

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית



הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

רקע

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

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

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



נתוני מפתח

436.5
מיליון ש"ח
מתוך

כ-34.2
מיליארד
ש"ח (1.3%)

כ-29%

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

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

כ-5
מיליארד
ש"ח לחומש

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

50%

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

6,600

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

49 נקודות

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

1

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

3%

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



פעולות הביקורת

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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תופעת חוסר המעש בקרב צעירים מהחברה הערבית והשפעותיה

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

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



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

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

איסוף נתונים וניתוחם כבסיס לקבלת החלטות ממשלה ולהקצאת משאבים יעילה -

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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




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


עיקרי המלצות הביקורת


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


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





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

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

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

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

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

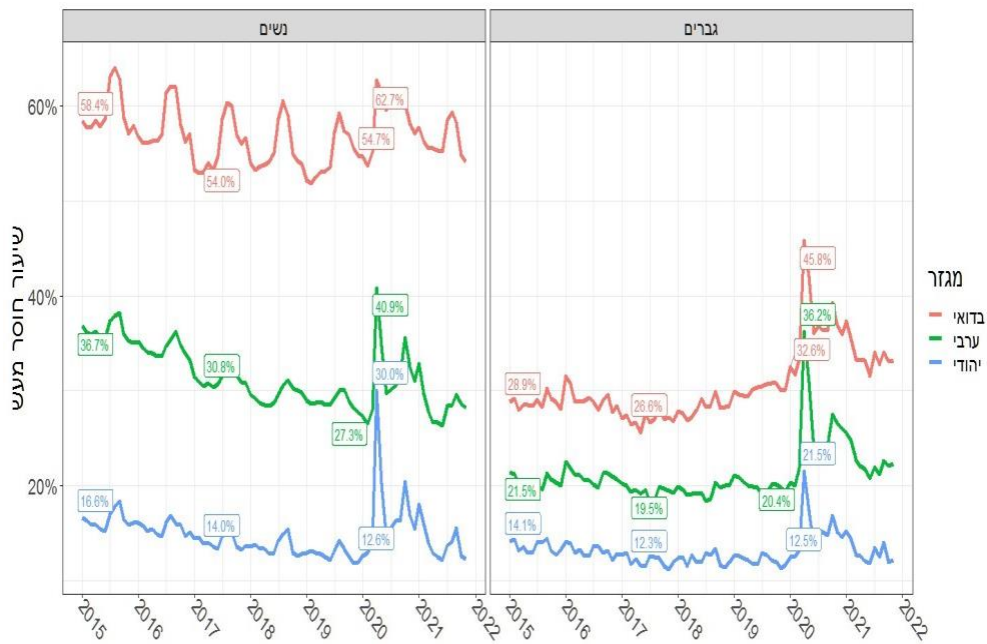
נוכח ההשקעה הממשלתית הרבה בהפעלה ובהרחבה של מרכזי ריאן בחברה הערבית; מומלץ כי זרוע העבודה תשלים את המענים הניתנים לצעירים אלו, תבחן את תרומת המענים לצמצום חוסר המעש בקרבם; וזאת נוכח ההשקעה הממשלתית בהיקף כספי של 310 מיליון ש"ח בעבור השנים 2019 - 2024 הנדרשת להפעלה והרחבה של מרכזי ריאן. מומלץ שבדיקת התרומה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



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



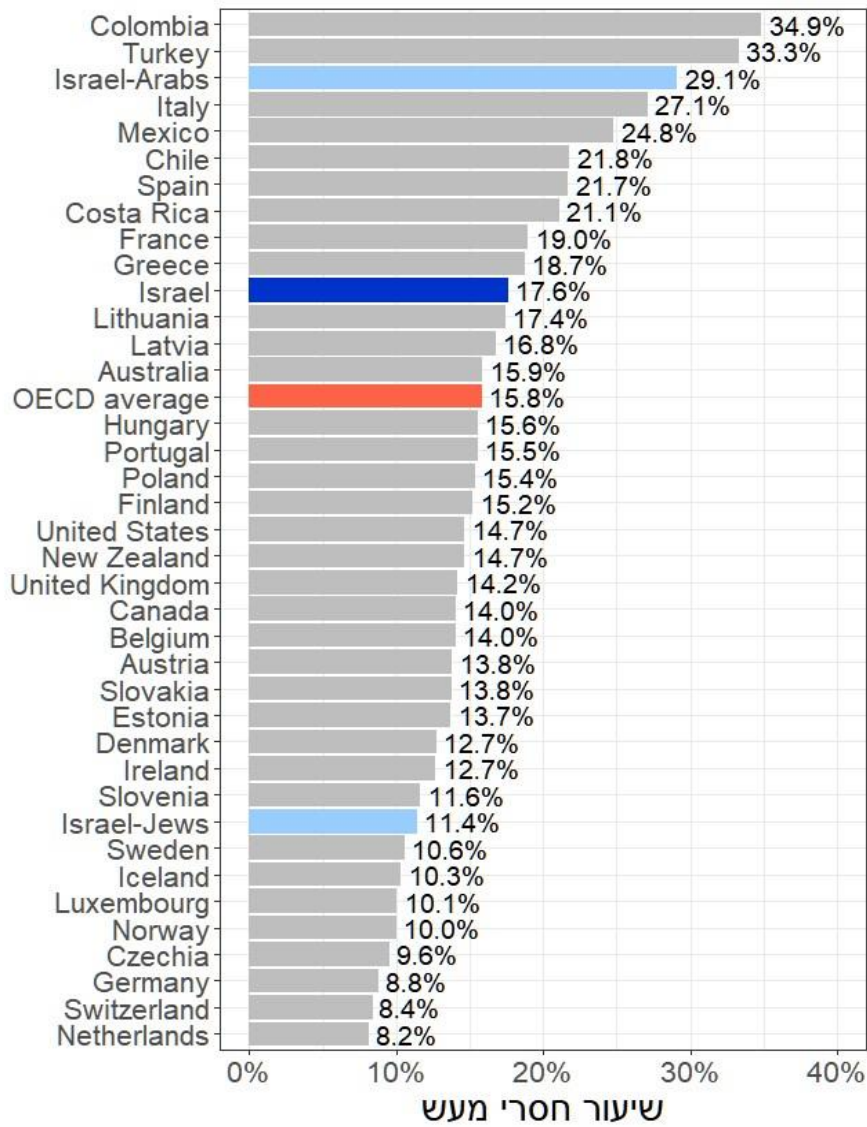
שיעור חוסר המעש של בני 18 - 24, לפי מגדר ולפי מגזר



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



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



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



ציטוטים מהליך שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם צעירים ערבים

”

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

”

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



סיכום

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

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