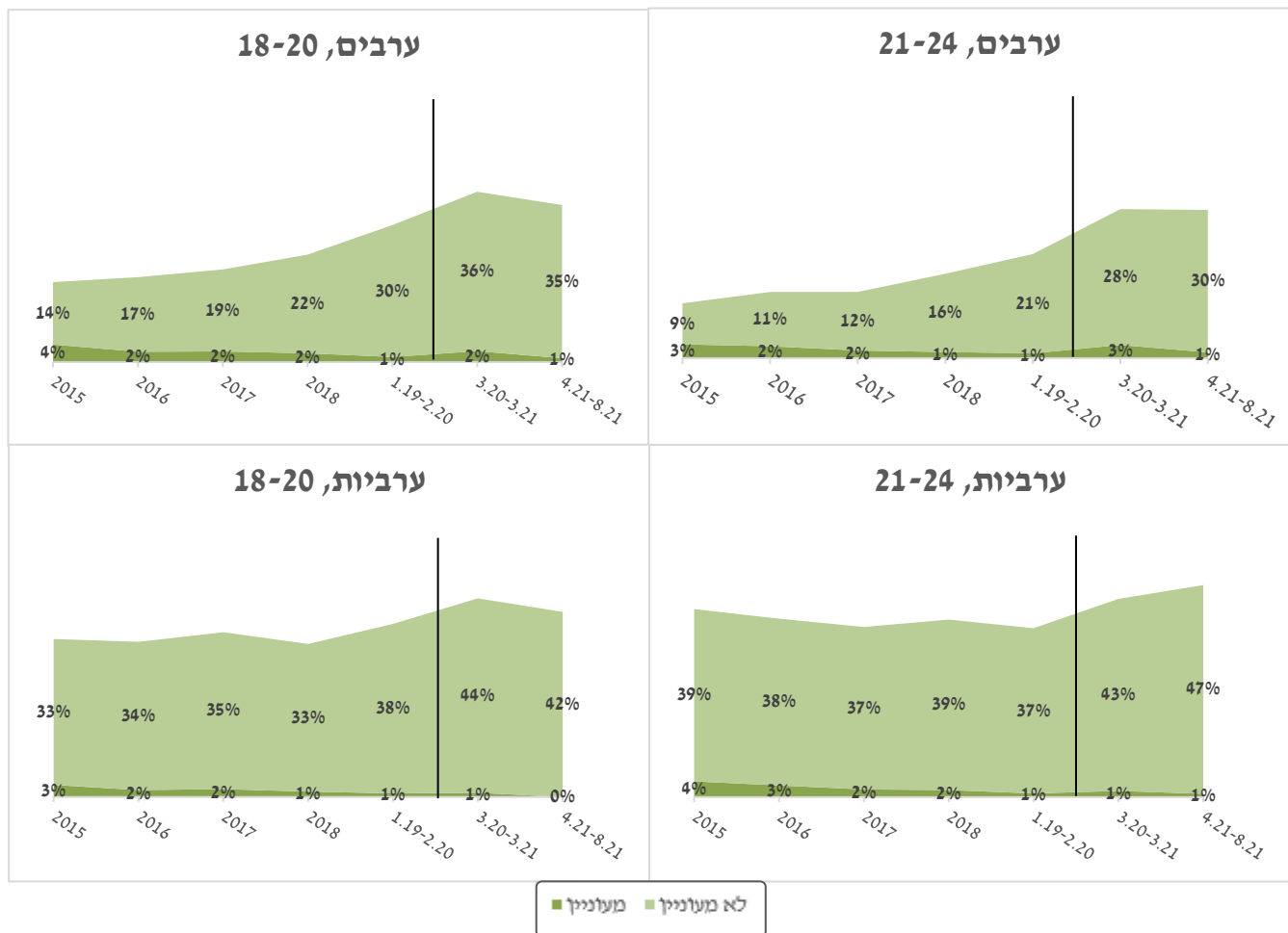
פרק זה מציג פילוח של קבוצת הצעירים והצעירות מהחברה הערבית שאינם במסגרות של לימודים, הכשרות או תעסוקה, לפי קבוצת גיל ומין, עבור התקופה שבין 2015 עד אוגוסט 2021, על פי מאפיינים שונים: תכונות כח עבודה שנתיות, תכונות כח עבודה חודשי, רצון לעבוד, כמו גם פילוח לפי זכאות לבגרות, מקום מגורים ודת. איור 7 מציג את החלוקה של קבוצת הצעירים שאינם במסגרות לפי השתייכותם לכח העבודה החודשי (האם חיפשו עבודה בארבעת השבועות שקדמו לסקר), מין, עבור קבוצות הגיל 18-20 ו-21-24. השיעורים מוצגים מתוך כלל אוכלוסיית הצעירים בגילים הרלוונטים (סכום שתי הקבוצות שווה לקבוצה התחתונה באיור 3). כפי שניתן לראות הרוב המכריע של הצעירים והצעירות מהחברה הערבית שאינם במסגרות מדווחים שהם לא חיפשו עבודה בחודש האחרון. בשנה וחודשיים שלפני פרוץ משבר הקורונה 31% מהבנים הצעירים דיווחו שהם לא במסגרות שאינם מחפשים עבודה בקבוצת הגיל 18-20 לעומת 3% שכן חיפשו, ובקרב בני 21-24 היו ללא מסגרות שלא חיפשו עבודה לעומת 1.9% בלבד שכן חיפשו. בקרב הבנות, היחס בין מחפשות העבודה לאלה שלא היה אף קטן יותר. התמונה שעולה מתקופת משבר הקורונה די דומה, מרבית הצעירים שהצטרפו למעגל הצעירים שאינם נמצאים במסגרות מדווחים כי לא חיפשו עבודה בחודש האחרון, נכון לבנים וגם לבנות.

איור 7: חיפוש עבודה באוכלוסייה הערבית לפי מין וגיל, שנים 2015-2021



תמונה עגומה ומדאיגה עוד יותר עולה מאיור 8, אשר מציג את התשובה של קבוצת הצעירים שאינם במסגרות ושאינם מחפשים עבודה לשאלה: "האם אתה מעוניין לעבוד עכשיו בעבודה המתאימה לך?" (סכום הקבוצות באיור זה שווה לקבוצה העליונה באיור הקודם). כפי שניתן לראות כמעט כל הצעירים שאינם במסגרות ושלא חיפשו עבודה מדווחים שהם לא יהיו מעוניינים לעבוד גם אם יציעו להם עבודה ההולמת את כישוריהם. הדבר נכון לתקופה שלפני פרוץ משבר הקורונה וגם בתוך תקופת המשבר.

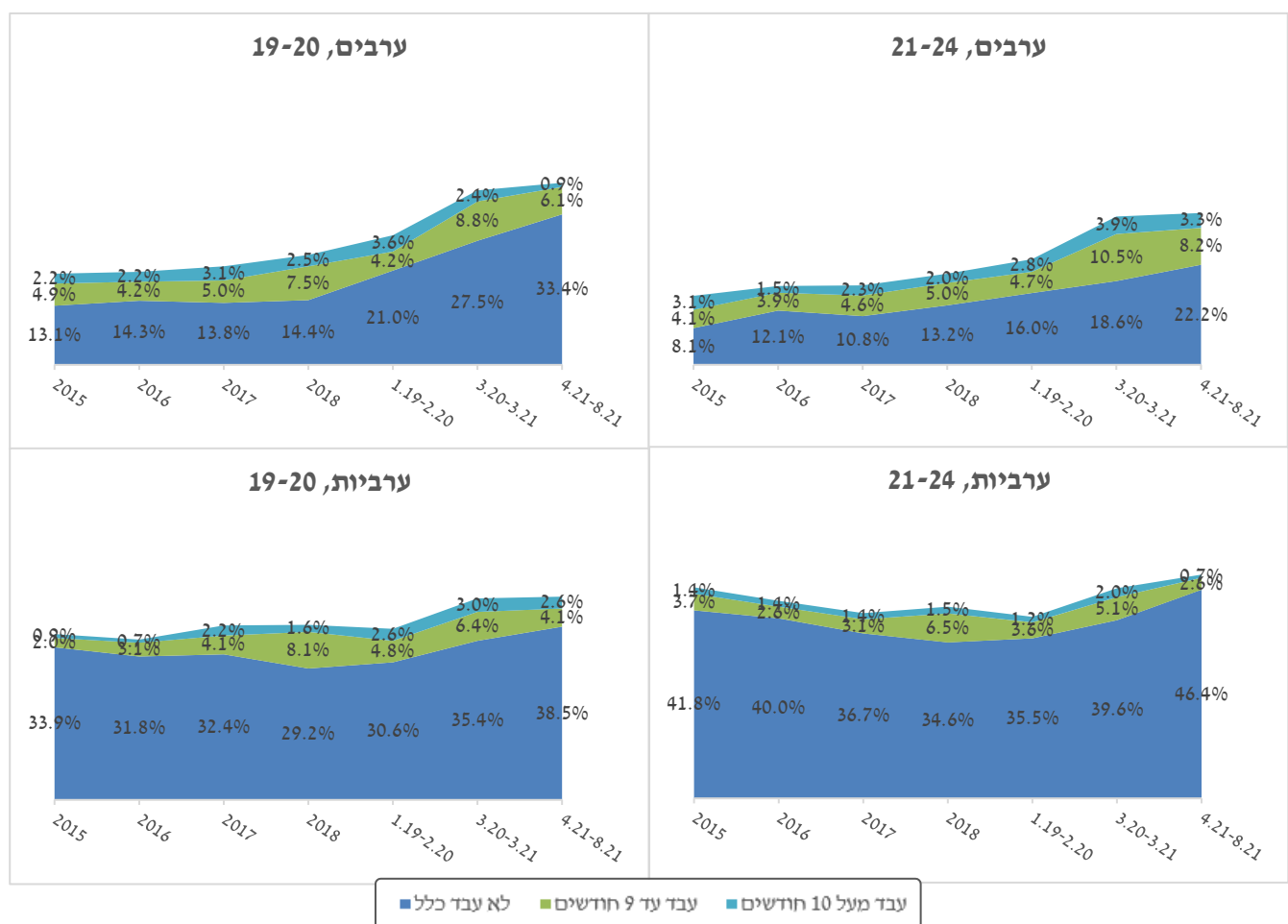
איור 8: רצון לעבוד בעבודה מתאימה של צעירים שאינם במסגרות באוכלוסייה הערבית שאינם מחפשים עבודה לפי מין וגיל, שנים 2015-2021



מצב שבו צעירים לא נמצאים במסגרות של לימודים, הכשרות או תעסוקה יכול להימשך לתקופה קצרה של חודש עד מספר חודשים שבהם הצעירים נמצאים בין עבודות או בין לימודים לעבודה, ובמקרים אלה התופעה פחות מדאיגה, אך כאשר הוא נמשך לתקופה של שנה ואף יותר, אזי התופעה הופכת להיות יותר מדאיגה ומעידה על מצב כרוני אשר יכולות להיות לו השפעות כלכליות וחברתיות לטווח ארוך וזו תופעה הדורשת התערבות ומתן מענה. איור 9 מציג את הפילוח של קבוצת הצעירים שאינם נמצאים במסגרות לפי תכונות כוח העבודה השנתי, לפי מין, עבור קבוצות לפי הגיל 19-20 ו-21-24 (בקבוצת הגיל הצעירה לא כללנו את בני ה-18 כיוון שבשנה שקדמה לגיל זה מרבית הצעירים עדיין לומדים בתיכון), השיעורים מוצגים מתוך כלל אוכלוסיית הצעירים בגילים הרלוונטים (סכום כל הקבוצות שווה לקבוצה התחתונה באיור 3).

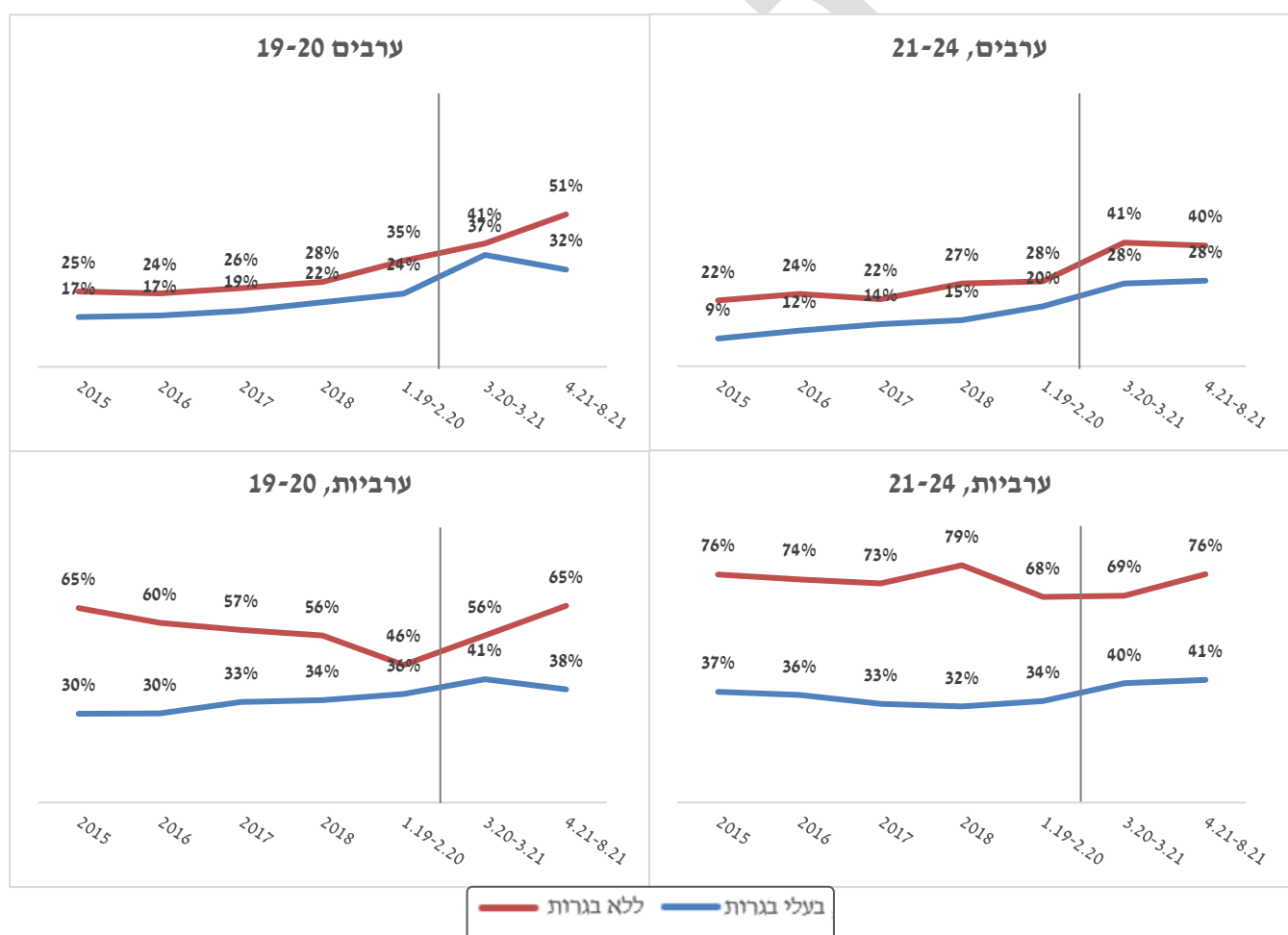
כפי שניתן לראות, מרבית הצעירים, בנים וגם בנות, שלא נמצאים במסגרות מדווחים כי לא עבדו במשך שנה לפחות. בקרב הבנים החלק של הצעירים שלא עבדו במשך שנה לפחות מתוך הצעירים שאינם במסגרות הלך וגדל לאורך השנים, כך שלא ניתן לחשוב שהעליה הדרמטית בשיעור אלה שלא נמצאים במסגרות אשר החלה עוד לפני המשבר נובעת מצעירים שנמצאים בשוק העבודה בהפוגות (כלומר נכנסים ויוצאים לעיתים קרובות), אלא ממצב מתמשך וחוסר יכולת להשתלב בתעסוקה לאורך זמן ארוך. אם בשנת 2015 13% מהבנים הערבים בגיל 19-20 היו ללא מסגרות שלא היו מועסקים במשך שנה, שיעור זה עלה ל-21% בשנה שקדמה למשבר ול-34.4% בתקופה של היציאה מהסגרים. רואים מגמה דומה בקרב הבנים בקבוצת הגיל 21-24, בשנת 2015 8% מהם היו ללא מסגרות שלא היו מועסקים במשך שנה, שיעור זה עלה ל-16% בשנה שקדמה למשבר ול-22.4% בתקופה של היציאה מהסגרים.

איור 9: תכונות כוח העבודה השנתי של צעירים ערבים שאינם במסגרות באוכלוסייה הערבית לפי מין וגיל, שנים 2015-2021



ניתן לשער כי היכולת להשתלב במסגרות של לימודים, הכשרות או תעסוקה מתואמת עם איכות התעודה איתה הצעירים מסיימים את לימודים במערכת החינוך, ובהתאם לכך, העליה בזכאות לבגרות שהתרחשה במערכת החינוך הערבית בעשור האחרון⁶ היתה אמורה לתרום לצמצום התופעה של צעירים שאינם משתלבים במסגרות עם סיום י"ב. אך כאמור, המצב לא כך. איור 10 מציג את שיעור הצעירים והצעירות מהחברה הערבית שאינם במסגרות של לימודים, הכשרות ותעסוקה לפי זכאות לבגרות, עבור קבוצות הגיל 19-20 ו-21-24 (בקבוצת הגיל הצעירה לא כללנו את בני ה-18 כיוון שחלק מהצעירים בגיל זה עדיין בתיכון ועוד לא הספיקו להיבחן בכל בחינות הבגרות). כפי שניתן לראות, באופן כללי הסיכוי של צעיר או צעירה מהחברה הערבית להיות ללא מסגרת של לימודים, הכשרות או תעסוקה קטן יותר אם הוא/היא זכאים לבגרות. ולצד זה, ניתן לראות כי בקרב הבנים היתה עליה בשיעור הלא נמצאים במסגרות בקרב שתי הקבוצות, הזכאים והלא זכאים לבגרות. בהתאם, העליה בתופעה של בנים צעירים שלא משתלבים במסגרות התרחשה במקביל לעליה בזכאות לבגרות.

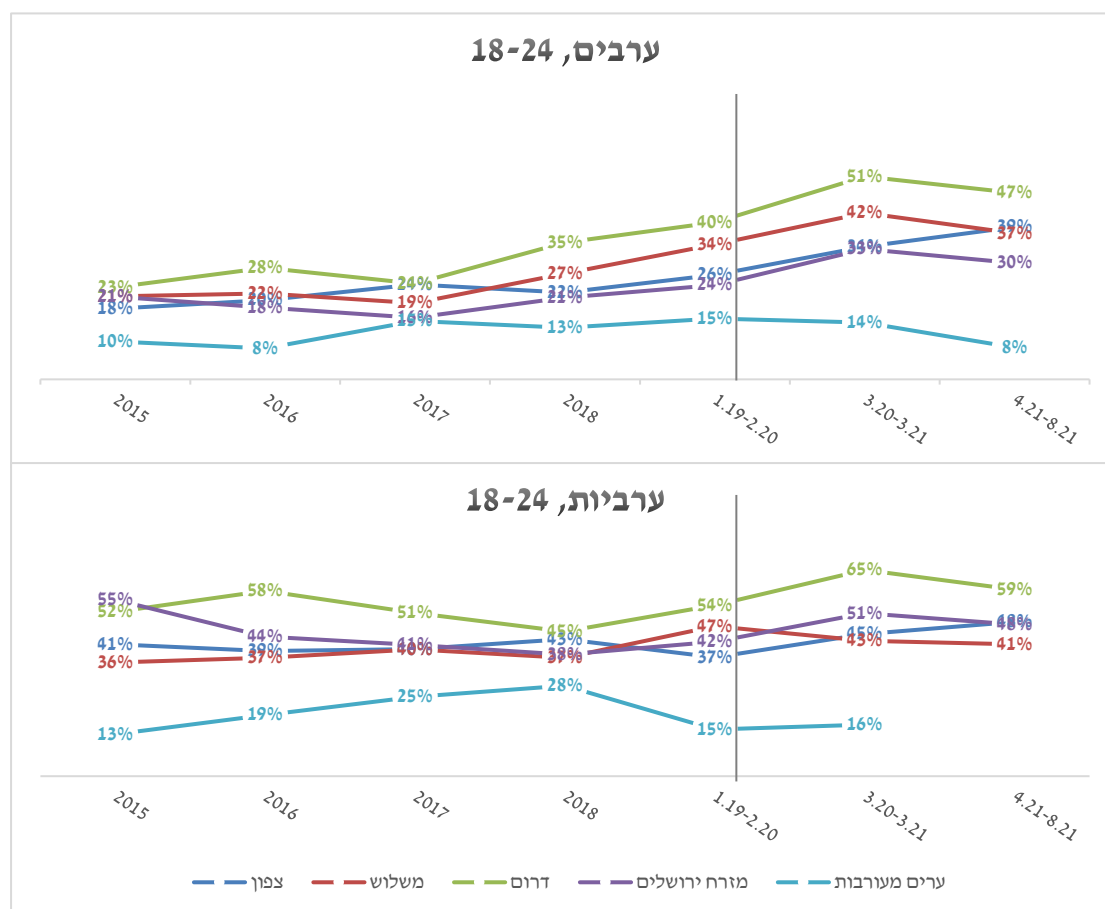
איור 10: צעירים שאינם במסגרות באוכלוסייה הערבית לפי זכאות לבגרות, גיל ומין, שנים 2015-2021



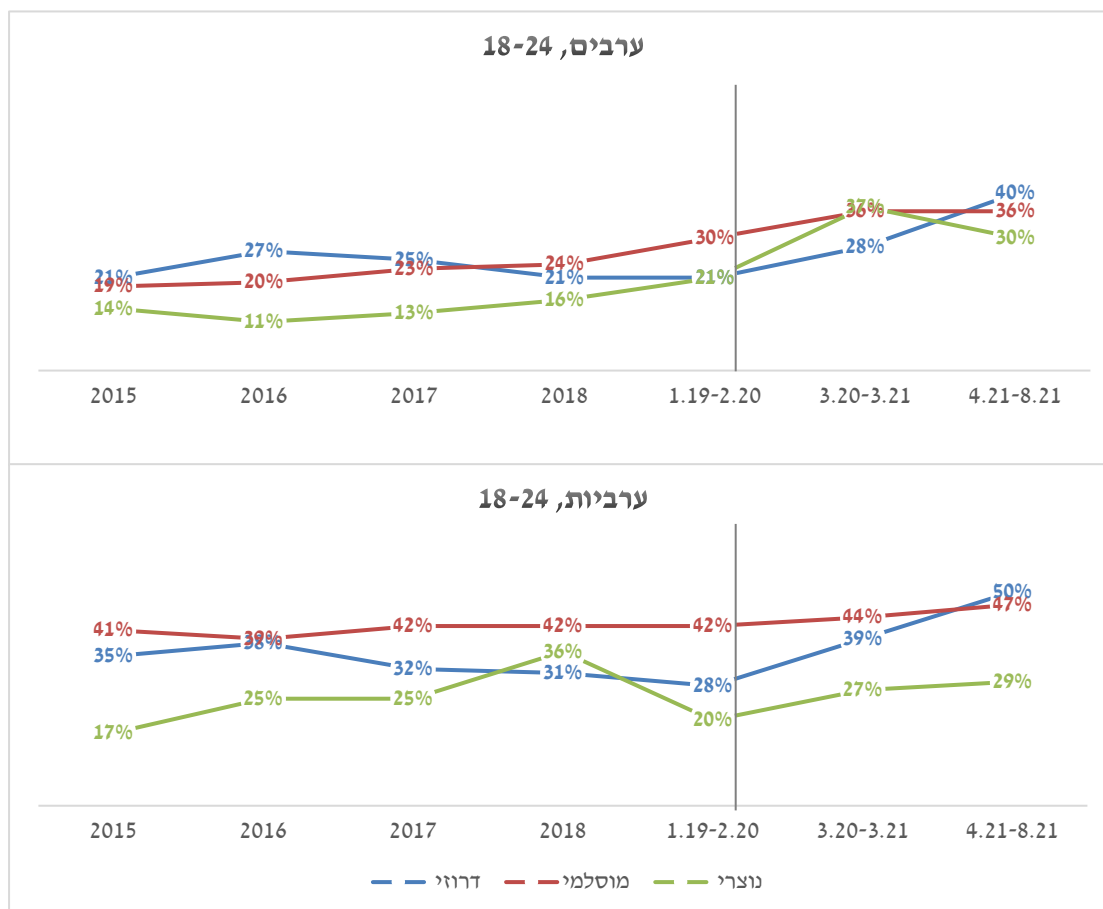
⁶ ראה איור 4 במחקר של תחאוכו, קלישר, מטר ומושקלב (2022).

האוכלוסייה הערבית אינה הומוגנית והיכולת של צעירים להשתלב במסגרות של לימודים, הכשרות או תעסוקה יכולה להיות מושפעת מאזור המגורים והדת. למשל, היצע העבודה שונה באזורים שונים בארץ, ניתן לשער כי בערים המעורבות היצע העבודה גדול יותר מאשר בפריפריה. כמו כן הדרוזים מתגייסים לצבא, מה שיכול להשפיע להגדיל את הסיכוי שלהם להשתייך למסגרת כלשהי בשנים שלאחר סיום התיכון ואף בהמשך מבחינת הסיכויים להשתלב בתעסוקה. איור 11 ואיור 12 מציגים את שיעור הצעירים והצעירות מהחברה הערבית בגילים 18-24 (פילוח הצעירים לפי שתי קבוצות גיל בנוסף לפילוח לפי מין ואזור מגורים או דת אינה מתאפשרת עקב מיעוט תצפיות של חלק מהקבוצות במדגם) שאינם במסגרות לפי אזור מגורים ולפי דת, בהתאמה.

איור 11: שיעור הצעירים שאינם במסגרות באוכלוסייה הערבית גילאי 18-24, לפי אזור מגורים ומין, שנים 2015-2021



איור 12: שיעור הצעירים שאינם במסגרות באוכלוסייה הערבית גילאי 18-24 באזור הצפון והמרכז לפי דת ומין, שנים 2015-2021



כפי שניתן לראות מאיור 11 שיעור הצעירים שאינם במסגרות לאורך השנים היה הגבוה ביותר בדרום והנמוך ביותר בערים המעורבות עבור בנים וגם בנות. העליה בקרב הבנים לפני המשבר היתה גדולה יותר בדרום ובמשולש בהשוואה ליתר האזורים.

מאיור 12 עולה כי שיעור הצעירים שאינם במסגרות בקרב הבנים והבנות המוסלמים היה גבוה מזה של הבנים והבנות הנוצרים לאורך כל השנים. ובעוד שבקרב הבנים בשתי הקבוצות האלו הייתה מגמת עלייה דומה בשנים שלפני פרוץ משבר הקורונה הרי שהמגמה בקרב הבנים הדרוזים הייתה מעורבת ותנדנדית יותר. להבדיל מהמוסלמים והנוצרים, בקרב הדרוזים השירות בצה"ל הינו חובה ועל פי הנתונים הרשמיים של הצבא אחוז הגיוס בקרבם הוא מהגבוהים בכל האוכלוסיות בארץ ומגיע ל-78.80%⁷. לגיוס לצבא יכולות להיות השפעות ישירות על שיעורי התעסוקה ושיעורי הצעירים שאינם במסגרות בקרב המשרתים, אולם מיעוט התצפיות של דרוזים ונוצרים במדגם לא מאפשר ניתוחים מעמיקים יותר עבור שתי קבוצות אוכלוסייה אלו.

⁷ <https://www.idf.il>

4. מודל אקונומטרי לבחינת הקשר בין מאפייני רקע וחוסר השתלבות של

צעירים ערבים במסגרות

על מנת לבחון את ההשפעה של מאפייני הצעירים הערבים על סיכוייהם להיות מחוץ למסגרת של לימודים, הכשרה ותעסוקה אנחנו אומדים מודל אקונומטרי מסוג Linear Probability Model⁸, כאשר המשתנים המסבירים הינם: רמת ההשכלה של הפרט, הגיל שלו ואזור המגורים. המודל נאמד על נתוני סקרי כוח אדם בין השנים 2012 עד 2019 עבור צעירים ערבים, צעירות ערביות, צעירים יהודים וצעירות יהודיות ואחרים (ללא חרדים) בני 18-24, עבור כל שנה בנפרד, זאת על מנת לבחון שינויים פוטנציאליים של הפרמטרים כתוצאה משינויים מאקרו כלכליים אשר עשויים לשנות את השפעת המשתנים על ההסתברות להיות צעיר ללא מסגרת.

המשתנה התלוי מקבל את הערך $D=1$ אם הצעיר אינו רשום במסגרת של תעסוקה או רכישת הון אנושי, ואפס אחרת. הצורה המצומצמת של משוואת ה-LPM היא:

$$D_t^j = \alpha_{0j} + \sum_{a \in \text{age-group}} \alpha_{1aj} \text{age}_t + \sum_{r \in \text{residence}} \alpha_{2rj} \text{residence}_t + \sum_{R \in \text{Religion}} \alpha_{3Rj} \text{Religion}_t + \sum_{e \in \text{education}} \alpha_{4ej} \text{education}_t + \varepsilon_{jt}^D$$

כאשר age מורכב משני משתני דמי, האחד לגילים 18-20 והאחר לגילים 21-24; residence מורכב מחמישה משתני דמי: אזור צפון, אזור המושלש, אזור דרום, אזור ירושלים וערים מעורבות; Religion מורכב משלושה משתני דמי של דת: מוסלמי, נוצרי ודרוזי; education מורכב משלושה משתני דמי: ללא תעודת בגרות, בעלי תעודת בגרות, בעלי השכלה על-תיכונית (הנדסאים, טכנאים או תואר ראשון).⁹ בלוח 1 מוצגים האומדים למשוואת הצעירים הערבים בין השנים 2015-2019.¹⁰ הקבוצה המושמטת באמידה היא צעירים ערבים מוסלמים בני 21-24 הגרים בצפון הארץ. התוצאות מעידות על כך שההסתברות שצעירים ערבים בני 18-20 יהיו ללא מסגרות היא גדולה יותר ביחס לבני 21-24, בניגוד ליהודים הלא-חרדים והאחרים שעבורם ההסתברות להיות ללא מסגרת בגילים 18-20 היא נמוכה יותר. מבחינת אזור המגורים, למעט בערים המעורבות, שם ההסתברות שהצעירים הערבים להיות ללא מסגרות קטנה יותר, בשאר האזורים ההשפעה על ההסתברות להיות ללא מסגרת הינה תנודתית. ביחס לצעירים המוסלמים, ההסתברות שהצעיר הנוצרי יהיה ללא מסגרת היא נמוכה יותר. בדומה לכך, אם לצעיר יש השכלה על-תיכונית ההסתברות שלו להיות ללא מסגרת קטנה יותר. אם הצעיר הערבי לא זכאי לתעודת בגרות אז הסיכויים שלו להיות ללא מסגרת גדולים יותר, אך ההשפעה של משתנה זה הולכת וקטנה על פני השנים.

⁸ השימוש ב-linear probability model מאפשר לנו לערוך השוואה בין המקדמים לאורך זמן.

⁹ עבור הבנות הערביות קיים משתנה דמה נוסף המקבל את הערך 1 לנשואה ו-0 אחרת.

¹⁰ תוצאות הרגרסיות עבור נשים ערביות ועבור יהודים ויהודיות לא-חרדים מופיעות בנספח א.

לוח 1: מקדמי מודל הצעירים הערבים הבנים (LPM), גילאי 18-24, 2015-2019

2019	2018	2017	2016	2015	
0.105	0.053	0.068	0.054	0.082	גיל 18-20
0.062	0.049	-0.056	0.027	0.028	משולש
0.109	0.104	-0.017	0.079	0.045	דרום
-0.027	-0.018	-0.093	-0.014	0.024	ירושלים
-0.077	-0.066	-0.053	-0.085	-0.054	ערים מעורבות
-0.073	-0.042	-0.102	-0.042	-0.011	נוצרי
-0.071	0.004	0.011	0.095	0.028	דרוזי
0.038	0.065	0.052	0.068	0.077	ללא בגרות
-0.076	-0.110	-0.020	-0.094	-0.026	השכלה על-תיכונית
0.209	0.172	0.197	0.137	0.102	קבוע
4,197	4,406	4,228	4,247	3,974	מס' תצפיות

הקבוצה המושמטת: מוסלמים בגילאי 21-24, בעלי תעודת בגרות הגרים באזור הצפון. האומדים בצבעים הבהירים אינם מובהקים.

האומד לחותך המתקבל במשוואת הצעירים הולך וגדל על פני השנים, האומד לחותך מכיל בתוכו את כל הגורמים האחרים שאינם מיוצגים על ידי המשתנים המסבירים במודל כגון: שינויים בהעדפות של הצעירים הערבים ושינויים מאקרו-כלכליים במשק למשל שינויים מבניים בשוק העבודה. שינויים בהעדפות הצעירים יכולים להיות מוסברים על ידי אי מוכנות של הצעירים הערבים להשתלב בתעסוקה לא איכותית כמו בעבר למשל: ענף הבניין והתעשייה. שינויים מבניים בשוק העבודה יכולים להיות מוסברים על ידי כך שהצעירים אינם מצליחים להשתלב במסגרות של תעסוקה החולמת את כישוריהם, מכיוון שראינו בפרק הקודם שהעלייה בשיעור הערבים שאינם משתלבים במסגרות נובעת מירידה בתעסוקה, ניתן להסיק כי גורמים הקשורים לשינויים מבניים בשוק העבודה הם כנראה הגורמים הכי משמעותיים בהסבר העלייה בשיעור הערבים שאינם משתלבים במסגרות של לימודים, הכשרה ותעסוקה.

5. הגורמים האפשריים לירידה בתעסוקה ולעליה בשיעור הגברים

הערבים הצעירים שאינם במסגרות

כאמור, התופעה של שיעורים גבוהים מהצעירים הערבים שאינם נמצאים במסגרות של רכישת הון אנושי או תעסוקה אינה חדשה והיא הייתה גבוהה ביחס לצעירים מהחברה היהודית גם בעבר, אך כפי שראינו במחקר זה התופעה הלכה וגדלה בקרב הבנים בשנים האחרונות והגיעה לממדים מדאיגים (עוד לפני משבר הקורונה אשר החמיר אותה עוד יותר). התופעה היא כרונית ונמשכת אצל מרביתם מעל שנה, והיא עולה באותה מידה בקרב הזכאים והלא זכאים לבגרות. התופעה מאפיינת את שני המינים, בקרב הבנות השיעורים היו ונתו גדולים יותר מהבנים הערבים, אך העליה החדה בתופעה מאפיינת בעיקר את הבנים, מה שהביא לצמצום הפערים בין שני המינים. מה ההסבר לשיעור הגבוה של צעירים וצעירות בחברה הערבית שלא מצליחים להשתלב במסגרות לאחר תיכון? מה מייחד את הגברים הערבים הצעירים וכיצד ניתן להסביר את העליה החדה בתופעה בשנים האחרונות דווקא בקרבם? בפרק זה נציג נתונים ומגמות בשנים 2015-2019 אשר יכולים לתת הסבר אפשרי לתופעה.¹¹

פערים ברמת ההון האנושי בגיל 18

האוכלוסייה הערבית היא אוכלוסייה ענייה יותר, פחות משכילה, פריפריאלית ועם רשויות מקומיות חלשות יותר ובהתאם היכולת של ההורים, הקהילה והרשויות להשקיע בחינוך של הילדים קטנה יותר, ומערכת החינוך שאמורה לשמש כגוף שמספק את ההזדמנות למוביליות חברתית וכלכלית עבור הדור הצעיר ולספק לו את ארגון הכלים להשתלבות איכותית בהשכלה הגבוהה ובתעסוקה, היא בעצמה חלשה ולא מצליחה לספק לבוגריה את הכישורים והמיומנויות הנדרשות בעידן המודרני ולצמצם את הפערים בהישגים מול מערכת החינוך העברית. מה גם שהנוער הערבי נחשף ומשתתף בפחות מסגרות מחוץ למסגרת החינוך הפורמלי, כגון תנועות נוער ומגוון רחב של חוגים ופעילויות מחוץ לבית הספר, אשר מי שמשתתף בהם זוכה לרכוש יכולות וכישורי חיים שהחינוך הפורמלי לא מספק אותם. כתוצאה מכך אנו עדים לפערים מאוד גדולים הן ביכולות והכישורים והן בהישגים של הצעירים עד גיל 18.¹² כל האמור נכון עבור הבנים והבנות בחברה הערבית, אך הבנים נפגעים מחסמים אלה בצורה משמעותית יותר, כפי שניתן לראות בנתונים המוצגים בהמשך פרק זה.

היכולת של צעירים לאחר תיכון להשתלב במסגרות של לימודים על תיכונים (אקדמיים או שאינם אקדמיים) ובהמשך בתעסוקה איכותית תלויה ברמת ההון האנושי שהם צוברים עד סיום התיכון, והיא באה לידי ביטוי ברמת ההישגים במערכת החינוך, בעיקר באיכות התעודה לה הם זכאים בסיום י"ב, וברמת הכישורים והמיומנויות שלא בהכרח נמדדים במבחני הבגרות.

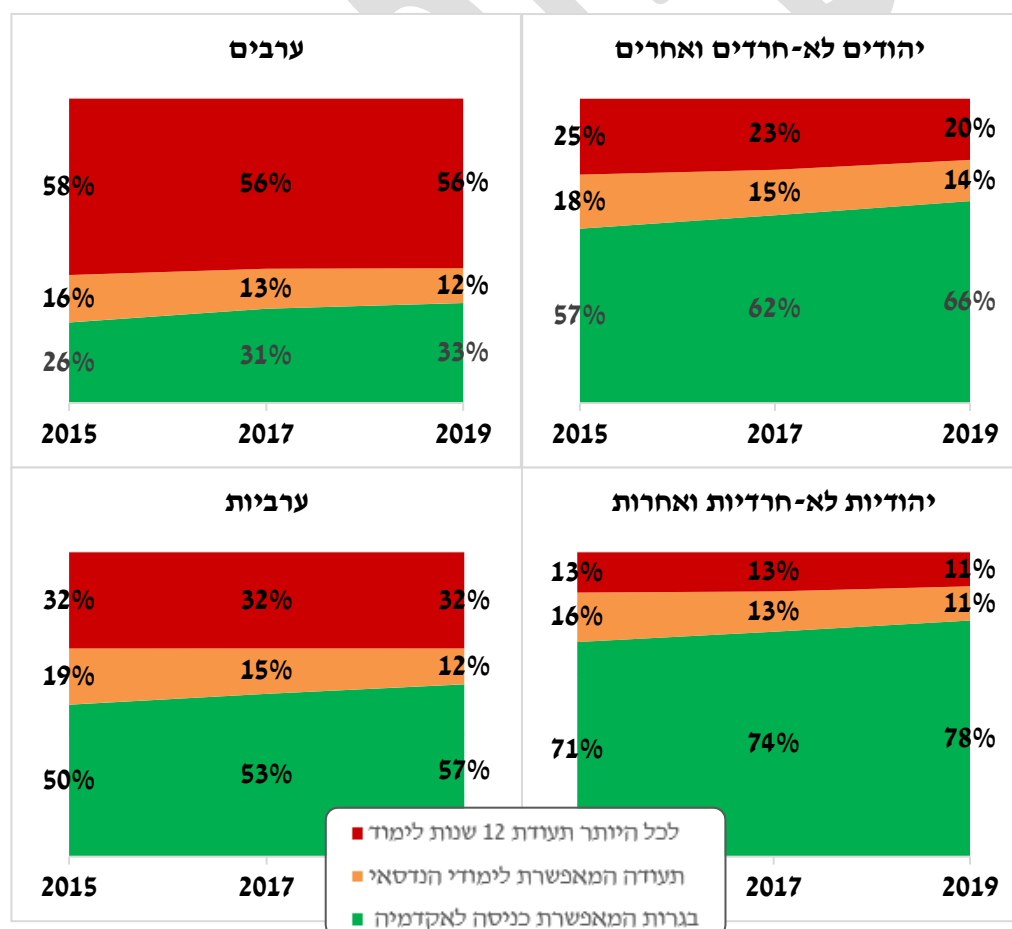
¹¹ נציין כי נדרש מחקר מעמיק יותר כדי לתת הסברים יותר מדויקים. מחקר אשר יתבסס על נתונים פרטניים הכוללים נתונים מנהליים ומרכיב איכותני אשר יבחן את השינויים שחלו בטעמים וההעדפות בקרב צעירים ערבים.

¹² להרחבה: תחאוכו, קלישר, מטר ומושקלב (2022).

איכות תעודת סיום התיכון: איור 13 מציג את רמת ההישגים של הצעירים בסיום י"ב מתוך שנתון בני ה-18, לפי מין וקבוצת אוכלוסייה. רמת ההישגים מחולקת לשלוש קבוצות בהתאם ליכולת להמשיך ללימודים על-תיכוניים או אקדמיים:

1. אינם זכאים לתעודה העומדת בתנאי הסף להמשך לימודים על תיכוניים – כולל תלמידים אשר סיימו 12 שנות לימוד במערכת החינוך אך לא זכאים לתעודה המאפשרת המשך לימודים על תיכוניים ותלמידים אשר נשרו ממערכת החינוך, חלקם עברו למסגרת חלופית וחלקם נותרו ללא מסגרת כלל (הנושרים הגלויים).
2. זכאים לתעודה העומדת בתנאי הסף ללימודים על-תיכוניים שאינם אקדמיים (לימודי הנדסאי/טכנאי) – תלמידים בעלי תעודת בגרות שאינה מאפשרת המשך ללימודים אקדמיים ותלמידים אשר השיגו ציון של 55 לפחות בכל אחת משלוש הבחינות: שפה (לפחות 1 יח"ל), לפחות 3 יח"ל מתמטיקה ולפחות 3 יח"ל אנגלית. תלמידים אלה בעלי פוטנציאל השתלבות בלימודים על-תיכוניים שאינם אקדמיים, שבהם התשואה בשוק העבודה גבוהה יותר מאשר סיום התיכון ללא לימודי המשך, ואף דומה לתשואה ללימודים אקדמיים בתחומים מסוימים.¹³
3. זכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים- בעלי תעודת בגרות הכוללת אנגלית ברמת 4 יח"ל לפחות, תלמידים אלה בעלי פוטנציאל השתלבות בלימודים אקדמיים.

איור 13: בני 18 לפי רמת תעודת סיום י"ב, קבוצת אוכלוסייה ומין, שנים 2015-2019



¹³ במחקר של קריל ועמרייה (2019) נמצא כי ב-2016 היה שכרם הממוצע של גברים ערבים ילידי 1982-1986 בוגרי לימודי טכנאי/הנדסאים גבוה ב-20% משכרם הממוצע של בעלי תעודת בגרות עיונית, ושכרם הממוצע של בעלי תעודת סיום של המכללות להכשרה טכנולוגית (מה"ט) היה גבוה ב-5% משכרם הממוצע של בוגרי תואר ראשון במדעי הרוח מאותם שנתונים.

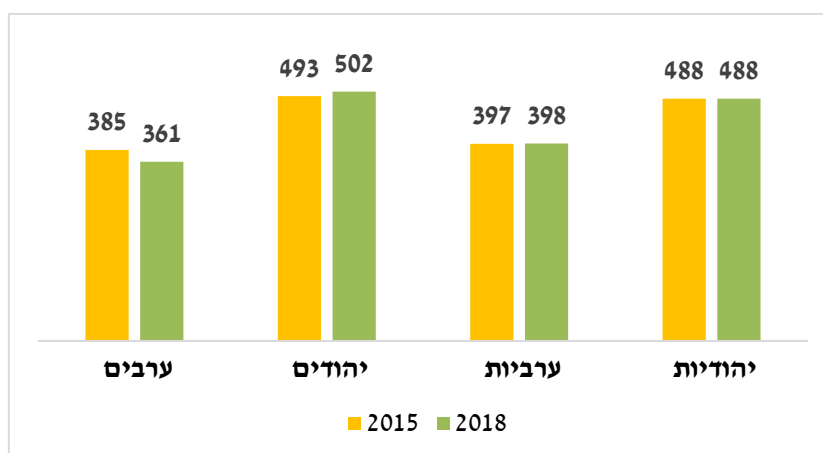
כפי שניתן לראות, לאורך כל השנים, השיעור מתוך השנתון הזכאים לבגרות המאפשרת המשך לימודים על תיכונים (שתי הקבוצות התחתונות) נמוך יותר בקרב הבנים והבנות מהחברה הערבית בהשוואה לעמיתיהם היהודים. כאשר השיעורים בקרב הבנים הערבים הם הנמוכים ביותר ובפער משמעותי מיתר כל הקבוצות. בין השנים 2015-2019 השיעורים עלו כמעט בכל הקבוצות (למעט הבנות הערביות בקרבן לא היה שינוי), אך העליה בקרב היהודים היתה גבוהה במעט כך שהפערים רק התרחבו. בשנת 2019, 81% מהבנים היהודים בני ה-18 היו זכאים לתעודה המאפשרת המשך לימודים על תיכונים, כמעט כפול בהשוואה לבנים הערבים, בקרבם השיעור עמד על 44% בלבד. כלומר 56% מהבנים הערבים אינם זכאים לתעודה כלשהי שמאפשרת להם להמשיך ללימודים על תיכונים לעומת 19% בקרב הבנים היהודים. גם בקרב הבנות קיים פער אך הוא קטן יותר (89% מהבנות היהודיות זכאיות לתעודה המאפשרת המשך לימודים על תיכונים לעומת 68% בקרב הבנות הערביות).

כאשר בוחנים את שיעור הזכאים לתעודת המאפשרת המשך לימודים אקדמיים, עולה תמונה דומה. אמנם הייתה עליה בכל הקבוצות אך העלייה בקרב הבנים והבנות בחברה היהודית הייתה גדולה יותר מה שהביא להרחבת הפערים בינם לבין הערבים (עליה של 10 ו-8 נקודות האחוז בקרב הבנים והבנות מהחברה היהודית, בהתאמה, לעומת 7 ו-6 נקודות האחוז בקרב הערבים והערביות, בהתאמה), גם פה המצב של הבנים הערבים הוא הגרוע ביותר, בשנת 2019 33% בלבד מהבנים הערבים היו זכאים לתעודת בגרות המאפשרת המשך לימודים אקדמיים לעומת 67% מהבנים היהודים, כלומר שיעור כפול בקרב היהודים. גם בקרב הבנות היה פער משמעותי אך הוא היה קטן יותר בהשוואה לבנים, פי 1.4 מהבנות היהודיות היו זכאיות לבגרות המאפשרת המשך לימודים אקדמיים בהשוואה לבנות הערביות (78% לעומת 56%, בהתאמה).

כישורים ומיומנויות: כאמור, רמת ההון האנושי בגיל 18 נמדדת לפי כישורים ומיומנויות נוספים שלא בהכרח נבחנים עליהם בבחינות הבגרות. כאשר בוחנים את ההישגים של צעירים ערבים ויהודים בגיל התיכון במבחנים בינלאומיים כגון ה-PISA¹⁴ וה-PIAAC¹⁵ אשר מודדים רמות מיומנויות שאינן מתבססות ישירות על החומר הנלמד במערכת החינוך, רואים פערים מאוד גדולים בין הערבים ליהודים ובחלקם אף הלכו והתרחבו בשנים האחרונות. איור 14 מציג את ההישגים במבחן PISA בפרק המתמטיקה, לפי קבוצות אוכלוסייה ומגדר בשנים 2015 ו-2018. כפי שניתן לראות ההישגים של הבנים הערבים הם הנמוכים ביותר והם אף ירדו בין השנים 2015-2018, בשעה שביתר הקבוצות ההישגים עלו במעט או נותרו כפי שהם, כך שהפערים בין הבנים הערבים לבין יתר קבוצות האוכלוסייה רק הלכו והתרחבו.

¹⁴ PISA (Programme for International Student Assessment) הינו מחקר בינלאומי הנערך על ידי ארגון ה-OECD בקרב תלמידים בני 15, ובוחן את רמת האוריינות שלהם בשלושה תחומים: קריאה, מתמטיקה ומדעים.
¹⁵ PIAAC (The Programme for the International Assessment of Adult Competencies) הינו מחקר בינלאומי המועבר על ידי ארגון ה-OECD בקרב בוגרים בגילים 16-65 ובוחן את יכולות האוכלוסייה הבוגרת וכישוריה בשלושה תחומי אוריינות יסוד: אוריינות שפה (שפת אם), מתמטיקה ופתרון בעיות בסביבה מתוקשבת.

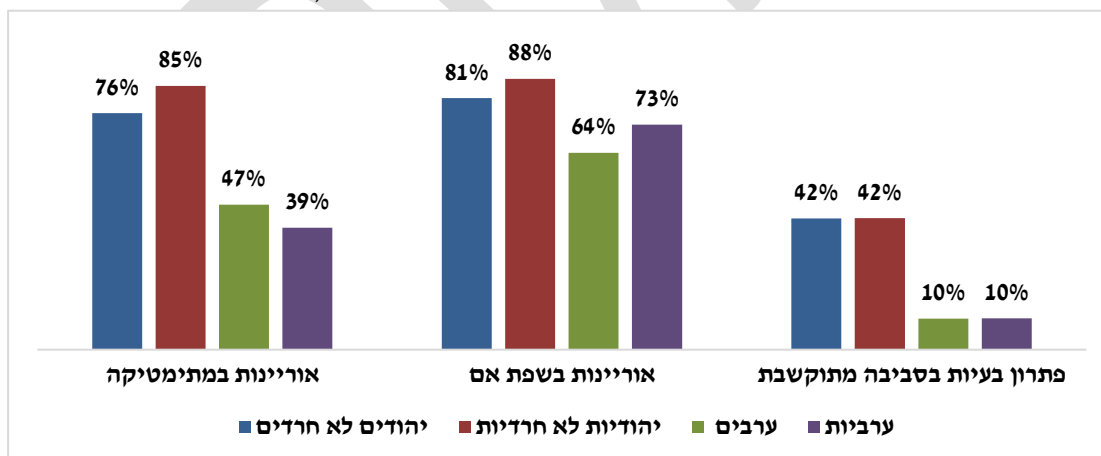
איור 14: ציוני אוריינות מתימטית במבחן PISA לפי קבוצות אוכלוסיה ומין, שנים 2015 ו-2018



מקור: משרד החינוך וראמ"ה (2018, 2015), דוח PISA.

גם במבחן ה-PIAAC, רואים פערים מאוד גדולים בין ערבים ליהודים (איור 15) כאשר הפער המשמעותי ביותר הינו באוריינות דיגיטלית כפי שבא לידי ביטוי במבחן "פתרון בעיות בסביבה מתקשבת", שבו שיעור היהודים בגילים 16-18 בעלי רמת מיומנויות בינוניות ומעלה גבוה ביותר מפי 4 בהשוואה לערבים בגילים אלה. לפערים אלה ברמת האוריינות הדיגיטלית השפעה מכרעת על היכולת של צעירים ערבים להשתלב בשוק העבודה, בהשכלה העל תיכונית או האקדמית ואף בהכשרות המקצועיות, לאור העלייה המתמדת בהיקף השימוש בכלים דיגיטליים בכל המסגרות.¹⁶

איור 1: שיעור בעלי רמת מיומנויות בינונית ומעלה ב-PIAAC, גילים 16-18



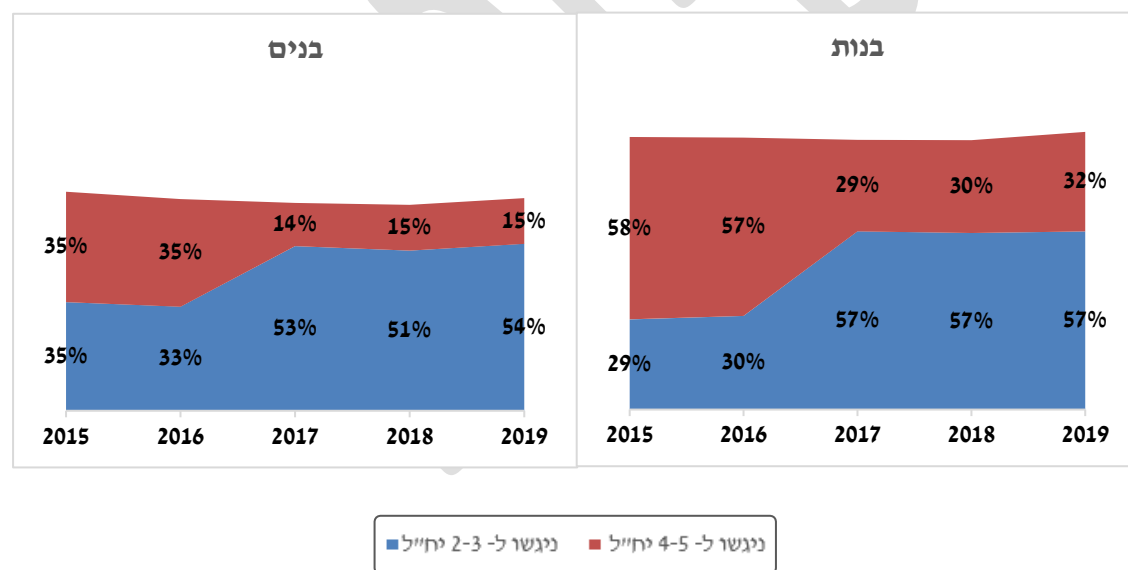
מקור: עיבודי המחברים לנתוני PIAAC 2014/2015.

¹⁶ להרחבה על הפערים באוריינות דיגיטלית במערכת החינוך וההשלכות שלה ראה... להפנות לנייר הלמידה מרחוק (אמור להתפרסם סופית עד הכנס).

רמת הבקיאות בשפה העברית: לפערים המשמעותיים ביכולות, המיומנויות וההישגים עד גיל 18 בין ערבים ליהודים מתווסף חסם נוסף שהינו ייחודי לחברה הערבית והוא רמת הבקיאות הנמוכה בשפה העברית, אשר לה חשיבות מכרעת ביכולת של צעירים להשתלב במסגרות של לימודים על תיכוניים ולצלוח לסיים אותם וביכולת להשתלב בתעסוקה איכותית. במחקר קודם של מכון אהרן¹⁷ נמצא כי לרמת השליטה בשפה העברית המדוברת קשר מובהק לסיכוי של צעירים ערבים להיות מועסקים ולסיכוי שלהם להיכנס לתעסוקה. למשל, נמצא כי הסיכויים של נער ונערה בני 18-24 בעלי רמת בקיאות גבוהה בעברית מדוברת להיכנס לתעסוקה גבוהים ב-24.6 ו-21.8 נקודות האחוז, בהתאמה, מזה של נער ונערה הדומים להם בכל המאפיינים אך רמת הבקיאות שלהם בעברית נמוכה.

למרות האמור לעיל, נראה כי רמת החשיבות שמערכת החינוך הערבית או התלמידים במערכת החינוך הערבית מייחסים ללימודי השפה העברית הולכים ופוחתים לאורך השנים. איור 16 מציג את שיעור התלמידים הערבים, בנים ובנות, אשר ניגשים לבחינת הבגרות בעברית, המצומצמת והמורחבת מתוך התלמידים שניגשו לפחות למקצוע אחד בבגרות. כפי שניתן לראות לאורך השנים חלה ירידה משמעותית בשיעור המרחיבים ל-4 ו-5 יחידות, בקרב הבנים וגם הבנות, כאשר הירידה המשמעותית ביותר התרחשה בשנת 2017.¹⁸ בנוסף, ישנם פערים משמעותיים לטובת הבנות בעיקר בשיעור הניגשים לבגרות המורחבת.

איור 2: שיעור התלמידים הערבים הניגשים לעברית מורחבת (4-5 יח"ל) ועברית מצומצמת (2-3 יח"ל) לפי מין*, שנים 2015-2019



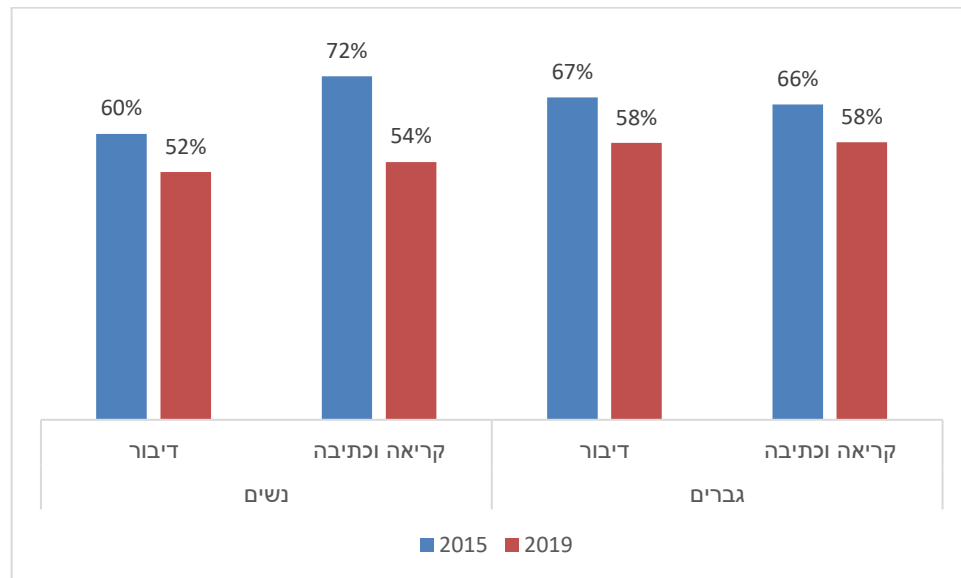
* מתוך סך התלמידים שניגשו לפחות למקצוע אחד בבגרות.
מקור: עיבודי החוקרים לנתוני חדר המחקר של משרד החינוך.

¹⁷ תחאוכי, קלישר ומושקלב (2020).

¹⁸ לא ניתן לקבוע חד-משמעית את הסיבה לירידה החדה בשיעור המרחיבים שהתרחשה בשנת 2017, אך ניתן ליחס אותה לשני שינויים שהתרחשו בשנה זו בתוכניות ההיבחנות בבגרות, האחד הוא השינוי שחל בבגרות בעברית בעקבות תוכנית "עברית על הרצף", והשני הוא השינוי בתוכנית ההיבחנות הכללית לבגרות אשר במסגרתו, בין היתר, הוגבל מספר המקצועות שבהם ניתן לגשת לבחינה המורחבת.

כפי שניתן לראות באיור 17, כאשר בוחנים את רמת השליטה בשפה העברית בקרב צעירים בחברה הערבית כפי שעולה מהסקרים החברתיים, שיעור המדווחים על רמת שליטה טובה ומעלה- הן בדיבור והן בקריאה וכתובה – הינה במגמת ירידה לאורך השנים האחרונות.

איור 17: שיעור המדווחים על רמת עברית טובה ומעלה לפי מגדר, בני 20-24, שנים 2015 ו-2019



מקור: עיבודי החוקרים לנתוני הסקרים החברתיים של הלמ"ס, 2015 ו-2019.

מחסור באינפורמציה, הכוון ומסגרות מעבר לצעירים

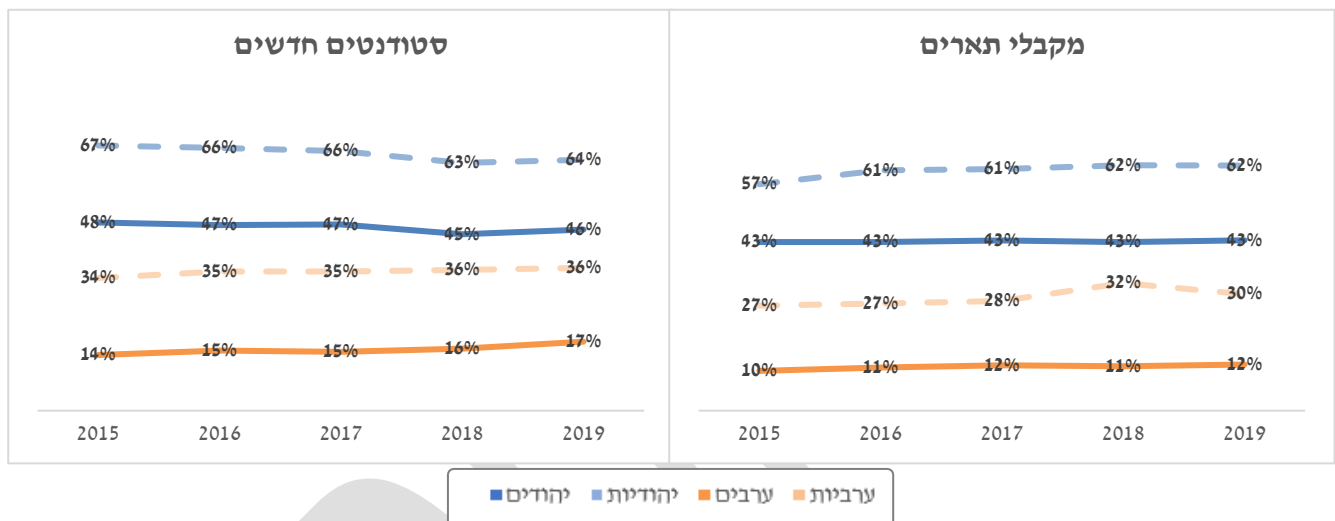
ההחלטה לגבי בחירת מסלול החיים והקריירה לאחר סיום הלימודים במערכת החינוך הינה אחת ההחלטות החשובות והמשמעותיות בחיים של כל צעיר וצעירה, והיא מושפעת מהמידע וההכוון שאותו צעיר או צעירה מקבלים מהסביבה שלהם, מהמשפחה, מבית הספר או כל מסגרת אחרת בה הם שוהים ומהקהילה, ולכן לרקע הכלכלי-חברתי של הצעירים ולאיכות המסגרות בהן הם שוהים השפעה מכרעת על מסלול החיים שלהם. עבור מרבית הצעירים היהודים הצבא ו/או מסגרות של שנת שירות מהווים תחנת ביניים בשלב מאוד משמעותי בחיים, בין סיום הלימודים במערכת החינוך לתחילת החיים הבוגרים, ולרוב הם עוברים אבחון והכוונה וחשיבה מה אעשה כשאהיה גדול לקראת ובמהלך השירות הצבאי או שנת שירות (למשל במסגרות של מכינה קדם צבאית, תלפיות, עתודאי, שח"ס). מסגרות רבות פונות לנוער בגיל 16-17 ומטרתן להכין את הצעירים לצבא, תוך מתן מענה לצרכים הספציפיים של אוכלוסיית היעד. לעומת זאת, הצעיר הערבי שמסיים תיכון ואמור להתחיל את חייו הבוגרים משתחרר לוואקום שבו לא מחכה לו שום מסגרת¹⁹ שתקלוט אותו והוא נאלץ להחליט מיד מה לעשות עם עצמו, לרוב ללא כל האינפורמציה או הכוונה מהוריו או מהמערכת וללא הבשלות הנדרשת. לכן אנו עדים לכך שאפילו בעלי ההישגים הגבוהים מביניהם לא תמיד עושים את הבחירות הנכונות כאשר הם מחליטים מה ללמוד באקדמיה, למשל עודף בעלי התארים בחינוך והוראה ושיעור גדול של צעירים הבוחרים ללמוד בחו"ל ובסיום התואר לא מצליחים להשתלב בתעסוקה (קריל ועמרייה, 2019), שלא לדבר על החלשים מביניהם, שאינם זכאים לבגרות, אשר מהווים מעל 55% בקרב הבנים אשר סיכויי ההשתלבות שלהם בהשכלה על תיכונית או תעסוקה איכותית הם קלושים עד לא קיימים.

¹⁹ כיום ישנן מעט מאוד מסגרות של שנות מעבר לצעירים מהחברה הערבית, כאשר רובן פונות לשתי קבוצות אוכלוסייה: החלשים ביותר או המצטיינים.

פערים בהשתלבות באקדמיה

ההישגים הנמוכים בסיום התיכון, בעיקר בקרב הבנים הערבים, מתורגמים להשתלבות נמוכה מאוד באקדמיה, כפי שניתן לראות באיור 18. 12% בלבד מהבנים הערבים מסיימים תואר באקדמיה לעומת 43% מהבנים היהודים, פי 3.5. המצב של הבנות הערביות טוב יותר אך עדיין ישנם פערים מאוד גדולים גם בין לבין הבנות היהודיות, כאשר שיעור המסיימות תואר באקדמיה עומד על 30% בקרב הערביות לעומת 62%, כלומר פי שניים.

איור 18: שיעור סטודנטים חדשים ומקבלי תארים מתוך השנתון לפי קבוצות אוכלוסייה ומין, שנים 2015-2019



יהודים כולל חרדים ואחרים, ערבים לא כולל את מחוז ירושלים. שנתון של סטודנטים חדשים מחושב לפי ממוצע גילאי 20-24, שנתון של מקבלי תארים מחושב לפי ממוצע גילאי 25-29.

פערים בהון האנושי וביכולת להשתלב בתעסוקה איכותית

מכל האמור לעיל ניתן לסכם ולומר כי ישנם פערים מאוד גדולים ברמת ההון האנושי- קרי רמת ההשכלה, איכות ההשכלה ורמת הכישורים והמיומנויות, בין היתר באוריינות דיגיטלית (תחאוכו, אקסלרד ומטר, 2021) וברמת השליטה בשפה העברית (תחאוכו, קלישר ומושקלב, 2020) - בין צעירים ערבים ויהודים. לאור השינויים החלים בשוק העבודה אשר מעלים את הביקוש לעובדים משכילים ובעלי מיומנויות גבוהות יוצרים מציאות שבה הצעיר הערבי נהיה פחות ופחות אטרקטיבי לשוק העבודה המודרני ולא מצליח להשתלב בו. כדי לשנות מציאות זו ולהציע פתרונות לצמצום הפערים ברמת ההון האנושי וליכולת להשתלב בתעסוקה איכותית, יש לבחון את השלבים המשמעותיים להתערבות, כאשר ניתן לחלק אותן לשלוש: 1. צמצום הפערים בפרוטנציאל, קריא הישגים עד גיל 18, וצמצום הפערים במימוש הפרוטנציאל, קריא 2. השתלבות במסגרות של רכישת הון אנושי, השכלה אקדמית, השכלה טכנולוגית או הכשרות מקצועיות לאחר סיום התיכון ו-3. סיוע בהצלחה. איור 19 מציג ניתוח ראשוני שביצענו על סמך נתונים אגרגטיביים של פילוח אוכלוסיית הצעירים בחברה הערבית לעומת החברה היהודית בשלושת השלבים: ²⁰ ההישגים בסיום התיכון בשנת 2015, שיעור המשתלבים במסגרות של אקדמיה, השכלה טכנולוגית והכשרות בשנת 2017 ואת שיעור

²⁰ כאמור מוצגת תמונה המבוססת על הערכות גסות על סמך נתונים אגרגטיביים ונדרשת בחינה מדויקת יותר על סמך נתונים מנהליים ופרטניים.

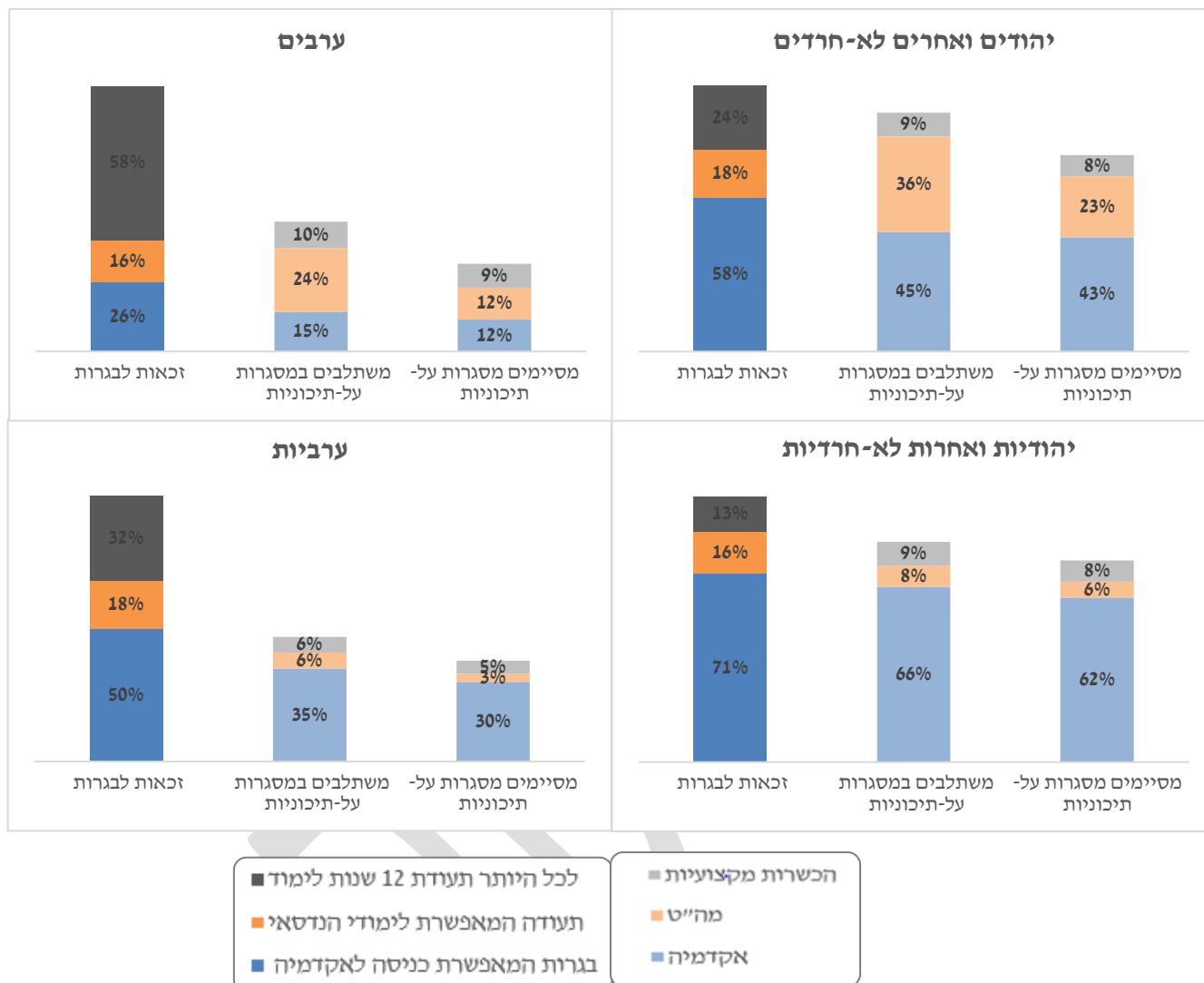
המסיימים של מסגרות אלה בשנת 2019²¹. יש לקחת בחשבון כי בין רבע לשליש מהסטודנטים הערבים לומדים בחו"ל²² והם לא מופיעים בנתונים ולכן נתוני האקדמיה (מתחילים ומסיימים) בחברה הערבית מוצגים בחסר. נתונים אלה מאפשרים לנו לעשות הערכה גסה של מיצוי הפוטנציאל לעומת הפוטנציאל בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה.

אם מתייחסים למשתלבים באקדמיה ובהשכלה טכנולוגית כמקשה אחת, נראה כי הפערים בפוטנציאל משמעותיים יותר מאשר במיצוי הפוטנציאל. בקרב הגברים, יהודים וערבים, ישנו מיצוי מלא של הפוטנציאל בכניסה להשכלה על תיכונית ואקדמית, 39% מהבנים הערבים משתלבים בלימודים באקדמיה ובהשכלה טכנולוגית, שיעור קרוב למסיימי תיכון עם הישגים המאפשרים השתלבות במסגרות אלה העומד על 42%. ואם ניקח בחשבון כי חלק מהצעירים הערבים לומדים באקדמיה בחו"ל, שבפועל שיעור המשתלבים במסגרות גבוה יותר ויתכן שהוא אף עובר את הפוטנציאל. בקרב היהודים שיעור המשתלבים במסגרות אלה עומד על 81%, שיעור גבוה במעט ממסיימי תיכון עם הישגים המאפשרים השתלבות במסגרות אלה העומד על 76%. יש לזכור כי חלק מהצעירים משלימים בגרויות לאחר סיום התיכון, ערבים ויהודים, ואותם אנו לא רואים בנתונים. בקרב הבנות בשתי קבוצות האוכלוסייה עולה תמונה דומה (בהנחה ששליש מהסטודנטיות הערביות לומדות בחו"ל ומוסיפים גם אותן לקבוצה של ה-35%), ההבדל הוא בתמהיל בין אקדמיה להשכלה טכנולוגית, שיעור גדול יותר מהנשים משתלבות באקדמיה מאשר בהשכלה טכנולוגית. לגבי ההכשרות המקצועיות, נראה כי ישנו מקום לשילוב שיעור גדול יותר באופן משמעותי בעיקר בקרב הבנים הערבים, 10% בלבד מכל שנתון משתלבים בהכשרות כאשר הפוטנציאל עומד על לפחות 58%. בנוסף, נראה כי שיעור הנשירה מהמסגרות גדול יותר בחברה הערבית מיחס לחברה היהודית בקרב שני המינים. כלומר מקומות ההתערבות המשמעותיים ביותר הם בשלב מערכת החינוך, כדי להביא לצמצום הפערים בפוטנציאל ולאחר מכן בשלב הלימודים במסגרות כדי לשמר את המשתלבים ולסייע להם בסיום הלימודים.

²¹ הסבר מפורט למקורות הנתונים באיור זה מופיע בנספח ב.

²² כפי שעולה מהמחקרים של מכון אהרן והכלכלנית הראשית באוצר. ראה... להפנות לנייר הראשון שלנו ולנייר של הכלכלנית הראשית.

איור 19: מסיימי תיכון, משתלבים ומסיימי השכלה על תיכונית לפי קבוצות אוכלוסיה ומין, שנים 2015 ו-2017



6. צעדי מדיניות לשילוב איכותי של צעירים ערבים בחברה ובכלכלה

הירידה המתמשכת בשנים האחרונות בשיעור התעסוקה של הגברים הערבים הצעירים במקביל לעליה בשיעור הבנים שאינם משתלבים במסגרות, אשר נובעים בין היתר מהפערים בהישגים ורמת הכישורים והיכולות בגיל סיום התיכון, עולה הצורך בבניית אסטרטגיה ונקיטת צעדים משמעותיים לשיפור היכולת של הצעירים הערבים להשתלב בחברה ובכלכלה. על מנת להשיג שיפור משמעותי חשוב להתחיל את ההתערבות בגיל מוקדם, כבר בשלב הלימודים במערכת החינוך. החזון של כל המעורבים צריך להיות הגברת היכולת של צעירים ערבים להשתלב בצורה מיטבית בחברה ובכלכלה, ע"י הסרת החסמים להגדלה ומיצוי הפוטנציאל הטמון בצעירים הערבים.

להלן המלצות לצעדים ושינויים שיש לבצע למימוש החזון:

הגברת היכולת של צעירים ערבים להשתלב בצורה מיטבית בחברה ובכלכלה דורשת השקעה בהון האנושי מגיל צעיר ומתן כלים לאותם צעירים להשתלב במסגרות איכותיות לרכישת הון אנושי ובהמשך בשוק העבודה. נדרשת פעולה בשני מישורים: האחד הוא הגדלת הפוטנציאל של צעירים ערבים וצמצום הפערים במערכת החינוך, ע"י העלאת ההישגים של התלמידים במערכת החינוך הערבית, צמצום הנשירה הגלויה והסמויה והשקעה בכישורים ומיומנויות. המלצות מפורטות לצמצום הפערים במערכת החינוך ניתן למצוא בנייר המדיניות של מכון אהרן (תחאוכו, קלישר, מטר ומושקלב, 2022). המישור השני הוא הגדלת היכולת למימוש הפוטנציאל הקיים בסיום התיכון, ע"י יצירת מערך עבור צעירים אשר ייתן להם את הכלים כך שיוכלו להשתלב בשיעורים גבוהים יותר במסגרות של רכישת הון אנושי לאחר סיום התיכון- אקדמיה, השכלה טכנולוגית והכשרות- ובהמשך בתעסוקה איכותית. על מערך זה לכלול 3 מרכיבים חיוניים אשר חלקם מתחילים עוד בשלב הלימודים בבית הספר:



אבחון, מידע, ייעוץ והכוון

על שלב זה להתחיל במהלך הלימודים בבית הספר ולהיעשות בשיתוף פעולה עם משרד החינוך והוא כולל אבחון- זיהוי ומיפוי הכישורים והיכולות של הצעירים וההעדפות שלהם (עדיף כבר מסוף החטיבה ולקראת התיכון); מידע – מתן האינפורמציה לצעירים על המסלולים והאפשרויות העומדות בפניהם; ייעוץ והכוון – בבחירת מסלול הלימודים בתיכון (בסוף החטיבה) ובהמשך ייעוץ והכוון לתכניות שנת מעבר או למכינה, להשכלה גבוהה או טכנולוגית, להכשרה מקצועית ו/או לתעסוקה בתחום רלוונטי בהתאם לפוטנציאל ההשתלבות ומידת ההתאמה של כל תלמיד/ה למסלולים שונים של רכישת הון אנושי ולביקושים הקיימים בשוק. כיום ישנן תכניות הכוון שונות בהיקפים מצומצמים בחברה הערבית כגון תכנית רואד המספקת הכוון לאקדמיה ותכניות הכוון לתעסוקה המספקים מרכזי ריאן, אך נדרש גוף מתווך ומתכלל המספק שירות לכלל הצעירים בכל רמות המיומנויות וההישגים ועוקב אחר ההתקדמות של הצעירים לאורך כל הדרך החל מסוף החטיבה ובמהלך הלימודים בתיכון, בהמשך במסגרת שנות המעבר ובזמן רכישת השכלה על תיכונית ואקדמית או השתתפות בהכשרות ועד להשתלבות האיכותית בשוק העבודה. לשם כך, יש להכשיר אנשי מקצוע איכותיים לתפקיד אשר יהיו בידיהם הכלים לביצוע אבחון והמידע העדכני ביותר על מסלולי הלימוד בתיכון ועל כלל התכניות ומסלולי ההשתלבות האפשריים בהכשרות המקצועיות, מסגרות שנות מעבר, השכלה טכנולוגית ואקדמית ושוק העבודה. ניתן להיעזר ולהרחיב תכניות קיימות, לבנות

תכניות חדשות²³ ו/או להיעזר באנשי חינוך מתוך מערכת החינוך לאחר הכשרתם בהתאם לכישורים הנדרשים לתפקיד.

על תהליך זה לכלול פגישות פרטניות עם הצעירים ועם הוריהם (בהינתן המשקל המשמעותי שיש להורים בחברה הערבית בשיקולים ובהחלטות שצעירים לוקחים במהלך חייהם), פגישות וסדנאות קבוצתיות עם הצעירים וההורים, והוא דורש תיאום בין כלל הגופים המעורבים בתהליך, החל ממנהלי בתי הספר, המורים והרשויות המקומיות, כלה במפעילי התכניות השונות, הכשרות ואקדמיה ועד למעסיקים פוטנציאליים.

רכישת השכלה, השלמת כישורים ומיומנויות והכנה להשתלבות בחברה ובכלכלה

לאחר שלב האבחון וההכוון, חלק מהצעירים יבחרו להשתלב ישירות במסגרות של לימודים על תיכוניים ואקדמיים, בהכשרות מקצועיות או בשוק העבודה. עבור אלה שלא יעשו זאת יש להציע מסגרות בהן ירכשו או ישלימו כישורים ומיומנויות שיעזרו להם להשתלב בצורה מיטבית בהשכלה על תיכונית ואקדמית, בהכשרות מקצועיות או בשוק העבודה, בהתאם לאבחון ולפוטנציאל של כל צעיר וצעירה. מסגרות אלה יכולות לכלול מכינות או מסגרות של שנות מעבר אשר יציעו לצעירים:

- סדנאות וקורסים להשלמה ופיתוח כישורים ומיומנויות – עברית, אוריינות דיגיטלית, כישורים רכים (חשיבה ביקורתית, עבודה בצוות, ניהול זמן, מיומנויות למידה וכו'), השלמת בגרויות, הכנה לפסיכומטרי וליעל, הכנה לראיונות, מתן כלים לחיפוש מידע ברשת וכו'.
 - הכרת שוק העבודה והאקדמיה – ע"י חשיפה למקומות עבודה פוטנציאליים או למוסדות אקדמיים בהתאם לפוטנציאל, מפגשים עם Role Models וכו'.
 - הכשרות מקצועיות קצרות - בהתאם לעקרונות הרפורמה בהכשרות והמלצות ועדת 2030, התמקדות במקצועות שיש להם ביקוש בשוק העבודה ובעלות פוטנציאל השתכרות גבוה. ניתן ומומלץ לבנות את תכניות ההכשרה יחד עם מעסיקים פוטנציאליים אשר יאפשרו קליטה של הצעירים ע"י אותם מעסיקים וניצול של פלטפורמות הכשרה קיימות שפותחו ע"י המעסיקים ומותאמות לצרכים שלהם.
 - פיתוח זהות אישית וקהילתית - עבודה על נושא הזהות ותחושת השייכות, תכניות התנדבות בקהילה, מעורבות חברתית, חיזוק תחושת מסוגלות, עצמאות ויכולת להשפיע ולהוביל בקהילה ובחברה, הגברת השילוב והפתיחות לחברה הכללית (רשתיות) ותחושת השייכות האזרחית, מפגש עם נוער יהודי וכו'.
- חלק מזה ניתן להתחיל לבצע בשלב התיכון, למשל במרכזי הצעירים.

מכינות או מסגרות שנות מעבר יכולות להימשך בין מספר חודשים עד מספר שנים בהתאם לצורך של כל צעיר או צעירה וצריכות לכלול מסלולים שונים ותכניות מגוונות המותאמות לצרכים, ליכולות ולפוטנציאל של הצעירים בדגש על שלושה מסלולים עיקריים – מוכוון אקדמיה, מוכוון השכלה טכנולוגית ומוכוון הכשרות לכניסה מהירה לשוק העבודה. יש לוודא כי כלל הצעירים מקבלים מענה, מהחלש ביותר ועד החזק ביותר, עם אפשרות לעבור בין המסלולים והתכניות השונות. כיום ישנן תכניות שכבר פועלות בשטח בחברה הערבית, חלקן ממשלתיות וחלקן אזרחיות ופרטיות, אך הן עדיין פועלות בהיקפים מצומצמים ולא נותנות מענה לכלל הצעירים, בפרט רובן ככולן מיועדות לצעירים בעלי הישגים בינוניים ומעלה או לצעירים מאוד חלשים, אין תכניות לקבוצה הנמצאת באמצע והיא מהווה נתח לא מבוטל מהצעירים בחברה הערבית, כפי שניתן לראות באיור 13. כך שיש צורך בהרחבת התכניות הקיימות, הקמת חדשות והתאמת ההיקפים של התכניות השונות לצורך הקיים בהתאם למאפיינים וליכולות של הצעירים כדי לוודא שאף צעיר לא נותר ללא מענה הולם.

²³ דוגמת תכנית NEXTU של גיוינט תב"ת.

השמה

היעד הסופי של התהליך – לאחר רכישת הון אנושי בהתאם לפוטנציאל של כל צעיר וצעירה – הוא ההשתלבות בתעסוקה איכותית, וההצלחה של התהליך כולו תימדד בהשמה בתעסוקה איכותית בהתאם לפוטנציאל. כדי לעמוד ביעד זה בהצלחה שני המרכיבים הקודמים – אבחון והכוונה והשלמת כישורים ומיומנויות – צריכים להיות מותאמים לביקושים הקיימים בשוק העבודה (למשל כפי שהם מופיעים בפלפורמת עבודה) וישנו צורך בהקמת מערך קשרי מעסיקים, מיפוי צרכים של מעסיקים בחלוקה לפי אזורים גאוגרפיים, התאמת ההכוון והשלמת הכישורים בכל אזור לביקושים הקיימים באותו האזור ובניית מערך ההכשרות בשיתוף המעסיקים. כיום ישנן תכניות העוסקות בשילוב ערבים בתעסוקה כגון מרכזי ריאן, קו משווה וקו אימפקט, אך הן לא נותנות מענה לכלל האוכלוסיה הצעירה הן מבחינת היקף התכניות והן מבחינת ההתאמה לצרכים ולמאפיינים של הצעירים החל מהחלשים ביותר ועד לחזקים ביותר ולרוב לא מלוות את המשתתפים לאורך כל השלבים כפי שהגדרנו לעיל, החל משלב ההכוון בתיכון ועד להשמה בתעסוקה איכותית וגם לא תמיד יש תיאום ביניהן.

מכיוון שמדובר בתהליך מורכב, הדורש תכנון ובניית אסטרטגיה נכונים ושיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים שונים כדי לוודא שהוא אכן ישיג את המטרה – מתן כלים לצעירים להשתלב במסגרות לרכישת הון אנושי אשר יביאו להשתלבות איכותית בשוק העבודה – דרוש גורם מתכלל אשר ירכז את הפעילויות והתוכניות הקיימות והחדשות. להלן מאפיינים חיוניים שצריכים להתקיים כדי להבטיח את הצלחת התהליך והשגת המטרה שלו:

א. בנית אסטרטגיה והגדרת יעדים מדידים

לשם הגשמת החזון והשגת המטרה יש לבנות אסטרטגיה ולהגדיר יעדי תוצאות ברורים ברמה הארצית, הכוללים יעדים בשלושה שלבים לפי קבוצות גיל:

- יעדים להגדלת הפוטנציאל- כלומר יעדים להישגים עד גיל 18.
- יעדים למימוש הפוטנציאל ברכישת הון אנושי לאחר תיכון – כלומר יעדים להשתלבות וגם סיום לימודים במסגרות של לימודים אקדמיים, השכלה טכנולוגית והכשרות מקצועיות בגילים 18-24.
- יעדים למימוש הפוטנציאל בשוק העבודה- כלומר יעדי כמות ואיכות התעסוקה החל מגיל 25, בהתאם ליעדים הממשלתיים מוועדה 2030.

יעדים אלה יש לפרוט לתתי קבוצות באוכלוסיה הערבית ואפשר גם לפי אזור מגורים ואף ברמה הישובית. יש להגדיר יעדים לטווח הקצר, הבינוני והארוך. מיעדים אלה ניתן יהיה לגזור תחזיות לשיעור הצעירים שיוותרו ללא מסגרות. יעדי המאקרו יכתיבו בהמשך את היעדים לכל אחת מהתכניות השונות, כולל תכניות שנות מעבר, הכוללים את מספר המשתתפים בתהליך, שיעור המשתלבים בהכשרות מקצועיות, שיעור המשתלבים באקדמיה ובהשכלה על תיכונית ולבסוף יעדי השתלבות בתעסוקה, מבחינת הכמות וגם האיכות.

ב. מעקב אחר העמידה ביעדים ובחינת אפקטיביות לתכניות

יש לעקוב אחר העמידה ביעדים, הן ברמת המאקרו והן ברמת התכניות השונות. כדי להבטיח את העמידה ביעדים יש לבצע ניתוח עלות תועלת וקביעת סדרי עדיפויות ולהתנות את תקצוב התכניות השונות בהוכחת אפקטיביות.

ג. ליווי לאורך כל התהליך ומתן מענה לכלל הצעירים

יש חשיבות ללוות כל צעיר וצעירה המשתתפים בתהליך לאורך כל הדרך החל משלב האבחון וההכוון ועד ההשתלבות האikותית בשוק העבודה. כאמור התכניות הקיימות כיום נותנות מענה נקודתי לצעירים אך לא מלווים אותם לאורך כל התהליך. כמו כן, יש לוודא שהמערך המוצע נותן מענה לכלל הצעירים, מהחלש ביותר ועד החזק ביותר, ושלא יהיה פלח אוכלוסיה שאין עבורו תכניות מתאימות. לשם כך יש צורך באיסוף מידע על כלל הצעירים ברמה הישובית כדי שאפשר יהיה לאתר את הצעירים שאינם במסגרות ולספק להם את האינפורמציה לגבי המענים הקיימים בשטח.

ד. גוף מעטפת המתכלל ומלווה את התהליך מתחילתו ועד סופו

המערך שאנו ממליצים עליו הינו תהליך הכולל בתוכו שלבים שונים, תכניות מגוונות המופעלות ע"י גופים שונים, חלקם ממשלתיים וחלקם אזרחיים, ואמור לתת מענה לאוכלוסיה גדולה ומגוונת. כדי להבטיח מתן מענה לכלל הצעירים והצעירות ולהבטיח שיהיה תיאום בין הגופים השונים ומעקב אחר העמידה ביעדים צריך להיות מקום אחד שמרכז את כל המידע, עוקב אחר ההתקדמות של המשתתפים לאורך כל התהליך, מתאם בין הגופים השונים ועוקב אחר העמידה ביעדים. בידי אותו גוף יהיה מידע על כלל הצעירים בחברה הערבית ברמה הישובית לפי מאפיינים שונים (איסוף המידע צריך להיעשות בשיתוף פעולה עם משרד הפנים, משרד החינוך או כל גוף ממשלתי אחר שיש לו את המנדט לאסוף מידע פרטני וגישה לנתונים פרטניים), יוודא כי ישנה מסגרת מתאימה לכל צעיר וצעירה, יתאם בין התכניות השונות לאורך כל השלבים ויעקוב אחר ההתקדמות של הצעירים בתהליך כדי לוודא עמידה ביעדים שהוגדו מראש. גוף זה יוכל לראות את התמונה הגדולה ולזהות תוך כדי תנועה את החסמים לאורך הדרך, לזהות את התכניות המתאימות יותר והמתאימות פחות ולהמליץ על פיתוח תכניות חסרות ומתן מענה לאתגרים וחסמים המתעוררים תוך כדי העשייה. גוף זה צריך להיות בעל מנדט לאסוף את הנתונים על הצעירים וצריך להיות גוף יציב שאינו תלוי בהחלטות ממשלה ואינו תלוי במערכות בחירות וממשלות שמתחלפות.

ה. שיתוף פעולה בין כל הגופים הממשלתיים, האזרחיים ומפעילי התוכניות השונות

בשלב הגדרת היעדים נדרש לרתום ולהביא לשיתוף פעולה בין כל הגופים הממשלתיים המעורבים בתהליך-משרד החינוך (כולל החינוך הבלתי פורמלי), ות"מ-מ"ג, האוצר, המשרד לשוויון חברתי, זרוע העבודה, שירות התעסוקה וכו'. בהמשך בתהליך היישום, שיתוף הפעולה יכלול מלבד הגופים הממשלתיים גם את בעלי התפקידים ברשויות המקומיות והגופים האזרחיים הפועלים בשטח. שיתוף הפעולה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, בניצול תקציבים קיימים ובשימוש וניצול תשתיות קיימות כגון, בתי הספר, מתנס"ים, מרכזי צעירים, מרכזי ריאן, שירות התעסוקה וכו'.

מקורות

1. בן-רבי ד', פורת א' והריס ר' (2020), "השתלבותם של בוגרי לימודי הנדסאות בשוק העבודה: סקר בוגרי מה"ט", משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.
2. קריל, ז' ועמרייה, נ' (2019), "חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה", משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי.
3. תחאוכו, מ' (2019), "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/he/research/aiep/pages/the-arabic-community.aspx>.
4. תחאוכו מ', אקסלרד ה' ומטר ח' (2021), "האתגר הדיגיטלי בחברה הערבית", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/growth-and-progress/the-digital-challenge-in-arab-society>.
5. תחאוכו, מ', קלישר, ע' ומושקלב, ק' (2020), "התשובה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/he/research/aiep/pages/return-to-knowledge-in-hebrew-in-arab-society.aspx>.
6. תחאוכו, מ', קלישר, ע', מטר, ח' ומושקלב, ק' (2022), "מדיניות לצמצום פערים בין החינוך הערבי לעברי", מכון אהרן למדיניות כלכלית, <https://www.runi.ac.il/research-institutes/economics/aiep/policy-papers/labor-market-and-society/minimize-educational-gaps>.

נספח א: תוצאות הרגרסיות

נשים ערביות

2019	2018	2017	2016	2015	
0.084	0.024	0.069	0.039	0.047	גיל 18-20
0.051	-0.066	-0.026	-0.030	-0.045	משולש
0.097	-0.031	0.071	0.161	0.048	דרום
-0.034	-0.099	-0.074	-0.035	0.050	ירושלים
-0.192	-0.197	-0.139	-0.208	-0.189	ערים מעורבות
-0.154	-0.068	-0.093	-0.099	-0.167	נוצרי
-0.116	-0.156	-0.089	-0.051	-0.081	דרוזי
0.076	0.099	0.083	0.120	0.173	ללא בגרות
-0.089	-0.110	0.074	0.107	0.184	השכלה על-תיכונית
0.443	0.423	0.389	0.424	0.407	נשואה
0.292	0.356	0.307	0.290	0.288	קבוע
3,557	3,692	3,767	3,785	3,438	מס' תצפיות

הקבוצה המושמטת: מוסלמיות רווקות בגילאי 21-24, בעלות תעודת בגרות הגרות באזור הצפון. האומדים בצבעים הבהירים אינם מובהקים.

גברים יהודים ואחרים לא-חרדים

2019	2018	2017	2016	2015	
-0.071	-0.059	-0.036	-0.052	-0.063	גיל 18-20
-0.040	0.005	-0.038	-0.016	-0.044	יהודה ושומרון
0.015	-0.003	-0.038	-0.014	-0.031	ירושלים
-0.003	0.048	0.020	-0.006	-0.004	חיפה
0.005	0.031	-0.011	-0.006	-0.012	מרכז
0.012	0.009	-0.029	-0.037	-0.012	תל-אביב
0.012	0.039	-0.002	-0.005	-0.020	דרום
0.037	0.046	0.042	0.049	0.049	ללא בגרות
-0.062	-0.047	-0.026	-0.123	-0.521	השכלה על-תיכונית
0.167	0.136	0.158	0.180	0.182	קבוע
9,690	9,719	10,244	10,883	10,729	מס' תצפיות

הקבוצה המושמטת: גילאי 21-24, בעלי תעודת בגרות הגרים באזור הצפון. האומדים בצבעים הבהירים אינם מובהקים.

נשים יהודיות ואחרות לא-חרדיות

2019	2018	2017	2016	2015	
-0.017	0.004	-0.005	-0.029	-0.022	גיל 18-20
-0.009	-0.024	-0.026	-0.046	-0.064	יהודה ושומרון
-0.058	-0.051	-0.046	-0.049	-0.022	ירושלים
-0.0137	0.015	-0.005	-0.037	-0.019	חיפה
-0.044	-0.025	-0.019	-0.015	-0.024	מרכז
-0.015	-0.022	-0.033	-0.026	-0.053	תל-אביב
-0.026	-0.019	-0.018	-0.015	0.002	דרום
0.085	0.047	0.045	0.086	0.105	ללא בגרות
-0.012	0.061	-0.076	0.004	-0.023	השלכה על-תיכונית
0.153	0.132	0.150	0.159	0.154	קבוע
9,077	8,986	9,508	10,129	10,277	מס' תצפיות

הקבוצה המושמטת: גילאי 21-24, בעלי תעודת בגרות הגרים באזור הצפון. האומדים בצבעים הבהירים אינם מובהקים.

נספח ב: הסבר על הנתונים באיור 19

עבור כל קבוצות האוכלוסייה רמת תעודת הסיום בסוף י"ב לפי עיבוד החוקרים לנתוני משרד החינוך בשנת 2015, רמת המתחילים באקדמיה – עיבוד נתונים של החוקרים לפי שנתון ממוצע של 20-24 מתחילים באקדמיה מופע ראשון בשנת 2017, ומסיימים לפי עיבוד נתונים של מסיימים לפי שנתון ממוצע של 25-29 בשנת 2019. לגבי לימודי מה"ט ולימודי הכשרות מקצועיות לא קיימים נתונים עדכניים זמינים ולכן התבצעה הערכה גסה למתחילים ולמסיימים בהסתמך על מחקרים שהתבצעו על ידי גופים אחרים.

לומדים במה"ט: על פי מחקרם של קריל ועמרייה מאגף הכלכלנית הראשית (2019), שיעור מקבלי דיפלומה במה"ט ביחס לשנתון בני 20-24 הינו 12.1% ערבים, 22.5% יהודים ואחרים לא-חרדים, 3.2% ערביות ו-5.6% יהודיות ואחרות לא-חרדיות (קריל ועמרייה, 2019). על פי נייר שפורסם על ידי משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים - 49% מתוך הערבים מסיימים עם דיפלומה, 63% מתוך היהודים הלא חרדים מסיימים עם דיפלומה, 73% מתוך היהודיות הלא חרדיות מסיימות עם דיפלומה, ו-50% מתוך הערביות מסיימות עם דיפלומה (בן-רבי פורת והריס, 2020).

הכשרות מקצועיות: נייר של הכנסת שפורסם 2021, יש נתונים מפורטים לגבי ערבים וערביות רשומים בהכשרות מקצועיות מתוקצבות לשנת 2018. לגבי הכשרות לא מתוקצבות: נתון כי בשנת 2019 היו 49,192 תלמידים בהכשרות הלא מתוקצבות – כאשר 29% מהם ערבים – כלומר 14,266 על מנת לבדוק כמה מתוכם נשים וכמה גברים ההנחה היא כך: כל מי שהולך לתחבורה זה גברים (6921), כל מי שלומד טיפוח וכן זה נשים (1722), וכל השאר זה חצי-חצי. בהסתמך על סקר כלכלי שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה 16% מהנמצאים בהכשרות המקצועיות הם בני 18-24.²⁴

²⁴ <https://www.idi.org.il/blogs/special-economic-survey/february-2021/38232>