



טיפוח ומיצוי ההון האנושי בישראל מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי-חברתי של החברה הערבית

تطوير وتعزيز المورد البشري في إسرائيل
جهاز التعليم كمحرك للدمج الاقتصادي-الاجتماعي
للمجتمع العربي

Fostering and Utilizing Human Capital in Israel
The Education System as an Engine for Socio-Economic
Integration of the **Arab Society**



ניתוח השוואתי ועקרונות מנחים
تحليل مُقارن ومبادئ توجيهية
COMPARATIVE ANALYSIS AND GUIDING PRINCIPLES

טיפוח ומיצוי ההון האנושי בישראל
מערכת החינוך כמנוע לשילוב כלכלי-חברתי של החברה הערבית

تطوير وتعزيز المورد البشري في إسرائيل
جهاز التعليم كمحرك للدمج الاقتصادي-الاجتماعي للمجتمع العربي

Fostering and Utilizing Human Capital in Israel
The Education System as an Engine for Socio-Economic Integration
of the Arab Society

כותבים: מיכל שינוול, חגית כהן, עמיר ברוך וצוות משרד החינוך בהובלת גילה נגר
Authors: Michal Shinwell, Hagit Cohen, Amir Baruch and the Ministry of Education team, led by Gila Nagar

דבר ראש המועצה הלאומית לכלכלה

עוצמתה הכלכלית של ישראל נשענת על ההון האנושי שלה, על חדשנות טכנולוגית ועל יזמות פורצת דרך. מערכת החינוך, קליטת גלי העלייה ואפילו שירות החובה בצה"ל - כל אלו יצרו את האקלים המיוחד שביסס את היתרון היחסי של ישראל כ"מדינת הזנק" - "Startup Nation".

אף על פי כן, הערכת המצב הכלכלית-חברתית שהוצגה לממשלה - תוצר של עבודה מקצועית ומעמיקה של אגפי התכנון במשרדי הממשלה, בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה - מצביעה על מגמות בסביבה העולמית, אשר יובילו לכך, שעולם העבודה העתידי יהיה שונה משמעותית ממה שהכרנו עד כה. מדינה קטנה כישראל חייבת לנתח את ההזדמנויות והסיכונים שנושאים בכנפיהם השינויים הללו ולהיערך לקראתם בהתאם. כדי לשמור ואף לשפר את מקומנו היחסי בקרב המדינות המפותחות על-ידי הבטחת צמיחה כלכלית איתנה, מדינת ישראל חייבת לטפח ולמצות את כלל פוטנציאל ההון האנושי הקיים בה.

לאור כל אלה, שילוב כלכלי-חברתי של ערביי ישראל הוא משימה לאומית ראשונה במעלה, שכן פוטנציאל ההון האנושי הגלום בחברה הערבית מהווה מקור צמיחה פוטנציאלי משמעותי למשק. ואולם הרווח הטמון בשילוב זה הוא קודם כול של ערביי ישראל עצמם - כפרטים וכקהילה.

הדרך ליצירת שילוב בין שווים עוברת במערכת החינוך, בכישורים ובערכים שהיא מקנה לתלמידיה היהודים והערבים ובאופן שבו היא מכינה אותם לחיים הבוגרים כאזרחים וכעובדים. תנאי הכרחי לשילוב הוא הקניית המיומנויות הרלוונטיות ביותר למאה ה-21, ובראשן שליטה טובה בשפות, ובייחוד בשפה העברית, המהווה מפתח לכניסה לשוק העבודה הישראלי.

אני מאמין כי היערכות מוקדמת לאתגרים העתידיים של הכלכלה הישראלית צריכה להתרחש כבר היום. מסמך זה, תוצר של עבודת מטה משותפת למשרד החינוך, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, מסמן את העקרונות המנחים לפעולות הנדרשות.

אני רוצה להודות לכל הגורמים המקצועיים שעסקו במלאכה, ובפרט לצוות שעמל על כתיבת הדוח - מיכל שינוול ועמיר ברוך מהמועצה הלאומית לכלכלה, חגית כהן מהרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, וצוות משרד החינוך בראשות המשנה למנכ"לית, גילה נגר.

פרופ' יוג'ין קנדל



ראש המועצה הלאומית
לכלכלה

דבר מנכ"לית משרד החינוך

מדינת ישראל מתאפיינת בפסיפס חברתי עשיר ומגוון של קהילות, עדות אורחות חיים ואמונות. ביחס העדין שבין אחדות ולכידות, בייחודה של כל קבוצה טמון כוחה של החברה הישראלית. בשדה זה מתעצמת משמעותה של מערכת החינוך כאבן בסיס לכל תהליך שינוי חברתי וכמנוע צמיחה לקידום החברה והפרטים החיים בה.

תפקידה של מערכת החינוך הוא להכין את בוגריה לחייהם בחברה הישראלית, ולצייד אותם בכלים שיסייעו להם לבנות את עתידם במגוון היבטים. איכות החינוך וההשכלה שקיבל הפרט בצעירותו קובעים במידה רבה את יכולתו להשתלב בחברה הישראלית, לרכוש השכלה גבוהה איכותית ולעבוד במקצוע מתגמל. בנוסף, מערכת החינוך אינה עוסקת רק בהשכלה לצורך השתלבות כלכלית תקינה בחברה, יש בה גם פן המתמקד בפיתוח אישיותו של הלומד ובחתיירה בלתי פוסקת למימוש אישי.

מתוך תפיסה זו פועלת במשרד החינוך ועדת האתגרים למערכת החינוך הערבית, שדו"ח זה הוא אחד מתוצריה. חזון הוועדה ומטרתה הינם חתירה לשוויון הזדמנויות במערכת החינוך בין תלמידי המגזר העברי לתלמידים דוברי הערבית ובכך להגביר את תחושת השייכות של הלומדים לחברה הערבית ולמדינת ישראל, לצמצם פערים בחברה ולחזק את אפשרויות השילוב של הבוגרים בשוק העבודה ובכלכלת המאה ה-21.

משרד החינוך מחויב למשימות אלו ורואה בהן נר לרגליו. חשוב לציין כי חלק מהמלצות הדו"ח כבר מיושמות הלכה למעשה במערכת החינוך וחלקן נמצאות כעת בתהליך של בניית מנגנוני הפעלה והטמעה, מתוך הכרה בחשיבותן ובנחיצותן של המלצות הדוח.

אני רוצה להודות לצוות ועדת אתגרים ולאנשי המשרד, כמו כן גם לשותפינו לדרך - המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

יישר כוח על עבודתכם הברוכה!

מיכל כהן



מנכ"לית משרד החינוך

דבר מנכ"ל הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים

ממשלת ישראל רואה בשילובה של אוכלוסיית המיעוטים בחברה ובכלכלה הישראלית משימה לאומית. אוכלוסייה זו מהווה הזדמנות אמיתית למשק הישראלי, ומגלמת בתוכה פוטנציאל כלכלי משמעותי; הן בשל שיעורה הגבוה באוכלוסייה, הן בשל שיעור השתתפות נמוך יחסית של תעסוקת נשים והן בשל שיעור גבוה של צעירים באוכלוסייה זו.

הרשות לפיתוח כלכלי בשיתוף משרדי הממשלה השונים מקדמים בשנים האחרונות תכניות רב-שנתיות בהיקף של יותר מ-5 מיליארד ש"ח, במטרה להביא למימוש פוטנציאל זה. ההשקעה הממשלתית התמקדה עד כה בעיקר בשילובה של אוכלוסיית המיעוטים בשוק העבודה. השקעה זו נושאת פרי, ובשנים האחרונות ניכרת עלייה בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית, ובפרט של נשים ערביות.

אולם, על מנת להבטיח שילוב מיטבי ובר-קיימא במשק מודרני, פתוח ותחרותי, יש הכרח בהשקעה בחינוך ובהשכלה, ובפיתוח ההון האנושי שבקרבה. להון האנושי תפקיד מרכזי בקביעת הפריון והתוצר בישראל ויש לו חשיבות רבה לצמיחה בטווח הארוך. בעולם המודרני חינוך והשכלה מקבלים אף משנה תוקף; הגלובליזציה, השינויים הטכנולוגיים המהירים והתחרות הכלכלית העולמית הופכים את ההשכלה והידע לרכיב משמעותי בצמיחה ובפריון של המשק. ההון האנושי; הידע, המיומנויות והכישורים של האזרחים, מהווה משאב מרכזי בכלכלה המודרנית, רכיב חשוב בקביעת הרווחה, התוצר לנפש ופריון העבודה. ההשקעה בחינוך ראוי של ההון האנושי היום תייצר את הצמיחה הכלכלית של המחר, ולמערכת החינוך תפקיד מהותי בעיצובו החברתי-כלכלי של עתיד המדינה.

לאור התחזיות המאתגרות הניצבות לפתחה של המדינה, הפערים המתרחבים בין יהודים לערבים בתחומי החיים השונים, ולאור החשיבות הרבה של חינוך כמרכיב מרכזי בתשתיות העיקריות של המדינה, חשוב להוביל בימים אלו מדיניות ממשלתית בחינוך הממלכתי-ערבי, שתוביל להעלאת רמת ההישגים, לשדרוג ההון האנושי ולמימוש הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיית המיעוטים. ברצוני להודות מקרב לב לכל הגורמים שעמלו על משימה חשובה זו, ולעבודת מטה הדוקה ומקצועית המשותפת למשרד החינוך, למועצה הלאומית לכלכלה ולרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים.

איימן סייף



ראש הרשות לפיתוח כלכלי
של מגזר המיעוטים

תקציר מנהלים

היתרון היחסי של הכלכלה הישראלית הוא הון אנושי איכותי, קרי ההשכלה והיצירתיות של תושבי ישראל, והיכולת להביא לידי ביטוי. במשק הישראלי מתקיימות כיום בפועל שלוש כלכלות נפרדות, כמעט בלא ממשק ביניהן: הכלכלה הערבית, הכלכלה החרדית וכלכלת "השאר". כדי שמדינת ישראל תשמור על יתרונה היחסי ועל חדשנותה של הכלכלה הישראלית ותבטיח צמיחה בת קיימא, חשוב לפעול ליצירת חיבור מיטבי ביניהן לכדי כלכלה אחת מתפקדת, שמצליחה למצות את כישוריהם ולספק את רצונותיהם של כל המשתתפים בה. שילוב מיטבי של החברה הערבית בכלכלה הישראלית הוא משימה לאומית בעלת חשיבות אסטרטגית כפולה - הן כמקור צמיחה למשק הישראלי, הן כביטוי למחויבות המדינה לכלל אזרחיה המעוניינים בחיי רווחה בארץ.

למערכת החינוך תפקיד מרכזי בפיתוח ההון האנושי והחברתי, ולכן היא נושאת על כתפיה חלק ניכר מהמשימה הלאומית לשילוב כלל האזרחים בכלכלה הישראלית. עבודה זו, שנעשתה לבקשת הצוות לניהול אסטרטגיה, שהוקם בעקבות החלטת ממשלה 5208¹, ובשותפות עם משרד החינוך, נועדה לאתר ולאפיין את עקרונות הפעולה הדרושים עבור מערכת החינוך כדי לשלב את החברה הערבית באופן מיטבי בכלכלת ישראל ובשוק העבודה העתידי בישראל.

להלן נפרט את התחומים ואת כיווני הפעולה הנדרשים, כפי שמופו במסגרת דוח זה:

1. חיזוק ידיעת השפה העברית

אוריינות ובקיאות בשפה העברית הן תנאים הכרחיים להשתלבות של כל אזרח ישראלי בכלל ושל ערביי ישראל בפרט בכלכלה הישראלית. התקופה האפקטיבית ביותר לרכישת שפה היא שנות הלימודים במערכת החינוך, ואחד מתפקידי המרכזיים של בית-הספר הוא הקנייתה באופן מעמיק ומספק לתלמידים. אנו ממליצים על:

- יצירת תוכנית מתמשכת להקניית מיומנות בסיסית החל מהגיל הרך, טרום-בית-הספר, ועד בחינת הבגרות בתיכון.
- שילוב בין חינוך פורמלי, קרי שעות לימוד בבית-הספר, ובין חינוך בלתי פורמלי ואמצעים אחרים, כגון לימודים מקוונים, תוכניות טלוויזיה חינוכיות, מסגרות העשרה ותרבות בשעות הפנאי, הנגשת תכנים בגיל הרך ועוד.
- הקניית מיומנויות מתקדמות, הרלוונטיות לעולם התעסוקה וההשכלה הגבוהה.
- לימוד מקצועות שונים בשפה העברית, בדגש על מקצועות המדעים והמתמטיקה.
- פיתוח שיטות הוראה ותוכניות לימוד חדשניות ללימוד שפה באופן חווייתי ומותאם אישית.

2. חשיפה לאפיקי תעסוקה מגוונים ולמודלים לחיקוי

הכוונה תעסוקתית בשלב מוקדם תשפר את בחירת כיווני הקריירה העתידיים של ערביי ישראל ועל-ידי כך את מידת ההתאמה והיעילות בשוק התעסוקה, ולכן אנו ממליצים על:

- חשיפה לאפשרויות התעסוקה השונות בנקודת זמן מוקדמת דיה, כך שהתלמידים יוכלו להפנים את המידע בעת קבלת ההחלטות על מגמות הלימוד הנלמדות.
- שיתוף המשפחה והקהילה באפשרויות התעסוקה העתידיות, תוך התחשבות בחלקה של המשפחה בהחלטה על המקצועות הנלמדים.
- ריכוז מגוון "סיפורי ההצלחה" של מודלים לחיקוי, ויש רבים כאלה, והנגשתם בצורה מסודרת לתלמידים, החל משלב חטיבת הביניים.

¹ החלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.2012: www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5208.aspx

ו.ו. חינוך בלתי פורמלי

העצמת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית באמצעות כוח אדם מתאים, תשתיות ותכנים טובים לחיזוק הזהות האזרחית הישראלית בקרב הנוער הערבי, לחיזוק הקשר בין הנוער הערבי לקהילה, להכרת הארץ, ולחיזוק הקשרים בין בני נוער מאוכלוסיות אחרות.

ו.ז. התייחסות כוללת לתא המשפחתי ולקהילה

יש צורך בצעדים משלימים, שיגשרו על הפער ויביאו להפיכתן של המשפחות והקהילות לגורמים תומכים ומעורבים בתהליכים חינוכיים בין כותלי בית-הספר ומחוצה לו, בכלל זה גורמי רווחה, החברה האזרחית, הנהגה מקומית ועוד.

ו.ח. שיתוף רשויות מקומיות

הרשויות המקומיות הן שותפות הכרחיות לכל מהלך בתחום החינוך בחברה הערבית הן כנציגות של רשות המבצעת של מדיניות הממשלה המרכזית, הן בהיות ראשיהן נבחרים הציבור המקומיים של החברה הערבית. יש לייצר פתרונות מקומיים בשיתוף פעולה בין נציגי מערכת החינוך ונציגי הרשויות המקומיות, יחד עם ארגוני החברה האזרחית.

ו.ט. טיוב איכות עובדי ההוראה

בתחום עובדי ההוראה אובחנו ארבעה כיווני פעולה נדרשים: פיתוח מנהיגות; חידוד הזהות; קידום השפה העברית והערבית; שיפור תהליכי ההכשרה, הכניסה להוראה והפיתוח המקצועי לאורך הקריירה.

ו.י. השקעה בגיל הרך

השקעה בגיל הרך נושאת את התשואה הגבוהה ביותר להשקעה הן מהבחינה של רכישת מיומנויות וכישורים, הן כמאפשרת תעסוקת הורים. אנו ממליצים על:

- העלאת שיעור ההשתתפות במסגרות הגיל הרך באמצעות שיפור הנגישות למסגרות.
- הגברת הפיקוח של משרד החינוך על מסגרות החינוך הציבוריות והפרטיות.

ו.יא. מניעת נשירה

- מתן מענה הוליסטי לתלמידים המצויים בסכנת נשירה באמצעות שיתוף פעולה בין גורמים שונים - בית-הספר, מערך קציני הביקור הסדיר (קב"סים, המופעל על-פי-רוב ברמה המחוזית), מערכת הרווחה ברשות המקומית, המשפחה ועוד.
- הנגשת מסלולי חינוך מגוונים - חינוך טכנולוגי איכותי, י"ג-י"ד.
- טיפול בנשירה "סמויה": איתור תלמידים על סף זכאות לתעודת בגרות והשלמתה באמצעות מסגרות י"ג-י"ד או מכינות קדם-אוניברסיטאיות.

ו.יב. שילוב בין המגזרים במערכת החינוך

- ההפרדה הפיזית, הפדגוגית והארגונית של מערכת החינוך הערבית מן העברית, הנהוגה בישראל, היא חריגה בהשוואה בינלאומית.
- יש לבחון העשרה והעמקה של מפגשים בין מגזריים, בין בתי הספר, המורים והמנהלים בזרמי החינוך העברי והערבי.

העקרונות וכיווני הפעולה שהתוונו בדוח זה לא יוכלו להתממש ללא עבודת תכנון ראויה, שתכלול בחינת תכניות קיימות ומידת הצלחתן, הצבת מדדי תפוקה ותוצאה לתכניות חדשות ובחינת תכניות חלוץ ואבני דרך לבחינה ולהרחבה, לפני יישום מלא. כמו כן, שיתוף החברה הערבית, ושיתוף הפעולה שלה, הכרחיות להצלחת כל תכנית שמטרתה העצמת החינוך בחברה הערבית.

תוכן עניינים

6	תקציר מנהלים
9	הקדמה
13	השוואה בינלאומית
21	מצב קיים במערכת החינוך בישראל
25	המלצות לפעולה - עקרונות מנחים
25	תכנים ייחודיים:
25	I. חיזוק השפה העברית
28	II. חשיפה לאפיקי תעסוקה מגוונים ומודלים לחיקוי
29	מעגלי השפעה:
29	III. חינוך בלתי פורמלי
29	IV. התייחסות כוללת לתא המשפחתי ולקהילה
30	V. שיתוף רשויות מקומיות
30	VI. טיוב איכות עובדי ההוראה
30	מישור הזמן:
30	VII. השקעה בגיל הרך
32	VIII. מניעת נשירה
33	IX. שילוב בין המגזרים במערכת החינוך
36	תקציר בערבית
41	תקציר באנגלית

היתרון היחסי של הכלכלה הישראלית הוא הון אנושי איכותי, קרי ההשכלה והיצירתיות של תושבי ישראל והיכולת להביא לידי ביטוי. לפיכך, השכלה והכשרה מסוגים שונים מהוות תנאי הכרחי ליכולת ההשתלבות בכלכלה הישראלית. על-פי הערכה של גופי המקצוע, ובכללם המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, שהוצגה לממשלת ישראל,² הדומיננטיות של ההון האנושי תגדל בעתיד הקרוב בעקבות התמורות שיחולו בשוק העבודה העתידי.

הניתוח שיוצג בהמשך מראה כי במשק הישראלי מתקיימות כיום בפועל שלוש כלכלות נפרדות, כמעט ללא ממשק ביניהן: הכלכלה הערבית, הכלכלה החרדית וכלכלת "השאר". כדי שמדינת ישראל תשמור על יתרונה היחסי ועל חדשנותה של הכלכלה הישראלית ובמקביל תבטיח צמיחה בת קיימא, חשוב לפעול ליצירת חיבור מיטבי ביניהן לכדי כלכלה אחת מתפקדת, שמצליחה למצות את כישוריהם ולספק את רצונותיהם של כל המשתתפים בה.

נתוני רקע

החברה הערבית מהווה חלק גדול, ההולך וגדל, מן האוכלוסייה של מדינת ישראל. ההשפעה על המשק והחברה בשל אי-שילובה היא הרת-גורל להמשך הצמיחה. על-פי מחקר של קסיר וישיב,³ עלייה בשיעורי ההשתתפות של נשים ערביות מ-22.5% כיום ל-30% בעוד כעשור (עלייה של כ-33% אחוזים בשיעור ההשתתפות), תוסיף 17 מיליארדי שקלים לתוצר (צמיחה של 2% ביחס לתוצר ב-2010), שהם כ-2,020 ש"ח עלייה בתוצר לנפש, בהערכה זהירה. בניתוח אחר, המתבסס על נתוני 2013, התוספת לתוצר מהשוואת השכר הממוצע ושיעור התעסוקה של ערביי ישראל לאלו של היהודים הלא חרדים תביא לעלייה של כ-9% תוצר, השקולה לשלוש שנות עלייה ריאלית בתוצר.⁴

נכון ליום העצמאות 2015 חיים בישראל כ-1,730,000 ערבים, המהווים כ-21% מכלל האוכלוסייה.⁵ החברה הערבית היא הטרוגנית מאוד וכוללת בני דתות שונות (מוסלמים, נוצרים, דרוזים וצ'רקסים), המתגוררים בצורות התיישבות מגוונות (כפרים, ערים מעורבות, ערים, יישובים בלתי מוכרים) בפיזור גיאוגרפי רחב. נוסף על כך, בין חלקי החברה הערבית יש פערים גדולים מאוד, למשל בין הנוצרים למוסלמים, או בין הדרוזים בצפון לבדווים בדרום, עובדה שיש לזכור כאשר דנים בנתונים ממוצעים, הנוטים "להחביא" פערים אלו. משקי הבית הערבים גדולים יותר (ממוצע של כ-4.5 נפשות לעומת 3 במשק בית יהודי) ומרובי ילדים (2.9 ילדים מתחת גיל 17 בממוצע בהשוואה ל-2.3 בקרב היהודים). שכבת הצעירים (גילאי 0-19) הערבים גדלה בהתמדה: מכ-800 אלף איש בשנת 2019 לכמיליון בשנת 2039, על-פי תחזית הצמיחה הדמוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חלופה בינונית.⁶ צעירים אלה יידרשו להשתלב בתעסוקה ובחברה על-ידי מימוש מיטבי של פוטנציאל ההון האנושי שלהם - לטובתם האישית, אך גם לטובת קהילתם ומדינתם. השתלבותם במשק הישראלי הכרחית ביותר על רקע הקיטון שיחול בשנים הקרובות בשיעור העובדים החדשים (בגילאים 25-29) הנכנסים לשוק העבודה שאינם ערבים או חרדים: מ-71.2% בשנת 2009 ל-53.3% בשנת 2029.

² המועצה הלאומית לכלכלה, "עולם העבודה העתידי - השלכות על התעסוקה בישראל": www.pmo.gov.il/Documents/skiranov14.pdf

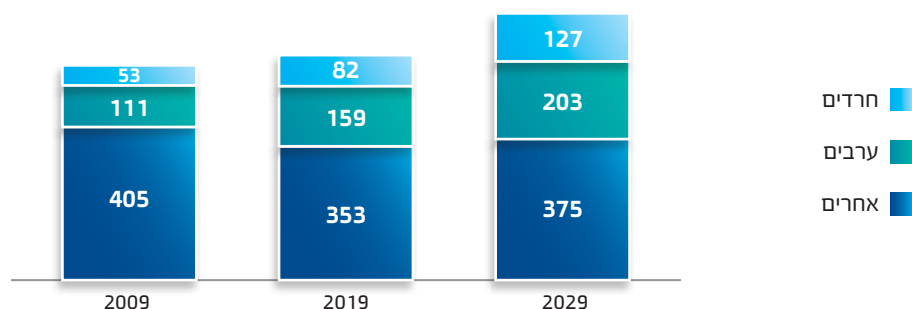
³ ניצה (קלינר) קסיר וערן ישיב, "שוק העבודה של ערביי ישראל - סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", יוני 2013.

⁴ "דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי - ההצלחות והמכשולים שנתרו". פורום קהלת לכלכלה, מאי 2015, עמ' 12.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 21.4.2015.

⁶ "תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059" - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אגף דמוגרפיה ומפקד, מרץ 2012.

תרשים 1: העובדים החדשים - בני 25-29 (אלפים), לפי קבוצות אוכלוסייה

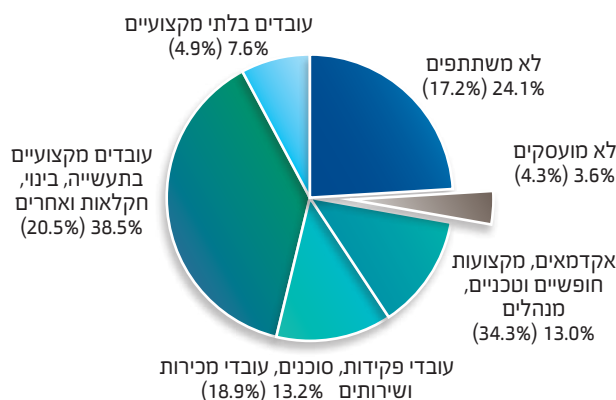


שיעור ההשתתפות של גברים ערבים בשוק העבודה דומה לזה של היהודים, אך הם מתרכזים במשלחי-יד אחרים, פחות מתגמלים וקשים יותר פיזית, כפי שאפשר לראות בתרשים הבא.⁷ מסיבות אלה נמצא כי הם יוצאים משוק התעסוקה בגיל מוקדם יחסית דבר המשפיע על רמת החיים שלהם בגיל מבוגר, שהולך ומתארך עם עלייה בתוחלת החיים בישראל.⁸ בהתאם, רמות השכר של הגברים הערבים נמוכות מאלה של בני גילם היהודים: השכר הממוצע של הגברים הערבים השכירים בשנת 2012 עמד על כ-6,300 ש"ח, כ-44% משכרם הממוצע של שכירים יהודים באותה שנה: כ-11,350 ש"ח.⁹

טבלה א': שכר ממוצע ברוטו מעבודה, לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה, 2012¹²

שכר ממוצע ברוטו		
גיל	יהודים ואחרים	ערבים
18-24	3,135	3,059
25-34	8,970	6,248
35-44	14,368	6,779
45-54	14,458	8,015
55-64	14,342	7,460
65+	9,909	4,246

תרשים 2: משלח יד של גברים ערבים¹⁰ בני 25-64, 2011¹¹



בסוגריים: נתונים מקבילים עבור גברים יהודים

שיעור הנשים הערביות המשתתפות בשוק העבודה נמוך מאוד באופן היסטורי, עד כדי שליש מזה של היהודיות, ועמד בשנת 2011 על 22% בלבד.¹³ עם זאת, בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של עלייה בשיעור ההשתתפות,¹⁴ הנובעת מכך שיותר צעירות ערביות רוכשות השכלה תיכונית ואקדמית. כך,

⁷ נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2011. עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה.

⁸ מעקב אחר גברים בקבוצת הגיל 30-49 משנת 2000 ועד 2011 מראה כי בתקופה זו שיעור ההשתתפות בקרב גברים ערבים ירד ב 9 נקודות אחוז, בעוד שאצל הגברים היהודים לא נרשם כל שינוי. נתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2000-2011. עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה.

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת מיום 5.11.2013.

¹⁰ גברים עובדים, אשר משלח היד שלהם ידוע.

¹¹ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2011. עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה.

¹² נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות והכנסות 2012. עיבוד המועצה הלאומית לכלכלה.

¹³ קסיר וישיב, 2013.

¹⁴ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2000-2011.

שיעור ההשתתפות בקרב נשים בעלות השכלה אקדמית עמד על 77%¹⁵ (דומה לנשים במגזר היהודי) ושיעורן של נשים מקרב כלל הסטודנטים הערבים עומד כיום על 66%¹⁶. בשנים האחרונות אפשר לאפיין מגמות שמשפיעות גם הן על פוטנציאל התעסוקה העתידית של אותם צעירים. מחד גיסא, צעירים רבים בגילאי 18-22 אינם לומדים ואף אינם עובדים. במקום להשקיע את מאמציהם וזמנם בשיפור ההון האנושי לקראת כניסה לשוק התעסוקה או בצבירת ניסיון תעסוקתי רלוונטי, הם לרוב חסרי מעש. זוהי בעיה כלכלית של אי-מיצוי פוטנציאל ההון האנושי, אך גם בעיה חברתית הדורשת התייחסות. מאידך גיסא, צעירים בעלי יכולת כלכלית ואקדמית בוחרים להמשיך ללימודים אקדמיים בחו"ל, בעיקר בירדן ובשטחים, כך שההשכלה שהם רוכשים אינה מותאמת בהכרח לשוק העבודה הישראלי, ההוצאה עוברת לכלכלה של מדינה אחרת, נוסף על השפעות חברתיות לאומיות על השבים ארצה.

על רקע תמונת המצב המתוארת לעיל, שילוב מיטבי של החברה הערבית בכלכלה הישראלית היא משימה לאומית בעלת חשיבות אסטרטגית כפולה - כמקור צמיחה למשק הישראלי וכביטוי למחויבות המדינה לכלל אזרחיה המעוניינים בחיי רווחה בארץ.

למערכת החינוך תפקיד מרכזי בפיתוח ההון האנושי והחברתי, ולכן היא נושאת על כתפיה חלק ניכר מהמשימה הלאומית לשילוב כלל האזרחים בכלכלה הישראלית. לא זו בלבד שמערכת החינוך אחראית על הקניית ידע פורמלי וכישורים קוגניטיביים וכן תעודת הבגרות, המסכמת את הישגי התלמיד בסוף 12 שנות לימוד, היא גם מעצבת את זהותם, את ערכיהם ואת התנהגותם של בוגריה. אלא שמערכת החינוך, משמעותית ככל שתהא, היא רק חלק ממסלול חייו והכשרתו של האדם לחיים הבוגרים כאזרח וכעובד. במסלול חייה של ילדה בישראל עד להגיעה לשוק העבודה תחנות רבות - מהגן והחינוך הטרומי יסודי בגיל הרך (גילאים 3-6), עבור במערכת החינוך הפורמלית - עיונית או מקצועית (6-18) ובחינוך הבלתי פורמלי וכלה במערכת ההשכלה הגבוהה (אוניברסיטה, מכללה או הכשרה מקצועית לא אקדמית). תפקידה של הממשלה, בהקשר זה, הוא ליצור מערכת מתכללת, מתואמת ומגוונת, המאפשרת לכל אדם למצוא את הניתב הנכון לפתח את כישוריו ואת יכולותיו השונות.

הערכת המצב הכלכלית-חברתית שהוצגה לממשלה במאי 2013¹⁷ סימנה את פיתוח ההון האנושי בחברה הערבית כסוגיה אסטרטגית. עבודה זו, שנעשתה לבקשת הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה 5208¹⁸ ובשותפות עם משרד החינוך, נועדה לאתר ולאפיין את עקרונות הפעולה הדרושים עבור מערכת החינוך כדי לשלב את החברה הערבית באופן מיטבי בכלכלת ישראל ובשוק העבודה העתידי בישראל. לצורך כך, במהלך השנתיים האחרונות ניתחנו את המגמות הדמוגרפיות, השוינו בין דפוסי ההשתתפות בשוק העבודה והביצועים במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה של הערבים מול היהודים, ערכנו ראיונות עומק עם בעלי תפקידים במערכת החינוך, בארגונים אזרחיים ובאקדמיה, העוסקים בנושא, ולמדנו לעומק את התובנות המצטברות במסמכי המדיניות שעסקו בנושא זה בעבר. לאחר מכן ערכנו השוואה בינלאומית למדינות אחרות המתמודדות גם הן עם שילוב מיעוטים במערכת החינוך, וזאת כדי לנסות וללמוד מהניסיון הקיים. כל אלה, במקביל ללימוד הנושא במסגרת ועדת אתגרים בהובלתה של המשנה למנכ"ל משרד החינוך, גב' גילה נגר. בסופו של המסמך נציג את העקרונות המרכזיים למדיניות, שמטרתה שילוב וקידום החברה הערבית בתעסוקה במסגרת מערכת החינוך הציבורית.

כאן המקום להודות לכל מי שתרום לניתוח וללמידה לצורך הפקת דוח הזה. במהלך העבודה, התייעצנו עם נציגי משרד החינוך, החברה האזרחית, מנהלי בתי ספר, הורים ומורים מעורבים. ברצוננו להודות (לפי סדר הא' - ב') לפרופ' פאדיה נאסר-אבו אלהיג'א, ד"ר איימן אגבארייה, נחום בלס, פרופ' מיכל בלר, גילה בן-הרוד"ר נעמי גורבט - צוות מט"ח, ד"ר רביעה בסיס, ד"ר חגית גליקמן וצוות ראמ"ה, שר שלום

¹⁵ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2011.

¹⁶ מרב שביב, נועה בינשטיין, ארי סטון ואורנן פודם, "פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה - הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצירקסים בישראל", המועצה להשכלה גבוהה - הועדה לתכנון ותקצוב, מרץ 2013.

¹⁷ המועצה הלאומית לכלכלה, "הערכת מצב כלכלית חברתית 2013":
www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/kalkalihev.pdf

¹⁸ החלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.2012: www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5208.aspx

ג'רבי, אסעד ג'זבראן, נועה היימן, נסרין חאג' יחיא, אמירה חאיין, עבדאללה חטיב - מנהל אגף חינוך ערבי במשרד החינוך, ד"ר נעם זוסמן, פרופ' ערן ישיב, ראפת כבהא, קרן מורג, נבילה מנאע ולארה מובאריכי מעיריית ירושלים והצוות שלהם, שירין נאטור חאפי, ד"ר חאלד עראר, מירב שביב וצוות ות"ת, פרופ' יוסי שביט, יואב שטרן, ד"ר אנליה שלוסר, מכון ברנקו-וייס, המכון לחינוך דמוקרטי, עמותת חינוך לפסגות, עמותת יכולות, עמותת צופן, עמותת קו משווה, עמותת תפוח, פרופ' שלמה בק ונורית הרמן - יועצים לוועדת אתגרים, ולבסוף, מי שבכל יום ויום עוסקים בחינוך ילדינו ובכך בעתיד מדינת ישראל, עובדי משרד החינוך חברי ועדת אתגרים בראשות המשנה למנכ"לית המשרד, גילה נגר.

השוואה בינלאומית

בבואנו לבחון מדיניות שמטרתה שילוב מיטבי של החברה הערבית בתעסוקה ובחברה, יש מקום ללמידה מן הניסיון של מדינות אחרות בעולם, זאת תוך התבוננות על אופן ההתמודדות עם האתגר של שילוב מיעוטים באמצעות מערכת החינוך. עם זאת, בלימוד השוואתי זה קיים קושי מובנה, משום שהחברה הערבית בישראל היא קבוצת מיעוט בעלת מאפיינים ייחודיים. במבט ההשוואתי נתמקד בשני סוגים של חברות מיעוט - מהגרים וילידים. החברה הערבית בישראל היא בעלת מאפיינים המשלבים בין שתי הקבוצות הללו, על כן אי-אפשר לאתר מקרה בוחן בינלאומי התואם במלואו לצורך זה. נוסף על כך, המקרה של ערביי ישראל ייחודי כמיעוט במדינת לאום יהודית וכן על רקע הסכסוך המדיני הישראלי-פלסטיני. על אף ההבדלים הללו, בחינת צעדי מדיניות בתחום החינוך שנוקטות מדינות העולם מהווה נקודת התייחסות לאלמנטים המרכזיים בתכנית שכזאת כמו במקרים רבים אחרים בבואנו ללמוד מניסיון המדינות האחרות.

אוסטרליה¹⁹ (אבוריג'ינים), ניו זילנד²⁰ (מאורי ופסיפיקה) והאיחוד האירופי²¹ (רומה²²) הן שלוש דוגמאות למדינות המתמודדות עם מיעוט ילידי משמעותי בשטחן. ניתן לראות, כי במדינות אלה נוסף על המאמץ לשילוב המיעוט בכלכלה ובחברה על-ידי חיזוק לימודי שפה, קשרים חברתיים וקהילתיים ועוד, יש גם התייחסות למסורת ולזהות של המיעוט הילדי.

מדינת אונטריו בקנדה²³, ארצות הברית²⁴ ושווייץ²⁵ הן בין המדינות שמתמודדות עם שילוב אוכלוסיית מהגרים גדולה. במדינות אלו מושם דגש מיוחד על השתתפות במסגרות החינוכיות כבר מגילאי הגן, וכן על מאמצים להגברת המעורבות המשפחתית והקהילתית במסגרות החינוך של הילדים. בהמשך הפרק נסקור כל מדינה על מאפייניה, מאפייני האוכלוסייה שאותה היא מבקשת לשלב והתוכניות שנקטה לשם כך. בסוף הפרק מוצגת טבלה מסכמת, המשווה בין המדינות השונות.

אוסטרליה²⁶:

המשרד האחראי על מערכת החינוך בממשל הפדרלי של אוסטרליה הוא משרד החינוך, התעסוקה ויחסי העבודה (DEEWR). בפועל, מערכת החינוך מבוזרת ונמצאת באחריות שרי החינוך של שש המדינות ושתי הטריטוריות, וכן ברובד הממשל המקומי. בשנים 2008-2011 החל הממשל הפדרלי בהטמעה של תוכנית לימודים בסיסית ובמקביל הקים מערכת פיקוח ובקרה (NAP), אשר תפקידן ליצור אחידות במערכת החינוך האוסטרלית. שפת ההוראה העיקרית במערכת החינוך היא אנגלית, אם כי קיימים בתי-ספר המלמדים את שפות הילידים, ומרבית בתי-הספר מציעים לימודי שפה זרה במבחר שפות.

¹⁹ OECD (2013), Education Policy Outlook: Australia, http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20AUSTRALIA_EN.pdf

²⁰ OECD (2013), Education Policy Outlook: New Zealand, http://www.oecd.org/education/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20NEW%20ZEALAND_EN.pdf

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52012DC0226>

²² השם המשותף לקבוצות ילידים שונות, בהן רומה, סינטי, קייל, צוענים ועוד.

²³ OECD (2011), Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>

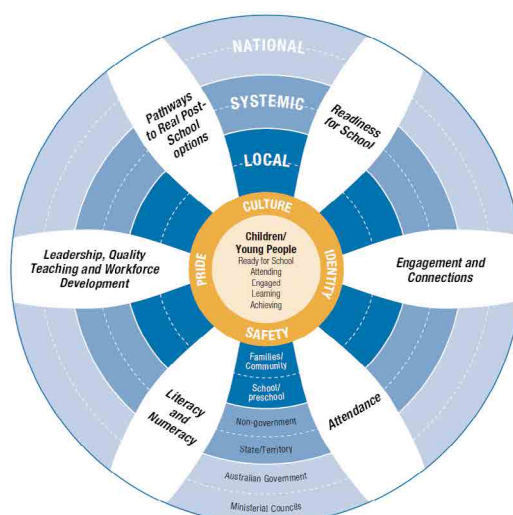
²⁴ Crosnoe, Robert (2013), Preparing the Children of Immigrants for Early Academic Success, Washington, DC. Migration Policy Institute.

²⁵ OECD (2004), Vellacott and Wolter, Equity in the Swiss Education System: Dimensions, Causes and Policy Responses, National Report from Switzerland, contributing to the OECD's review of Equity in Education.

²⁶ Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs, Australia: Aboriginal and Torres Strait Islander Education Action Plan 2010-2014.

אוסטרליה מתמודדת עם שילוב אוכלוסיית הילידים, המהווים 2.5% מהאוכלוסייה. הישגיהם נמוכים מהישגי האוכלוסייה הכללית, אך הם משתתפים בשיעור של 95% בחינוך בגילאי 4-14. לצורך שיפור בהישגי הילידים תכנן משרד החינוך הפדרלי תוכנית ייעודית רב שנתית לשנים 2010-2014, אשר המסגרת הקונספטואלית שלה מיוצגת בתרשים הבא:²⁷

תרשים 3: מסגרת קונספטואלית לתכנית חינוך באוסטרליה 2010-2014



התוכנית הייעודית מתייחסת לכמה נושאים: מוכנות לבית-הספר (הגיל הרך), מעורבות וקשרים חברתיים, נוכחות בבית-הספר (נשירה), אוריינות ומתמטיקה, מנהיגות, איכות הוראה ופיתוח כוח העבודה ומסלולים והזדמנויות לאחר גיל בית-הספר. בכל אחד מהנושאים הנדונים מוגדרת רשימת פעולות בכמה רמות - ברמה הלאומית, ברמת המערכת וברמה המקומית. התוכנית מציבה גם את המעקב והבקרה על יישום התוכנית כגורם חשוב ומגדירה עבור כל נושא מטרה תוצאה נדרשת ומדדי הערכה. כן הושם דגש על השקיפות ועל שיתוף הפעולה בין כלל הגורמים המבצעים.

ניו זילנד:

אוכלוסיית ניו-זילנד מונה כ-4.5 מיליון תושבים. כ-22% מהאוכלוסייה הם ילידים (15% מאורי, 7% פסיפיקה). ההוצאה הלאומית על חינוך מהווה 7.1% מהתמ"ג בשנת 2011 (גבוה מממוצע ה-OECD)²⁸ ו-17.9% מההוצאה הממשלתית.²⁹ הישגי ניו-זילנד במבחני פיז"ה 2012 ממקמים אותה במקומות ה-22 וה-18 וה-13-22, 18 ו-13 במתמטיקה, במדעים ובקריאה בהתאמה, ירידה של שישה-תשעה מקומות ביחס להישגיה בשנת 2009.³⁰

הישגיהם של התלמידים ממוצא מאורי ופסיפיקה נמוכים מאלו של חבריהם לספסל הלימודים, וסיכוייהם לסיים את הלימודים בתיכון קטנים יותר. בנוסף נמצא במבחני הפיז"ה, כי השפעת הרקע הסוציו-אקונומי על הצלחת התלמיד גבוהה יותר בניו-זילנד מאשר במדינות OECD אחרות, כלומר קיימים פערים משמעותיים על רקע מוצא ומגדר בין המצטיינים לחלשים.

ממשלת ניו-זילנד הציבה כיעד לשנת 2016 את השתתפותם של 98% מהאוכלוסייה בשכבת הגיל במסגרות חינוך לגיל הרך. בנוסף, הממשלה מפעילה מדיניות של תמיכה באוכלוסייה המאורית, כולל לימודים בשפה המאורית ל-3% מאוכלוסיית התלמידים.

²⁷ Ibid.

²⁸ OECD (2011), Education at a Glance 2011: Highlights, OECD Publishing.

²⁹ World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>

³⁰ OECD (2012), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know.

משרד החינוך הניו-זילנדי אמון על תוכנית לקידום ההצלחה של אוכלוסיית התלמידים המאורית לשנים 2013-2017.³¹ המטרות העיקריות של תוכנית זו הן: חיזוק השפה, הזהות והתרבות המאורית כחלק מהלמידה, באופן המערב את התלמידים ומקדם הצלחה; העצמת התלמידים בהכרת הפוטנציאל שלהם ותמיכה בהצבת יעדים אישיים ופעילות מכוונת הצלחה; רכישת ידע, כישורים ודרישות להצלחה בסביבה ובקהילה שלהם, בניו-זילנד ובעולם בכלל; יצירת חוויית למידה והוראה חיובית ומספקת. התוכנית מתמקדת בכמה תחומים ובשלבי החינוך השונים. בגיל הרך, הדגש העיקרי הוא על שילוב מקסימלי במסגרות חינוך. במערכת החינוך היסודית והתיכונית התוכנית מבקשת לחזק את האוריינות, את השפה, מתמטיקה והישגים בבגרויות. בחינוך העל-תיכוני המטרה היא השוואת ההישגים בהשכלה אקדמית. בכלל המערכת הושם דגש על חיזוק השפה המאורית וכן ביצוע שינוי ארגוני מוסדי באופן הטיפול באוכלוסייה זו על-ידי יצירת מסגרת ארגונית תומכת הן במשרד החינוך, הן במערכת החינוך לצורך קידום התוכנית. הישג ראוי לציון לתוכנית הוא העובדה, כי כל ילדי המאורי בוגרי מערכת החינוך דוברים אנגלית ברמה טובה.

האיחוד האירופי:

אוכלוסיית הרומה באירופה מונה כ-12-10 מיליון בני-אדם. רומה הוא השם המשותף לקבוצות ילידים שונות, בהן רומה, סינטי, קייל, צוענים ועוד, המתגוררות ביבשת אירופה, בעיקר בקהילות מבודדות באזורים כפריים ופריפריאליים. הרומה סובלים מאפליה ומחינוך ירוד, המתבטא בין היתר במקרי אלימות רבים בקהילה ובמשפחה ובשכר עבודה נמוך - הגורמים לכך שקהילה זו היא מהעניות ביותר באירופה. מצבה הקשה של הקהילה מתבטא בנתוני האיחוד האירופי, שלפיהם לפחות 10% מבין ילדי הרומה בגילאי 7-15 אינם משתתפים במסגרת חינוכית כלשהי, ושיעור אי-התעסוקה בקרבם גבוה פי שניים מהשיעור בקרב יתר האירופים.

הבנק העולמי בחן את העלות המשוערת המושתת על ארבע מדינות, שבהן שיעור גבוה של בני הרומה (בולגריה, צ'כיה, רומניה וסרביה) והעריך אותה בשני מיליארד אירו בשנה. הערכה זו מגלמת את עלותם של תשלומי העברה הניתנים לרומה (כגון קצבאות ודמי אבטלה) ואת הפסדי ההכנסות ממסים, שנגרמים בשל השכר הנמוך וחוסר התעסוקה. התשואה לכל אירו שיושקע בתוכניות לשיפור החינוך בקרב הרומה מוערכת ב-2.4-7.7 אירו, וזאת מפני שבני רומה שמסיימים תיכון משתכרים בממוצע 52%-144% יותר מבני רומה בעלי השכלה יסודית בלבד.³²

צעדי המדיניות של האיחוד ושל המדינות החברות בו שבהן הרומה מתגוררים מחולקים לארבעה תחומי מפתח - חינוך, תעסוקה, בריאות ודיוור ושירותים בסיסיים. בתחום החינוך מטרת האיחוד האירופי היא להבטיח, שכל ילדי הרומה ישלימו לפחות חינוך יסודי תוך הנגשת חינוך איכותי עבורם. היעדים העיקריים שהוצבו היו: ביטול ההפרדה של הרומה במערכת החינוך והפסקת הפנייתם לחינוך מיוחד שלא לצורך; אכיפת חוק חינוך חובה בגילאים הרלוונטיים וקידום תוכניות לחינוך מקצועי; העלאת שיעורי ההשתתפות בחינוך טרום-יסודי; שיפור הכשרת המורים ויועצי בתי-הספר במערכת החינוך כדי להתמודד עם תלמידי הרומה; העלאת מודעות ההורים לחשיבות החינוך.

כדוגמה לתוכניות שמממשות יעדים אלה, סלובניה משקיעה מאמצים בשילוב ילדי הרומה במסגרות החינוך הטרומ-יסודי הרגילות. לשם כך מוכשרים עוזרי הוראה מתוך הרומה שסייעו לגננות ונבנתה תוכנית לימודים, הכוללת התייחסות לתרבות ולמורשת הרומה מגיל מוקדם. בספרד הציבו יעד להפחית את שיעורי הנשירה בגיל התיכון מ-22.5% ל-15% בשנת 2015. בפינלנד פותחה תוכנית בעזרת שלושה מדריכים מן הרומה, המקיפה את כל שלבי החינוך ומעניקה תמיכה לתלמידי הרומה לאורך לימודיהם בשלבים השונים, כולל חניכה אישית בשנות התיכון ולאחריו. החונכים עוזרים לתלמידים להגיש מועמדות למוסדות אקדמיים, או, לחלופין, להשתלב בשוק התעסוקה.

³¹ Ministry of Education, New Zealand: The Maori Education Strategy: Ka Hikitia - Accelerating Success 2013-2017.

³² World Bank (2010), Joost De Laat, Economic Costs of Roma Exclusion, Europe and Central Asia Human Development Department. http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf

בתחום התעסוקה, מטרת האיחוד האירופי היא להפחית את הפער בשיעורי אי-ההשתתפות בין הרומה ובין יתר האוכלוסייה. בהתחשב בפיזור הגיאוגרפי של הרומה ובשיעורי אי-ההשתתפות הגבוהים בקרבם, היעדים והצעדים העיקריים שיש לנקוט למען שילוב הרומה בשוק העבודה האירופי הם: הקמת מנגנון מותאם לחיפוש עבודה; פיתוח מסגרות תעסוקה, הכוללות חינוך או הכשרה מקצועית עבור הרומה; פתיחת חסמים לכניסה לשוק התעסוקה, כולל אפליה, בייחוד עבור נשים; עידוד תעסוקה עצמית ויזמות. ספרד הציבה יעד להעלות את שיעורי תעסוקת הרומה מ-44% ל-50% ב-2015 בעיקר באמצעות שילוב נשות הרומה בשוק העבודה. לשם כך נבנו תוכניות הכשרה מותאמות והוגשו תוכניות השמה קיימות. באוסטריה הוקמה מעין תוכנית התמחות לצעירי הרומה בשם "פרויקט טהרה" (Thara), הכוללת עבודה קהילתית, הכשרה מקצועית וחונכות אישית. הפיילוט שבוצע בשנים 2011-2012 הקיף 107 צעירים, שנחנכו על-ידי 56 עובדי המגזר הציבורי. בעקבות ההצלחה מתוכננת הרחבה של הפרויקט, שתתמקד בשילוב בשוק התעסוקה וביזמות עסקית. בבולגריה הוקמה תוכנית להכשרה מקצועית עבור 1,500 מבני הרומה, שתתמקד בהכשרה לניהול ויזמות.

קנדה:

אוכלוסיית קנדה מונה כ-35 מיליון תושבים, מתוכם כ-20% הם מהגרים. ההוצאה הלאומית על חינוך מהווה 5.3% מהתמ"ג (דומה לממוצע ה-OECD)³³ ו-12.2% מההוצאה הממשלתית.³⁴ הישגי קנדה במבחני פיז"ה 2012 ממקמים אותה במקומות ה-13, ה-10 וה-7 במתמטיקה, במדעים ובקריאה בהתאמה, ירידה של שניים-שלושה מקומות ביחס להישגיה בשנת 2009.³⁵

מערכת החינוך בקנדה, שהיא מדינה פדרלית, מבוזרת מאוד. תפקיד הממשלה הפדרלית מוגבל וכמעט שלא קיים - להמחשה, בקנדה אין משרד חינוך פדרלי. לכל אחת מהפרובינציות חופש פעולה בכל המובנים: פדגוגיה, תקצוב, הכשרת מורים וכיוצ"ב. בשל כך, לכל פרובינציה היסטוריה, מבנה ארגוני ומדיניות חינוך שונה.

כמדינה ששיעור ההגירה בה גבוה במיוחד, מערכת החינוך בקנדה מצליחה לצמצם את הפערים בין המהגרים לתושבים באופן מהיר ויעיל. ממצאי פיז"ה מראים, כי זו אחת המדינות היחידות בעולם שאין בה פערים בהישגים בין מהגרים לילידי קנדה. בנוסף, זו אחת המדינות היחידות שאין בה פערים בהישגים בין תלמידים ששפת אמם אינה השפה המדוברת במסגרת החינוכית שבה הם לומדים. להצלחה הקנדית בהיטמעות המהגרים אפשר לציין כמה סיבות: המהגרים לקנדה מתקבלים על בסיס יכולתם לתרום לכלכלה הקנדית, ולכן רבים הם משכילים לפחות כמו ילידי קנדה. בנוסף, לתלמידים מהגרים בקנדה יש נגישות למשאבים במערכת החינוך (יחס מורה/תלמיד, תשתיות פיזיות, איכות ההוראה ואקלים בית-הספר) באופן שווה לפחות לזו של ילידי קנדה. התרבות הקנדית מעודדת רב תרבותיות לצד היטמעות בחברה הכללית, ומהגרים משולבים בבתי-הספר באופן רגיל ומצופים להשתלב וללמוד את השפה. לימודי שפה ותרבות אחרים מתקיימים במסגרות אחרות, מחוץ לבתי-הספר.

באונטריו, הפרובינציה המאוכלסת ביותר בקנדה (כ-13 מיליון תושבים, 27% מהגרים), קיימים כ-5,000 בתי-ספר וכ-2 מיליון תלמידים, הלומדים בארבעה זרמי חינוך (כללי אנגלי - 70% מהתלמידים, קתולי אנגלי - 29.5% מהתלמידים, קתולי צרפתי - 3.5% מהתלמידים וכללי צרפתי - 1% מהתלמידים). בשנים האחרונות, לאחר חילופי הממשל, קידם משרד החינוך של אונטריו שתי תוכניות עיקריות:

1. תוכנית להגדלת שיעורם של מסיימי התיכון ל-85%, הכוללת את המרכיבים הבאים: מניעת נשירה, איתור מתקשים במקצוע/שניים, ניטור מגיל מוקדם ומסלול ייעודי לצמצום פערים, כולל תפקיד ייעודי לנושא בבתי-הספר.

2. תוכנית להגברת אוריינות הקריאה והמתמטיקה בבתי-הספר.

³³ OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>.

³⁴ World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>

³⁵ OECD (2012), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know.

לצורך קידום התכניות האמורות, הממשלה החדשה יצרה שותפות רחבה עם בעלי עניין ליצירת פלטפורמה לדו-שיח עם הממשל. הממשל גייס מומחים חיצוניים, שעבדו יחד עם מורים מבתי-הספר השונים ליישם רפורמה בתוכנית הלימודים ובהכשרת המורים, רפורמה אשר התמידה לאורך כשבע שנים וכללה תוספת תקני הוראה, הקטנת כיתות והפעלת פיילוט ליום לימודים ארוך בגני החובה. המורים בקנדה, אשר מעמדם באופן מסורתי גבוה והם נמנים עם השליש העליון של בוגרי האוניברסיטאות, תמכו ברפורמה משום שהיא נערכה בשיתוף פעולה אתם ואפשרה להם לפתח יוזמות חדשניות לטיפול בבעיות האוריינות והמתמטיקה. בנוסף, הממשל הקדיש משאבים ותשומת-לב למנהלי בתי-הספר ויצר עבורם תוכנית מנהיגות וחניכה, שהשתתפו בה 4,500 מנהלים וסגני מנהלים. שבע שנים לאחר התחלת הרפורמה, התוכנית השיגה את התוצאות הבאות:

1. עלייה של 11 נקודות אחוז בשיעור מסיימי תיכון (מ-68% ל-79%).
2. עלייה של כ-15 נקודות אחוז בציון הממוצע של מבחני המחוז בכיתה ג' (55% ב-2003 ל-70% ב-2010). עלייה של 10-12 נקודות אחוז בתוצאות המבחנים בכיתה ו'.

ארצות הברית:

אוכלוסיית ארה"ב מונה כ-320 מיליון תושבים, וכ-12.7% מהאוכלוסייה הם מהגרים. ההוצאה הלאומית על חינוך מהווה 5.2% מהתמ"ג בשנת 2011 (דומה לממוצע ה-OECD)³⁶ ו-12.9% מההוצאה הממשלתית.³⁷ הישגי ארה"ב במבחני פיז"ה 2012 ממקמים אותה במקומות ה-36, ה-28 וה-24 במתמטיקה, במדעים ובקריאה, בהתאמה, ירידה של חמישה-שבעה מקומות ביחס להישגיה בשנת 2009.³⁸ ארה"ב מתמודדת עם שיעורי הגירה גבוהים, בייחוד של מהגרים ממוצא לטיני. האוכלוסייה ממוצא לטיני (מקסיקו ודרום אמריקה) גדלה ב-43% בעשור הראשון של שנות האלפיים, ויותר מ-50% מן המהגרים לארה"ב הם ילידי דרום אמריקה.³⁹ מרכז המחקר למדיניות הגירה (Migration Policy Institute) הציע שלוש תוכניות, שנועדו להקל על מהגרים אלו להשתלב במערכת החינוך: חינוך לגיל הרך, יוזמות בריאות לילדים, שותפויות בין בתי-ספר וקהילות המהגרים.⁴⁰ נרחיב על שתיים מתוכן:

חינוך לגיל הרך

על-פי נתוני המכון, שיעורי ההשתתפות של ילדי מהגרים בחינוך טרום-חובה (גילאי 4 עד 6) נמוך יחסית ועומד על שני-שלישים לעומת שלושה רבעים מהילדים להורים אמריקנים. מכיוון שלאיכות החינוך בגיל הרך השפעה גדולה על הישגי התלמיד, חוסר ההשתתפות של ילדי המהגרים מקשה עליהם לסגור את הפערים הטבעיים שקיימים מעצם היותם מהגרים. המענה המוצע היה להרחיב את התוכניות הציבוריות לחינוך טרום-חובה במימון ציבורי פדרלי או ברמת המדינה. הנתונים מראים, שההצלחה של התוכניות הללו תלויה במודעות ההורים לקיומן, וזו תלויה בשני מרכיבים: מאמצים אקטיביים של הרשויות ליידיע את ההורים על קיומם של בתי-הספר לגיל הרך והפצת המידע בין משפחות המהגרים.

חיזוק שותפויות הורים-בתי-ספר

ממצאי המכון מראים, שהורים מהגרים מעורבים פחות בחינוך של ילדיהם מאשר הורים אמריקנים, וזאת על אף התרומה הגבוהה של מעורבות זו להצלחתם של הילדים. בתי-ספר מוצלחים פועלים באופן שיטתי לרתום את הורי המהגרים על-ידי יצירת קשר ישיר בין מורה להורה, הזמנת ההורים לבית-הספר

³⁶ OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

³⁷ World Bank (2010), Joost De Laat, Economic Costs of Roma Exclusion, Europe and Central Asia Human Development Department.

³⁸ OECD (2012), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know.

³⁹ U.S. Census Bureau Data, 2010.

⁴⁰ Preparing the children of immigrants for early academic success, Migration Policy Institute, 2013

בשעות נוחות והענקת כלים לסייע לילדים בהכנת שיעורי הבית. המכון הציע השתלמויות בנושא למורים ולמנהלי בית-ספר כדי לעודד צעדים אקטיביים של המוסדות לשיתוף הורים לאוכלוסיית מהגרים בחינוך ילדיהם - בזמן בית-הספר ובשעות אחר הצהריים.

שווייץ:

אוכלוסיית שווייץ מונה כשמונה מיליון תושבים. ההוצאה הלאומית על חינוך מהווה 5% מהתמ"ג בשנת 2011 (נמוך מממוצע ה-OECD)⁴¹ ו-15.9% מההוצאה הממשלתית.⁴² הישגי שווייץ במבחני פיז"ה 2012 ממקמים אותה במקומות ה-9, 19 ו-16 במתמטיקה, מדעים וקריאה בהתאמה, ירידה של אחד-שלושה מקומות ביחס להישגיה בשנת 2009.⁴³

מערכת החינוך השווייצרית מנוהלת במסגרת 26 קנטונים עם עצמאות שונה בניהול בפועל של מערכת החינוך מבחינת פיקוח, אדמיניסטרציה ותקציבים. הממשלה הפדרלית אחראית אך ורק על החינוך העל-תיכוני (מקצועי ואקדמי) כך שהמערכת הינה מבוזרת ביותר.

בשווייץ אוכלוסייה קבועה, מתבגרת והטרונגית מאוד. ארבע שפות מוכרות כשפות רשמיות, ויותר מ-20% מהאוכלוסייה הם מהגרים. 28% מכלל האזרחים מחזיקים באזרחות כפולה, ומחצית מהם חיים בשווייץ יותר מ-15 שנים או נולדו בה. המהגרים מפוזרים באופן הטרונגי מאוד בין הקנטונים - 50% בג'נווה, 15% בקנטונים אחרים, כאשר ריכוז המהגרים גבוה יותר בקנטונים המאוכלסים בצפיפות. יותר ממחצית המהגרים שהגיעו לשווייץ בשנים 2002-4 היו בעלי תואר ראשון, לעומת מהגרים ותיקים יותר, בעלי השכלה נמוכה יותר.

הפערים בין המהגרים ליתר האוכלוסייה מתאפיינים בשלושה משתנים שונים: השתתפות - מהגרים משתתפים פחות בחינוך טרום-יסודי, מה שמשפיע על הישגיהם הלימודיים; הישגים - תוצאות מבחנים השוואתיים (פנים-מדינתיים) מראים, שמהגרים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך מצליחים פחות משווייצרים ממעמד זה ומהגרים ממעמד סוציו-אקונומי גבוה מצליחים כמו שווייצרים; דמוגרפיה - מספר הילדים של משפחות מהגרים מתואם באופן שלילי (וחזק יותר מאשר אצל שווייצרים) עבור רמת החינוך ומובילות חינוכית (ילדים בעלי חינוך רב משל הוריהם).

תוכניות לשיפור הישגי המהגרים במערכת החינוך מנוהלות הן ברמה הפדרלית (בחינוך אקדמי או מקצועי על-תיכוני), הן ברמת הקנטונים, בהתאם לחלוקת הסמכויות ביניהם. תוכנית מרכזית אחת שמופעלת בכמה קנטונים במטרה להעלות את שיעורי ההשתתפות בגיל הרך ולהקל על קשיי ההשתלבות בחינוך היסודי עוסקת באיחוד מסגרות החינוך לגילאי 4-8 (גן חובה + שנתיים ראשונות של בית-ספר יסודי). התוכנית מיושמת ב-18 קנטונים מאז 2003, ובג'נווה עלו שיעורי ההשתתפות במוסדות החינוך בגילאי 4-5 (אשר עליהם לא חל חוק חינוך חובה) ל-97%. כדי להעריך את השפעת התוכנית על ההישגים נקבעה מסגרת של מבחני השוואה פנימיים אחת לארבע שנים.

ברמה הפדרלית, קיימת תוכנית להכשרת מורים להוראה מתקנת והוראה ייעודית-פרטנית לתלמידים מהגרים, המשולבים בבתי-הספר הרגילים. 11 קנטונים הקצו תקנים מיוחדים לבתי-ספר ששיעור המהגרים בהם גבוה כדי לקלוט את המורים הללו ושמונה קנטונים הקצו משאבים נוספים בדמות שעות הוראת שפה מרוכזות לתלמידים מהגרים.

41 OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

42 World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>

43 OECD (2012), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know.

כלי מדיניות נוספים:

ארגון ה-OECD ערך מחקר⁴⁴ להשוואת אמצעי מדיניות שונים, הננקטים במדינות המתמודדות עם שילוב אוכלוסיות מהגרים ועם צמצום הפערים בין הילידים למהגרים. פירטנו להלן מבחר רלוונטי של אמצעי מדיניות אלה:

טבלה ב': כלי מדיניות בשימוש מדינות ה-OECD

מדיניות	מדינה	נושא
שפה		
תוכנית המיושמת בגנים מחוץ לשעות הרגילות. אימהות וילדיהן לומדים יחד על-ידי שני מדריכים (מקומי ומהגר). האימהות מקבלות חומר לתרגול בבית.	הולנד	למידת שפה זרה בגיל צעיר ותמיכה מהבית
ילדים לומדים את שפת האם במקביל לשוודית. ישנם יעדים המוצבים לעיריות אשר מעניקות תמיכות ללימודי שפות למהגרים.	שבדיה	רב לשוניות בגנים
אימהות לומדות גרמנית במוסד שבו לומדים ילדיהן אחרי שהביאו אותן לשם. התוכנית זוכה לשיעורי קבלה גבוהים בקרב מנהלים מורים והורים. תורמת לאקלים בית-ספרי ותקשורת בין ההורים לבי"ס.	אוסטריה	חיבור בין הורים וילדים סביב השפה
האוניברסיטה מעמידה לרשות ההורים חומרי ושיעורי עזר בקריאה, ספרים ורעיונות לתמוך בקריאה של ילדיהם, פורום הורים לשיתוף.	ארה"ב (בוסטון)	שיתוף פעולה אוניברסיטה-קהילה
תוכנית "מדברים ספורט" בה ילדים הולכים למחנות קיץ בהם לומדים שפה וספורט.	אוסטריה	לימוד שפה דרך פעילות פנאי
סביבת הוראה ולמידה		
מורים מקבלים כלים ללימוד בכיתה מגוננת בהכשרה הראשונית או במהלך הקיץ.	דנמרק, שוודיה, נורווגיה, ארה"ב	הוראת מורים להתמודדות עם מגוון

סיכום:

אפשר לראות מאפיינים דומים בכל התוכניות העוסקות בשילוב מיעוטים באמצעות מערכת החינוך. מאפיינים אלו כוללים דגש רב על לימודי שפה, אוריינות ומקצועות בסיסיים כגון מתמטיקה, העלאת שיעורי השתתפות בגיל הרך, חיזוק הקשר ומעורבות ההורים והקהילה והתייחסות למאפייני הזהות הייחודיים של קבוצת המיעוט. בעיקר עולה מההשוואה הבינלאומית, כי מדינות אלה ייחסו חשיבות לשילובן של אוכלוסיות אלה עד כדי תוכניות ייעודיות לפעולה בנושא באמצעות מערכת החינוך, כך שהממשלה מתווה את הדרך ואת הקווים המנחים לפעולה עבור כל הגורמים הפעילים - מהרמה הממשלתית, עבור ברשות המקומית ועד הקהילה והחברה האזרחית. בישראל, על אף מאמצים שונים על-פני השנים טרם נקבעה מדיניות כוללת למערכת החינוך להתוויית אופן הפעולה בנושא.

⁴⁴ OECD (2010), Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance, <http://www.oecd.org/edu/school/oecdreviews/migranteducation-closingthegapforimmigrantstudentspoliciespracticeandperformance.htm>

טבלה ג': סיכום השוואה הבינלאומית

ישראל	האיחוד האירופי	ניו-זילנד	אוסטרליה	שווייץ	ארה"ב	קנדה	מדינה
8 ⁴⁶	511	4.5	22.5	8	319	35	אוכלוסייה (מיליונים) ⁴⁵
כן	לא	כן	כן	לא	לא	לא	הוראה בשפת אם
ערביי ישראל (כ-21%)	ילידים (כ-2%)	ילידים (כ-22%)	ילידים (כ-2.5%)	מהגרים (כ-20.5%)	מהגרים (כ-12.7%)	מהגרים (כ-20%)	אוכלוסיית מיעוטים
ממשלתית	שונה בכל מדינה	ממשלתית	מבוצרת, תכנית הלימודים פדרלית	מבוצרת לרמת הקנטונים	מבוצרת לרמת המדינות	רב-תרבותית, מבוצרת לרמת הפרובינציות	אפיון מערכת החינוך
הוצאה ציבורית לחינוך							
4.9% ⁴⁸	-	7.1%	5.1%	5.0%	5.2%	5.3%	מהתמ"ג ⁴⁷
12.4% ⁵⁰	-	17.9%	13.5%	15.9%	12.9%	12.2%	מההוצאה הממשלתית ⁴⁹
דירוג בתוצאות פיז"ה 2012							
40	-	22	19	9	36	13	מתמטיקה
40	-	18	16	19	28	10	מדעים
33	-	13	13	16	24	7	קריאה
17	-	18	12	13	15	9	אי-שוויון בחינוך ⁵¹
	שילוב במערכות החינוך הרגילות השוואת ההישגים וההשתתפות	תכנית כוללת מגיל הרך ועד סיום תיכון חיזוק השפה התרבות והזהות הילידית	תכנית כוללת מהגיל הרך ועד לאחר בית-הספר טיפול בתלמידים ובכוח ההוראה	הגדלת ההשתתפות בחינוך טרום-חובה הכשרת מורים	הגדלת ההשתתפות בחינוך טרום-חובה חיזוק הקשר בין בתי-הספר להורים	הגדלת שיעור בוגרי תיכון הגברת מיומנויות: אוריינות, קריאה, מתמטיקה	אמצעי מדיניות שננקטו

⁴⁵ בשנת 2014. מקור: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html

⁴⁶ בשנת 2011. מקור: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

⁴⁷ בשנת 2013. מקור: השנתון הסטטיסטי לישראל 2014, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

⁴⁸ בשנת 2011. מקור: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>

⁴⁹ בשנת 2013. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לעיתונות מתאריך 19.8.2014.

⁵⁰ בשנת 2013. מקור: עיבוד מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

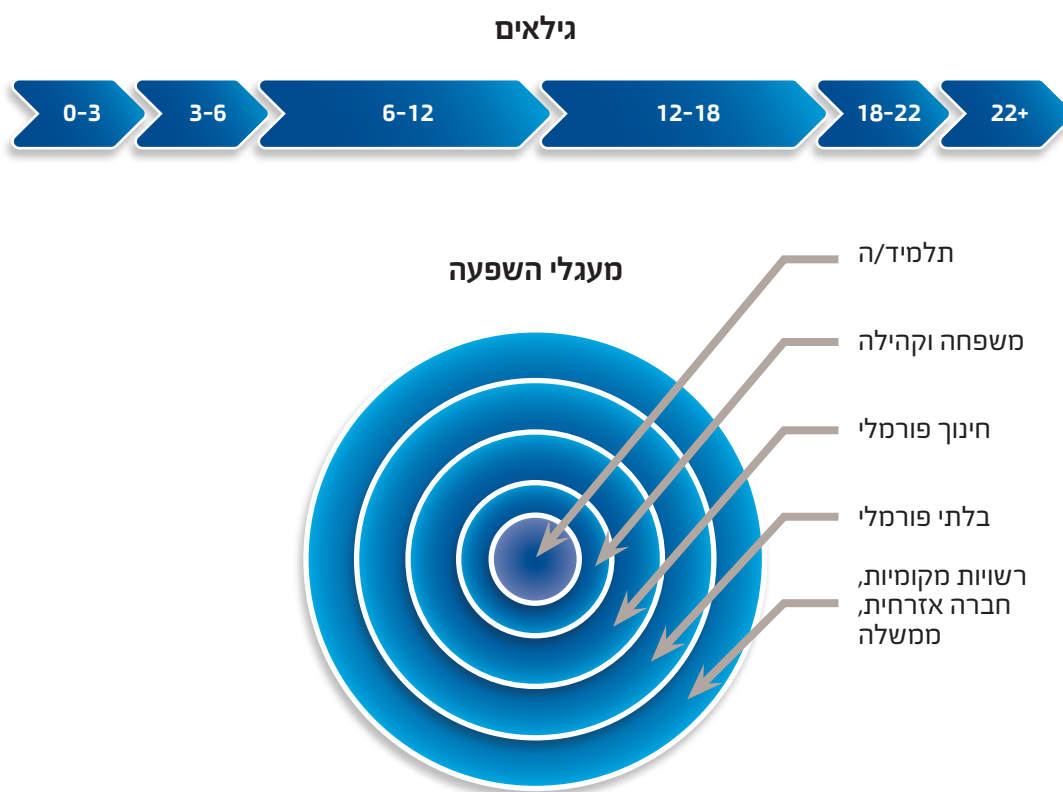
⁵¹ מדד המתאר את שיעור השינוי בתוצאות התלמיד במבחן המתמטיקה של פיז"ה המוסבר על ידי אינדקס - מאפיינים כלכליים, חברתיים ותרבותיים. מקור: OECD (2012), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know, pg. 13

מצב קיים במערכת החינוך בישראל

התלמידים הלא יהודים מהווים 26.7% מתוך מיליון וחצי התלמידים במערכת החינוך בשנת הלימודים תשע"ג. כ-250,000 תלמידים ערבים לומדים במערכת החינוך היסודי וכ-172,000 בחינוך העל-יסודי. מספרים אלו צפויים לגדול בשיעור שנתי ממוצע של 0.8% ו-2.1% בהתאמה, עד לשנת 2018, אז ילמדו במערכת החינוך כ-450,000 ערבים, מהם כ-190,000 בחינוך העל-יסודי (לעומת גידול של 1.8% ו-0.9% בחינוך היהודי ללא חרדים).⁵² למרות שהחינוך היהודי והערבי שייכים לזרם החינוך הממלכתי, שילוב בין המגזרים, כגון תלמידים ערבים בבתי-ספר יהודים או מורים יהודים בבתי-ספר ערבים (ולהיפך), מתקיים לעתים רחוקות.

כדי לבחון את השפעת מערכת החינוך על פוטנציאל ההשתלבות ואת נקודות המפנה הקריטיות שבהן יש לפעול, ניתחנו את מערכת היחסים בין התלמיד/ה ובין מערכת החינוך בכמה מישורים: מישור הזמן ומישור מעגלי השפעה. במישור הזמן, עקבנו אחר מסלול חייו של הצעיר/ה הערבי/ה במטרה לאתר נקודות ממשק עם מערכת החינוך, שבהן התערבות ושינוי המגמות כיום יכולים לחזק את פוטנציאל ההשתלבות באופן משמעותי. במישור של מעגלי השפעה, ביקשנו למפות את הגורמים השותפים להתפתחותם של הצעיר/ה בסביבתו המיידית והרחוקה יותר: המשפחה והקהילה, מערכת החינוך הפורמלית, החינוך הבלתי פורמלי, החברה האזרחית, רשויות מקומיות וממשלה מרכזית. לתפיסתנו, אלו הם גורמי מפתח, שהשפעתם ותרומתם לפוטנציאל השילוב גבוהה ביותר, ולכן כדי ליצור שינוי משמעותי, כלל הגורמים המשפיעים צריכים לפעול באופן הוליסטי ומתואם.

תרשים 4: מסגרת קונספטואלית לניתוח: זמן ומעגלי השפעה



⁵² נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - השנתון הסטטיסטי לישראל 2013, לוחות 8.8, 8.18.

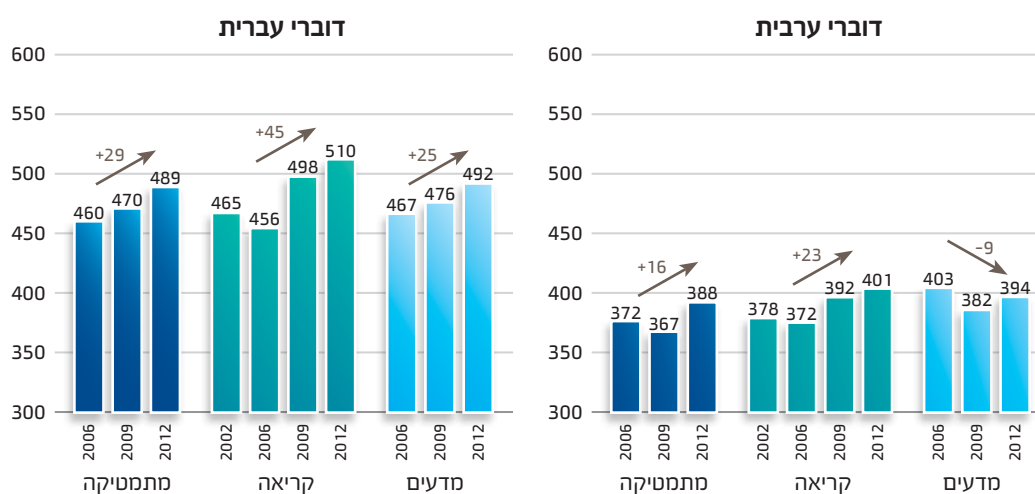
גילאי 3-6

הפערים בין התלמידים היהודים לערבים מתחילים בחינוך הקדם-יסודי, טרם כניסתם בשערי בית-הספר. מחקרים⁵³ מייחסים לחינוך בגיל הרך (3-6) חשיבות רבה בהכנת הילד ללמידה, הדורשת מגוון כישורים אינטלקטואליים, רגשיים, קוגניטיביים וגופניים.⁵⁴ שיעור ההשתתפות של החברה הערבית בחינוך בגיל הרך, ובפרט בחברה הבדווית בדרום הארץ, נמוך משמעותית משל היהודים, על אף עלייה מסוימת בשנים האחרונות.⁵⁵ נוסף על כך, יישובים מסוימים, בעיקר היישובים הלא מוכרים בפזורה הבדווית בדרום, סובלים מהעדר מסגרות המפוקחות על-ידי משרד החינוך. כך, נקודת הפתיחה המתגרת של התלמידים הערבים כבר בתחילת דרכם במערכת החינוך משפיעה על הישגיהם במהלך הלימודים ועד להגיעם לבגרות. הניסיון הבינלאומי מצביע על מקטע זה בחיי הפרט כמקטע התערבות חשוב במיוחד.

גילאי 6-18

בשנים האחרונות ניכרת עלייה משמעותית בהישגי התלמידים הערבים במערכת החינוך. עם זאת, הנתונים שיוצגו בהמשך מראים, כי מערכת החינוך לא מצליחה לצמצם את הפערים בין דוברי העברית והערבית ולהציבם בנקודת זינוק דומה בסיום לימודיהם. דבר זה מקשה על החברה הערבית להשתלב במערכת ההשכלה הגבוהה ושוק התעסוקה, וכתוצאה מכך מתרחבים הפערים עוד יותר. הישגיהם של התלמידים הערבים נופלים משל מקבליהם היהודים משלב החינוך היסודי ועד לזכאות לבגרות. תוצאות מבחני המיצ"ב לכיתות ה' של תלמידים ערבים בשנת תשע"ג נמוכות בכ-24 נקודות⁵⁶ בשפה האנגלית, כ-44 במתמטיקה ו-35 במדעים וטכנולוגיה.⁵⁷ תוצאות מבחן פיז"ה 2012, העורך השוואה בינלאומית של תלמידי כיתות ט' מעידות על פערים השקולים לשנה עד שנה וחצי בין תלמידים יהודים וערבים בכל התחומים, פערים שאף מתעצמים לאורך השנים.⁵⁸

תרשים 5: תוצאות מבחני פיז"ה, השוואה על פני זמן



⁵³ למשל: ד"ר יואל רפ וד"ר עמיחי רגבי, "הקשר בין חינוך קדם-יסודי ובין הישגים במחקר פיזה 2009", הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, יוני 2011. וכן "ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך" - הועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך. עורכים: פרופ' פנינה קליין וד"ר יעקב יבלון, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2008.

⁵⁴ דורי ריבקיין, סמדר סומך, "תוכנית 'מעטפת' - דו"ח הערכה", מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יוני 2010.

⁵⁵ חגית כהן, "מצב החינוך במגזר הערבי בישראל, גילאי 0-9", הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אוגוסט 2011.

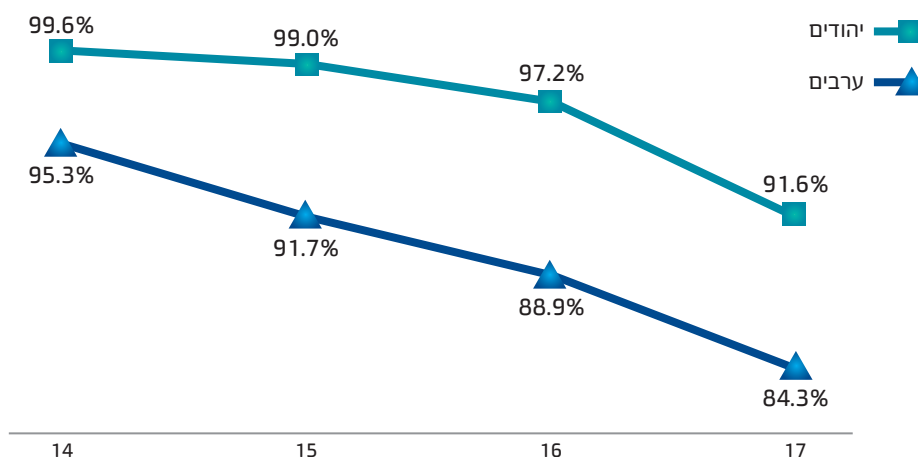
⁵⁶ מבחן המיצ"ב נערך כך, שהציון הממוצע הוא 500 נקודות וסטיית התקן היא 100 נקודות.

⁵⁷ הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך.

⁵⁸ "פיז"ה 2012 - מבט ישראלי", הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, דצמבר 2013.

שיעור הזכאות לבגרות מתוך שכבת הגיל בקרב החברה הערבית עלה בהתמדה עד ל-42.4% בשנת 2012, אך הוא עדיין נמוך ביותר מ-20% בהשוואה לחינוך היהודי. חלק מהפער בזכאות משכבת הגיל מוסבר גם בשיעורי נשירה גבוהים במגזר הערבי, כפי שאפשר לראות בתרשים 4, המציג את שיעור התלמידים בחינוך העל-יסודי מקרב קבוצת הגיל ולפי קבוצות אוכלוסייה.⁵⁹

תרשים 6: תלמידים בכיתות ז'-יב' מתוך קבוצת הגיל, לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה, תשע"ג



גילאי 18-22

בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית של כ-50% בחלקם של הערבים מכלל הסטודנטים,⁶⁰ אך החברה הערבית עודנה סובלת מתת-ייצוג במוסדות ההשכלה הגבוהה. על אף שהערבים מהווים כ-25% מקבוצת הגיל הרלוונטית,⁶¹ שיעורם בקרב הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות והמכללות (כולל מכללות להוראה) בשנת 2012 היה 12.5% בלבד, וזאת בין היתר מאחר ששיעורי הדחייה של המועמדים הערבים גבוהים ועומדים על 30.6% בהשוואה ל-17% בלבד בקרב המועמדים היהודים.⁶² בקרב הסטודנטים המתקבלים, שיעורי הנשירה במעבר משנה א' לשנה ב' הוא 15.5% לעומת 11% בקרב היהודים, בין היתר בגלל קשיי שפה והתאקלמות.⁶³

תופעה ייחודית בחומרתה בחברה הערבית היא השיעור הגבוה באופן יחסי של צעירים בני 18-22 אשר אינם לומדים ואינם עובדים ("צעירים חסרי מעש").⁶⁴ צעירים אלו, נשים וגברים כאחד, אינם מוצאים את מקומם בשוק העבודה או במערכת ההשכלה העל-תיכונית הישראלית וצוברים תסכול, שמקשה עוד יותר על השתלבותם בחברה הישראלית ואף יוצר בעיה חברתית משמעותית בחברה הערבית.⁶⁵ תופעה נוספת, המעידה על הקושי הניצב בפני בוגרי מערכת החינוך הערבית בישראל, היא מספרם הרב של סטודנטים הבוחרים ללמוד בחו"ל. בפני הבוגרים הערבים עומד מגוון רחב של אפשרויות לרכישת השכלה גבוהה מחוץ לאקדמיה הישראלית. מלבד האפשרויות הפתוחות גם בפני בוגרי החינוך העברי, כגון אירופה או ארה"ב, ערביי ישראל יכולים ללמוד בשפתם במדינות השכנות (ירדן, מצרים), כמו גם במוסדות ההשכלה הגבוהה ברשות הפלסטינית (למשל באוניברסיטה האמריקאית בג'נין). עראר וחאג'

⁵⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל שנת 2013, לוח 8.22.

⁶⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל שנת 2013.

⁶¹ גילאי 29-23. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל שנת 2014.

⁶² מקור: דו"ח ות"ת 2013.

⁶³ שם.

⁶⁴ מומי דהן וצבי אקשטיין, "הצעירים הערבים בישראל", פורום קיסריה, 2011.

⁶⁵ ח'אלד עראר וקוסאי חאג' יחיא, "ירדניזציה של ההשכלה הגבוהה בקרב הערבים בישראל", מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים, יוני 2011.

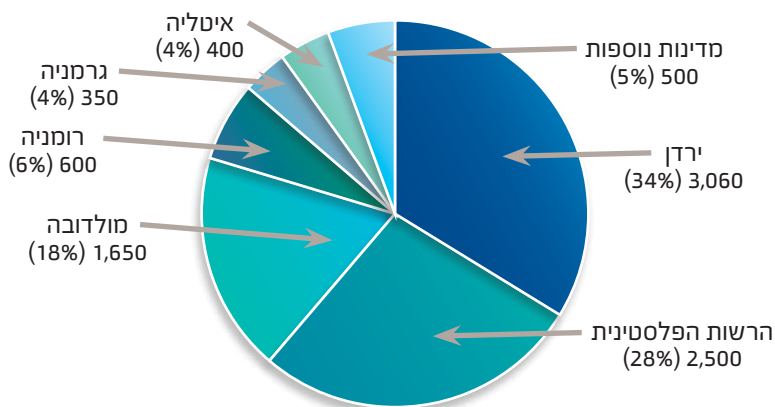
יחיא⁶⁶ ניסו להעריך את היקף התופעה ולעמוד על הסיבות המרכזיות לבחירתם של צעירים רבים ללמוד מחוץ לישראל.

ממצאי המחקר מעידים כי מגמת העלייה במספר הסטודנטים הערבים בעשור האחרון (תרשים 12) אינה מוגבלת למוסדות האקדמיים בישראל, אלא להיפך. בעוד שבשנת 2004, 11% מן הערבים בעלי תעודת השכלה של לימודים על תיכונים או אוניברסיטאיים רכשו אותה בחו"ל או ברש"פ,⁶⁷ ההערכה היא כי בשנת 2012 למדו בחו"ל כ-9,000 סטודנטים ערבים, כלומר כ-27% מסך הסטודנטים הערבים אזרחי ישראל באותו זמן. הגידול בשיעור הסטודנטים הערבים במוסדות לא ישראלים בשמונה שנים אלו היה אפוא כ-150%.

ירדן היא היעד הנפוץ ביותר בקרב צעירים ערבים המבקשים לרכוש השכלה גבוהה מחוץ לישראל. בשנת 2008, 5,400 צעירים ערבים למדו במגוון אוניברסיטאות ירדניות.⁶⁸ בשנת 2012 מספרם של הסטודנטים בירדן אמנם ירד במקצת, אך היא נותרה היעד הפופולרי ביותר, עם 3,060 סטודנטים. יתר המדינות מוצגות בתרשים 5:⁶⁹

תרשים 7: סטודנטים ערבים מחוץ לישראל, 2012

(בסוגריים שיעור מתוך כלל הסטודנטים שלומדים בחו"ל)



מקור נוסף למידע בנושא נמצא באגף לקשרי חוץ של משרד החינוך. אגף זה מקבל בקשות להכרה בתארים מאוניברסיטאות זרות.⁷⁰ האגף אישר 2,400 בקשות להכרה בתארים של אוניברסיטאות ירדניות מסטודנטים ערבים, לא כולל ערביי מזרח ירושלים, שהתחילו לימודיהם בשנים 2004-2011. מבין הבקשות, 286 בלבד היו עבור תארים מתקדמים, כ-1063 למדו מדעי הרפואה ומקצועות פרא-רפואיים, 25 למדו מקצועות הנדסה שונים, 171 למדו חינוך ו-58 למדו מקצועות דת ואיסלאם.

עראר וחאג' יחיא ראינו סטודנטים רבים ומצאו כי על אף שהאפשרות ללמוד מחוץ לישראל היא פופולרית יחסית, ישראל עדיין נתפסת כיעד מועדף לרכישת השכלה גבוהה, וזאת בשל יתרונות הקרבה לבית ולמשפחה, העלות הנמוכה יחסית ואיכות ההשכלה העדיפה. הגורמים המושכים את הצעירים הערבים לירדן הם תנאי הקבלה הנמוכים (בפרט העדר ציון סף במבחן הפסיכומטרי), העדר מגבלת הגיל המינימלית במקצועות הרפואה וכן קרבה של תרבות ושפה. עם זאת, הצעירים שלמדו בירדן ואשר רואינו למחקר הם בממוצע מבוגרים יותר ובעלי ציון פסיכומטרי גבוה מן הממוצעים של הסטודנטים הערבים שלומדים בישראל.⁷¹

⁶⁶ חאלד עראר וקוסאי חאג' יחיא, "ירדניזציה" של ההשכלה הגבוהה בקרב ערבים בישראל, מחקרי פלורסהיימר, ירושלים: 2011.

⁶⁷ עראר וחאג' יחיא, 2011, לוח 10, עמ' 36.

⁶⁸ עראר וחאג' יחיא, 2011, עמ' 41.

⁶⁹ ח'אלד עראר, ראיון.

⁷⁰ בעלי תואר אקדמי מאוניברסיטה לא ישראלית המעוניינים לקבל הכרה של נציבות שירות המדינה בתואר לצורך מרכז או הטבות שכר נדרשים לקבל חותמת אישור והכרה מאגף קשרי חוץ של משרד החינוך. עם זאת ישנם גופים אחרים המכירים בתעודות אקדמיות שונות, כגון משרד הבריאות ביחס להכשרות רפואה ורוקחות. לפיכך נתונים אלו מהווים אומדן חסר של בעלי התואר האקדמי מאוניברסיטאות ירדניות.

⁷¹ עראר וחאג' יחיא, עמ' 49 לוח 17.

המלצות לפעולה - עקרונות מנחים

מהניתוח המוצג לעיל ברי כי אי-אפשר להניח למצב להתפתח כפי שהוא, ולו רק בגלל ההתפתחויות הצפויות בשוק התעסוקה. נוסף על כך, שילוב מיטבי של החברה הערבית במשק הישראלי יתרום לעושר הכלכלי והתרבותי של החברה כולה ושל החברה הערבית בפרט. על כן, יש חשיבות לאבחון הנקודות המרכזיות הדורשות התערבות ולמיפוי עקרונות מנחים מרכזיים לבחינה בכל שלב של קבלת מדיניות בתחום החינוך הנוגע לחברה הערבית.

בטרם נפרט את העקרונות המנחים שעלו מהניתוח, יש צורך להתייחס לסוגיית התקציב והתשומות במערכת החינוך. באחרונה החליט משרד החינוך להעביר משאבים רבים לתלמידים מרקע כלכלי חלש באמצעות העמקת התקצוב הדיפרנציאלי. אין ספק שהתלמידים בחינוך הערבי ירוויחו מהחלטה זו, אך אין די בהפניית תקציבים, אלא קיים צורך משמעותי לבחון את השימוש הנכון במקורות התקציביים הנוספים שיופנו למערכת בכדי לנצלם באופן המיטבי. ייתכן שבעקבות בחינה זו יתברר שקיימים צרכים נוספים שאינם מקבלים את המענה גם במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי המשופר. במחקרים בכלכלת חינוך, אין מסקנה חד משמעית לגבי ההשפעה של תוספת תשומות ומשאבים, או על התשואה הגבוהה ביותר לשקל השולי, ובכל מקרה יש משמעות גדולה לנתוני הרקע של התלמידים והמערכת. על אף זאת, אין חולק על החשיבות של חלוקת משאבים הולמת. תקציב מערכת החינוך בכלל, והתקציב המופנה לבתי-הספר והתלמידים הערבים בפרט, ניצב באחרונה, ובצדק, בלב הדיון הציבורי והמקצועי.

לנוכח הפערים העולים מניתוח המצב הקיים וסקירת התוכניות שמדינות שונות מפעילות כדי לשלב אוכלוסיות מיעוטיות, והתובנות שעלו במפגשים שקיימנו, גובשו עקרונות מנחים לעיצוב מדיניות, שמטרתה שילוב החברה הערבית באמצעות מערכת החינוך, בכלכלה ובחברה הישראלית. עקרונות אלה מתייחסים לכמה מישורים שונים: הזמן, מעגלי ההשפעה ותכנים ייחודיים.

חשוב להוסיף על ההמלצות, כי פעולה בתחום זה דורשת חשיבה יצירתית, שיתוף של כלל הגורמים הממשלתיים והחוץ-ממשלתיים, יצירת לוחות זמנים, מעקב ודיווח ברמת מנכ"ל ושר. כמו כן, יש לשקול יצירת תכנית הוליסטית כוללת, המתבססת על העקרונות המפורטים להלן. מעל הכל, יש לשים את הדעת על כך שפעולה בתחום החינוך בחברה הערבית לא תצלח באופן מלא בלי שיתוף החברה הערבית ושיתוף הפעולה שלה.

תכנים ייחודיים:

1. חיזוק השפה העברית

אוריינות ובקיאות בשפה העברית היא תנאי הכרחי להשתלבותו של כל אזרח ישראלי בכלל, ושל ערביי ישראל בפרט בחברה ובכלכלה הישראלית. הגילאים האפקטיביים ביותר לרכישת שפה הם השנים שבהן מבליים התלמידים במערכת החינוך, ולכן אחד מתפקידיו המרכזיים של בית-הספר הוא להקנותה. כיום השפה העברית נלמדת בבתי-הספר הערביים כשפה שנייה החל מכיתה ג'. בחינוך היסודי מוקצות לנושא כ-4 שעות שבועיות מתוך כ-31 שעות שבועיות בממוצע לכיתה. מחקר של ראמ"ה שפורסם באחרונה מצא, כי יותר ממחצית התלמידים הערבים לא נחשפים כלל לעברית בדרכים בלתי פורמליות (למשל על-ידי צפייה בטלוויזיה או בסרטים, חיפוש באינטרנט או שיחה עם אנשים מחוץ לבית), קרי מחוץ לכותלי בית-הספר בשעות הייעודיות המוקצות ללימוד השפה.⁷² בהינתן העובדה, שהשפה העברית היא השפה העיקרית בישראל, שבה מתנהלים רוב מוסדות המדינה, כלי התקשורת העיקריים וחיי היומיום, לרבות, כמובן, במגזר העסקי והפרטי, יש הכרח בחיזוק הבקיאות והשליטה בשפה על-מנת להביא לשילוב מיטבי בשוק העבודה ובחברה הישראלית בכלל.

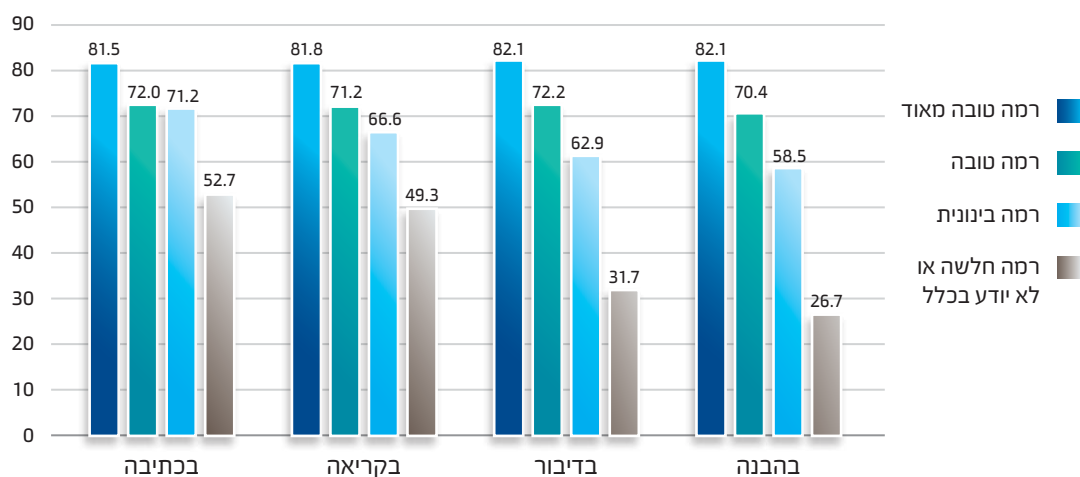
⁷² "עברית כשפה שנייה לתלמידים דוברי ערבית - נתוני תשע"ד, ממצאים ראשוניים", הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, אפריל 2015. http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimArtzyim/lvrit_Safa_2.htm

ניתוח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ממחיש את היתרונות הכלכליים לשליטה בעברית. אפשר לראות מתאם חיובי ברור בין רמת הבקיאות בעברית וגובה השכר (בטבלה ד') ובין שליטה בעברית ושיעורי ההשתתפות בכוח העבודה (בתרשים 6).⁷³ שליטה מסוימת בשפה העברית נדרשת כמעט בכל רמת העסקה, וככל שהבקיאות והשליטה בשפה גבוהות יותר, כך סיכוייו של הפרט למצוא עבודה מתגמלת משתפרים.

טבלה ד': הכנסה ממוצעת לנפש במשק בית ערבי לפי מידת השליטה בשפה העברית

אחוז השולטים היטב בעברית		הכנסה חודשית ברוטו ממוצעת לנפש במשק בית, ש"ח
בדיבור	בקריאה	
55.5%	53.1%	עד 2,000
74.7%	71.5%	2,001-4,000
93.6%	91.5%	מעל 4,000

תרשים 8: שיעור המועסקים בגילאים 25-54 מכלל האוכלוסייה, לפי מידת השליטה בשפה העברית



לצד עולם העבודה, ההשכלה הגבוהה אף היא דורשת מהצעירים הערבים בקיאות בעברית. שליטה לא מספקת בעברית מהווה חסם וקושי מרכזי עבור הסטודנטים הערבים. כפי שנכתב בדו"ח הות"ת, הסטודנטים הערבים "חווים לראשונה את היותם מיעוט... הם עוברים לסביבה יהודית בה שולטת השפה העברית - הרצאות, עבודות, חיפוש מידע, שלטים, אתרי אינטרנט, שירותי מזכירות וכד'...'⁷⁴ חוסר שליטה בעברית יוצר תחושות ניכור וזרות ביחס לרוב היהודי בחברה הישראלית. מעבר לכך, הסטודנטים הערבים נדרשים לשפר במהירות את שליטתם בעברית כדי להצליח לעמוד בדרישות המוסדות להשכלה גבוהה, שמניחים שליטה זו מראש. לא פלא, אפוא, שקיים קשר חיובי בין שליטה בעברית והשכלה, קרי הבקיאות בעברית מתחזקת ככל שרמת ההשכלה עולה.⁷⁵

⁷³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לעיתונות מיום 21.1.13.

⁷⁴ דו"ח הות"ת 2013, עמ' 53.

⁷⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הודעה לעיתונות מיום 21.1.13.

טבלה ה': שליטה של ערבים בני 20 ומעלה בעברית, לפי השכלה, אחוזים

שולטים ברמה 'טובה' או 'טובה מאוד'		
בדיבור	בקריאה	
48.5	40.5	לא למדו או לא סיימו תיכון
63.9	60.9	בעלי תעודת סיום תיכון ללא בגרות
74.8	80.0	בעלי תעודת בגרות או תעודה על-תיכונית
90.3	90.2	בעלי תואר אקדמי

הדומיננטיות של העברית קיימת כמובן גם במוסדות המכשירים את המורים הישראלים. דבר זה יוצר מצב אבסורדי מבחינת המורים הערבים, כאשר נוצר פער בין ההקשר האקדמי (הכתוב והמדובר), המתקיים בחלקו בעברית, ובין הצורך בהוראה בערבית. הבעיה קשה במיוחד במסלולים הייעודיים במכללות הממלכתיות-עבריות שבהן מתקיימים כל השיעורים הדיסציפלינריים בעברית, כמו גם במכללות הערביות שבהן חלק מהסגל בתחומי הדיסציפלינות הוא לא ערבי ולכן הקורסים הם בעברית. למעשה, במצב זה קורה שמורים שרכשו את הידע המקצועי שלהם בשפה העברית (במסגרת לימודי ההוראה או לימודים דיסציפלינאריים, למשל עבור אקדמאים שעשו הסבה מאוחרת להוראה) נדרשים לתרגם אותו לערבית עבור התלמידים במערכת החינוך. קיימים בתי-ספר תיכוניים מעטים בלבד אשר בוחרים ללמד מקצועות מסוימים, בעיקר מדעיים (ביולוגיה, כימיה או פיזיקה), בעברית.

המלצות

1. לימוד עברית בראייה כוללת לאורך הרצף החינוכי

רכישת מיומנות בשפה מצריכה חשיבה ארוכת טווח ובנייה הדרגתית של הכישורים. אנו ממליצים לבנות תוכנית מתמשכת, שמתחילה בהקניית מיומנות בסיסית כבר בגיל הרך, טרום-בית-הספר, וממשיכה עד בחינת הבגרות בתיכון. התוכנית צריכה להרחיב משמעותית את היקף שעות ההוראה הניתנות בעברית, ולשם כך יש להשתמש במשאבים שיקבלו בתי-הספר במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי. נוסף על כך, יש לכלול בתוכנית מרכיבים נוספים, כגון פיתוח תוכנות להקניית שפה ומיומנות, הגדלת מגוון חומרי הקריאה הרלוונטיים בכל הגילאים, פיתוח תוכניות טלוויזיה חינוכיות וכיוצא באלה. תפקידה הנוסף וההכרחי של התוכנית הוא להקנות שליטה בשפה יומיומית, הנדרשת לעולם התעסוקה מחד גיסא, ומיומנויות אקדמיות הנדרשות לרכישת השכלה הגבוהה מאידך גיסא, ובכך להכין בצורה טובה יותר את הצעירים הערבים להשתלבות בחברה הישראלית.

התלמידים הערבים נאלצים להתמודד למעשה עם שלוש שפות חדשות במקביל - ערבית ספרותית (בשל סוגיית הדיגלוסיה) עברית ואנגלית. ברור שמצב זה דורש הקצאה של שעות הוראה נוספות, כפי שאכן עושה משרד החינוך בתוכנית התקצוב הדיפרנציאלי החדשה. מנגד, האתגר המורכב הזה דורש את מעורבות המשרד גם בשימושים שיעשו בשעות ההוראה הנוספות הללו, כדי לוודא שהמקורות התקציביים אכן יניבו את התוצאות הרצויות, קרי העלאת רמת הבקיאות בעברית.

יש לציין כי בעולמות התוכן של הקניית עברית כשפה שנייה קיימים שחקנים נוספים מלבד משרד החינוך, שברשותם ידע לא מבוטל בפיתוח כלים ותוכניות וניסיון ביישומן. למשל, אפשר לנסות ולנצל את הידע שנצבר באולפנים שקלטו את העלויות הגדולות מברית המועצות או מאתיופיה, או את הניסיון של צה"ל בהקניית שפה לחיילים עולים במסגרת השירות. זאת אף זאת, בעולם שבו טכנולוגיה והוראה הופכים חלק בלתי נפרד משיטות הלמידה המסורתיות, יש שום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" בסיוע גופים כדוגמת מט"ח ועמותות נוספות מייצר כלים חדשים ללימוד שפה באופן חווייתי ומותאם אישית.

2. חיזוק השפה באמצעות מפגשים דו-לשוניים בין תלמידים בחינוך העברי והערבי

מפגשים בנושאים מקצועיים, אומנותיים או ספורטיביים הם אמצעי נוסף להידוק הקשר בין החברה היהודית והערבית. לחשיפה ההדדית יהיו השפעות חיוביות על שני הצדדים והזדמנות לשיפור כישורי השפה בעברית וערבית כאחד.

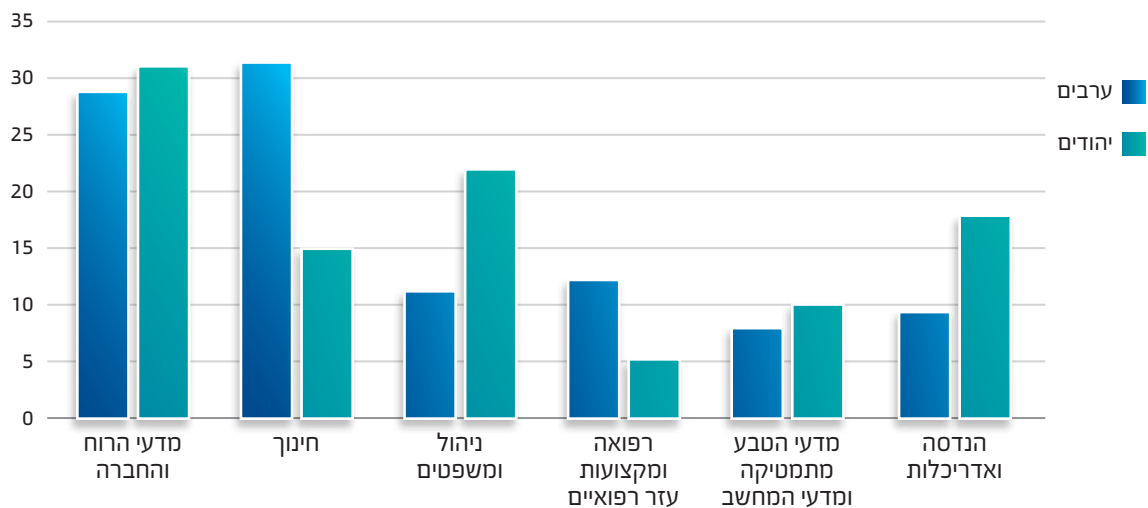
3. לימוד מקצועות, בדגש על מקצועות מדעיים, בעברית:

בשל מרכזיותה של העברית והיותה הכלי המרכזי המאפשר שילוב אזרחי-כלכלי מעמדה שונה מזה של שפה זרה כדוגמת אנגלית. בכדי לסייע בהפנמת עובדה זו, אנו ממליצים לבתי-ספר לבחור מקצועות נוספים שיילמדו בשפה העברית, רצוי מדעים מתמטיקה וכו'. מעבר לתרומה שתהיה לצעד כזה בהטמעת וחיזוק השפה עצמה, הדבר יקל על מורים ותלמידים כאחד; מן המורים שלמדו את המקצוע והוראתו בעברית יחסך הצורך לתרגם את המושגים לערבית עבור תלמידיהם. מן התלמידים ייחסכו קשיי התאקלמות במעבר למערכת ההשכלה הגבוהה. יתר על כן, צעד זה יקל על שילוב מורים דוברי עברית בבתי-הספר הערביים ואף יאפשר לימודים מעורבים או פרויקטים מקצועיים משותפים לתלמידים מהחינוך העברי והערבי (המלצות נוספות בנוגע לשילוב בין זרמי החינוך בהמשך). יש לציין כי נוכחנו שבתי-ספר מסוימים כבר מיישמים צעד זה, אם מהשיקולים שפורטו לעיל ואם מתוך צורך חיצוני כלשהו.⁷⁶ עם זאת, הלימוד בעברית מעורר לעתים התנגדויות - של סגל המורים, התלמידים או הוריהם, ולכן יש צורך בהנחיה ובהיערכות מערכתית בנושא.

ii. חשיפה לאפיקי תעסוקה מגוונים ומודלים לחיקוי

מקצועות הלימוד במוסדות ההשכלה הגבוהה הנבחרים על-ידי צעירי החברה הערבית ותמונת המצב בתעסוקה של ערביי ישראל מעידים כי קיימת העדפה למסלולי תעסוקה מסורתיים על אף התמורות שחלות בשוק העבודה. בפילוח המקצועות הנלמדים על-ידי הסטודנטים הערבים, אפשר לראות הטיה לתחומי לימוד בהם יש ציפיות לפוטנציאל תעסוקתי וודאי באופן יחסי, כמו רוקחות וסיעוד, רפואה וחינוך, ורטיעה ממקצועות אשר יש להם ביקוש רב בשוק העבודה הנוכחי, כגון הנדסה או מדעי המחשב.

תרשים 9: פילוח תחומי הלימוד בתואר ראשון, תשע"ג⁷⁷



⁷⁶ למשל בית-ספר מסוים הצליח לרתום מתנדבים ותיקים מישוב יהודי סמוך שיחנכו את התלמידים. מובן שחניכה זו יכלה להתבצע רק בתנאי שהמקצוע נלמד בעברית.

⁷⁷ מקור: נתוני ות"ת.

כמעט כל סטודנט שני (42%) לרוקחות בישראל הוא ערבי, כשליש מהסטודנטים לסייעוד ואופטומטריה הם ערבים, 22% מהסטודנטים לרפואה הם ערבים ו-23% מהסטודנטים להוראה. מנגד, מקצועות אחרים כמעט ואינם מבוקשים בקרב הסטודנטים הערבים, למשל מקצועות ההנדסה - 2% מקרב הסטודנטים להנדסה תעשייה וניהול, 7% הנדסה ומדעי המחשב, פסיכולוגיה (8%) ועבודה סוציאלית (12%)⁷⁸. הנתונים מעלים חשש שהחלטות לבחירת תחום הלימודים בקרב הצעירים הערבים בישראל נעשית על בסיס מידע חסר לגבי אפשרויות שוק העבודה, וכך מייצרים היצע בוגרים מוטה לאפיקי תעסוקה מסוימים, שאינם תמיד מובטיחים את התשואה המצופה לשנות הלימוד. דפוס מסורתי זה של בחירת מקצועות מאפיין גם את הסטודנטים הרבים שלומדים מחוץ לישראל, כפי שמראים הנתונים שפורטו בחלק הקודם.

הניתוח שלנו גורס שאחת הסיבות המרכזיות לכך היא חוסר המידע על שוק העבודה הנוכחי ועל המשרות שנמצאות בביקוש גבוה, וכן העדר חשיפה לאפשרויות תעסוקה מגוונות ומסלולי הלימוד הנדרשים לצורך מימוש ההזדמנויות. לכן חשיפה למגוון אפיקי תעסוקה ופוטנציאל ההשתכרות שלהם בשלב מוקדם במסגרת החינוכית, בין שתיעשה באופן ישיר בשעות ההוראה ובין אם על-ידי חשיפה למקצועות ולמודלים לחיקוי, תשפר את בחירת כיווני הקריירה העתידיים ואילו המשק הישראלי ירוויח עובדים מוכשרים בתחומים הנחוצים לו. יש לפתח תכניות שיחשפו את התלמידים לאפשרויות התעסוקה השונות בנקודת זמן מוקדמת מספיק כך שיוכלו להפנים את המידע בעת קבלת ההחלטות על מגמות הלימוד הנלמדות. כמו כן, חשוב לשתף גם את המשפחה והקהילה בשיח על-אודות אפשרויות התעסוקה העתידיות, מכיוון שלמשפחה משקל משמעותי בהחלטה על המקצועות הנלמדים.

יש להנגיש אנשי מקצוע ערבים שהצליחו לפרוץ את תקרת הזכוכית ולהשתלב בעמדות משפיעות ומשמעותיות למערכת החינוך בחברה הערבית. אנשי מקצוע אלה יכולים להעניק השראה לתלמידים להשקיע בלימודים ולבחור ללמוד מקצועות שיאפשרו להם השתלבות במקצועות מבוקשים, בפרט מתמטיקה, אנגלית ומקצועות מדעיים. עבור בוגרי בית-הספר ומערכת ההשכלה הגבוהה, המודלים לחיקוי יכולים לשמש כגשר אל שוק העבודה.

המלצתנו היא לאסוף את שלל "סיפורי ההצלחה" הקיימים כיום ולרכזם ולהעבירם בצורה סדורה לתלמידים, החל משלב חטיבת הביניים. כך, לדוגמה, מוצע להכין סרטים בשיתוף הטלוויזיה החינוכית, אשר יחשפו בפני התלמידים את סיפורי ההצלחה ומסלול התפתחות הקריירה של צעירים אלה. אפשר לכוון סרטים אלה לפי קהלי יעד שונים, על-פי גיל ומגדר. ככלל, מומלץ להשתמש בפלטפורמות דיגיטליות להנגשת התוכן הזה, על מנת להגיע לחשיפה מרבית.

מעגלי השפעה:

III. חינוך בלתי פורמלי

העצמת החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית בכוח אדם, בתשתיות ובתכנים תוביל לחיזוק הזהות האזרחית הישראלית בקרב הנוער הערבי, לחיזוק הקשר בין הנוער הערבי לקהילה, להכרת הארץ ולחיזוק הקשרים בין בני נוער מאוכלוסיות אחרות. האחריות על שיפור החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית מוטלת על כמה גורמים: אגף חברה ונוער במשרד החינוך, הרשויות המקומיות וארגוני החברה האזרחית והעמותות השונות.

IV. התייחסות כוללת לתא המשפחתי ולקהילה

מעמדה של המשפחה המורחבת בקביעת מסלול חיו של הפרט, קרי החלטותיו לגבי לימודים גבוהים, קריירה ומקום מגורים, נותר משמעותי בקרב החברה הערבית. פער הדורות, ובייחוד בחברה העוברת שינוי משמעותי, יוצר לעתים פערי מידע ומתח בין הצעירים להוריהם, על רקע ציפיות והיכרות שונה עם שוק העבודה. במהלך העבודה והלמידה שקיימנו, לרבות מפגשים עם אנשי חינוך ומעשה בחברה הערבית, מצאנו כי יש חשיבות גבוהה ביותר לתא המשפחתי ולקהילה בהתוויית המסלול החינוכי

78 דו"ח ות"ת, 2013.

והמקצועי של התלמידים. ההצלחה ביישום כל אחת מההמלצות לפעולה המופיעות בדו"ח זה תלויה בהתייחסות רחבה ומתאימה לתא המשפחתי ולקהילה כולה. כך, למשל, שיפור מסגרות הגיל הרך תלוי גם ברצון של המשפחות עצמן לרשום את ילדיהם למסגרות אלה. ללא יצירת ביקוש זה - שיפור איכות ההיצע יהיה לחינם.

על כן, יש צורך בצעדים משלימים שיגשרו על הפער ויביאו להפיכתן של המשפחות והקהילות לגורמים תומכים ומעורבים בתהליכים חינוכיים בין כותלי בית-הספר ומחוץ לו, בכלל זה גורמי רווחה, החברה האזרחית, הנהגה מקומית ועוד.

V. שיתוף רשויות מקומיות

אנו רואים ברשויות המקומיות ובראשיהן שותפים חשובים לתכנון וביצוע התוכניות, לא רק כמוציאים העיקריים לפועל אלא גם בשל היותם נבחרים ומונהגים של הציבור הערבי. יתרה מכך, מקרי מבחן כמו בית ג'אן, אשר בשיתוף עם עמותת "יכולות" העלתה את שיעורי הזכאות לבגרות עד כמעט 100%, וחורה מעידים על ההצלחות הגדולות שניתן להשיג כאשר שיתוף הפעולה בין גורמים מקומיים וחינוכיים מנוהל היטב. יתר על כן, לרשויות המקומיות סמכויות והשפעה ישירה על החינוך. מנהלי בתי-הספר היסודיים ממונים על-ידי גורמים ברשות המקומית. בינו ופיתוח תשתיות פיזיות מותנה ביכולתה של הרשות המקומית לעבוד מול ועדות התכנון והבניה. השקעה תקציבית בחינוך הבלתי פורמלי מעשירה את עולמם של התלמידים והצעירים.

הרשויות המקומיות הן שותפות הכרחיות לכל מהלך שמנסה לשפר את מידת השילוב של האוכלוסייה הערבית. לפיכך אנו ממליצים לייצר פתרונות מקומיים בשיתוף פעולה בין נציגי מערכת החינוך ונציגי הרשויות המקומיות.

VI. טיוב איכות עובדי ההוראה

מורים ועובדי הוראה הינם דמויות מפתח בהיותם המתווכים הראשיים של התכנים הפדגוגיים לתלמידים. מטבע לשון נפוץ, שטבעה חברת הייעוץ הבינלאומית מקינזי בדו"ח משנת 2009, גורס כי איכותה של מערכת החינוך תלויה באיכות מוריה.

במהלך השנים נעשו דברים רבים על מנת לקדם את החינוך הערבי, אך טרם התקיים מיקוד במורים, פיתוחם והצמחתם לשם קידום החינוך בממדיו השונים. ארבעת הדגשים המרכזיים אשר מומלץ לשים עליהם את הדעת בתחום עובדי ההוראה הם פיתוח מנהיגות, חידוד הזהות, קידום השפה העברית ושיפור תהליכי ההכשרה, הכניסה להוראה והפיתוח המקצועי לאורך הקריירה.

מישור הזמן:

VII. השקעה בגיל הרך

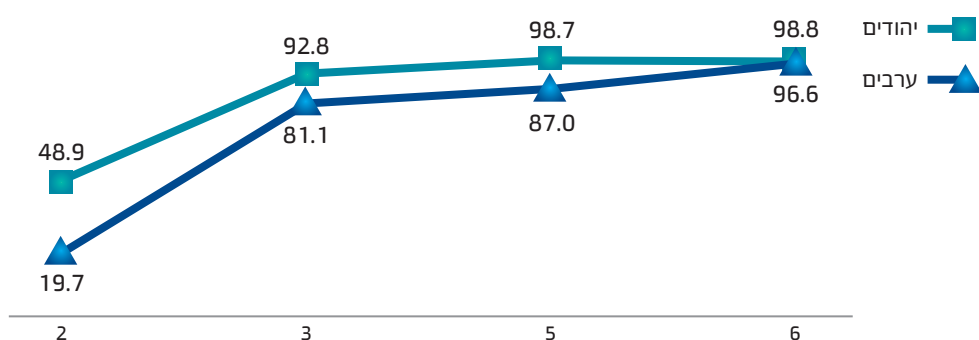
לחינוך בגיל הרך (לידה עד שש) חשיבות רבה. בגיל זה מתפתחים כישורי השפה, יכולת הלמידה והשליטה העצמית, כמו גם מיומנויות חברתיות, התפתחות הזהות העצמית, התרבותית והלאומית. מחקרים מראים כי השקעה בגילאים הצעירים משפיעה באופן המובהק והמשמעותי ביותר על מיומנויות והישגים במהלך החיים, ולכן השקעה בגיל הרך נושאת את התשואה הגבוהה ביותר להשקעה. נוסף על כך, מסגרות החינוך לגיל הרך מאפשרות לאימהות צעירות לשוב למעגל העבודה ובכך לממש את יכולותיהן, להגדיל את ההכנסה המשפחתית ולתרום למשק.

ארגון ה-OECD פרסם ממצאים בנוגע לקשר בין השתתפות תלמידים בחינוך קדם-יסודי ובין ההישגים באוריינות קריאה במבחני הפיז"ה - תחום האוריינות העיקרי במחקר פיזה 2009.⁷⁹ מן הנתונים הללו עולה כי בכל מדינות ה-OECD קיים פער ממוצע של 54 נקודות לרעת התלמידים שלא ביקרו כלל בגן

⁷⁹ OECD (2010), PISA 2009 results: overcoming social background-equity in learning opportunities and outcomes (Volume II). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en> (pp. 95-99).

הילדים, לעומת תלמידים שלמדו במסגרת של גן למשך יותר משנה. כאשר מקזזים את השפעת הרקע החברתי-כלכלי-תרבותי (נמצא כי רוב התלמידים שלא למדו בגן מגיעים מרקע חברתי-כלכלי-תרבותי נמוך) מתקבל פער ממוצע של 33 נקודות, כלומר יותר ממחצית הפער נובע מאי השתתפות בגן ילדים. בישראל נרשם הפער הגדול ביותר (122 נקודות ללא התחשבות ברקע חברתי-כלכלי-תרבותי, או 91 בניכוי השפעתו) בהישגים בין תלמידים שלא ביקרו כלל בגן הילדים ובין תלמידים שלמדו בגן יותר משנה. מחקר של ראמ"ה⁸⁰ בדק לעומק את השפעת ההשתתפות בגן על ציוני נבחנים במבחן פיז"ה בישראל לפי קבוצות האוכלוסייה. המחקר מצא, בדומה למחקר ה-OECD, השפעה גדולה של ההשתתפות בגן על ציוני הפיז"ה. בנוסף, הניתוח הנפרד למגזרי השפה מלמד כי חלק ניכר מן הפער הגדול שנמצא בקרב כלל תלמידי ישראל נבע מן ההבדלים בהישגים בין מגזרי השפה, ומכך שמרבית התלמידים שלא היו בגן, כשני-שלישים מאוכלוסיית הנבדקים במחקר מגיעים מקרב דוברי הערבית. שיעור ההשתתפות של ערבים בגיל הרך נמוך משמעותית משל היהודים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בתרשים 25 מראים כי הפער המשמעותי ביותר נמצא בגילאים הצעירים והולך ומצטמצם עם הגיל.

תרשים 10: שיעורי השתתפות גילאים 2-5, לפי קבוצות אוכלוסייה, תשע"ג⁸¹



בשנים האחרונות עלה שיעור ההשתתפות בגני הילדים בחברה הערבית.⁸² עם זאת, שיעורי ההשתתפות עדיין נמוכים באופן יחסי, ובפרט במגזר הבדווי בדרום. יש לכך כמה גורמים אפשריים: שיעורי ההשתתפות הנמוכים של נשים ערביות בכוח העבודה, ובעיקר נשים נשואות מהמגזר הבדווי, גורמים לכך שהשארית הילדים בבית עם אימם מהווה אלטרנטיבה זמינה ללא עלות כספית. לא למותר לציין, כי מצב זה מנציח את שתי התופעות הלא רצויות של שיעורי השתתפות נמוכים בגני הילדים ובשוק התעסוקה בקרב נשים.

גורם נוסף הוא העדר מסגרות חינוכיות מתאימות ומקצועיות. רשויות מקומיות מוחלשות ובעלות תקציב מוגבל אינן מנצלות את סיוע המדינה לחינוך הקדם יסודי משום שהן אינן מעמידות את חלקן בתקצוב הקמת גני ילדים. במקום זאת מוקמות מסגרות על-ידי עמותות שונות, כגון המסגרות הכנסייתיות והתנועה האסלאמית, כנגנים מוכרים שאינם רשמיים. בחברה הערבית כיום, 40% מהגנים הם בזרם המוכר שאינו רשמי, זאת לעומת 32% בחברה היהודית, שבה רובם במגזר החרדי. משיחות ומפגשים שקיימנו עלה, כי איכות הטיפול בגנים אינה מספקת, והם כמעט שאינם מציעים תכנים פדגוגיים שמקדמים את תלמידי המסגרות. גנים אלו פועלים ללא פיקוח של משרד החינוך על תוכני הלימוד וכשירות הגננות, כך שהתועלת החינוכית עבור הילדים מהשתתפות בגן היא נמוכה, להערכתנו. מצבם של גני הילדים בפיקוח משרד החינוך טוב יותר, אך גם שם קיים מחסור בתוכניות לימודים מותאמות בשפה הערבית, ואיכות ההכשרה שמקבלות הגננות נמוכה, דבר הגורם לתדמית מקצועית בעייתית לעומת מקצוע הוראה בבתי-הספר ולדחייה מראש של כוח אדם איכותי ממקצוע זה.

⁸⁰ ד"ר יואל רפ וד"ר עמיחי רגבי, "הקשר בין חינוך קדם-יסודי ובין הישגים במחקר פיזה 2009", הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, יוני 2011.

⁸¹ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל שנת 2013, לוח 8.5.

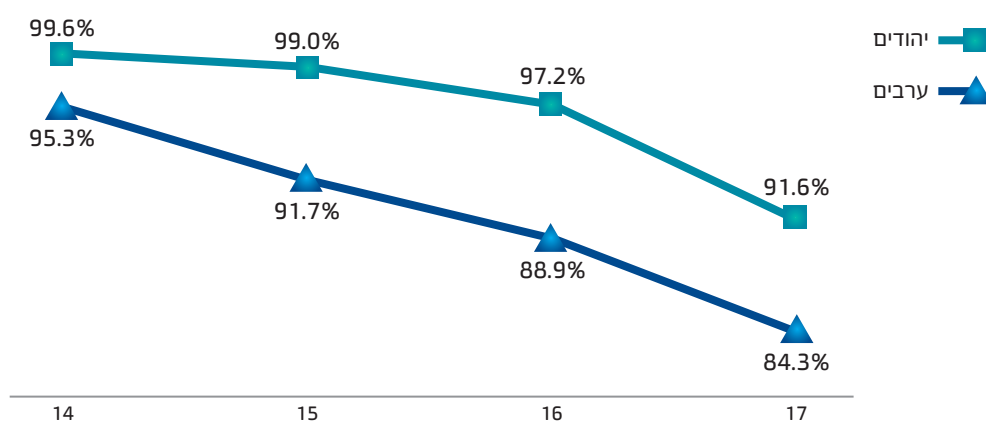
⁸² חגית כהן, "מצב החינוך במגזר הערבי בישראל, גילאי 0-9", הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אוגוסט 2011.

לסיכום, למרות ההסכמה הרחבה על החשיבות הגדולה של החינוך בגיל הרך, נראה כי בחברה הערבית יש צורך בשיפור איכות החינוך בגיל הרך וכן בנגישות למסגרות. העדר הנגישות והאיכות הנמוכה של תכניות הלימוד וכח ההוראה, כמו גם היעדר הפיקוח במסגרות המוכרות, יוצרות נקודת פתיחה לא שווה כבר בתחילת דרכם של התלמידים במערכת החינוך ומשפיעה על הישגיהם בהמשך.

VIII. מניעת נשירה

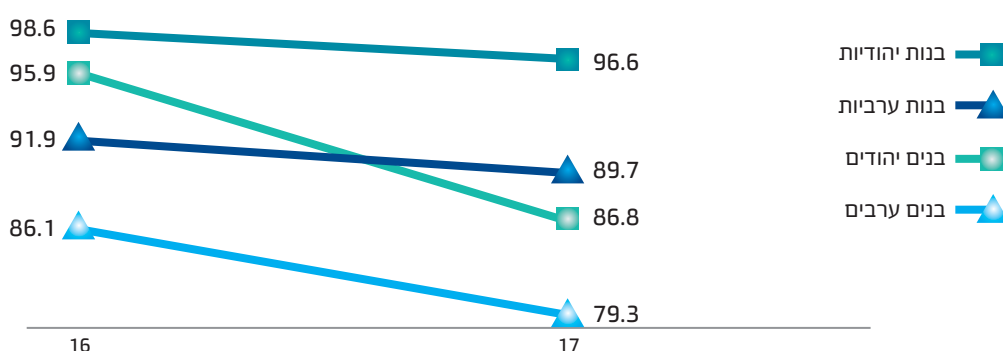
סוגיית הנשירה בחברה הערבית בולטת בגילאי התיכון. תרשים 9 מראה כי בגיל בית-הספר היסודי המאוחר, או חטיבת הביניים, שיעורי הלמידה במגזר היהודי והערבי בתשע"ג (2012/13) דומים. אולם הפער בין שיעורי הלמידה במגזרים השונים מתבטא בתיכון, בקבוצת הגיל 16-17.

תרשים 11: שיעורי למידה לפי גיל וקבוצות אוכלוסייה, תשע"ג⁸³



בשני המגזרים הירידה בשיעור הלומדים בגילאי 16-17 בולטת יותר אצל בנים מאשר בנות, כפי שאפשר לראות בתרשים 10 להלן:

תרשים 12: שיעורי למידה בגילאי 16-17 לפי מין וקבוצות אוכלוסייה, תשע"ג⁸⁴



הפערים בשיעורי ההשתתפות ובשכר בין עובדים שכירים שסיימו 12 שנות לימוד ובין אלו שנשרו במהלך לימודיהם משמעותיים עבור שני המינים. הטבלה הבאה מראה כי שכירים שסיימו 11-12 שנות לימוד מרוויחים 20%-25% יותר משכירים שסיימו 9-10 שנות לימוד. בעלי השכלה על-תיכונית, מקצועית או אקדמית, מצליחים אף יותר ומרוויחים כ-70% יותר משכירים שסיימו 9-10 שנות לימוד. לאור זאת יש להשקיע מאמצים ניכרים במניעת נשירה גלויה וסמויה ממערכת החינוך.

⁸³ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון 2013, לוח 8.22

⁸⁴ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון 2013, לוח 8.22

טבלה ו': הכנסה ברוטו (ש"ח לשעת עבודה), לפי שנות לימוד ומין, 2012⁸⁵

שנות לימוד					סך הכול ⁽¹⁾	
+16	13-15	11-12	9-10	0-8		
76.7	53.7	39.4	33.0	29.0	54.1	סך הכול
84.0	59.8	43.1	35.3	30.6	57.9	גברים
68.5	46.2	33.9	27.3	25.2	48.9	נשים

המלצות:

1. מתן מענה הוליסטי לתלמידים המצויים בסכנת נשירה:

נשירה מבית-ספר משקפת בדרך כלל מצוקה בכמה תחומים - כלכלי, חברתי, נפשי, מקצועי. ככזו, נדרש מענה הוליסטי ומקיף כדי למגר את ממדי התופעה. לשם כך נדרש שיתוף פעולה בין גורמים שונים - בית-הספר, מערך קציני הביקור הסדיר (קב"סים, המופעל על-פי-רוב ברמה המחוזית), מערכת הרווחה ברשות המקומית, המשפחה ועוד. רק שילוב כוחות עשוי לאתר מבעוד מועד תלמידים המיועדים לנשור בשל בעיות שונות, לאבחן מה הם המענים הנדרשים ולהעניק את הטיפול המונע בזמן כדי לאפשר לתלמיד לסיים את לימודיו כך שסיכויו להשתלב בשוק העבודה יעלו משמעותית.

2. הנגשת מסלולי חינוך מגוונים - חינוך טכנולוגי איכותי, י"ג-י"ד:

התאמת מסלול החינוך ליכולותיו ולרצונותיו של התלמיד עשויה להגדיל את סיכויי להצליח ולהתמיד במערכת החינוך.

3. טיפול בנשירה "סמויה" - תלמידים על סף זכאות לתעודת בגרות:

נשירה סמויה היא מצב שבו התלמיד נשאר במסגרת הלימודית מכוח האינרציה, אך אינו ממצה את הפוטנציאל המלא שלו. אנו ממליצים לאתר את המקרים הגבוליים, תלמידים שנכשלו במקצוע או שניים ובשל כך אינם זכאים לתעודת בגרות, ולפתח תוכנית ייעודית שתסייע להם להשלים בגרות בטווח זמן מייד, קרי עוד במהלך 12 שנות הלימוד או בשנת י"ג. לצורך כך ניתן לשתף פעולה עם התוכנית להנגשת מערכת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית של ות"ת, אשר במסגרתה נפתח מסלול מכינה מיוחד ותומך לחברה הערבית.

א. שילוב בין המגזרים במערכת החינוך

זרם החינוך הממלכתי בישראל מורכב מבתי-ספר דוברי עברית וערבית. לכאורה אין מניעה חוקית או פרוצדורלית לשילוב בין שתי האוכלוסיות, קרי מורים ערבים שילמדו בבתי-ספר יהודיים ולהיפך, או תלמידים שילמדו יחדיו. בפועל, שילוב שכזה מתקיים בהיקפים נמוכים. מתוך כ-30 אלף מורים ערבים שילמדו במערכת החינוך בשנת 2010, 400 בלבד לימדו בבית-ספר יהודי, ורובם לימדו את השפה הערבית. מספרם של מורים יהודים שילמדו בבתי-ספר ערביים זהה, אף על פי שיש 95 אלף מהם. בכל הארץ קיימים שישה בתי-ספר משולבים, המוגדרים כבתי-ספר דו-לשוניים, וב-49 בתי-ספר לומדים יהודים וערבים יחדיו בשפה העברית⁸⁶. ברם, מספרם של התלמידים במוסדות אלו מועט. שילוב חברתי-כלכלי מתחיל בעידוד מפגשים בין מגזריים בגילאים הצעירים ובמערכת החינוך עצמה, ועל כן יש לבחון הזדמנויות נוספות ליצירת מפגשים ושיתופי פעולה בין בתי הספר, המורים והמנהלים בזרמי החינוך העברי והערבי.

⁸⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל שנת 2014, לוח 12.47. הכנסת שכירים בלבד. (1) סך הכול כולל שכירים שמספר שנות הלימוד אינו ידוע.

⁸⁶ מקור: נחום בלס, מכון טאוב, ראיין.

- אבו-עסבה, ח'אלד (2007), "החינוך הערבי בישראל: דילמות של מיעוט לאומי", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- אלחאג', מאג'ד (1995), "חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי", ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, תשנ"ו.
- בנק ישראל (2015), דין וחשבון לשנת 2014.
- ג'בארין, יוסף ואימן אגבאריה, (2010), "חינוך בהמתנה: מדיניות הממשלה ויוזמות אזרחיות לקידום החינוך הערבי בישראל", נצרת וחיפה: דיראסאת - מרכז ערבי למשפט ומדיניות והפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה, 2010.
- דהן, מומי וצבי אקשטיין (2011), "הצעירים הערבים בישראל", פורום קיסריה 2011.
- דוח הוועדה לבחינת הישגים בחינוך הערבי, מרץ 2008.
- החלטת ממשלה מספר 5208, "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית", 4.11.2012.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות. סקרי כוח אדם, 2000-2011. סקר הכנסות והוצאות, 2012. הודעות לתקשורת, תאריכים שונים
- המועצה הלאומית לכלכלה, "הערכת מצב כלכלית חברתית 2013", הצגה בישיבת הממשלה 19.5.2013. <http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/kalkalihev.pdf>
- המועצה הלאומית לכלכלה, "עולם העבודה העתידי - השלכות על התעסוקה בישראל", הצגה בישיבת הממשלה 9.11.2014. www.pmo.gov.il/Documents/skiranov14.pdf
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, "פיז"ה 2012 - מבט ישראלי", משרד החינוך, דצמבר 2013.
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, "עברית כשפה שניה לתלמידים דוברי ערבית - נתוני תשע"ד, ממצאים ראשוניים", משרד החינוך, אפריל 2015
- http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/MivchanimArtzyim/lvrit_Safa_2.htm
- הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, "מצב החינוך במגזר הערבי בישראל, גילאי 0-9", אוגוסט 2011
- עראר ח'אלד וקוסאי חאג' יחיא, "ירדניזציה" של ההשכלה הגבוהה בקרב הערבים בישראל", מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים, יוני 2011
- פורום קהלת לכלכלה, "דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי - ההצלחות והמכשולים שנתרו", מאי 2015
- פלטיאל א', מ' ספוקלר, א' קורנילנקו ומ' מלדונדו (2012), "תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- קליין פנינה ויעקב יבלון (עורכים), "ממחקר לעשייה בחינוך לגיל הרך", הוועדה לבחינת דרכי החינוך לגיל הרך, האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, 2008.
- קסיר, ניצה (קלינר) וערן ישיב (2013), "שוק העבודה של ערביי ישראל - סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות", הוצאת אוניברסיטת תל אביב.
- ריבקין דורי וסמדר סומך, "תוכנית 'מעטפת', דו"ח הערכה", מרכז אנגלברג לילדים ולנוער, מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, יוני 2010.
- רפ, יואל ועמיחי רגבי, "הקשר בין חינוך קדם-יסודי ובין הישגים במחקר פיזה 2009", הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, יוני 2011.
- שביב, מרב, נועה בינשטיין, ארי סטון ואורנן פודם (2013), "פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה גבוהה - הרחבת נגישות האקדמיה לערבים, דרוזים וצ'רקסים בישראל", המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ותקצוב, מרץ 2013.

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52012DC0226>

Crosnoe, Robert (2013) "Preparing the Children of Immigrants for Early Academic Success", Washington, DC: Migration Policy Institute.

Garrett, Amanda "The Integration of Muslim Immigrant Communities: Education Systems in France and the Netherlands", *Politica*, UC Berkeley, *Journal of Political Science*, December 2005

McKinsey & Company, "How the world's best-performing schools come out on top", September 2007.

Ministerial Council for Education, Early Childhood Development and Youth Affairs, Australia: Aboriginal and Torres Strait Islander Education Action Plan 2010-2014

Ministry of Education, New Zealand, "The Maori Education Strategy: Ka Hikitia - Accelerating Success 2013-2017".

OECD (2014), PISA 2012 Results in Focus: What 15 Year Olds Know and What They Can Do With What They Know, PISA, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

OECD (2013), Education Policy Outlook 2013: Making Reforms Happen, OECD Publishing. www.oecd.org/edu/policyoutlook.htm

OECD (2011), Lessons from PISA for the United States, Strong Performers and Successful Reformers in Education, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en>

OECD (2011), Education at a Glance 2011: Highlights, OECD Publishing.

http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2011-en

OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

OECD (2011), Education at a Glance 2011: Highlights, OECD Publishing

OECD (2010), Closing the Gap for Immigrant Students: Policies, Practice and Performance, OECD Publishing <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/closingthegapforimmigrantstudents-policytools.htm>

OECD (2010), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background-Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>

OECD (2009), Children of Immigrants in the Labour Markets of EU and OECD Countries: An Overview, Working Paper

OECD (2004), Vellacott and Wolter, Equity in the Swiss Education System: Dimensions, Causes and Policy Responses, National Report from Switzerland, contributing to the OECD's review of Equity in Education

U.S. Census Bureau Data, 2010

Woessmann, Ludger (2006): Efficiency and equity of European education and training policies, CESifo working paper, No. 1779

World Bank (2010), Joost De Laat, Economic Costs of Roma Exclusion, Europe and Central Asia Human Development Department http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf

World Bank data base

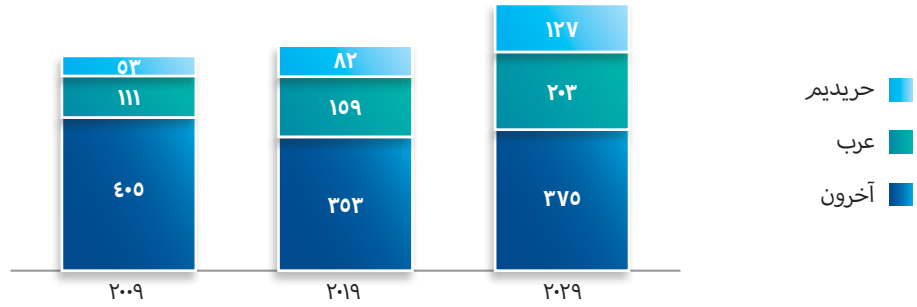
مُلخص تنفيذي

إن الميزة النسبية التي يتمتع بها الاقتصاد الإسرائيلي هي رأس المال البشري عالٍ الجودة، أي التعليم والقدرة على الإبداع والابتكار عند مواطني دولة إسرائيل، وترجمة هذه القدرة إلى إنجازات ملموسة. حالياً، يضم الاقتصاد الإسرائيلي ثلاثة قطاعات/ اقتصادات منفصلة، بالكاد تتقاطع: الاقتصاد العربي، الاقتصاد الحريدي (اقتصاد اليهود المتزمتين دينياً) واقتصاد "البقية". ولكي تحافظ دولة إسرائيل على ميزتها النسبية وعلى القدرات الابتكارية للاقتصاد الإسرائيلي وتكفل نموها الاقتصادي المُستدام، يجب العمل من أجل بناء العلاقات بين هذه الاقتصادات لتتحول إلى اقتصاد واحد متماسك وفعال ينجح في استغلال مقدرات والاستجابة لاحتياجات جميع الأطراف المُشاركة فيه. دمج المجتمع العربي في الاقتصاد الإسرائيلي دمجاً حقيقياً هو مشروع وطني ذو أهمية استراتيجية مُضاعفة-كمصدر لنمو الاقتصاد الإسرائيلي، وأيضاً كتعبير عن التزام الدولة تجاه جميع مواطنيها الراغبين بالعيش الكريم في البلاد.

مُعطيات أساسية

في يوم الاستقلال ٢٠١٥ بلغ عدد العرب سُكَّان دولة إسرائيل ١,٧٣٠,٠٠٠ نسمة، ويشكلون ما نسبته ٢١٪ من مجموع السكان. يتميز المُجتمع العربي بالتنوع والاختلاف ويضم أتباع الديانات المُختلفة (المُسلمين، المسيحيين، الدرور والشركس)، ويسكنون في تجمعات سكانية متنوعة (القرى، المدن المُختلطة، المدن، القرى غير المعترف بها) وبارتشار جغرافي واسع. بالإضافة إلى ذلك نجد في المجتمع العربي فروقات كبيرة، على سبيل المثال بين المسلمين والمسيحيين، وبين الدرور في الشمال والبدو في الجنوب، وهذه حقيقة يجب أن نتذكرها دائماً عند مناقشة المُعطيات المتوسطة أو المُعدَّلات، والتي يُمكن أن "تُخفي" مثل هذه الفروقات. الوحدة العائلية العربية تعتبر كبيرة نسبياً (٤,٥ أنفوس مقارنة بـ ٣ أنفوس للعائلة اليهودية)، ومباركة بالأولاد (٢,٩ طفل تحت جيل ١٧ بالمعدل، مقارنة بـ ٢,٣ عند اليهود). شريحة الشباب (١٩-٠) العرب تكبر بشكل متواصل: من نحو ٨٠٠ ألف شخص لسنة ٢٠١٩ إلى نحو مليون سنة ٢٠٣٩، وذلك بحسب توقعات النمو السكاني الصادرة عن دائرة الإحصاء المركزية، التوقع المتوسط. يتوجب على هؤلاء الشباب الانخراط في دائرة العمل وفي المجتمع من خلال الاستغلال الأمثل لقدراتهم ومواهبهم، وذلك لمنفعتهم الشخصية، لكن أيضاً لمنفعة مجتمعهم ودولتهم. إن انخراطهم في الاقتصاد الإسرائيلي أمر ضروري على ضوء التراجع الذي سيطراً خلال السنوات القادمة في نسبة المُستخدمين الجدد (في أجيال ٢٩-٢٥) المنخرطين في سوق العمل من غير العرب أو الحريديم: من مستوى ٧١,٢٪ في سنة ٢٠٠٩ إلى ٥٣,٣٪ سنة ٢٠٢٩.

المخطط ١: العاملون الجدد من الفئة العمرية ٢٥-٢٩ (آلاف)، بحسب الفئة السكانية

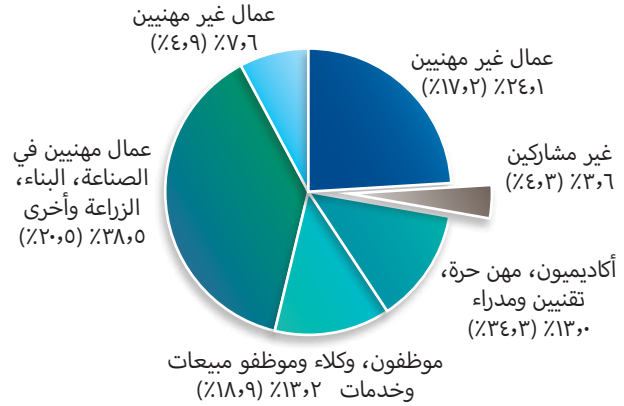


يتساوى معدل مشاركة الرجال العرب في سوق العمل مع المعدل في الوسط اليهودي، لكنه يتركز بمهنة أخرى تختلف، ذات أجر أقل ومشقة أكبر من الناحية الجسدية، كما يظهر في المخطط التالي^١. تبعاً لذلك، نجد أن الرجال العرب يخرجون من سوق العمل في سن مبكرة نسبياً، ما يؤثر في مستوى معيشتهم مع تقدّم سنهم التي تزداد مع ارتفاع متوسط العمر في إسرائيل^٢. طبقاً لذلك، فإن مستويات أجور الرجال العرب أقل من مستويات نظرائهم في السن من اليهود: بلغ متوسط أجر الرجال العرب الأجيرين لعام ٢٠١٢ ٦,٣٠٠ شيكل، ما يعادل حوالي ٤٤٪ من متوسط راتب الأجيرين اليهود للسنة عينها: نحو ١١,٣٥٠ شيكل^٣.

الجدول أ: متوسط الأجر الإجمالي من العمل، بحسب السن والفئة السكانية، ٢٠١٢^٦

متوسط الأجر الإجمالي		
السِّن	يهود وآخرون	عرب
٣,٠٥٩	٣,١٣٥	٢٤-١٨
٦,٢٤٨	٨,٩٧٠	٣٤-٢٥
٦,٧٧٩	١٤,٣٦٨	٤٤-٣٥
٨,٠١٥	١٤,٤٥٨	٥٤-٤٥
٧,٤٦٠	١٤,٣٤٢	٦٤-٥٥
٤,٢٤٦	٩,٩٠٩	+٦٥

المخطط ٢: مهنة الرجال العرب من الفئة العمرية ٢٥-٦٤، ٢٠١١^٥



* بين قوسين - البيانات المقابلة للرجال اليهود

أما النساء العربيات فإن مشاركتهن في سوق العمل تتسم تاريخياً بمعدّل منخفض للغاية، إلى حد يعادل قرابة ثلث نظيره بين اليهوديات، وقد بلغ عام ٢٠١١ ٢٢٪ فقط^٧. مع ذلك، فإن نسبة المشاركة هذه تنحى في السنوات الأخيرة إلى الارتفاع^٨، ما يعود إلى أن أعداداً متزايدة من الشابات العربيات تنهل من التعليم الثانوي والأكاديمي. من هنا، فإن

- ١ البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة، ٢٠١١. معالجة البيانات: المجلس الوطني للاقتصاد.
- ٢ يُظهر تحليل بيانات الرجال من الفئة العمرية ٢٥-٤٩ في الفترة من عام ٢٠٠٠ لغاية ٢٠١١ أن معدّل مشاركة الرجال العرب في الفترة المذكورة ينخفض ب-٩ نقاط مئوية، فيما لم يشهد المعدل المقابل بين الرجال اليهود أي تغيير. البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة ٢٠١١-٢٠٠٠. معالجة البيانات: المجلس الوطني للاقتصاد.
- ٣ الدائرة المركزية للإحصاء، بيان للإعلام، ٥ تشرين الثاني ٢٠١٣.
- ٤ الرجال العاملون الذين يُعرّف فيهم يعملون.
- ٥ البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة ٢٠١٢. معالجة البيانات: المجلس الوطني للاقتصاد.
- ٦ البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة ٢٠١٢. معالجة البيانات: المجلس الوطني للاقتصاد.
- ٧ قصير وَيَشِيْف، ٢٠١٣.
- ٨ البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة ٢٠١١-٢٠٠٠.

نسبة مشاركة النساء العربيات الحاصلات على تعليم أكاديمي بلغت ٧٧٪^٩ (ما يشبه المعدل وسط النساء اليهوديات)، وتبلغ نسبة النساء العربيات من مجمل عدد الطلاب العرب اليوم ٦٦٪.^{١٠}

تلاحظ في السنوات الأخيرة اتجاهات تؤثر بدورها في طاقة العمل المستقبلية للشباب العرب. فمن جهة يلاحظ أن عددا كبيرا من الفئة العمرية ١٨-٢٢ لا يتعلم بل ولا يعمل. عوضاً عن بذل الجهد والوقت باتجاه تحسين الثروة البشرية تمهيدا للالتحاق بسوق العمل أو اكتساب خبرة تعود بالفائدة، نجد أن هؤلاء لا يفعلون شيئاً. تشكل هذا الحالة مشكلة اقتصادية من حيث أنها تمثل فقداً لجزء من طاقة الثروة البشرية، فضلا عن كونها مشكلة اجتماعية لا بد من معالجتها. في المقابل، يلاحظ أن عددا من الشباب ذوي القدرة الاقتصادية والأكاديمية يختار مواصلة الدراسة الأكاديمية خارج حدود البلاد، لا سيما في الأردن وفي مناطق السلطة الفلسطينية، ما يعني أن التعليم الذي ينهل منه هؤلاء لا يتفق بالضرورة واحتياجات سوق العمل في إسرائيل. علاوة على أن النفقة بهدف الدراسة تصب في اقتصاد آخر، فإن هذا الاختيار ينعكس فيما بعد على العائدين إلى البلاد في الناحيتين الاجتماعية والوطنية.

على ضوء صورة الوضع التي استعرضناها أعلاه، فإن دمج المجتمع العربي على أحسن وجه في الاقتصاد الإسرائيلي هو بمثابة مهمة وطنية ذات أهمية استراتيجية مزدوجة - فهو يمثل مصدرا لتنمية الاقتصاد الإسرائيلي، فضلا عما يحمل في طياته من تعبير عن التزام الدولة بواجباتها تجاه كافة مواطنيها الراغبين في العيش حياة مزدهرة في البلاد. وفقا للبحث الذي أجراه قصير ويشيف^{١١}، فإن ازدياد مشاركة النساء العربيات من ٢٢,٥٪ - معدله اليوم - إلى ٣٠٪ بعد حوالي عشر سنوات (ما يشكل ارتفاعاً بنسبة تقارب ٣٣٪)، سوف يضيف ١٧ مليار شيكل إلى إجمالي الناتج (نمو بنسبة ٢٪ مقارنة بإجمالي الناتج لعام ٢٠١٠)، ما يعادل بتقدير حذر ارتفاعاً في الناتج الإجمالي للفرد بحوالي ٢,٢٠ شيكل. طبقاً لتحليل آخر يستند إلى بيانات صدرت عام ٢٠١٣، فإن مساواة متوسط أجر العاملين من عرب إسرائيل ومعدل تشغيلهم بنظيريهما لدى اليهود غير الحريديم، سوف تُحدث ارتفاعاً في إجمالي الناتج بنسبة تقارب ٩٪، ما يضاهاه ثلاث سنوات من الارتفاع الحقيقي في الناتج.^{١٢}

لجهاز التربية والتعليم دوراً أساسياً في تنمية الثروة البشرية والاجتماعية، من هنا فإنه يتحمل جزءاً ملموساً من المهمة الوطنية في دمج مجمل المواطنين في الاقتصاد الإسرائيلي. لا يقتصر دور جهاز التربية والتعليم فقط على توفير المعرفة النظرية والقدرات الذهنية ومن ثم شهادة البجروت التي تلخص إنجازات التلميذ مع انقضاء ١٢ سنة تعليم، بل إنه يشكل كذلك هويةً خريجه، قيمهم وسلوكهم. مع ذلك، ومهما كان شأن جهاز التعليم ودوره، فإنه لا يبني إلا جزءاً من مسيرة الإنسان وتأهله نحو الحياة البالغة كموطن وعامل. يشهد درب حياة الطفل في إسرائيل حتى التحاقه بسوق العمل محطات عديدة - ابتداءً من الروضة والتعليم في مرحلة ما قبل الابتدائية في سن الطفولة المبكرة (سن ٣-٦)، مروراً بجهاز التعليم الرسمي أو المهني (٦-١٨) والتعليم غير الرسمي، ومن ثم جهاز التعليم العالي (الجامعة أو الكلية أو التأهيل المهني غير الأكاديمي). في هذا السياق، يتمثل دور الحكومة في إنشاء جهاز متكامل، منسق ومتنوع، يتيح لكل فرد إيجاد المسار الصحيح لتنمية مهاراته وقدراته المختلفة.

تقرير تقييم الوضع الاقتصادي - الاجتماعي الذي عُرض على الحكومة في أيار ٢٠١٣^{١٣}، رأى في تنمية الثروة البشرية في المجتمع العربي شأنًا استراتيجيًا. هذا العمل، الذي تم تنفيذه بناء على طلب فريق الإدارة الاستراتيجية الذي أقيم طبقاً لقرار الحكومة رقم ٥٢٠٨^{١٤}، وبمشاركة وزارة التعليم، يهدف إلى اكتشاف وتصنيف أسس العمل التي يحتاج إليها جهاز التربية والتعليم بهدف دمج المجتمع العربي على أحسن وجه في الاقتصاد الإسرائيلي وسوق العمل المستقبلي فيها. انطلاقاً من ذلك، قمنا في السنتين الماضيتين بتحليل الاتجاهات الديمغرافية، وقراراً بين أنماط المشاركة العربية مقابل اليهودية في سوق العمل، والخطوات التي ننفذها جهازاً للتربية والتعليم والتعليم العالي في هذا المجال، وأجرينا حوارات معمقة مع أصحاب الوظائف في جهاز التربية والتعليم، وفي منظمات مدنية وأكاديمية تعمل في هذا

٩ البيانات صادرة عن الدائرة المركزية للإحصاء، مسح القوى العاملة ٢٠١١.

١٠ ميرايف شيفيف، نوعا بينشطين، أري ستون وأورنان فودم، "التعددية وتكافؤ الفرص في التعليم العالي - توسيع موصولية الأكاديميا للعرب والدروز والشركس في إسرائيل"، مجلس التعليم العالي - لجنة التخطيط ووضع الميزانيات، آذار ٢٠١٣.

١١ نيتسا (كلاينر) قصير وعران يشيف، "سوق عمل عرب إسرائيل - استعراض للخصائص وبدائل للسياسة"، حزيران ٢٠١٣.

١٢ "سبيل إسرائيل للازدهار الاقتصادي والاجتماعي - النجاحات والعوائق المتبقية". منتدى كوهيلت للاقتصاد، أيار ٢٠١٥، ص. ١٢.

١٣ المجلس الوطني للاقتصاد، "تقييم وضع اقتصادي اجتماعي ٢٠١٣": www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/kalkalihev.pdf

١٤ القرار الحكومي رقم ٥٢٠٨ الصادر في ٤ تشرين الثاني ٢٠١٢: www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5208.aspx

المجال، وتعرّفنا عن كُتب على الخلاصات المتجمّعة في وثائق السياسة التي تناولت هذا الموضوع في الماضي. من ثمّ، ورغبةً منّا في التعلّم من تجارب الآخرين، أجرينا مقارنة عالمية لدول أخرى تعالج بدورها قضية دمج الأقليات في جهاز التربية والتعليم. بالتوازي مع كل ما تقدّم، تعلّمنا عن الموضوع في إطار لجنة التحديّات التي ترأسها نائبة المدير العام لوزارة التربية والتعليم، السيدة جيلان نجار. فيما يلي نستعرض الأسس المركزية للسياسات الرامية إلى دمج ودعم المجتمع العربي في سوق العمل في إطار جهاز التربية والتعليم العام، على النحو الذي صُنّف في هذا التقرير:

١. تعزيز معرفة اللغة العبرية

قراءة وكتابة اللغة العبرية وإتقانها عناصر لا بد منها لدمج كل مواطن إسرائيلي عموماً، وعرب إسرائيل خصوصاً، في الاقتصاد الإسرائيلي. أكثر الفترات فعالية لتعلّم لغة ما هي سنوات الدراسة في جهاز التربية والتعليم، وإحدى مهام المدرسة الأساسية تتمثّل في تعليمها التلاميذ اللغات بصورة معمّقة وكافية. وفي هذا السياق، نوصي بالخطوات التالية:

- إنشاء خطة متواصلة لإنماء المهارات الأساسية ابتداءً من سن الطفولة المبكرة، مروراً بمرحلة ما قبل المدرسة، حتى امتحان البجروت في الثانوية.
- المزج بين التعليم الرسمي، أي ساعات الدراسة في المدرسة، من جهة، والتعليم غير الرسمي وسواه من الوسائل الأخرى، كالتعليم أون لاين، وبرامج التدريس التلفزيونية، وأطر الإثراء والتثقيف في ساعات الفراغ، وإتاحة المضامين في سن الطفولة المبكرة، وغيرها من الطرق - من الجهة الأخرى.
- إنماء المهارات المتقدّمة ذات الصلة بعالم التشغيل والتعليم العالي.
- تعلّم مواضيع مختلفة باللغة العبرية، مع التركيز على المواضيع العلمية والرياضيات.
- وضع طرق تعليم ومناهج دراسية حديثة لتعلّم اللغة على نحو تفاعلي يتلاءم واحتياجات التلميذ الشخصية.

٢. التعريف بأفاق التشغيل المتنوّعة وبنماذج يُحتذى بها

- تقديم التوجيه المهني في مرحلة مبكرة من شأنه تحسين اختيار اتجاهات المسيرة المهنية مستقبلاً لعرب إسرائيل، وبالتالي، مدى ملاءمتها لسوق العمل والفرص التي توفّرها للالتحاق به. من هنا فإننا نوصي بما يلي:
- التعريف على مختلف فرص العمل في نقطة زمنية مبكرة بما يكفي، بحيث يتمكّن الطلاب من الاستفادة من المعلومات التي سبق وتعرّفوا عليها في مرحلة اتخاذهم القرارات بشأن مساقات الدراسة المتوقّرة.
- إشراك العائلة والمجتمع المحلي في إمكانيات العمل المستقبلية، مع مراعاة الدور الذي تتّخذه العائلة في اختيار مواضيع الدراسة.
- جمّع "قصص النجاحات" المختلفة كنماذج يحتذى بها، وهي كثيرة، وكشفها للتلاميذ على نحو منظم، ابتداءً من المرحلة الإعدادية.

٣. التعليم غير الرسمي

تعزيز التعليم غير الرسمي في المجتمع العربي من خلال القوى البشرية والبنى التحتية والمواضيع الملائمة - من شأنه تعزيز الهوية المدنية الإسرائيلية في صفوف الشبيبة العربية، وتعزيز الأواصر بين الشبيبة العربية ومجتمعها، والتعرّف على البلاد، وتقوية الروابط مع الشبيبة من الفئات السكانية الأخرى.

٤. التعامل مع الخلية العائلية والمجتمع المحلي

لا بد من اعتماد خطوات مكّمة لتجاوز الفجوات ورفع دور العائلات والمجتمعات المحلية إلى مستوى الداعم والمنخرط في السيرورات التدريسية الجارية داخل جدران المدارس وخارجها، بما في ذلك هيئات الرفاهية الاجتماعية، والمجتمع المدني، والقيادة المحلية، وغيرها.

٥. إشراك السلطات المحلية

السلطات المحلية شريك لا بد منه لكل عملية في مجال التربية والتعليم في المجتمع العربي، سواء كممثلة للسلطة التنفيذية في السياسة الحكومية المركزية، أم لكون رؤسائها قد اختيروا على يد الجمهور العربي المحلي. ينبغي إيجاد الحلول المحلية من خلال التعاون بين ممثلي جهاز التربية والتعليم وممثلي السلطات المحلية، جنبًا إلى جنب مع منظمات المجتمع المدني.

٦. تحسين جودة العاملين في التعليم

شخصنا في مجال العاملين في التعليم أربعة اتجاهات عمل لا بد من معالجتها: تنمية قيادة؛ تحديد الهوية؛ النهوض باللغتين العبرية والعربية؛ تحسين سيرورات التأهيل والالتحاق بميدان التدريس والتطوير المهني على امتداد مسيرة العمل.

٧. الاستثمار في سن الطفولة المبكرة

الاستثمار في سن الطفولة المبكرة يعطي أكبر مردود، سواء لدوره في تنمية مهارات الطفل وقدراته، أم لتمكينه والوالدين من الالتحاق بسوق العمل. من هنا فإننا نوصي بما يلي:

- رفع نسبة الاشتراك في أطر سن الطفولة المبكرة المتوفرة بواسطة إتاحة تلك الأطر.
- زيادة الرقابة على أطر التعليم العام والخاص.

٨. منع التسرّب من الدراسة

- إيجاد حلول شاملة للتلاميذ المعرضين للتسرّب من خلال إقامة التعاون بين الهيئات المختلفة - المدرسة، وجهاز ضباط الزيارة المنتظمة (الذي يعمل عادة على مستوى اللواء)، وجهاز الرفاهية الاجتماعية التابع للسلطة المحلية، والعائلة وغيرها.
- تسهيل الوصول لمسارات التعليم المتنوعة - التعليم التكنولوجي النوعي، الصف الثالث عشر والصف الرابع عشر.
- معالجة التسرّب "الخفي": إيجاد التلاميذ الواقفين على أعتاب نيل شهادة البجروت واستكمالها من خلال الصفين الثالث عشر والرابع عشر أو الدورات التحضيرية للدراسة الجامعية.

٩. الدّمج بين الوسطين العربي واليهودي في جهاز التربية والتعليم

- الفصل الجسدي والتربوي والتنظيمي المتّبع في إسرائيل بين جهازَي التربية والتعليم في الوسطين العربي والعبري هو حالة غير عادية عالميًا.
- لا بد من السعي إلى إثراء وتعميق اللقاءات بين طلاب مدارس الوسطين، معلميهما ومديريهما.
- لا سبيل للأسس واتجاهات العمل التي وضعناها أن تتحقّق إن لم تواكّب بعمل تخطيطي لائق يشمل معاينة الخطط القائمة ومدى نجاحها، وتحديد مؤشرات الناتج والنتيجة للخطط الجديدة، وإنشاء خطط الإنقاذ وتحديد المحطات لمعاينة النتائج وتوسيع العمل، وصولاً إلى التطبيق الكامل. فضلاً عن كل ذلك، فإن إشراك المجتمع العربي وتعاون عاملان لا بد منهما لإنجاح أي خطة تهدف إلى تعظيم التربية والتعليم في المجتمع العربي.

EXECUTIVE SUMMARY

The Israeli economy's relative advantage is in the quality of its human capital, i.e. the knowledge, skills and creativity of Israeli citizens, as well as the possibility of expressing and realizing these. In Israel today, three different economies function side by side, with little overlap: Arab, the ultra-orthodox and the "rest". For Israel to preserve its relative advantage and the innovation in the Israeli economy, and to ensure sustainable growth, it is imperative to combine these three economies into a unified economy, one that succeeds in fully utilizing the talents and abilities of its members and helps them realize their aspirations. Optimal integration of Arab society into Israel's economy is a national mission of dual strategic importance - both as a source of economic growth and as an expression of the State's commitment to the welfare of its citizens.

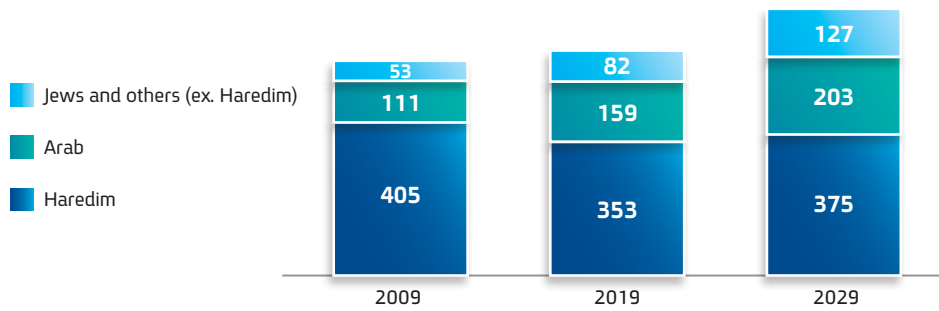
Background Data

As of Independence Day (April) 2015, there are an estimated 1,730,000 Arabs in Israel, who comprise approximately 21% of the total population.¹ Arab society is very heterogeneous and includes different religions (Muslims, Christians, Druse and Circassians) and diverse settlement types (villages, mixed cities, towns, unrecognized settlements) over a wide geographic area. In addition, there are significant gaps in the Arab society itself, for example between Christians and Muslims, or between Druse in the north and Bedouin in the south. This is important to note when examining averages of various indicators, which "hide" these gaps. Arab households are larger (on average 4.5 individuals compared with 3 per Jewish household) and include more children (on average 2.9 children under the age of 17 compared with 2.3 among Jews). The number of Arab young people (ages 0-19) is constantly increasing: from approximately 800,000 in 2009 to close to one million in 2039, according to the demographic growth forecasts (medium variant) from the Central Bureau of Statistics.² These young people will be required to integrate into the workforce and society, to realize their human capital potential - for their own benefit, but also to benefit their communities and country. Their integration into Israel's economy is crucial given the expected reduction over the next several years in the rate of new workers (ages 25-29) entering the labor market who are not Arab or ultra-orthodox: from 71.2% in 2009 to 53.3% in 2029.

¹ Central Bureau of Statistics, Press Release from April 21, 2015

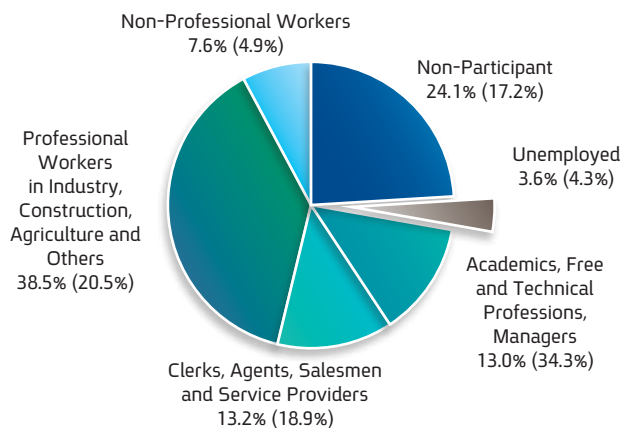
² "Long-Term Forecasts of the Population in Israel: 2009-2059" - Central Bureau of Statistics, Demography and Census Department, March 2012

Figure 1: New Workers - Ages 25-29 (Thousands), by Population Groups



The participation rate of Arab men in the labor market is similar to that of Jewish men, however, they are mostly in different occupations with a lower income and which are more physically demanding, as can be seen in the next diagram.³ These employment characteristics also drive an early exit of the labor market, which together negatively impact the standard of living for older age groups.⁴ Accordingly, the income levels of Arab men are lower than those of their Jewish contemporaries: The average income for Arab salaried employees in 2012 was NIS 6,300, approximately 44% of the average income of Jewish salaried employees that same year (approximately NIS 11,350).⁵

Figure 2: Occupations of Arab Men⁶ Aged 25-64, 2011⁷



In parentheses: Comparable Data for Jewish Men

Table A: Average Gross Income from Employment According to Age and Population Group, 2012⁸

Average Gross Income		
Age	Jews and Others	Arabs
18-24	3,135	3,059
25-34	8,970	6,248
35-44	14,368	6,779
45-54	14,458	8,015
55-64	14,342	7,460
4,246	9,909	65+

The participation rate of Arab women in the work force has historically been very low, only one-third that of Jewish women, and in 2011 stood at only 22%.⁹ Nevertheless, over the past several years, there has been an upwards trend in the participation rate,¹⁰ tied to an increase in

³ Data: Central Bureau of Statistics, 2011 Human Resources Survey; analysis by the National Economic Council

⁴ Tracking men aged 30-49 from 2000 through 2011 shows that during this period, the participation rate among Arab men decreased by nine percentage points, while among Jewish men there was no change. Data: Central Bureau of Statistics, 2011 Human Resources Survey; analysis by the National Economic Council

⁵ Central Bureau of Statistics, Press Release from November 5, 2013

⁶ Working men whose occupation is known

⁷ Data from the Central Bureau of Statistics, 2011 Human Resources Survey; analysis by the National Economic Council

⁸ Data from the Central Bureau of Statistics, 2012 Income and Expenditure Survey; analysis by the National Economic Council

⁹ Kasir and Yashiv, 2014

¹⁰ Data from the Central Bureau of Statistics, 2000- 2011 Human Resources Surveys

the number of young Arab women acquiring high school and academic educations. In 2011, the participation rate among academically educated women stood at 77%¹¹ (similar to women in the Jewish sector) while the rate of women of all Arab students is 66%.¹²

In recent years, several trends can be identified which influence the future employment potential of these young people. One such trend, is that many young people aged 18-22 neither study nor work, according to CBS data. Rather than invest their efforts and time in improving their human capital ahead of entering the labor market or accumulating relevant employment experience, for the most part, they are idle. This is an economic problem in un-realization of human capital potential, but it is also a potential social problem that must be addressed. Another trend identified, is that young Arabs with economic and academic means choose to continue their academic studies abroad, mostly in Jordan and the West Bank, so that the education they acquire is not necessarily suited to the labor market in Israel, the tuition and living expenditure occurs in another country, in addition to other social implications upon their return to Israel.

Against the backdrop of this reality, optimal integration of Arab society into Israel's economy is a national mission with dual strategic importance - as a source of growth for the Israeli economy and as an expression of the State's commitment to all its citizens interested in pursuing wellbeing in Israel.

According to a study conducted by Kasir and Yashiv¹³, an increase in the participation rate of Arab women from its current level of 22.5% to 30% within the next decade (an increase of approximately 33% in the participation rate) will add NIS 17 billion to the GDP (growth of 2% in terms of the GDP in 2010), which translates into an increase of around NIS 2,020 in GDP per capita, in a gross estimate. In another analysis, based on data from 2013, the addition to GDP from equalizing average income and the employment rate of Israeli Arabs to those of non-orthodox Jews will lead to an increase of approximately 9%, equal to three years of real GDP growth.¹⁴

The education system has a central role in the development of human and social capital, and therefore it carries a significant weight of the national mission to integrate all Israel's citizens into its economy. Not only is the education system responsible for providing formal education and cognitive skills, including matriculation certificates, summarizing the student's accomplishments over 12 years, but it also contributes to the formation of identities, values and social behavior of its graduates. However, the education system, in all its significance, is only a part of one's life course, preparation and training for adult life, as citizens and workers. The course of a girl's life in Israel, from birth to the labor market has many stages - from kindergarten and preschool

¹¹ Data from the Central Bureau of Statistics, 2011 Human Resources Survey

¹² Merav Shaviv, Noa Binstein, Ari Stone, Ornan Fudem, "Pluralism and Equal Opportunities in Higher Education - Expanding Access for Arabs, Druse and Circassians in Israel"; Council for Higher Education, Planning and Budgeting Committee, March 2013

¹³ Nitza Kasir (Kaliner) and Eran Yashiv, "The Labor Market of Israeli Arabs - Key Features and Policy Solutions", January 2014

¹⁴ "Israel's Path to Economic and Social Prosperity - Successes and Remaining Obstacles". Kohelet Economic Forum, June 2015, p. 12

(ages 3 to 6), through the formal education system - theoretical or practical (ages 6 to 18) - and informal education, through higher education (university, college or vocational training). The government's role, in this context, is to create an integrative, adjusting and diverse system which will allow each individual to find the right path to develop their different talents and abilities.

The Strategic Socioeconomic Assessment presented to the government in May 2013¹⁵ determined that the development of human capital in Arab society was a strategic issue. The purpose of this report, conducted at the request of the Strategy Management Team established in Government Resolution No. 5208¹⁶, together with the Ministry of Education and the Ministry for Social Equality, is to determine and outline the principles for action needed in the education system to optimally integrate Arab society into the Israeli economy and future labor market. To this end, over the past two years, we have analyzed the demographic trends, compared participation patterns in the labor market and performance in the education and higher education systems of Arabs and Jews; we conducted in-depth interviews with stakeholders in the education system, civic organizations and academics; and we studied the insights accumulated in previous policy papers that addressed this issue. We conducted an international comparison to countries that are also dealing with integrating minorities within the education system, with the goal of learning from existing experience. This was conducted in parallel with the work of a committee led by the Deputy Director General of the Ministry of Education that addressed the same issues.

Following, we present the main principles we have outlined that must be addressed when designing policy aimed at integrating and advancing the employment of Arabs through the education system, as mapped out in this report:

1. Strengthening knowledge of the Hebrew language

Literacy in and knowledge of Hebrew are essential conditions for the integration of all Israeli citizens, and of Israeli Arabs in particular, into the Israeli economy. The most effective period to acquire language is when one is in the education system, and one of the central roles a school has is to teach language to its students in a comprehensive and satisfactory manner.

We recommend:

- Creating an ongoing program to teach basic skills, starting with preschoolers through the matriculation exam in high school.
- Combining formal education, i.e. study hours in school, and informal education and other means, such as online studies, educational television programs, afterschool enrichment and cultural programs; making content accessible at preschool age; etc.
- Teaching advanced skills relevant to the world of employment and higher education.
- Teaching different subjects in Hebrew, with an emphasis on the sciences and mathematics.
- Developing innovative teaching methods and study programs in language studies in an experiential and personalized manner.

¹⁵ National Economic Council, Socioeconomic Status Report 2013: <http://www.pmo.gov.il/BranchesAndUnits/eco/Documents/kalkalihev.pdf>

¹⁶ Government Resolution No. 5208 of November 4, 2012: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des5208.aspx>

2. Exposure to diverse employment horizons and role models

Employment guidance at an early stage will improve selection of future career directions and therefore the suitability and efficiency in the labor market. Therefore we recommend:

- Exposure to various employment options at an early enough point in time so that students will be able to internalize the information when making decisions regarding the subjects to be studied.
- Including the family and community in future employment options, while taking into account the family's role in the decision regarding the subjects to be studied.
- Consolidating a range of "success stories" of role models, of which there are many, and making them accessible to students, beginning in middle school.

3. Informal education

Strengthening informal education in Arab society through enhancing human resources, infrastructure and content will strengthen Israeli civil identity among Arab youth and the ties between Arab young people and their communities, increase familiarity with the country and deepen the relationship between teenagers from all backgrounds.

4. Comprehensive approach including the family and the community

There is a need for complementary steps to bridge gaps and strengthen families and communities as supporting and involved figures in educational processes inside schools and outside them. This must include the welfare systems, civil society, local leadership, etc.

5. Involving local authorities

The local authorities are central and necessary partners in any development in education in the Arab society both as representatives of the authorities, executing central government policy, and as the leaders of the community. Local solutions should be formulated with the cooperation of representatives of the education system and representatives of the local authorities, together with civil society organizations.

6. Improving quality of teachers

Four directions of action are needed: leadership development; identity empowerment; enhancement of Hebrew and Arabic; and improving procedures related to teachers' training, entering the profession and professional development throughout a teacher's career.

7. Preschool-age investment

Investing in preschool-aged children yields the highest return both in terms of acquiring expertise and skills, and as an option that allows parents to work. We recommend:

- Increasing the participation rate in preschool frameworks by improving accessibility to these frameworks.
- Enhancing supervision over public and private education frameworks.

8. Preventing dropout

- Providing a holistic response to students in danger of dropping out through cooperation between various parties - schools, school attendance officers (usually operated at the municipal level), the welfare system in the local authorities, families, etc.
- Making diverse educational tracks more accessible - quality vocational education and other opportunities.
- Addressing "hidden" dropout: locating students at the threshold of matriculation eligibility and completing the matriculation process as part of the 13th grade framework or in pre-university preparatory programs.

9. Integrating the sectors within the education system

- Physical, pedagogic and organizational separation of the Arab education system from the Hebrew one, as is practiced in Israel, stands out when compared to other countries dealing with integration of minorities.
- Enriching and deepening encounters between schools, students, teachers and principals in the Arab and Hebrew education streams should be examined.

The principles and directions for action outlined in this report cannot be realized without proper planning and policy design, including an examination of existing programs and their success, determining output and outcome measures, and examining pilot programs and milestones for examination and expansion before complete implementation. In addition, full participation of Arab society and its cooperation are necessary for the success of any policy initiative aimed at strengthening and empowering education in the Arab society.