

פרק ראשון

מטלות רוחב ומטלות בין מושדיות

היבטים בקיודם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית

פועלות הביקורת

במשרד לקליטת העלייה ובמשרד ממשלה נוספת (ובهما משרד החינוך, משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה), בצה"ל, בנציגות שירות המדינה, ברשות החברות הממשלתיות ובכמה רשותות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה וגבוהה ותאגידים נבדקו מגוון היבטים של הפניות לקיודם של יוצאי אתיופיה בתחום החינוך וההשכלה, השירותים הציבוריים והעסקה במגזר הציבורי.

פתח דבר

דו"ח זה, העוסק בקיודם של יוצאי אתיופיה בישראל, הוא חוליה בסדרת דוחות בתחום ההגנה על זכויות חברתיות, שבהן עסק ויוסיף לעסוק משרד מבקר המדינה.

במדינות רבות בעולם אימצו גופי הביקורת את תפקיד "סוכן הזכויות החברתיות" וצידו בסמכויות ייחודיות לביקורת, בירור תלונות ואכיפה. דוקא האופי הבלטי מחייב של המלצות המבקר משמש מנוף לעיל להגנה על זכויות חברתיות¹.

הזכויות החברתיות נבעות ומוכרות מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואף מעוגנות בדין הבין-לאומי בגדраה של האמונה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שאליה הצטרכה מדינת ישראל בשנת 1991.

מן החוק ומהאמנה הנוצרת המדינה כלפי אוכלוסייתה למתן ביטחון תזונתי, שירות בריאות וחינוך ולסיפוק יתר הדרישות הבסיסיים (ראו את חוות הדעת של מבקר המדינה מספטמבר 2012 בדבר הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי החלב). פועל יוצא מכך הוא על המדינה לתמוך באוכלוסיות חלשות, יוכל שיא מדבר באוכלוסייה אמורפית חסרת מכנה משותף מובהק, דהיינו אנשים שונים במקומות שונים, שהמחדד אותם הוא מצבם הכלכל-חברתי, או בקבוצה מוגדרת, כגון עולים חדשים שהגינו ארץ הארץ מוצאה מסוימת, כפי שהיא עוד טרם קום המדינה ונמשך אף בימינו אלה.

1 ראו:

Linda C. Reif, **The Ombudsman, Good Governance and The International Human Rights System** (2004), p. 113.

הulos מאטיפיה, שהגיעו לארץ בכמה פעימות, חלקים עבורי דרך ארוכה ברgel במדבר כביציאת מצרים וסבלו סבל רב עד הגיעם לארץ אבות. בארץ מוצאים חיים בתנאים קשים ובתרבות מסורתית, השונה במידה ניכרת מהתרבות בארץ, ולכן יש הגרסים כי תהליך השתלבותם במדינה יכול להיות דורות מספר. דו"ח אחדخلف, ולא יוכל להמתין ללא מעש לחלו' דורות נוספים. דו"ח זה נותן ביטוי לצורך פעולה כאן ועכשיו.

קהילה יוצאי אתיופיה היא קהילה אינטיטית רבת כישרונות ובעל פוטנציאל אדיר, ויש להצרך על שפוטנציאל זה אין מומוש. עיר התייחס למזכות של יוצאי אתיופיה - ואף למצוקתן של שכבות נוספות באוכלוסייה - עודטרם נכנסתי לתפקיד, וסבירתי שיש ליתן לכך ביטוי מעשי. כשראיינתי מועמדות לתפקיד מנהלת לשכתי, בחרתי את כישוריהן, אלול נושא על כך ציפיתי למועדת מתאימה יוצאת אתיופיה. אכן מצאהה בדמותה של גבי רחל טבאי, והיא התקבלה לתפקיד.

רחל פתחה לי צוהר לעולמה של קהילה הנדרת ורבת כישרונות זו והדגישה כי אין זו קהילה האומרת "מגיע לך" או "תנו לך" ואני עשוה מעשה. קהילת יוצאי אתיופיה הקימה עמותות ופרויקטים לקידום התפתחותם של בנייה, חלקים בכוחותניה היא, ונכיבע על כמה דוגמאות של העשייה הענפה של קהילה זו:



מבחן המדינה, השופט (בדימוי), יוסף חיימ שפירא עם אברהם טריפה ושמואל עלוש בטקס הרמת כספיות שנערך משרד מבקר המדינה בערבה"ש התשע"ג

1. צעירים יוצאי אתיופיה אשר גדלו בקרב הקהילה האתיופית וכאבו את מצבה, החליטו לפעול לחיזוקה והעצמה של הקהילה ולשלובה המיטבי

בחברה הישראלית מتوزע כבוד וחברור למסורת שהביאה אתה הקהילה. לשם כך יזמו הקמת עמותה המקיימת מגוון תכניות לצעירים לעידוד מנהיגות צעירה, תנועות נוער ותכנית לשיפור ההישגים הלימודיים, ואף תכניות למבוגרים בתחום החקלאות החקלאית, העצמת נשים, בית מדרש קהילתי וסיעו בניהול ועדי בתים.eko המנחה של התכניות הוא בניית זהות האישית, חיזוק המורשת האתיופית ו לחברה הישראלית מتوزע תחווה של עצמה ומتوزע הבנה שיש לבני הקהילה יכולת לתורם לחברה.

2. משפחות צעירות של יוצאי אתיופיה שמצאו את דרכן בחברה הישראלית עברות לשכונה מסויימת, מתגבשות כקבוצה המודעת להזוהה ומקבלות עליהם אחריות חברתית חיונית. הקבוצה מציעה לחבריה גם דרכי להשתתפות אישית ומקצועית ודרכי חינוך לגידול הילדים.

3. פרויקט שמטרתו לקדם ולטפח ילדים בני הקהילה האתיופית שנמצאו בעלי כישרון למוזיקה ומהול, באמצעות תכניות לימוד מאתגרות, חדשנות וייצירתיות, עם זאת לתמוך בהםם כלכלית, מקצועית ואישית לכל אורך תהליך התפתחותם האמנויות. מהישיgi הפרויקט - שניים מהילדים שהשתתפו בו, אברהם טריפה ולאה תלפון, נגנו בהרכב מטעם קונסרבטוריון "הסדנה" בירושלים בעבר גала חגי בטורונטו שבקנדה.

את אברהם טריפה בן ה-13 הזמנתי לנגן בטקס הרמת כוסית לרגל ראש השנה לפני עובדי משרד מבקר המדינה בירושלים.

4. בנתיבות הוקמו בית הכנסת ומרכז רוחני בסיום של עיריות נתיבות ושל תורמים. המרכז הרוחני משמש את הקהילה האתיופית בעיר לפועלות חיונית ליהדות, חברתית וקהילתית. בית הכנסת הסמוך לו פועל לפי מסורת הקהילה ובכך מנסה לשמור את צביונה הדתי. כך מתקיימות זו לצד זו הפעולות הקהילתית המסורתית ופעילות קהילתית-תרבותית בעלת סממנים ישראלים.

פעילותם המבורכת של בני הקהילה האתיופית למען קהילתם אינה גורעת מופקידה של הממשלה לפעול בנסיבות לשילוב מהיר ומיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. יישום מסקנותיו של הדוח יסייע לשיפור הפעולות הממשלתיות בתחום זה.

על כל העוסקים במלאת שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה בישראל תבוא
הברכה!

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימי)

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

תקציר

יוצאי אתiופיה² בישראל מונים כ-120,000 נפש - כשליש מהם ילדי הארץ - והם כ-1.5% מאוכלוסיית המדינה. בשנים האחרונות נמשכה העלייה מאתiופיה בקצב של כ-1,500 עולים לשנה בממוצע, ממחצית במספרם לפני עשור.

תהליכי קליטתם של העולים מאתiופיה ייחודי בעיקר בשל השוני הניכר ברקע התרבותי, ביןיהם לבין מרבית האוכלוסייה בארץ. מדינת ישראל ויהודوت התפוצות השקוו ומשקיעו משאבים ניכרים ב-20 השנים האחרונות בקליטתם של יוצאי אתiופיה. למרות השיפור שהל במצבה של אוכלוסייה זו במשך שנים, עדין מצבה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית בהינו בחינוך וההשכלה, הרווחה, התעסוקה, השירות הציבורי והדיור. שיפור מצבה של אוכלוסיית יוצאי אתiופיה בתחוםים אלה יקדם באופן הטוב ביותר את השתלבותה באוכלוסייה הכללית בישראל, הן מהבחינה הסוציאו-אקונומית והן מבחינת החשיבות של הפרט לחברה.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה מגוון היבטים ומגוון פעולות שנעשות לקידום שילובם של יוצאי אתiופיה בתחוםי החינוך וההשכלה, השירות הציבורי, התעסוקה בוגזר הצבאי והדיור. הבדיקה נערכה בגופים האלה: המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה); משרד החינוך; משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ); משרד הביטחון; משרד הפנים; משרד המשפטים; משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); צה"ל; המועצה להשכלה גבוהה; אוניברסיטת בר-אילן; נציגות שירות המדינה (להלן - נש"ט); רשות החברות המשותפות (להלן - רשות החברות); הפרויקט הלאומי להילאה האתiופית בישראל בע"מ (חל"צ) (להלן - החברה); החברה למוגנים"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למוגנים"סים); עמותות; תאגידים ציבוריים וכמה רשויות מקומיות.

עיקרי הממצאים

פעולות לתוכלוּם מאמצי הקליטה של יהודי אתiופיה

סדרי הנעת הפרויקט הלאומי לקליטת יהודי אתiופיה

מדינת ישראל פעולה ופעולות לקליטת יוצאי אתiופיה במישורים רבים ובמגוון תכניות רחב. פעילות ענפה זאת מחייבת יצירת גורם בעל סמכות אשר יראה את התמונה הכוללת על רכיביה, ויפעל על פי סמכות שתוענק לו. לפיכך החלטה הממשלה ב-12.7.01 על פרויקט לאומי לקליטת יהודי אתiופיה בישראל (להלן - הפרויקט הלאומי), כלומר על הקמת מסגרת ארגונית להפעלת המאמצים והמשאבים בקליטתם של יוצאי אתiופיה, במטרה ליעלים, לרცם ולתאמם. הוסכם כי הפרויקט הלאומי יפעיל מינואר 2002 ויקבל ביטוי בתקציבי הממשלה והסוכנות היהודית. עדמת הסוכנות באותה עת הייתה כי הפרויקט יתרפרש על פני תשע שנים בתקציב כולל של

² יוצאי אתiופיה בדוח זה הוא מי שהוא או אחד מהוריו נולד באתiופיה. לעומת זאת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - נס"ס) יוצאי אתiופיה הוא מי שהוא או אביו נולד באתiופיה.

660 מיליון דולר. לשם הפעלת הפרויקט הלאומי הוקמה במאי 2004 החברה, שאמורה הייתה לשמש המטרת המשפטית ליישום החלטת הממשלה וلتכלול הפרויקט הלאומי.

משנת 2005 ואילך העבירו משרד הממשלה בכל שנה כספים לחברה. כך, למשל, בשנים 2010-2012 היה התקציב הממוצע כ-22 מיליון ש"ח לשנה - כ-8% מהתקציב השנתי הממוצע הנדרש לפי העדשה שהbijעה הסוכנות בעת ההחלטה על הפרויקט הלאומי.

עוד נמצא כי הרעיון המקורי, לפि החלטת הממשלה, של הקמת ממשלה מתכלהת, הכרוכה בהשקעת כספים ובית, נחקק; החברה שימשה להכלת מעשה גוף נוסף שריכז וניהל תכניות חינוכיות עבור חלק מהתלמידים יוצאי אתיופיה.

תבנית החוםש

תקצובה ויישומת של תכנית לאומית מחיברים גם ראייה תקציבית וארגונית רחבה הייקף וארוכות טווח. לשם כך ראוי לקבוע התקציב רב-שנתי במטרת תכנית רב-שנתית. וכן, בפברואר 2008 אישרה הממשלה את החלטה 3116 (להלן - החלטה 3116) בעניין תכנית חוםש לשנים 2008-2012, שמטרתה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה (להלן - תכנית החוםש). ביצוע התכנית הוטל על משרד הקליטה, על משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), על משרד הרווחה, על משרד החינוך ועל משרד התרבות.

מגבלת משאים ומחייבות התקציבית רב-שנתית

בכל תכנית סיוע יש להניח כי אי-אפשר לגייס את המשאים ליישום כל הצריכים שייאוותרו. לכן יש לתכנן ולקבוע את המשאים שיוקצו לתוכנית. הקצתה המשאים צריכה להתבטא בתקציב רב-שנתיים. ואולם, הממשלה סודר עדיפות ברור בתכנית החוםש, ולשם כך ייעדה התקציב של כ-870 מיליון ש"ח להפעלה בשנים 2012-2008.

נמצא כי הממשלה בהחלטה 3116 לא הקימה מחייבות התקציבית רב-שנתית לתוכנית החוםש המאושרת נוהול רב-שנתי של התכנית החדש. רק ביולי 2010, בהחלטת ממשלת 1979³, אחרי שחלפו שנתיים ממועד הפעלת התוכנית, ורק לאחר הגשת עתירה לבג"ץ, יוצבה תוכנית החוםש; בהחלטת ממשלה זו תוקנו חלק מהליךויים הבסיסיים שמנעו את הפעלת התוכנית במתווה רב-שנתי, ובכלל זה נקבע התקציב רב-שנתי בהתאם למגבלת המשאים.

³ בג"ץ 7708/08 י"ר המטה החברתי של עולי אתיופיה בישראל והאגודה הישראלית למען יוצאי אתיופיה נ' ממשלה ישראל, תק-על 2011 (2), 3367.

סדרי שייתוף ותיאום אגב ניהול תכנית החומש

בכל הפרקтика הנוגעת במשל הישראלי היא שהנחתה תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות היא בידי משרד רה"מ. ואולם, בהחלטה 3116 המשלה הטילה את תפקיד הנחתה-העל של תכנית החומש על משרד הקליטה.

על רקע תכניות רבות וניסיון העבר בניהולם של פרויקטים ראוי היה שתהיה בידי ממשלה ישראל ומשרדיה תורה בתובה וסדורה באשר להפעלת תכניות רב-שנתיות. נמצא כי הממשלה לא יזמה הכנת כל ממלכתי-רשמי להדרכה, להערת ידע ולבקרה בכל הנוגע להפעלת תכניות רב-שנתיות. אם יש כל זה בידי אחד המråדים, הרי שהוא אין מועבר ומונח. זהו גם יסודי המחייב אסדרה מצד הממשלה. זאת ועוד, לא נמצא כי משרד רה"מ פעל להבהיר את הידע אשר בידי משרד הקליטה, בכל הנוגע בדרך ניהול תכניות רב-שנתיות.

בහיעדר תורה בתובה, הרי שהסדר הוא "התורה שבע"פ" בנושא הפעלת תכניות רב-שנתיות, המשקפת עקרונות מסוימים לתפעול תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות, ובهم: שייתוף פעולה בין-משרדית ותיאום הפעולות הבין-משרדית באמצעות ועדת היוגי עליונה; הקמת ועדות משנה המתמקדות בנושא מסוים; שייתוף המגזר השלישי ושותפים אחרים ב證ודות אלה כדי להבטיח שהתקנית הרוב-שנתית תשמש מנוח לתיאום ולמצויו כלל התקציבים המושקעים; אחריות הגורם המתככל להבנית שיטות עבודה המבטיחות ניהול בין-משרדית ובין-מגזרי.

תכנית החומש לוותה על ידי ועדת הקודקודים - ועדת בדרג של סמכ"לים וראשי אגפים במråדים המשתתפים בתכנית. נמצא כי, חלק מודיעני ועדת הקודקודים עוסקת בධיווח של מרד הקליטה המשתתפות בתכנית ולא כללו סיוכמים ופעולות תכלול. זאת ועוד, משרד הקליטה לא פעל להבטיח שככל אחד מהråדים יקיים "שולחן עגול" או מסגרת שבה כל הגורמים המתקציבים נושא מסוים יתאמו את פעילותם, בין שהם פועלים במסגרת תכנית החומש ובין שלאו, בין שהם חלק מממשרד הממשלה ובין שהם חלק מהמגזר השלישי.

היעדר ראייה התקציבית וריעוניית אחורזה

זולת התקציב תכנית החומש, זכאים יוצאי אתיופיה לתקציבים נוספים, שאינם מיועדים רק להם. אפשר היה לצפות כי משרד הקליטה או גורמי האוצר ימפו את כל התקציבים הממשלתיים כדי להבטיח ראייה ממשתנית כוללת. ואולם, הלכה למעשה לא היו בידי המרעד ואף לא בידי גורמי האוצר מיפוי ובסיס מידע, הכוללים את כל התקציבים הממשלתיים המיועדים לירצאי אתיופיה. זאת ועוד, אף שההחלטה המשלה 3116 נדרש משרד הקליטה למפות עד סוף שנת 2008 את כל התקציבים המושקעים באמצעות המגזר השלישי, עד מועד סיום הביקורת טרם בוצע מיפוי זה כנדרש.

אי-קביעה מדדיים כמותיים לבדיקה הצלחת התכנית
עד בהחלטה 3116 הנחתה הממשלה את משרד הקליטה לקבע, בשיתוף המråדים השותפים בתכנית החומש, מערכת של מדדי תוצאה הבודקים את הצלחת התכנית בהשוואה ליעדים הכמותיים שנקבעו. עד מועד סיום הביקורת - ארבע שנים לאחר

החלטת הממשלה 3116 - טרם נבדקו ביצועי תוכנית החומרה באמצעות המדרדים הללו. דהיינו, אין בידיו של משרד הקליטה מידע בדבר הצלחת תוכנית החומרה.

ניהול תכניות תגבור לבוגרות

יוצאי אתיופיה היו 2.3% מכלל התלמידים בישראל בחינוך היסודי והעל-יסודי בשנת הלימודים התש"ע. השקרה בחינוך בכלל, ובאוכטוסיטי יוצאי אתיופיה בפרט, היא אחד האמצעים העיקריים לשילובה באוכלוסייה הכלכלית. הפרסים בהישגים בין תלמידים יוצאי אתיופיה לכלל התלמידים דוברי עברית ניכרים עדין. פערים אלה אינם מוסברים במלאם על ידי השינויים ברקע החברתי-כלכלי של יוצאי אתיופיה.⁴

1. שיעור הכספי של תוכניות התגבור לבוגרות

כדי לצמצם את הפרסים הללו, משרד החינוך, הקליטה והאוצר, בעזרת גורמים חיצוניים⁵, מימנו בשנים האחרונות תוכניות לימוד תוספתית-ייעודיות לתגבור תלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב (להלן - תוכניות התגבור לבוגרות). נמצאו כי למרות הפרסים הניכרים בשיעורי הזכאות לתעודות בוגרות ובפרט לתעודות בוגרות העומדת בדרישות הספר של האוניברסיטאות, רק כ-40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגבור לבוגרות בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012).

2. שיעור התרומות בתקציב התכניות והשלכותיו

לאור חשיבות הזכאות לתעודות בוגרות, ובהתראם להחלטה 3116⁶, היה על משרד החינוך ועל משרד הקליטה לפעול להעלות את שיעורי הזכאות לתעודה. בכלל זה היה עליהם להבטיח מימון הולם ויציב למילוי המשימות שנקבעו על פי החלטה 3116 בתחום זה. נמצא כי חלק ניכר ממיימון תוכנית התגבור לבוגרות - תוכנית "ספייס" (Space) - הגיע מתרומות, אף על פי שהשתתפות בה יותר ממחצית התלמידים שהשתתפו באربع תוכניות התגבור לבוגרות. יתרה מכך, רצון הגופים התורמים הפך אחד השיקולים בקביעת סדר העדיפויות של תוכניות התגבור הלימודי, המיעודות למראبية התלמידים יוצאי אתיופיה, אשר השתתפו בהן.

⁴ כך, למשל, שיעור הזכאים לחודת בוגרות בקרב יוצאי אתיופיה בני 17 היה בשנת הלימודים התש"ע 41.1%, ובקרב תלמידים בגיל זה מעירות פיתוח - 50.2%. יזון כי שיעור הזכאים לחודת בוגרות בקרב כל היהודים בני 17 היה בשנת האמורה 54.4%.

⁵ גורמים המפעלים תוכניות לימודיות במוסדות חינוך, ושאינם חלק ממשרד החינוך או מבני המוסדות החינוכיים שבהם מופעלות התכניות.

⁶ הממשלה קבעה בהחלטה 3116 כי אחת המטרות של תוכנית החומרה היא העלה ניכרת של שיעור הזכאות לחודת בוגרות בקרב יוצאי אתיופיה.

3. העדר פיקוח של משרד החינוך על כל תכניות התגבור לבגרות

חמשה ארגונים מימנו בשנת הלימודים התשע"ב את הפעלת ארבע התכניות העיקריות לתגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה (להלן - ארבע התכניות).⁷ החברה, הגיינט והחברה למתן"סים (להלן - הגוף המרכזיז) ריכזו וניהלו את הפעלת תכניות התגבור לבגרות במישור הארצי והעבironו את המימון המשלתי⁸ לתאגידים אחרים שהפעילו את התכניות⁹ (להלן - הגוף המפעלים).¹⁰ נמצא כי התכניות שממשרד הקלייטה היה אחראי למימון המשלתי (פלא ואופק) לא עברו פיקוח פדוגוי על ידי משרד החינוך. זאת, כאשר בתכניות אלו השתתפו בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגוף המפעלים, 35% מהתלמידים שהשתתפו באותה שנה בתכניות התגבור לבגרות.

4. אי-קביעת תקן עbor תכניות התגבור לבגרות

נמצא כי משרד החינוך לא קבע תקן להפעלת תכניות התגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה, ובכלל זה לא הגידר את תקן שעوت ההוראה, את גודל קבוצת התלמידים, את מספר שעות הפעולות החברתיות, אם התכנית כוללת הזנה ועלותה, ומהם תנאי הסף למורים. כך נוצר הבדל ניכר בסל הפעולות שכלה כל תכנית. שנייה זה לא נבע מצרכיהם השונים של התלמידים אלא מהاختلافים השונות של הגוף, שקבעו לעצמם מדדים לתכניות התגבור לבגרות.

5. הייעדר גורם מתככל לתכניות התגבור לבגרות

(א) מידע כבסיס לקבالت החלטות: בידי משרד החינוך לא הייתה מאגר מידע שלם ומעודכן אשר באמצעותו הוא או משרד הקלייטה יכול להציגו ביעילות את משאבי התכניות לתגבור לימודים ולבדוק ביסודיות את הדיווחים שמסרו הגוף המרכזיז והגוף המפעלים.

משרד החינוך לא ביצע מיפוי צרכיים ארצי לכל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, ועל כן לא יכול היה לקבוע את רשיימות התלמידים שישתתפו בתכניות השונות, לאור הישגייהם בלימודים ובהתאם לצרכיהם. במקרים רבים הופיעו תכניות התגבור

⁷ משרד החינוך, הקלייטה והאו"ר מימנו במשותף עם החברה את תכנית "ספייס" (Space; להלן - תכנית ספייס); משרד הקלייטה מימן את התכנית "פעילות למדורית אחרת - פלא" (להלן - תכנית פלא) בהפעלה החברה למתן"סים; משרד החינוך וג'זינט ישראל (להלן - הג'זינט) מימנו במשותף את "תכנית בוגרות ליוצאי אתיופיה - חביל'" (להלן - תכנית חביל'), ומשרד הקלייטה והג'זינט מימנו במשותף את תכנית "אפק לבוגרות" (להלן - תכנית אפק). צוון כי חלק מקבוצות הלימוד במסגרת תכנית פלא ובקבוצות הלימוד בתחום ספייס בחרה השחתפו גם תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה. התלמידים שאינם יוצאי אתיופיה לא נכללו בתחוםים המפורטים בדרך זה.

⁸ כאמור, החברה והג'זינט הוציאו למימון המשלתי כספים ממוקורות לא ממשלתיים.
⁹ בכל הנוגע לחברת למתן"סים - ביישובים שבהם פועל מתן"ס, השיך לחברת למתן"סים, הפעילה החברה את התכניות באמצעותו. ביישובים שבהם אין מתן"ס כזה (למשל בבאר שבע) הפעילה החברה את התכניות בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

¹⁰ שנים רבות הוגה הוגם המפעלים של תכנית ספייס הוא החברה למתן"סים (שכאמרור ריכה בבד עbor משרד הקלייטה גם את הפעלת תכנית פלא) ומפעיל א' שהפעיל גם את תכנית חביל עbor משרד הקלייטה.

לבגרות ברשויות מקומיות, שהאליהן פנו הגופים המפעליים והגופים המרפכזים, ומנהלי בתי הספר באוטן רשות היו אלה ששיבצטו את התלמידים בתכניות. בכמה יישובים אחרים פנו גופים מפעליים וגופים מרפכזים לשירות למנהל בית הספר ללא תיאום עם הרשות המקומית. יתרה מכך, בכמה יישובים מפעלי אחדת התכניות לא תיאמו את הפעלת התכנית עם בתיה הספר, ופנו לשירות לתלמידים.

(ב) הערכת התכניות והשוואתן: נמצא כי משרד החינוך לא ביצע הערכה אובייקטיבית ואחדידה לכל התכניות, אשר מומנו בכיסי המדינה, כך שיוכל להשווות את האפקטיביות של הקצת המשאבים לכל אחת מארבע התכניות.

(ג) חוסר התיאום בין משרד החינוך ומשרד הקליטה והשווות בו: משרד החינוך ומשרד הקליטה לא תיאמו ביניהם את הקצת התכניות ולא העבירו ביניהם רשיונות תלמידים שהשתתפו בתכניות תגבור לבוגרות, שבכל אחד מהם מימן. כך נמצאו מקרים שבהם מימנו שני המשרדים הללו מכמה תכניות באותו יישוב, באותו מוסד חינוכי, באותה שכבת CITOT ואר את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות. כך נוצרו תקורות "כפולות", בלי שמשרד החינוך בחר אם אפשר לצמצם תקורות אלו, ולהפנות עוד משאבים להוראה.

6. ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה

אברה הממצאים מעלה ספקות בדבר דיווקם של הדיווחים שמסרו הגופים המרפכזים והגופים המפעליים למשרד הממשלה, דיווחים ששימושו אסמכתה לשללים של משרד הממשלה לגופים האמורים. אברה הממצאים אף מעלה חשש כי משרד הקליטה שילם עבור פעילויות, שהחלקו לא בוצעו. מממצאים אלה גם עליה כי משרד הממשלה לא בדק כראוי את הדיווחים שהעבירו להם הגופים המרפכזים, וכי הגופים המרפכזים לא בדקו באופן מספק את הדיווחים שקיבלו לידיים.

השתלבות יוצאי אתיופיה בצה"ל - תמונה מצב

בשנים האחרונות שיעור העולים המתוגיסטים לצבאות הלא כחמיישת מהמתוגיסטים¹¹, בעיקר ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. הצבא מלא תפקידי חשוב בתחום קלילתם. על פי נתוני אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א), סך החיללים יוצאי אתיופיה, אשר שירותו בצה"ל בסוף שנת 2010, היה כ-5,800¹². בשנה זו התגייסו כ-2,430 יוצאי אתיופיה, ושיעור גיוסם היה כ-86% לעומת 74% בכל צה"ל. עובדה זו מעידה על מוטיבציה גבוהה. ואולם, לאחר הגיוס חל שבר, וחיללים יוצאי אתיופיה נקלעים לליקויי שירות בשיעורים גבוהים.

¹¹ על פי הגדרות צה"ל חיל נחשב עולה חדש אם חלפו פחות משלוש שנים ממועד קבלת אזרחות ישראלית או אם עלה לארץ לאחר גיל 16. החיללים יוצאי אתיופיה מוגדרים עולים חדשים אם לא נולדו בישראל.

¹² על פי עדכון של צה"ל מספטמבר 2012 גודל מספרם לכ-6,600.

מיצוי השירות הצבאי

על פי נתוני אכ"א, בשנת 2010 היה מצוי הגיס של החיילים יוצאי אתיופיה נמוך יחסית לשאר המתגייסים בצה"ל. כך, למשל, רק 9% מהם עברו השרות וקורסים מקצועיים כלשהם לעומת 20%, והמיוצאי לפיקוד זוטר בקרבתה היה כמחצית מיתר חיילי צה"ל, ולקצתונה - חמישית. באשר לנשירה מהשירות ולליקוי השירות נמצא כי ב-2010 נשרו יותר מ-20% מהחיילים יוצאי אתיופיה במהלך השירות, בעיקר עקב מה שモגדר בצבא "התנהגות רעה חמורה" (66% מהם), ומבחן החיילים שנכללו ב-2010 היו 53% מיוצאי אתיופיה לעומת 25% מכלל צה"ל; גם שיעור הנפקודות והעריקות היה גבוה פי שלושה ויותר מאשר בכל צה"ל. משרד מבקר המדינה מודיעש כי נתוניהם אלה מדליקים נורוות אזהרה חברתית.

על רקע נתוני השירותים האלה החליטה ראש אכ"א במאי 2011 להקים צוותים שיבינו עבודות מטה (להלן – עבודות המטה), שתעסקו בשילובם של יוצאי אתיופיה בצה"ל. הצוותים השלימו את עבודות המטה בינואר 2012, ראש אכ"א אישרה אותה, והיא צפואה לשאת פירות בשנים הקרובות.

עבודת המטה לקידום חיילים יוצאי אתיופיה

עד אוגוסט 2012, מועד סיום הביקורת, יושט חלק גדול מרכביי עבודות המטה הנוגעים להכנה לשירות הצבאי ולשירותים עצמוו, וטרם מומשו מרבית הרכיבים הנוגעים להכנה לשחרורו. על כן מוקדם להעירך את תוכנות עבודות המטה. יודגש כי למרות האמור לעיל, היקף עבודות המטה מלמד שהחבה פועל נרמצות לפחות חיילים יוצאי אתיופיה לשירותים משמעותיים ולפיקוד, ולמצאות כל הזדמנות לסייע בידיהם.

הבנה לגיוס של יוצאי אתיופיה

עם הגוף הציבוריים העוסקים בהכנה לשירות הצבאי נמנים: משרד החינוך, משרד הביטחון, צה"ל ורשויות מקומיות. עם הגוף הפרטיים העוסקים בהכנה לגיוס נמנים ארגונים וקרנות כגון ארגון הגיינט ועמותות פרטיות מתמחות בכך. ניסיונות של הגוףדים הללו מלמד כי ההכנה לגיוס תורמת במידה רבה להצלחת החיילים במהלך השירות.

crciyim של יוצאי אתיופיה ייחודיים ומהיבטים טיפול אישי במקרים רבים. רצוי היה כי מידע עליהם יהיה זמין לגורמים העוסקים בהכנתם לגיוס ובהצבתם ביחידות, וכן לגורמי מחקר, אגב הערכת תכניות ההכנה לגיוס שבנון הם נוטלים חלק. הביקורת העלתה כי אין שיתוף פעולה בין מרכז מדעי התנהבות בצה"ל¹³ לבין הרשות הארצית למדידה והערכתה בחינוך¹⁴, וכי אין מסד נתונים אחיד ומסונכרן בכל הנוגע ליוצאי אתיופיה.

13. מחלקת מדעי התנהבות היא גוף המגבש מדיניות לגבי הגיסים, ואחראי על פעולות המין וההשמה בצה"ל.

14. יחידת סמך במשרד החינוך שהיא המנהה את מערכת החינוך מהבחינה המקצועית בתהומי ההערכתה והמדידה.

מ-2007 מתנהל שיתוף פעולה של נציגי צה"ל עם נציגי משרד החינוך ומשרד הביטחון במסגרת "שולחן עגול" (להלן - השולחן העגול). הנציגים בשולחן העגול מתכנסים פעמי בחודש לדין בישום ובharebatn של תכניות קיימות להכנה לגיסות, והעיסוק ביוצאי אתיופיה הוא רק אחד מני רבים. ואולם, בשולחן העגול טרם עוגנו אופני פעולה המשותפים בנוהל: לא נקבע הגוף שיוביל את פעולות המשותפים, ואין זה ברור מי מהשותפים נושא אחריות כולה לפעולות שעלהן הוחלט בשולחן העגול.

מעורבות משרדי הממשלה ורשותות מקומיות

מינhal חברה ונוצר במשרד החינוך והאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון מקיימים פעילות סדירה של הכנה לגיסות במרביה בתי הספר העל-יסודיים. לאלה חברות גם חיל החינוך והנוצר בצה"ל, משרד הקליטה והרשותות המקומיות.

משרד הקליטה משתף במימון קורסי הכנה לגיסות ופעולות הכשרה הנעשים בצה"ל¹⁵. ואולם, אף שמשרד זה נבחר כגורם המתכלל בהחלטות הממשלה על תכנית החומש, תפקידו בדבר ההכנה לגיסות לשירות הצבאי של יוצאי אתיופיה בלבד; בין היתר, הוא אינו שותף קבוע בשולחנות העגולים.

רשותות רבות רואות בהשגת יעדי הגיסוס ומיצוי השירות הצבאי נתוניהם לאחריותן. ב-2009 יוזם משרד החינוך, בצוותא עם רשותות מקומיות, את הקמה של כ-50 מרכזי הכנה יישוביים לשירות בצה"ל, כדי ליזור רצף טיפול בין בתי הספר והרשותות המקומיות. מרכזי הכנה הרשותיים נועדו לrenc את כל הפעולות בראשות הקשורות בהכנה לצה"ל. אחד התפקידים של המרכזים הוא לתת מענה לאוכלוסיות ייחודיות כגון עולים חדשים.

על פי נתונים ראשוניים של מינhal חברה ונוצר במשרד החינוך, ומתשובות של רשותות מקומיות מנובמבר 2012 לדוח זה, עולה כי בכל יישוב שהוקם בו מרכז של הכנה לגיסות גדלו שיעורי הגיסוס. לדעת משרד מקרקם המדינה על מסגרת השולחן העגול לעודד את הקמתם של מרכזיים כאלה ביישובים שבהם מתגוררים יוצאי אתיופיה אך בעילות ההכנה לגיסוס (באמצעות עמותות פרטיות) אינה עונה על צרכיהם.

מעורבות המגזר השלי שי

1. כאמור, משרדי הביטחון והחינוך יחד עם צה"ל עוסקים בהכנה לגיסות של בני הנוצר. בדבד, גם עמותות פרטיות רבות עוסקות בכך. הגדלות שבתן ממוננות בעיקר על ידי משרד ממשלה ובמקצתן מתרומות. התברר כי הגוף המשותפים במימון העמותות הפרטיות - כגון משרד הביטחון, הקליטה והחינוך - אינם מתנים את תמיכתם בקיום מחקרים הערכה¹⁶, ולא קבועו לעמותות מדדי הצלחה.
2. נמצא שאין יד המכונת ומאסדרת את פעילות העמותות הנתמכות בידי משרדי הממשלה וגופים ציבוריים על פי מיפוי של צרכיהם.

15. כגון קורסי מדריכי נוצר, הכשרה סגלים וביקור הורים בבסיסים.
16. למעט במקרים של שתי עמותות.

3. לאור פעולתן של העמותות זה שנים, אפשר היה לצפות כי מושדי הממשלה המממנים אותן יקבעו "תו תקן" שיחייב כל עמותה המונינית לפעול במסגרת בתיה הספר, ועל פיו ייעשה הפקוח והבקרה עליהם. רק באוגוסט 2012, עבר למועד סיום הביקורת וכשבועיים לפני שנת הלימודים התשע"ג, פרסם מינהל חברה ונוצר במשרד החינוך נוהל בעניין זה לשנת הלימודים התשע"ג.

פעילותם של מושדי הממשלה בשילוב יוצאי אתיופיה בלימודים הגבוהים
השכלה גבוהה משרות את הסicosים לעתסוקה, מצמצמת פערים ותורמת להשתלבות חברתיות. תכנית החמש שעלייה החליטה הממשלה בפברואר 2008, נועדה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה בחינוך, תוך כדי מתוכה תמייהה כלכלית ופדגוגית לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.

בשנת 2010 למדו כ-286,900 סטודנטים בכל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לכל התארים, ומתוכם 2,201 סטודנטים ממוצא אתיופי (0.76%), במחציתם משיעורם באוכלוסייה. שיעור הלומדים לתואר ראשון בקרוב יוצאי אתיופיה גדל בשנים 2005-2010 פי שניים לפחות, והוא עומד על 0.9% מכלל הסטודנטים, אך הוא עדין במחצית מהשיעור ביתר האוכלוסייה. מקצועות הלימוד הנפוצים בקרוב סטודנטים יוצאי אתיופיה לתואר ראשון הם בעיקר בתחום מדעי החברה, מדעי הרוח, חינוך והכשרה להוראה, עסקים וניהול. מקצת הסטודנטים לומדים הנדסה, אדריכלות ומשפטים.

פעילותם של מושדי הממשלה

1. המכינות הקדם-אקדמיות (להלן - המכינות) פועלות באופןירטיאיות ובמלבות האקדמיות ומכשרות את הלומדים בהן לעמדות בדרישות הסף ללימודים הגבוהים. בשנת הלימודים התשע"א למדו בהן כ-1,000 סטודנטים יוצאי אתיופיה מבין 12,546 תלמידים (-8%). על פיו נתוני למד"ס לשנת 2008, שיעור הנשירה של תלמידים יוצאי אתיופיה מהמכינות היה כ-28.5%-22% לעומת 41% בכל האוכלוסייה. שיעור בוגרי המכינות יוצאי אתיופיה, שלא המשיכו בלימודים גבוהים, היה בשנת 2008 כ-59% לעומת כ-22% ביתר האוכלוסייה.

2. בשנת הלימוד התשע"א סייע מינהל הסטודנטים¹⁷ לכ-6,700 סטודנטים עולים, כ-2,170 מהם יוצאי אתיופיה, והוא תמן בהם בסכום הגובה פי שלושה מההתמיכה בכל סטודנט עולה אחר. מלבד העדפה הכספית, סטודנטים יוצאי אתיופיה נהנים מהעדפות נוספות בהשוואה לסטודנטים עולים אחרים. כמו כן מוסדות וגורמים פרטיים תורמים מילגות נוספת לסטודנטים יוצאי אתיופיה.

הביקורת העלתה כי אין תיאום על ידי גורם כלשהו בדבר מילגות המיעודות לשכר הלימוד, לדמי קיום ול"מעטפת"¹⁸ מכספיים שמקורם ציבור - מושדי הממשלה, מרשותות מקומיות, מפעל הפיס וממוסדות ההשכלה הגבוהה, וכי תיתכן שונות בתמיכות בסטודנטים יוצאי אתיופיה אשר נקבעה הסוציאו-כלכליים דומים.

17 המינהל לסטודנטים עולים הוקם במשרד הקליטה כדי לעודד את עלייתם של צעירים יהודים. באשר לירוצאי אתיופיה, מטרתו להגדיל את שיעור הסטודנטים בקרובם כך שישווה לשיעור בכלל האוכלוסייה.

18 ה"מעטפה" כוללת את סבוז המגורים במקומות, מימן נסיעות ללימודים, הכוונה מקצועית ועוד.

על פי נתוני למ"ס, מבון הסטודנטים שהחלו לימודים בשנת ראשונה ב-2011, שיעור הנושרים מהלימודים באוניברסיטאות היה 19% מוציאי אתיופיה לעומת 11% ביתר האוכלוסייה; שיעור הנושרים מכללות אקדמיות היה 13.5% לעומת 10%; ושיעור הנושרים מכללות להוראה היה 21% לעומת 16% בהתאם.

3. היחידה להכנת חילילים משוחזרים (להלן - היחידה) במשרד הביטחון מסייעת לחילילים על סף השחרור ולאחריו, והקرون לקליטת חילילים משוחזרים (להלן - הקрон) מאפשרת ליחידה להגישים את יעדיה. בתחום קידום ההשכלה פועלות היחידה והקرون להעדרת חילילים משוחזרים יוצאי אתיופיה, ומוגנת הקיום החדשני שלהם במכינה גבואה פי 1.5 מזו של חיליל משוחזר אחר.

הקרון תומכת, בין היתר, במלגות לסטודנטים בבתי ספר להנדסה או לטכנאים מוסמכים שבפיקוח המכון המשלתי להכשרה טכנית (מה"ט). רק 194 תלמידים יוצאי אתיופיה מבין 22,000 למדו במסדות שבפיקוח מה"ט בשנת הלימודים התשע"ב (כ-0.9%). הגורם המעודד את הלימודים במסדות הטכנולוגיים הוא המכללות עצמן בכך כלל, אלומם בהתחשב בכך שמקצועות הלימוד מגידלים את אפשרויות התעסוקה יש מקוםushmanי לחינוך והתמ"ת ישקו דרכיהם לעודד את יוצאי אתיופיה ללימודים אלה, למשל באמצעות הגדלת מלגות הקיום והמעפט.

4. האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך מקדם למידה של מבוגרים עולים חדשים וותיקים, בדרך כלל מעוטי השכלה או חסרי השכלה לחלוון. בכל הנוגע ליוצאי אתיופיה, האגף הציב לעצמו עד לקלוטו אותן בתחום הלשוני, התרבותי וההשכלי. לשם כך מקיים האגף לחינוך מבוגרים, בין היתר, מסגרת להשלמת השכלה של 12 שנים לימודי המזכה בתעודת גמר, והעלות לתלמיד יוצאה אתיופיה היא לכל היותר כ-8,300 ש"ח.

לשם השוואה, עלות מכינה קדם-אקדמית לבוגרות היא 30,000-20,000 ש"ח לתלמיד לשנה, ורביית המשתפים¹⁹ במסלול זה אינה ממשיכים ללימודים גבוהים. התוצאות הדלות של התלמידים, לרבות יוצאי אתיופיה, במקצועות להשלמת בחינות הבוגרות טומנות בחובן פוטנציאלי לתסכול רב לפרט. לדעת משרד מפקר המדינה, על משרד החינוך לשקלל לעודד, במקרים המתאים, את הפניות התלמידים, לרבות מוציאי אתיופיה, למסגרת של השלמת השכלה לבוגרות והכשרה תעסוקתית באמצעות האגף לחינוך מבוגרים, אשר עשויה להוביל להצלחה רבה יותר במישור הלימודי והן במישור התעסוקתי, ועלותה אף נמוכה יותר.

קידום הייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי השירות הציבורי

למרות השיפור שחל בתחום התעסוקה של אוכלוסייה יוצאי אתיופיה עם השנים, עדין מצבה של אוכלוסייה זו בתחום זה טוב פחות מצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית ושל רבות מאוכלוסיות עולים ממדינות אחרות.

1. **קידום הייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בשירות המדינה : בתיווחה :** בתקון לחוק שירות המדינה (מינים), התשי"ט-1959 מ-2005 נקבע כי ינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגם של יוצאי אתיופיה בכלל

הדרגות והמקצועות בקרב העובדים בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידת סמך. נמצא כי היו משרדי ממשלה ויחידות סמך שבקרב העובדים לא היה כלל ייצוג ליווצאי אטיפוסיה או שירותי מכלל העובדים היה נמוך במידה ניכרת, הןיחסית לשיעורם במשרדים וביחידות סמך אחרים והןיחסית לשיעורם באוכלוסייה הכללית.

2. קידום הייצוג ההולם של יוצאי אטיפוסיה בקרב העובדים בחברות הממשלתיות: בתיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 מאפריל 2011 (להלן - התקון לחוק החברות הממשלתיות) נקבע, בין היתר, כי יינתן ביטוי הולם לייצוגם של יוצאי אטיפוסיה בקרב העובדים בחברות הממשלתיות המעסיקות יותר מ-50 עובדים. מנתונים שמסרה רשות החברות עליה כי שירותי של העובדים יוצאי אטיפוסיה בחברות הממשלתיות שנבדקו היה כמחצית משיעורם מכלל עובדי שירות המדינה ומהאוכלוסייה הכללית - וכי קיימות חברות ממשלתיות שבהן אין ייצוג הולם ליוצאי אטיפוסיה.

3. קידום הייצוג ההולם של יוצאי אטיפוסיה בקרב העובדים בתאגידים ציבוריים: נמצא כי במועד סיום הביקורת, אף לא מועצת אחת של תאגיד ציבורי דיווחה לשר המשפטים לגבי יישום ההוראות בדבר הרחבת ייצוגם הולם של יוצאי אטיפוסיה בקרב עובדי התאגידים הציבוריים, בנדրש בתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

4. קידום הייצוג ההולם של יוצאי אטיפוסיה בקרב העובדים ברשויות המקומיות: בשטח שטח שמונה רשות שבדק היה שייעור העובדים יוצאי אטיפוסיה גבוה יותר משיעורם באוכלוסייה הכללית, אלומ באربع מתוכן היה שייעור יוצאי אטיפוסיה בקרב עובדייהן נמוך יותר משיעורם בקרב תושבי הרשות המקומית.

סיווע בדיאור למשפחות צעירות

הממשלה קבעה בהחלטה 3116 כי כדי לאפשר למשפחות צעירות²⁰ להשתלב במערכות ובשכונות בעלי חתך סוציאו-כלכלי גבוה ייחסית, יינתנו למשפחות הללו, בשנים 2008-2012, עד 200 משכנאות לשנה, ברמת הזכאות המרבית הנינטת לחסרי דירה (להלן - תוכנית המשכנתאות). נמצא כי במשך ארבע שנים - מפברואר 2008 ועד פברואר 2012 - מומשו רק שתי משכנאות. כך, במשך ארבע שנים של כישלון צורם, הותירו משרדי הממשלה האחראים בנושא את תוכנית המשכנתאות בטור "אות מתה", שככל אינה מקדמת את האוכלוסייה ואת היעדים שלהם נוצרה.

הממשלה החליטה במאי 2012, בהחלטה 4624 (להלן - החלטה 4624), בין השאר, להאריך את תוכנית המשכנתאות לשנים 2014-2016 ולהגדיל את הסכום המרבי של המשכנתה. נמצא כי משרד ראש הממשלה שינה את תוכנית המשכנתאות כمعנה לפניה פרטנית של כמה מյוצאי אטיפוסיה, בלי שהוא בידיו נתונים לגבי שייעור המשפחות הצעירות שהתקנית מתאימה להן ובלי שבודק את תרומתה האפשרית למימוש מטרת הממשלה. ספק אם תוכנית המשכנתאות המעודכנת תצליח לקדם באופן מועיל את השגת המטרה שקבעה הממשלה.

20 משפחות אשר בהן שני בני הזוג יוצאי אטיפוסיה, וגילו של ראש המשפחה בהן נמוך יותר מ-40 שנים.

במסגרת פעולות הממשלה להקל על המשפחות הצעירות בישראל לרכוש דירה, על משרד רה"מ לגבות, יחד עם המשרדים הנוגעים בדבר, מתווה שיענה גם על צורכי המשפחות הצעירות מקרוב יוצאי אתיופיה, ויסטמך על נתוניים ולונטיים לצורכי כל אוכלוסייה יוצאי אתיופיה ויכולותיה הכלכליות.

סיכום והמלצות

מדינת ישראל ויהודיה התפוצות השקיעו ומשכיעות מאות מיליון ש"ח ב-20 השנים האחרונות בחלוקתם של יוצאי אתיופיה; כך, למשל, היקפה הכספי של תכנית החומש המפעלת בידי המדינה מגיעה ל-5.0 מיליארד ש"ח. זה זה אינו מתימר לסקור את כל הפעולות הממשלתיות הרוחבה שטרתתקדם את יוצאי אתיופיה ולסייע להם, אולם הוא מציג ליקויים בעולותם של משרדי הממשלה בכמה נושאים עיקריים: החינוך, השירותים הציבוריים, ההשכלה גבוהה, התעסוקה במגזר הציבורי והדירות. תחומי אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מידת שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

מצאי זה מחייבים כי למרות המאמצים הניכרים של משרדי הממשלה בשיתוף המגזר השלישי לקדם את יוצאי אתיופיה, הבעיות ביןיהם לבין האוכלוסייה עדין ניכרים. תנאי יסוד לפועלה אפקטיבית של משרדי הממשלה אינם מתקיימים, ובראש ובראשונה ניכר חסרון של פועלה מתואמת, המונגשת ביידי גוף מתכבל שייפעל בהתאם את כל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי, כך שייענו על הרכבים של יוצאי אתיופיה. כמו כן לא נקבע מהו המינימום ה הכרחי שהממשלה תספק כדי לוודא שההשקעה על פניו זמן ירודת לטמיון, וכן משאבים ניכרים מתפזרים על תכניות דבות פערם לא בדיקת מועלותן. כך נוצר בזבוז רב, ולעתים משאבים, שיועדו ליוצאי אתיופיה "נספגים" בתកורות כפולות, ולעומת זאת משאבים אחרים שיועדו להם כמעט שאין מונצחים.

ניהול אפקטיבי של המשאבים דרבין, שאת הצורך בו מעלה זה, אינו "תروفט פלא" לסתור הערים ולשלוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. ואולם, אין ספק כי הוא תנאי יסודי לטיפול שיטתי, יעל ומועל בסגורות פערים אלה. ראוי על כן, כי ממשלה ישראל תפעל למשב באופן אפקטיבי יותר את התקציבי המדינה, בסיעו יהדות התפוצות, ותפעל לספק מענה המותאם לצרכיהם של יוצאי אתיופיה. כך יוחש שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בצורה המיטבית.



מבוא

1. מספרם של יוצאי אתיופיה²¹ בישראל הוא כ-120,000 נפש - 1.5% מאוכלוסיית המדינה; כשליש מהם ילדי הארץ. בשנים האחרונות היקף העלייה מאתיופיה הוא כ-1,500 עולים לשנה בממוצע, כמחצית ממספרם לפני כעשור.²² אוכלוסייה יוצאי אתיופיה מתאפיינת בגיל צעיר צעיר ובשיעור ילדים גבוה יחסית לאוכלוסייה היהודית הכללית;²³ יוצאי אתיופיה רבים ייחסת נמצאים אפוא בגילאי הגן ובית הספר ובוגר התעסוקה.

תהליך קליטתם של העולים מאתיופיה ייחודי בשל השוני הניכר ביניהם לבני מרכיב האוכלוסייה בארץ, לרבות עולים מדינות אחרות, מבחינות הרקע התربותי והרקע הכללי שלהם באו ובחינתם הייעדר החשיפה לאמצעים טכנולוגיים ולאורת החיים המערבי. העולים מאתיופיה נאלצו אפוא להתמודד עם בעיות דוגמת המעבר מחיי כפר לח'י עיר, שיכונים באחריו קרוונים בארץ עד קליטתם בישובים קבוע, אבדן בני משפחה בדרך לארכן וניתוקם מבני משפחה שנשארו באתיופיה. מוצאות זו יצרה קשיים ובסים בתהליכי קליטתם, אשר משפיעים במידה רבה גם על ילדי העולים שנולדו בארץ.

מבקר המדינה כבר עסק בדוחות קודמים בחלוקתם של יוצאי אתיופיה²⁴, וצין כי הקשיים העיקריים שעמדו בפניהם בעת עלייתם ארץ, וחלבי הקליטה שהוו בניסיונותיהם להשתלב בחברה הישראלית לא שבראו את רוחם, וכי יוצאי אתיופיה ומנגיניהם פועלים ללא אותן במטרה להשתלב בחברה הישראלית. עוד ציין מבקר המדינה כי חלקו אף החלו בקשר בצוורה מעוררת כבוד, שיכולה לשמש מופת לכוחם של אמונה ורצון עז לגבור על כל קשי.

2. מדינת ישראל ויהדות התפוצות השקיעו ושקיעו ב-20 השנים האחרונות משאבים ניכרים בחלוקתם של יוצאי אתיופיה. למרות השיפור שחל במצבה של אוכלוסייה זו במשך השנים, עדין מצבה טוב פחות מזו של האוכלוסייה היהודית הכללית בהיבטים שונים בתחום החינוך וההשכלה, התעסוקה, השירות הציבורי והדירות. כך, למשל, שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה הזוכים לתעודות בגרות, העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, עלה אמן עם השנים, ואולם הוא כמחצית משיעור הזוכים לתקופה זו באוכלוסייה היהודית הכללית. גם שיעור התעסוקה של יוצאי אתיופיה עלה במהלך השנים, אולם נותר נמוך בהשוואה לשיעור התעסוקה של האוכלוסייה היהודית הכללית, ואילו שיעור העוני וצפיפות הדירות בקרב אוכלוסייה זו גבוה יחסית.²⁵ מצבה של אוכלוסייה יוצאי אתיופיה טוב פחות בתחום ההשכלה והתעסוקה, גם ממצבן של אוכלוסיות עולimas מודיניות וברות אחרות. כ-22% מיזואי אתיופיה נושרים במהלך השירות הצבאי לעומת 15% ביתר האוכלוסייה; שיעור יוצאי אתיופיה שהיה כלואים ב-2010 בתמייל צבאי היה 12% - כפול מהשיעור ביתר אוכלוסיות החילילם.²⁶

²¹ יוצאי אתיופיה ברוח זה הוא מי שהוא או אחד מההוריו נולד באתיופיה. לעומת זאת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) יוצאי אתיופיה הוא מי שהוא או אביו נולד באתיופיה.

²² למ"ס, "הകהילה האתיופית בישראל: לקוחות נוחונים לרגל הג הסג'ג" (הודעה לעתונות), 23.11.11. (להלן - למ"ס, הودעה לעתונות).

²³ עיבוד לנונגי למ"ס שביצע מכון מאירס-ג'וינט-ברוקרייל, פברואר 2012 (להלן - מאירס-ג'וינט-ברוקרייל, 2012).

²⁴ ראו, למשל, מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48 (1998), בפרק "קליטת תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך", עמ' 334; מבקר המדינה, דו"ח שנתי 58 (2008), בפרק "טיפול באוכלוסיות נזקקים מקרוב יוצאי אתיופיה" (להלן - דו"ח שנתי 58, עמ' 1447-1452). מבקר המדינה, חוות דעת ישות החלטות הממשלה באשר לעלייה בני הפלשנורה (2008).

²⁵ מאירס-ג'וינט-ברוקרייל, 2012; למ"ס, 23.11.11.

²⁶ אפשר לנמק מכך זה, בין השאר, כפי שיבואר להלן, בעיות הקשורת בפרנסת משפחותיהם של חילילם יוצאי אתיופיה.

גם בהיבטים שונים של תחומי הרוחה מצבה של אוכלוסייה יוצאי אתיופיה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה הכללית. כך, למשל, שיעור המשתמשים בסמים והצורך אלכוהול בקרב בני הנוער יוצאי אתיופיה היה, לפחות בשנים האחרונות, גבוה יותר מזה של בני הנוער בכלל האוכלוסייה.²⁷

שמורה אפוא חשיבות רבה לפעולות שנוקטה המדינה לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל ולSHIPOR מצבה של אוכלוסייה זו. ואכן, המדינה, בשיתוף המגור השלישי, מפעילה תוכניות "יהודיות רבות ומשמעות תקציבים" יהודים רבים לשיפור מצבה של אוכלוסייה זו. התchromים המשפיעים ביוור על קידום שילובם של יוצאי אתיופיה ועל היוקת החששות השינויים של הרט לחברה הם החינוך וההשכלה, השירות הצבאי, התעסוקה והדירות. המדינה פועלת לשיפור מצבה של אוכלוסייה זו גם בתחום הרווחה.

3. בחודשים פברואר-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה מגוון היבטים ופעולות שנעשו לkidom שילובם של יוצאי אתיופיה בתחום החינוך וההשכלה, השירות הצבאי, התעסוקה במגזר הציבורי והדירות. הבדיקה נערכה בגופים הבאים: המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה); משרד החינוך; משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ); משרד הפנים; משרד המשפטים; משרד התעשייה המסתור והתעסוקה (להלן - משרד התחמ"ת); צה"ל; המועצה להשכלה גבוהה; אוניברסיטת בר-אילן; נציגות שירות המדינה (להלן - נש"ם), רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות); הפרויקט הלאומי להילאה האתיופית בישראל בע"מ (להלן - החברה); החברה למתקנים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתקנים); עמותות; תאגידים ציבוריים; וכמה רשותות מקומיות.

פעולות לתכלול מרכיבי הקליטה של יהודי אתיופיה

מדינה ישראל פעלה ופעולה לקליטת יוצאי אתיופיה במישורים רבים ובמגוון תוכניות רחבות, והדבר כרוך בהשיקעת כספים רבים. פעילות ענפה זאת מחייבת תכלול - לימודי קביעה גורם בעל סמכות אשר יתבונן בתמונה הכלכלית על רכיביה ויפעל על פי סמכות שתוענק לו. זאת, לשם האבטחת התיאום ושיתור הפעולה בין הגורמים השונים; למניעת כפילויות; להערכת חווילן של חכניות אלה מול אחירות; לניטוח ההישגים והकשיים; ולמתן תמונה מערכתית לממשלה ולציבור על ההוואצות הכרוכות בתכניות ועל אופן השנת היעדים. בתchromים הללו מעורב גם סף שאינו ממשתי אלא כספי יהדות התפוצות, הרשותות המקומיות, גופים שאינם שלטוניים וגורמיים נוספים.

להלן פרטם על שתי תכניות רב-תחומיות, אשר אמורות היו להניל ולתכלל את הפעולות לקליטת יוצאי אתיופיה.

סדרי הנעת הפרויקט הלאומי לקליטת יהודי אתיופיה

ב-12.7.01 אימצה ממשלה ישראל את החלטתה²⁸ של הוועדה לתיאום פעולות בין הממשלה לסוכנות היהודית (להלן - הוועדה)²⁹, ובמסגרתה הכריזה על פרויקט לאומי לקליטת יהודי אתיופיה

27 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 1459, עמ' 1447, 1458. האמור מבוסס על מחקרים מ-2003 ו-2005.

28 ההחלטה הוועדה ות/4 מיום 24.6.01.

29 ההחלטה ממשלה מס' 414 מיום 12.7.01.

בישראל (להלן - הפרויקט הלאומי) שישמש מסגרת ארגונית להפעלת המאמצים והמשאבים בקיימות של יוצאי אתיופיה, במטרה ליעלם, לרכום ולהאמם. בהחלטה נקבע עוד כי צוות משותף של הממשלה והsocנות היהודית יביא לאישור הוועדה תכנית שתישום במשך עשור.

הממשלה החלטה כי הפרויקט הלאומי יפעיל מינואר 2002 ויקבל ביטוי בתקציב הממשלה והsocנות היהודית. בהמשך להחלטת הממשלה, החלטה הוועדה לפועל להקצוב הפרויקט הלאומי ב-2002 ב-30 מיליון דולר במימון שהוא של הממשלה ושל socנות היהודית. עמדת socנות באזורה עת הייתה כי הפרויקט יתפרש על פני תשע שנים בתקציב כולל של 660 מיליון דולר.

לשם הפעלת הפרויקט הלאומי הוקמה במאי 2004 החברה, שאמורה הייתה לשמש המסגרת המשפטית ליישום החלטת הממשלה ולתכלול הפרויקט. החברה נמצאת בבעלות משותפת של איחוד הקהילות היהודיות, הסוכנות היהודית, קרן היסוד, ג'יונט-ישראל (להלן - הג'יונט) ונציגות הקהילה האתיופית. בראשית 2005 הסכימו נציגי הממשלה ובבעל החברה כי השתתפות הממשלה אותה שנה תועבר באמצעות תקנה יהודית בתקציב משרד הקליטה. עוד נקבע כי לצורך קידום הפרויקט הלאומי יוקמו לפרויקט מועצה, ועד מנהל וועדת כספים, אשר בה ישתתפו נציגים מטעם משרדיה הממשלה.³⁰

משנת 2005 ואילך העבירות משרדי הממשלה בכל שנה כספים לחברה. כך למשל, בשנים 2012-2010 העבירו לה כ-10 מיליון ש"ח בשנה, והוא הוסיף כ-11 מיליון ש"ח מתרומות³¹, ותקציבו הממוצע בשנים 2012-2010 היה כ-22 מיליון ש"ח לשנה - כ-8% מהתקציב השנתי הממוצע הנדרש לפי העדשה שהביעה socנות בעת ההחלטה על הקמת הפרויקט הלאומי.

עוד נמצא כי בעקבות מיעוט המקורות הכספיים שהועמדו לרשותה, התמקדה החברה בהפעלת תכניות, באמצעות זכיינים, המיעודות לבני נוער יוצאי אתיופיה ובכלל זה תכניות סיוע לבוגרות.³²

יצא כי הרעיון המסדר, לפי החלטת הממשלה, של הקמת מתقلלת, הכרוכה בהשקעת כספים רבים, נשחק; החברה שימה להכה למעשה גוף נוספת שRICT וניהל תכניות חינוכיות עבור חלק מהתלמידים יוצאי אתיופיה.³³

תכנית החומש

תקצובה ויישומה של תכנית לאומית מחייבים גם ראייה התקציבית וארגוני רוחבת היוקרה וארוכת טווח. לשם כך ראוי לקבוע תקציב רב-שנתי במסגרת תכנית רב-שנתית. ואכן, בפברואר 2008 אישרה הממשלה את החלטה 3116 (להלן - החלטה 3116) בעניין תכנית חום לשנים 2008-2012, שმטרתה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה (להלן - תכנית החומש). זאת, בהמשך להמלצות ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאן, מר רענן דיינור. יישום התכנית הוטל על משרד

³⁰ על פי תקונונה ועל פי המתקיים להכה למעשה; המדייניות, התכניות והתקציב של החברה נקבעים בהתאם להחלטות מועצת הפרויקט הלאומי ובכפוף להם.

³¹ לעניין השלכותיה של החלטות בתרומות ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבוגרות.

³² ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבוגרות.

³³ ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבוגרות.

הקליטה, על משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), על משרד הרווחה, על משרד החינוך ועל משרד התמ"ת.

הממשלה גם קבעה כי מטרת תכנית החומש היא לספר את קליטתם של יוצאי אתיופיה באמצעות מענה רב-תחומי בנושאי חינוך, רוחה, תעסוקה, שיכון וקליטה. החלטה 3116 קבעה כי תכנית החומש תמקד מסמך בשני ניבים:

1. אוכלוסייה יוצאי אתיופיה הצעירים: תכניות שונות בתחום החינוך, ההשכלה גבוהה, השירות הצבאי, התעסוקה והדיור ישיעו לצעירים הללו להשתלב בחיים האזרחיים ובפעולות המשקית (להלן - טיפול רוחב).

2. שכונות שבהן שיורו גובה של יוצאי אתיופיה: הממשלה קבעה כי יינתן טיפול ממוקד ב-15 יישובים שבהם יש שכונות הכוללות שיורו גובה במיוחד של יוצאי אתיופיה (להלן - טיפול ממוקד).

ראוי שמאזימת הממשלה לקליטת יוצאי אתיופיה יתבססו על עקרונות שმטרתם לקדם אוכלוסיות חילשות. בכלל זה ראוי, בין היתר, שתכנית החומש תפעל בהתאם למגבלות המשאבים, תקבע יעדים מדידים ותבנה מערכת של שיטוף ותיאום בין כל המשתתפים בתכנית.

בביקורת זו בחן משרד מבחן המדינה לפי מבחנים אלה את סדרי ביצועה של תכנית החומש והעלתה ליקויים מהותיים בהכנות התוכנית, בקביעת יעדים ומידותם, ובתיאום בין משתתפי התוכנית, כמפורט להלן:

מגבלות משאבים ומחובות תקציבית رب-שנתית

בכל תכנית סיוע יש להניח כי קשה לגייס את כל המשאבים הדרושים ליישום כל הצרכים שייתרתו. לכן צריכים מגבשי התכנית לקבע סדרי עדיפויות, על מנת למצות את המשאבים באופן מיטבי. זאת, בעיקר כאשר מדובר בתחוםים שבהם נדרשת מחובות ממשلتית-תקציבית מעבר לטוווח הקצר, כגון בתחום החינוך.

ואמנם, הממשלה קבעה סדר עדיפות ברורו בתחום החומש והתמקדה, כאמור, בצעירים ובfoundlandים שבהם שיורו גובה של יוצאי אתיופיה. לשם כך יעדה הממשלה תקציב של כ-870 מיליון ש"ח להפעלה בשנים 2008-2012.

נמצא כי הממשלה קבעה בחילטה 3116 שקבב ביצוע התוכנית והמקורות לIMPLEMENTה סוכמו בכל שנת התקציב בפרט. דהיינו הממשלה לא הקימה מחובות תקציבית رب-שנתית לתכנית החומש המאפשרת ניהול رب-שנתית של התוכנית כפי שהיא ראוי.

זאת ועוד, במסגרת דיווני התקציב לשנים 2009-2010 התקבלה בmai 2009 - כسنة ושלושה חודשים לאחר ההחלטה על תכנית החומש - החלטת הממשלה 188 (להלן - החלטה 188). בחילטה זו קבעה הממשלה כי לנוכח המצב הכלכלי דאז, יקוץ התקציב הכלול של התוכנית ל-700 מיליון ש"ח וכי משך יישומה יוארך בשנה נוספת; כן הוחלט להנחות את שר האוצר שرك במסגרת התקציב של השנים 2009-2010 תיקבע תקציבית יהודית לימוש התוכנית, והמיון לכל תכנית החומש יהיה מתקציבי המשרדים.

נמצא אףו שהממשלה החליטה על קיצוץ ניכר בהיקף התוכנית, בלי לקבוע מסגרת רב-שנתית שתאפשר את מימושה.

בעקבות החלטת הממשלה הגישו יו"ר המטה החברתי של עולי אתיופיה בישראל והאגודה הישראלית למען יוצאי אתיופיה עתירה לבג"ץ כנגד ממשלה ישראלית³⁴, ובה הועלו טענות שעיקרן: אי-יישום החלטה 3116; התנגדות לקייזון התקציבי בהחלטה 188; אי-הקצאה הולכת למעשה של התקציבים המופחתים, בין השאר, כיוון שאינם מעוגנים בתיקנות התקציביות יהודיות בתקציבי המשרדים לטובת תכנית החוםש.

נמצא כי רק בעקבות העתירה לבג"ץ החלטה הממשלה בהחלטה 1979 מילוי 2010 (להלן - ההחלטה 1979) לעזוץ מחדש את התכנית, כך שמועד סיום התכנית היה ב-2013 ולא ב-2012, והיקפה הכספי יעמוד על כ-481 מיליון ש"ח לשנים 2010-2013. עוד נקבע שיחול שניינו מסויים בדגש התכנית, כך שמספר היישובים בטיפול המוקד יפחח מ-15 ל-7 יישובים. בעקבות השינוי טיפולו רק כ-65% משיעור האוכלוסייה שנקבע בתכנית המקורית. עם זאת נשמר התקציבי השנתי של טיפול הרוחב בתכנית החוםש.

השינוי העיקרי בהחלטה 1979, בהשוואה לגורסתה הקודמת של תכנית החוםש, היה בכך שבפעם הראשונה הוכן לתכנית התקציב רב-שנתית לשנים 2010-2013, ונקבע כי כ-55 מיליון ש"ח מהתקציב הרב-שנתי של התכנית ינתנו כתוספת מקורות משרד האוצר. עוד נקבע כי התקציבי התכנית יונחו רק באמצעות תקנות יהודיות.

יוצא אפוא שוק כעובר לשנתיים ממועד הפעלת התכנית, ורק לאחר הגשת עתירה לבג"ץ, יוצבה תכנית החוםש ותוכננו חלק מהליךיים הבסיסיים שמנעו את הפעלת התכנית במתווה רב-שנתית, ובכלל זה נקבע התקציב רב-שנתי בהתאם למגבלות המשאים.

סדרי שיתוף ותיאום אגב ניהול תכנית החוםש

כיוון שתכנית רב-שנתית עשויה לשלב גורמים רבים בשלטון המركזי, בשלטון המקומי וב גופים נוספים, היא צריכה להבנות תהליכי של שיתוף ותיאום בין בשלבים של הגדרות סדרי הדריפויות, היעדים והתכניות והן בהלכי הביצוע. השיתוף והתיאום אפשר שיעשו במסגרת הפרויקט - על ידי רשות סטטוטורית, על ידי מינהל אזרחי או על ידי גופי תיאום שאינם מוכנים, וב└בד שיגדרו בבירור הגורמים האחראים והמוסמכים. נהוג במשל הישראלי שהתכניות הרב-שנתיים והבין-משרדיות מובלות על ידי משרד זה. משרד זה, המשמש מטה מרכז לתיאום בין-משרד³⁵, צבר במהלך השנים ניסיון רב בנושא זה. במקרים אחרים מנהגות תכניות רב-שנתיים על ידי גוף "יעודי", כגון הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד זה, אשר נועדה לקדם את מגורי המיעוטים³⁶, או על ידי משרד ממשתי. תפיסתו של משרד זה היא שככל שהתחום מוגדר פחוח וככל שנדרש שיתוף פעולה בין-משרד הדוק יותר, ראוי כי הוא זה שיוביל את התכנית הבין-משרדית.

ההחלטה 3116 התבססה על סמך מסקנות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד זה, ולכן האגף לתוכנון מדיניות במשרד זה ריכז את הכנת תוכנית החוםש. ואולם, הולכת למעשה קבעו שתים

³⁴ בג"ץ 7708/08 יי"ר המטה החברתי של עולי אתיופיה בישראל והאגודה הישראלית למען יוצאי אתיופיה נ' ממשלה ישראל, תק-על 3367, (2) 2011.

³⁵ לעניין זהו ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 252, עמ' 19-32; מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), פרק "טיפול במחוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 17-18.

³⁶ החלטת הממשלה מס' 1204, מיום 15.2.07.

מהחלות הממשלת בעניין תכנית החום³⁷ כי משרד הקליטה יהיה המשרד המתככל את תכנית החום.

היעדר תורה להפעלת תכניות רב-שנתיות : על רקע חכניות רבות וניסיון העבר בניהול פרויקטים ראוי שתהיה בידי ממשלה ישראל ומשרדיה תורה כתובה וסדרה באשר להפעלת תכניות רב-שנתיות. ראוי לבסס תורה זו על ניסיון העבר ולהנחילה לכלל משרדיה הממשלה. תורה זו אמורה לשמש הן כלי הדרכה וחניכה והן כלי לבחינה ולבקרה אם הולכים בתוואי שנקבע.

הבדיקה מעלה כי אין בידי משרדיה הממשלה ובכלל זה בידי משרד רה"ם, שהוא, כאמור, המשרד המוביל את יישום של תכניות לאומיות, תורה כתובה לניהול תכניות רב-שנתיות. זאת ועוד, לא נמצא כי משרד רה"ם فعل להעביר למשרד הקליטה את הידע אשר בידי כל הנוגע לניהול תכניות רב-שנתיות, למשל באמצעות ייעוץ, קבוצת דיוון תקופתית או חניכה וליווי של משרד הקליטה, לפחות בשלבייה הראשונים של הפעלת תכנית החום. משרד רה"ם העבר ידע תוכני, חשוב כשלעצמם, שהיה באגף לתכנון מדיניות במסדר ועסק ברקע להבנת תכנית החום, אך לא בהנחלת לקחים.

יוצא אפוא כי הממשלה לא יזמה הוכנת כלי מלכתי-רשמי להדרכה, להעברת ידע ולבקרה בכל הנוגע להפעלת תכניות רב-שנתיות. אם יש כדי כזה בידי אחד ממשרדים, הרי שהוא אינו מעבר ומונח. וזה פגם יסודי המחייב אסדרה מצד הממשלה.

בහיעדר תורה כתובה, מועברת "תורה שבעל פה" להפעלת תכניות רב-שנתיות. תורה שבעל פה זו, שהוזגה לביקורת על ידי נציגי משרד ראש הממשלה, משקפת עקרונות מסוימים להפעלת תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות ובهما: הצורך בשיתוף פעולה בין-משרדית ותיאום הפעולות הבין-משרדית באמצעות ועדת היגיון עליונה; ועדות משנה המתמקדות בנושא מסוים; שיתוף המגורד השישי ושופטים אחרים בוועדות אלה כדי להבטיח שהתקני הרב-שנתית תשמש מנוף לתיאום ולמיizio כל התקציבים המושקעים; אחיזות הגורם המתככל להבנית שיטות עבודה המבטיחות ניהול בין-משרד ובין-מגזר; ומינוי פרויקטור המשמש זרוע ביצוע של ועדת היגיון. גם אם הייתה תורה סדרה, وكل חומר בהיעדרה, נדרש מעקב - ولو עקיף - של משרד מרכדי כגון גנון משרד רה"ם על פרויקט לאומי מעין זה, ובכלל זאת על דרכי ניהולו.

ביקורת העלה כי בכל הנוגע לתוכנית החום, משרד רה"ם לא עשה זאת באופן שוטף.

הפעלת תוכנית החום על ידי משרד הקליטה : המשימה הוטלה על משרד הקליטה, שהחל לפעול על בסיס מטיב ניסיונו, ואמור לא על בסיס ניסיון ובגוני בין-משרד. משרד הקליטה מינה פרויקטורית לתכנית, אשר עסקה בשני נושאים מרכזיים: ניהול התקציב החום של משרד הקליטה ותכלול בין-משרדית של תכניות ספציפיות. בכל הנוגע לטיפול המוקדם בשכונות משרד השיכון³⁸, הקים משרד הקליטה, בשיתוף המשרדים השותפים לתכנית, ועדת היגיון עליונה, וכן ועדת היגיון עירונית-שכונית בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו ובהשתתפות נציגי התושבים, נציגי הגוף המפקיעים ונציגי המגורד השלישי. ועודה זו אמורה הייתה להקים ועדות משנה לפי תחום טיפול.

עם זאת, נדכבים חשובים בניהול תוכנית החום, ביחוד בנושא טיפול הרוחב, לא הוקמו כלל או שלא הופלו כנדרש. משרד הקליטה לא מילא אפוא את תפקידו כמנחה-על וכמננות, כמו פורט להלן:

³⁷ החלטה 3116 והחלטה 1979.
³⁸ באחריות אף שיקום שכונות חברתי שבמשרד השיכון.

1. החלטה 3116 קבעה כי המשורדים השותפים לתכנית החוםש ידועו לגורם האחראי במשרד הקלייטה פעמיים בארכעה חודשים על החתckerות ביצוע התכניות השונות ועל מימוש התקציב. לצורך כך הקים האחראי מטעם משרד הקלייטה למימוש תכנית החוםש המושנה למכ"ל, מר חנן צמיר (להלן - המשנה למכ"ל), ועדה בדרוג של סמכ"ל המשורדים, שתפקידיה היה לתאם ולתתווות מדיניות (להלן - ועדת קודקודים).

בבדיקה מבקר המדינה נמצא תיעוד רק ל-12 פרוטוקולים של ועדת הקודקודים משנת 2008 ועד סיום הביקורת. לשכת המשנה למכ"ל משרד הקלייטה הסבירה לצוות הביקורת³⁹ כי "מדי מסוף חודשיים מתקינות ישיבות קודקודים של תכנית החוםש, אך פרוטוקולים מופצים כאשר מתקבלות החלטות מהותיות בלבד".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חלק מהפרוטוקולים הכתובים, אשר לדברי המשנה למכ"ל הם אלה שבהם הובאו החלטות מהותיות, עסקו בדרך כלל ממשרדי הממשלה המשתתפים בתכנית ולא הציגו סיכומים ופעולות של תכלול ותקינות.

2. התכנית היא רחבה היקף ומחייבת התמורות וחילוקות משנה. ואולם, בכל הנוגע לתכנית החוםש לא נמצא כי משרד הקלייטה הקים ועדות משנה נושאית, דוגמת ועדות היגוי לתחום החינוך, השירות הצבאי או ההשכלה הנוכחית. ועדות היגוי מעין אלה יכולן לנשאים יהודים, ובכך בבד לשחק ולהתכלל את פעילותם של גורמים מהມגזר השלישי או אף של תכניות משלתיות אחרות, שייעדו בחילין ליוצאי אתיופיה.

בها בעית, נמצא כי תפסתו של משרד הקלייטה הייתה כי כל משרד מתככל את פעילותו בתחום תכנית החוםש, ובהתאם שולח את נציגו הרלוונטי לוועדת הקודקודים. לא נמצא כי משרד הקלייטה פועל להבטיח שככל אחד מהמשרדים יבצע את הנדרש ממנו, ככלומר יקים מסגרת שבה כל הגורמים המתקציבים נושא מסוים יתאמו את פעילותם, בין שהם פועללים כחלק מתכנית החוםש בין שלאו, בין שהם חלק ממשרדי הממשלה ובין שהם חלק מהມגזר השלישי. לא זו זאת, משרד הקלייטה לא הקפיד שאגפיו שלו יפעלו בתיאום עם המשורדים השותפים בתכנית החוםש (ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבוגרים).

היעדר ראייה תקציבית ורעיונית אחודה

1. מלבד תקציב תכנית החוםש, זכאים יווצאי אתיופיה לתקציבים נוספים, שאינם מיועדים רק להם, אך, למשל, תכניות או תקציבים המיועדים לנוער בסיכון, אשר רק חלקו נמנה עם יווצאי אתיופיה (להלן - תקציבים שאנים ייעודיים). אפשר היה לצפות כי משרד הקלייטה או גורמי האוצר ימפו את כל התקציבים הממשלתיים כדי להבטיח ראייה ממשלתית כוללת.

נמצא כי רק בפברואר 2012, ארבע שנים לאחר ההחלטה הממשלתית 3116, פנה סגן החשב הכללי לחשבים משרדי הממשלה והודיעם כי החשב הכללי, בתיאום עם משרד הקלייטה, מבקש למפותה את כל הוצאות של משרדי הממשלה במגנון התכניות המסייעות ליוצאי אתיופיה. ואולם, ניסיון המיפוי לא צלח כיון שהחשב הכללי בסיווע המשורדים לא הצליחו לאתר מtower התקציבים שאנים ייעודיים את התקציבים שייעדו לבני הקהילה.

בתשובהו מנובמבר 2012 מסר אגף החשב הכללי כי לדעתו פיתרון ראוי הוא הקמת ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הקלייטה בהשתתפות נציגים ממשרדי האוצר, החינוך, התמ"ת

והשיכון. על הוועדה יהיה להמליץ בפני הממשלה על הিיערכות לחידוש תכנית החוםש ועל גיבוש ראייה כוללת שתספק תמונה תקציבית מלאה וסדרי עדיפויות ברורים.

לדעת משרד מקרקם המדינה, יש לבצע מיפוי זה ללא דיחוי, שכן זהו תנאי יסוד להפעלה יעילה של תקציבי הממשלה המ מיועדים ליוצאי אתיופיה. משרד מקרקם המדינה מעיר כי מיפוי תקציבי הוא פרי של תכנון וקידוד בסיסי, והדבר נכון לא רק לעניין קליטתה יוצאי אתיופיה אלא גם למגוון פרויקטים ותוכניות. לשון אחר, זהו כל הכוונה לתכנון, להיסכון, ליעול ולשקיפות תקציבית. היעדרו הוא פגם מהותי.

2. **אי-מייפוי פועלות המגזר השלייש'**: עוד מבצע משה השתתפו יהודים התחפוזות וגופים שונים מהגזר השליישי במימון פעולות ובഫעלת תוכניות שמטרתן לקדם את יוצאי אתיופיה. תקציבים אלה, חלקם בסכומים ניכרים, שימושו "מכפיל כוח" לפעולות שיזמה הממשלה. בהתאם להחלטה 3116 נדרש משרד הקליטה, מתקוף היותו הגוף המתככל, למפות עד סוף שנת 2008 את כל התקציבים המשוקעים באמצעות המגזר השליישי, ובמידת הצורך לבצע התאמות בתכנית החוםש. כך יכול היה משרד הקליטה לתאם טוב יותר את הפעילות בין כל הגורמים העוסקים בסיווג ליוצאי אתיופיה ולזהות עשית יתר או תחת-עשיה בתחוםים שונים.

נמצא כי ב-2008 הזמן משרד הקליטה, מחברה פרטיט, מיפוי של התקציבים והפעילות של גופי המגזר השליישי לקידום יוצאי אתיופיה. ואולם, הדוח נגנו כיון שנמצאו בו שגיאות וכיון שלא עסק בכלל הגוף המתפלים ביזצאי אתיופיה. למרות האמור, לא נמצא כי משרד הקליטה תיקן את הדוח ועדכן את בסיס הנתונים לשנת 2012, כך שיכלול את כל הגוף המתפלים בנושא.

יוצא אפוא כי בידי משרד הקליטה היה בסיס נתונים חלקי, ולפיכך יכולתו למנוע כפilioות ולאתר חסרים הייתה מוגבלת. פגם זה נכון גם באשר להיעדר מידע בידי גורמי הניהול והבקרה שבמשרד האוצר. לסיכוןו של דבר, לממשלה ישראל לא הייתה תמונה כוללת בדבר התכניות המוקדשות ליוצאי אתיופיה.

אי-קביעת מדדים כਮותיים לבדיקת הצלחת התכנית

כל תכנית, ובוודאי תכנית חוםש, צריכה לקבע יעדים בני השגה וייעדים מדדיים, ככל שנייתן, לבחינת השנת המטרות. הממשלה עוז בהחלטה 3116 הנחמה את משרד הקליטה לקבע, בשיתוף המשורדים השותפים בתכנית החוםש, מערכת של מדדי תוצאה. נוסף על כן, המשרד אמרו היה להפעיל תכנית מעקב ובקרה.

מסמכים של משרד הקליטה ומשרד ראש הממשלה מפברואר 2008 ומינואר 2011, שבהם הוצגו המדדים לבחינת התכנית עולה, כי המדדים נחלקים לשולשה:

1. **מדדי תשומות - מדדים הכלולים את המשאבים המשוקעים בתכנית החוםש.**
2. **מדדי תפוקות - מדדים המודדים את היקף הפעולות.**

3. **מדדי תוצאות - מדדים המודדים את הצלחת התכנית בהשוואה ליעדים כמותיים שנקבעו מראש. למשל, שיעור יוצאי אתיופיה שמצוב השתרף בהשוואה למצב ההתחלה בטרם הפעלת תכנית החוםש.**

בידיקת משרד מזכיר המדינה מעלה כי אמנים משרד הכלכלי מפעיל מדדי תשומות ותפקידו לבחינה תכניתית החוםש, אולם ארבע שנים לאחר החלטת הממשלה 3116, טרם נבדקו ביצועי התכננית באמצעות מדדי תוצאות. דהיינו, אין בידיו של משרד הקליטה מידע בדבר ה策לחת תכנית החוםש.

זאת ועוד, בהחלטה 3116 נקבע כי במהלך שנת 2011 יגיש משרד הקליטה לועדת השרים לענייני עלייה, קליטה ותפוצות תוצאות בחינה מפורטת של התכננית, ובכלל זאת בדיקה באיזו מידת עמדת התכננית ביעדרה וכי怎ן מופיע הדבר על המשך.

נמצא כי בהיעדר מדדי תוצאות, גם הדיווח הנדרש לא הוגש. ועדת השרים לא יכולה לבחון אם תכנית החוםש משגגה את יעדיה, ואם לא - אילו שינויים יש לעשות.

בתשובתו מדצמבר 2012 ציין משרד הקליטה כי תכנית החוםש, מתוקף העובדה תכנית רב-שנתית, כוללת תכניות רבות אשר מקדמות ההליכים המתפרשים על פני שנים, לכן בחלק מהמרקמים טרם ניתן לבדוק את השפעתן של התכניות. במקרים שבهم ניתן לבחון תכניות בהתאם לממד תוצאות, הנושא נבדק בימים אלו, ותוצאות המידידה יפורסםו בנפרד.

משרד מזכיר המדינה מעיר כי אין זה סביר שבתכננית לאומית חמיש שנתיות כה חשובה, בהיקף משבכים ניכר, ולאחר ארבע שנים של הפעלה טרם נבחנו לפחות חלק מהתכניות הכלולות בתכנית החוםש, בהתאם לממד תוצאות שנדרש בהחלטת הממשלה.



מכל האמור יצא משרד הקליטה לא מילא יכולות תפקידי כמתכלה תכנית החוםש, ובמקום שהתכננית תשמש מנוף לתוכנן את התקציבים הממשלתיים ואת התקציבי המגזר השלישי, כך שיוקצו ביעילות, היא הפה להכח למעשה למקבץ תכניות נוספים.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הקליטה כי בהחלטת הממשלה 3116, המ考点 היחיד שבו ניתנה למשרד הקליטה יכולת פיקוחה בנושאים ריכוז וביטחוני של התקציבים התוספתיים בתכנית החוםש, שאמורים היו לעבור דרכו. אף שבהחלטה 1979 נקבע כי התקציבים התוספתיים יועברו למשרדים המשתתפים בתכנית באמצעות משרד הקליטה, העביר משרד האוצר התקציבים אלה ישירות לכל משרד, ללא יכולת השפעה ממשותית של משרד הקליטה על מימוש התקציבים. עוד הוסיף משרד הקליטה כי התפיסה הניהולית שלו הייתה שהמשרדים המשתתפים בתכנית החוםש הם האחראים למתרחש וכי הידע המקצועני, הניסיון ולקחי העבר נמצאים ביחידות השונות בכל משרד ומסדר.

משרד מזכיר המדינה מעיר כי אם לדעת משרד הקליטה לא הייתה בידיו יכולת השפעה של ממש על דרך ניהול תכנית החוםש, ראוי היה כי יפעל לשנות את החלטת הממשלה או לכל הפלחה להסב את תשומת לבה של הממשלה לכך - דבר שלא עשה. זאת עוד, גם לפי תפיסתו הניהולית ובהתאם לאחריותו כמתכלה תכנית החוםש, נדרש היה ממנה לכל הפלחות כי יפעל לוודא ולפקח שמנגנון התכלהול בכל אחד מהמשרדים אכן יוקמו ושהפעולות הנדרשות אכן יבוצעו; בראש ובראשונה מודיעיר בפועלות למיפוי התקציבי הממשלה ולמייפוי פעילות המגזר השלישי - פעולות, שכאמור, המשודר לא עשה.

בתשובתו מינואר 2013 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי בהתאם להחלטת הממשלה נפתחו תקנות התקציביות ייעודיות לתכנית בכל משרד ולונוטרי. עוד ציין אגף התקציבים כי התקציב תכנית

החומר וההעברת התקציבים בין המשרדים נעשו לאורך השנים בתיאום עם משרד הקליטה ולבקשו.

בתשוכתו מדצמבר 2012 מסר משרד רה"ם כי גם לודיעו חסירה "ראיית-על" בתחום החומר. ריבו התוכניות, שלא במסגרת מתכלהת אחת, נוצר עקב המצב הריש והעדין שבhem נמצאים משרדי ממשה גופים שונים, הנוהנים שירותים ליוצאי אתיופיה. עוד מסר משרד רה"ם בתשוכתו כי לקחו בכל הנוגע לתכנית החומר הם: התוכנית יצאה לדרך ללא התקציב מוגדר, והדבר פגע בהפעלה; התוכנית הייתה מוכבת מדי וכלה שני גומים מתכליים - שיקום שכונות ומשרד הקליטה; הן בשלב הכנת התוכניות והן בשלבים מאוחרים יותר נפגמה התוכנית בגלל הייעדר גיבוש של הוצאות המוביל. מסר רה"ם הדגיש כמה לחייבים שהופקו ונלמדו: תוכנית חומר חייכת להיות מלאה בתקציב רב-שנתי; יש צורך במנגנון מושכל להעbara יعلاה של התקציב מהמשרד המתכלה למשרד הbijoux; נדרש רמת גמישות גבוהה לגורם המתכלה; דרישים גיבושים והסכם בין המשרדים, טרם הפעלה תוכנית חומר. עוד הוסיף משרד רה"ם כי בתום תכנית החומר יהיה זה נכון להטמיית את הנושא של הכלול בין תוכניות וייצור מנגנון מתאים, בהתחשב, בין השאר, על דוח זה של מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה לחייב אלה של משרד רה"ם ראוי כי יהיה חלק מתויה כתובה לניהול תוכניות רב-שנתיים.

ניהול תוכניות תגבור לבגרות

1. החינוך הוא גורם חיוני בקידום כלל האורחים במדינה וגורם מרכזי לניעות (МОビליות) חברתית במדינה מודרנית, שכן באמצעותו ניתן לסייע לבניית אישיות וביחסון עצמי ולפתח כישורים ומיומנויות. השקעה בחינוך בכלל, ובאיכותו ייצאי אתיופיה בפרט, היא אחד האמצעים העיקריים לשילובם באוכלוסייה הכללית. בחינוך הייסודי והעל-יסודי למדו בשנה הלימודים התש"ע (2009-2010) 35,344 תלמידים אשר נולדו באתיופיה (41%) או שאביהם נולד באתיופיה (59%); תלמידים אלה הם 2.3% מכלל התלמידים בישראל.

אף שהמחקר הקיים הנוגע להשפעתו היישרה של העוני על החינוך מועט, ניתן ללמידה ממנה כי לגורמים, כמו ההשתנהלות היומיומית בbatis משפחות מהשכבות החלשות, יש השפעה ניכרת על ההישגים הלימודים של ילדים. ואיתם, כאמור, למאפייני הסביבה הביתה יש חלק חשוב בשעתוק הפעורים בחינוך ובהייעדר היכולת לחזק את ילדי משפחות המזוקה מנוחיות בהישגים הלימודים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס)⁴⁰ מלמדים, למשל, על פער ניכר בשיעור השימוש בשירותי חינוך פרטיים (שיעורים פרטיים, קורסי הכנה לבחינות לבוגרות וכדומה) בין הורים בעלי רמות שונות של הכנסה לנפש⁴¹.

40 למ"ס, פני החברה הישראלית - דוח מס' 2, אוקטובר 2009.

41 כך, למשל, שיעור ההורים לילדי בתי ספר על-יסודיים בעלי הכנסה לנפש של יותר מ-4,000 ש"ח לחודש, שהשתמשו בשירותי חינוך פרטיים, היה גבוה פי 2.5 משיעור ההורים בעלי הכנסה לנפש של עד 2,000 ש"ח שהשתמשו בשירותים הללו.

שיעור הענינים בקרוב יוצאי אתיפותה גבוהה הרוכה יותר מאשר בקרוב כלל האוכלוסייה - 51.7% מהמשפחות הן עניות⁴² ו- 65% מהילדים הם עניים⁴³. היגיינה הלימודים של תלמידים משכבות חלשות נמוכים הרוכה יותר מалаה של תלמידים משכבות מובסות יותר. הדבר מתבטא בהישגים במבחן המיצ"ב⁴⁴, בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות בשיעורי הזכאות לתעודת בוגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטה⁴⁵ (להלן - תעודה בוגרות אינטלקט). בדיקה רב-שנתית⁴⁶ של משרד החינוך העלה כי הפער בהישגים במבחן המיצ"ב בין תלמידים יוצאי אתיפותה לבן כל התלמידים בבתי ספר דובר עברית גדול. ואולם, פער זה אין מושבר במלואו על ידי השונות ברקע החברתי-כלכלי של יוצאי אתיפותה; הפער בהישגים במבחן המיצ"ב בין תלמידים יוצאי אתיפותה לבין תלמידים הלומדים בתיכון ספר דובר עברית בעלי רעב חברתי כלכלי נמוך יותר, אך בכל זאת משמעותית. מאפיינים נוספים התורמים לפער, לפי משרד החינוך, הם: השכלה הורית התלמידים - רכיב החשוב המבנה ה扎实ה של תלמידים; ודע אורייני בשפת האם⁴⁷ המשמשת בסיס בתחום הרכישה של שפה שנייה - לתלמידים ובין יוצאי אתיפותה הנדרשים ללמידה קרווא וכותב בעברית, שהיא עבורם שפה שנייה, אין ידע אורייני בשפת האם, כך שתהילין למידת העברית קשה להם יותר. הפערים בשיעורי הזכאות לתעודת בוגרות ובשיעוריו הזכאות לתעודת בוגרות אינטלקט בין תלמידים יוצאי אתיפותה לכל התלמידים דוברי העברית הצטמצמו בשנים האחרונות⁴⁸. שיעור יוצאי אתיפותה בני 17 הזכאים לתעודת בוגרות אינטלקט כמעט כמעט הוכפל בעשור האחרון מ- 12.4% ל- 23.7% בשנת הלימודים התש"ע, ואולם שיעור זה הוא כמחצית משיעורו בקרוב לכל התלמידים דוברי העברית בגיל זה (47.1%). על פי משרד החינוך, הסיבה העיקרית לפער בשיעורי הזכאות לתעודת בוגרות אינטלקט היא הקושי בלימוד השפה האנגלית ברמה של ארבע יחידות לימוד; בין היתר, כיוון שעבור רבים מযוצאי אתיפותה אנגלית לשפה שלישית.

2. במערכת החינוך שלוש שכבות גיל עיקריות: בתיכון יסודיים (כיתות א-ו; להלן - יסודי), חטיבת ביניהם (כיתות ז-ט) וחטיבה עליונה (כיתות י-יב). כדי לזמן את הפערים בהישגים הלימודים בין תלמידים יוצאי אתיפותה לבין שאר התלמידים, מימנו בשנים האחרונות משרד

42 לעומת 16.9% בקרוב עולי ברית המועצות לשעבר ו- 14.5% בקרוב יהודים ותיקים. נתוני בנק ישראל לשנת 2005 מתוך ג'ק חביב ו אחרים, מעקב אחרי אינדיקטורים מרכזים במצבה של האוכלוסייה האתניתית ברמה הארצית, ירושלים: מאירט-גיאנט-מכון ברוקרייל והמשרד לקlijיט העיליה, 2010 (להלן - ג'ק חביב ואחרים).

43 לעומת 15.2% בקרוב עולי ברית המועצות לשעבר ו- 23.4% בקרוב יהודים ותיקים. נתוני בנק ישראל לשנת 2005 מתוך ג'ק חביב ואחרים.

44 מיצ"ב - מדדי עילית וצמיחה בית ספריים.שאלונים ומבחנים שמשדר החינוך עורך מדי שנה לתלמידי כיתות ה ו-ח בארבעה מקצועות ליבת - מתמטיקה, שפה, אנגלית ומדע - ולתלמידי כיתות ב במקצוע אחד - שפה. המבחנים הללו משמשים בידיו כלפיו על יישום תכנית הלימודים ובידי הנהלות בת הספר כליל למדרידה ולהערכה מקצועית.

45 תעודה בוגרות הכלולות את מקצוע האנגלית ברמה של 4 יח"ל לפחות, את מקצוע המתמטיקה ברמה של 3 יח"ל לפחות וממקצוע נוסף ברמה של 4 יח"ל לפחות.

46 הרשות הארצית למדרדה הערכה בחלוקת (להלן - ראמ"ה), היגי התלמידים יוצאי אתיפותה במערכת החינוך בישראל, ירושלים, פברואר 2012 ; ראמ"ה, תלמידים יוצאי אתיפותה במערכת החינוך בישראל בראין נתוני המיצ"ב תשס"ז-תש"ע, ירושלים, אפריל 2011.

47 אויריותה היא יכולת לקרה ולכתחב ולהשתמש במוניות אלה להערכה ולקליטה של מסרים.

48 על פי משרד החינוך שיעור הניגשים לבוגרות מקרוב תלמידי יב יוצאי אתיפותה עליה מ- 84% בשנת 2007 ל- 87.6% ב-2011, ושיעור הזכאים לבוגרות מקרוב תלמידים בני 17 היה אז עז- 43.5% ל- 37%.

49 שיעור הזכאים לתעודת בוגרות בקרוב יוצאי אתיפותה בני 17 היה בשנת הלימודים התש"ע, 41.1% ושיעור הזכאים לתעודת בוגרות בקרוב כל היהודים בני 17 היה באותה השנה 54.4% (לפי עיבוד נתוני משרד החינוך ולמ"ס שעשה מכון מאירט-גיאנט-ברוקרייל, פברואר 2012), ואילו שיעורו בקרוב תלמידים בגיל זה מעיירות פיתוח היה באותה שנה 50.2% (את קונור-אטיאס ולודמילה גרמש, זכאות לתעודת בוגרות לפי יישוב 2009-2010, אוגוסט 2012, עמ' 8).

החינוך, הקליטה והאוצר, בעזרת גורמים חיצוניים⁵⁰, תכניות לימוד תוספתיות-יעודיות לתגבור תלמידים יוצאי אתיופיה⁵¹: תכניות לתלמידים בסיסורית ותכניות לתלמידים בכיתות ז-יב.

הטכנית החוספתית העיקרית לתגבור תלמידים יוצאי אתיופיה בסיסורי נקראת "פָאַקְט פִּלוֹס"⁵² (להלן - תכנית התגבור ליסודי). התכנית הzielichת לתלמידים, למשפחותיהם, למוסדות החינוך ולרשויות המקומית סל שירותים של טיפול הוליסטי לילדים ובמשפחותיהם. סל השירותים כלל פעילויות להעצמת הורים, שעות תגבור לתלמידים ועוד.

במסגרת התכניות החוספתיות לתגבור לימודים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב (להלן - תכניות התגבור לבגרות), קיבלו התלמידים, לאחר שעוטו הלמודים, בית הספר או במתנ"ס⁵³, שעות של הואה ושעות לפעילויות חברתיות והעצמה. מרבית שעות הלימוד בתכניות התגבור לבגרות היו שעות הואה פרונטלית נוספת במקצועות שבהם נבחנים התלמידים בבחינות הבגרות.

שיעור הכספי של תכניות התגבור לבוגרות

במהלך הלימודים ובסיום נבחנים התלמידים בבחינות ממלכתיות - בחינות הבגרות; האמצעי העיקרי של מערכת החינוך לקביעת זכאותו של התלמיד לתעודת בוגר. המשלחת קבועה, בהחלטה 3116 כי אחת המטרות של התכניות לטיפול רוחב באוכלוסייה יוצאי אתיופיה הצערים היא העלאה ניכרת של שיעור הזכאות לתעודת בוגרונות בקרובם. תעוזת הבוגרות, שנועדה, בין היתר, לאפשר לתלמידים הזכאים לה המשיך ללמידה להשכלה גבוהה ובמוסדות על-תיכוניים אחרים, היא גורם חשוב בהבטחת שוויון הזכרונות היכולות האישיות של אזרחיה המדינה ולשלוב קבוצות אוכלוסייה צעריות בחברה מודרנית.

העלאת שיעור הזכאות לבוגרות באמצעות תכניות תגבור מחייבת עמידה בשני תנאים מצטברים: הרראשון, הרחבת היקף ההשתתפות בתכניות התגבור לבוגרות מקרוב יוצאי אתיופיה הזקוקים לכך; השני - הבטחת האפקטיבית של התכניות המופעלות.

נמצא כי למרות הਪערים הניכרים בשיעורי הזכאות לתעודת בוגרות וכפרט לטעות בוגרות אינוכית, רק כ- 40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגבור לבוגרות בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)⁵⁴. תלמידים אלה למדו בכ-200 מוסדות חינוך ב-38 יישובים.

⁵⁰ גורמים המפעילים תכניות לימודים במוסדות החינוך, ושאים חלק ממשרד החינוך או מבעלי המוסדות החינוכיים שביהם מופעלות התכניות.

⁵¹ התלמידים יוצאי אתיופיה זכאים לתכנית השונות שמשרד החינוך מפעיל לכל התלמידים מעבר להן ישן תכניות תגבור נוספת - יעוזיות עברום.

⁵² חכנית "פָאַקְט פִּלוֹס" ממשיכה את חכנית Parents and Children Together - PACT, המיעודת להורים ולילדים יוצאי אתיופיה בגיל הרך ובוגרי הילדיים.

⁵³ חלק מהקבוצות באחת התכניות (שאינה ממומנת על ידי משרד החינוך) למדו במתנ"ס הפועל ביישוב מגורי התלמידים.

⁵⁴ שיעור התלמידים הוא היחס בין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבוגרות בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגורמים שהפעילו את התכניות, לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים התש"ע. הנתון לגבי שנת הלימודים התש"ע הוא הנתון המדיריך והעדכני, ונעשה בו שימוש, בהנחה שהוא דומה למספר התלמידים בשנת הלימודים התשע"ב. המקור הנתון זה הוא מאירס-גיינט-ברוקרייל, 2012.

חמשה גופים - משרד הקליטה, משרד החינוך, משרד האוצר, החברה והגינט - מימנו הפעלה של ארבע התכניות העיקריות לתגבור לבוגרות (להלן - ארבע התכניות). היקף התקציב הכללי של ארבע התכניות היה בשנת הלימודים תשע"ב כ-5.23 מיליון ש"ח.

שיעור התרומות בתקציב התכניות והשלכותיו

1. השותפות בין הממשלה לגורם חיצוניים במימון תכניות לתגבור ללימודים ובഫעלתן טומנה בחוכה יתרונות, דוגמת האפשרות להגדיל את משאביה המוגבלים של המדינה לשם קידום מטרות חברתיות-חינוכיות חשובות, ובها בעת לקרב תורמים מהארץ ומהעולם למפעלים ולМИזומים בארץ. עם זאת, התבססות על התרומות עלולה לפגוע במימון הסדרי של הפרויקט, וכן גם ביציבותו וב盍לתו, כאמור להלן:

לאור חשיבות הזכאות לתעודת בוגרות, ובהתאם להחלטה 3116, היה על משרד החינוך ועל משרד הקליטה לפעול להעלות את שיעורי הזכאות לחודשה. בכלל זה, היה עליהם להבטיח מימון הולם ויציב למלוי המשימות שנקבעו על פי החלטה 3116 בתחום זה.

נמצא כי יותר ממחצית מתלמידים יוצאי אתיופיה, שהשתתפו בתכניות התגבור לבוגרות בשנת הלימודים תשע"ב, השתתפו בתכנית "ספייס" (Space; תכנית ספייס)⁵⁵ ממשרדי הממשלה מימנו במשותף עם גורם חיצוני - החברה הווסיפה למימון הממשלתי כספים ממוקורות לא ממשלתיים - כספי תרומות. חלק הארי של המימון (לפחות עד שנת 2011-2012) היה מכיסי תרומות⁵⁶.

בעקבות משבר כלכלי החלה הפחתה ניכרת בתרומות; כך ב-2008 העבירו הסדר ציון של יהודית ארצויות הברית (להלן - הסדר ציון) כ-8.4 מיליון ש"ח לחברת למימון הפרויקט הלאומי, לעומת כ-5.5 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2010. בהיעדר מימון ממקור אחר⁵⁷ הוקטן התקציב, והוא הפעילות של החברה⁵⁸ צומצם במידה רבה. כך, ב-2008 שיפפה החברה 9,072 תלמידים יוצאי אתיופיה בתכניות לתגבור לימורי וב嚢בי נוער,อลם ב-2010 פחת מספר התלמידים ב-32%.

בתשובהה לשאלת מבחן המדינה מנובמבר 2012 ציינה החברה כי ביום התקציבת תליי בתכניות הסדר ציון, והתרומות הן למעשה "הבסיס האיתן" לביצוע פעילות החברה וכי אפילו בשנים שבין שיעורן היה נמוך יחסית, חילק בתקציב החברה היה גדול בהרבה מחלוקת של המימון הממשלתי. החברה מסרה שלדעתה התרומות של הסדר ציון היוו לחיות "שכבה נוספת" למימון התכניות, ולא להפוך; התרומות יכולו לשמש לצורכי עיבוי תכניות הליבה שלה ולהשלמתן ככל הנדרש.

55 על פי דיווחי הגופים שהפעילו את תכניות התגבור לבוגרות בקרב תלמידים יוצאי אתיופיה, למדו בתכניות התגבור לבוגרות בשנת הלימודים תשע"ב 6,828 תלמידים, 3,633 תלמידים מתחום (כ-53%) היו רשומים בתכנית ספייס.

56 במימון הלא ממשלתי השתתפו הסדר ציון יהודית ארצויות הברית (להלן - הסדר ציון), הסוכנות היהודית, ובחלק מהשנים גם הגינט וקרן היסוד. הסדר ציון העבירו את חלק הארי של מימון זה.

57 מאו הקמתה העבריה הממשלה התקציב שנתי של 9 מיליון ש"ח.

58 יצוין כי עיקר הפעולות של החברה הייתה הפעלת תכניות לתגבור לבוגרות.

בתשובהו למשרדי מזכיר המדינה מפברואר 2013 מסר משרד הקליטה כי החלק בתקציב החברה שמקורו בתקציב המדינה היה "הבטיס האיתן", ועליו היה על החברה להוסף תרומות, ש"יכולה לשמש כשבנה נוספת [למיון התכניות] ורקזיו יהיה כאלה".

לדעת משרד מזכיר המדינה, נוכח החלטת הממשלה האמורה והחשיבות שמייחסת הממשלה להעלאת שיעור הזכאים לבגרות, עליה לקבוע מגנון שיבטיח תקציב הולם ויציב לכל תכניות הגיבור לבוגרות, כדי שייהי אפשר לקיים גם אם יקטן שיעור התרומות.

2. אחד הכלים לקידום השוויון בין קבוצות תושבים הוא מתן סיוע לתלמידים נזקים, לרבות אלה המתגוררים ביישובים דלי משאבים. ראוי היה על כן, כי תכניות הסיוע המיועדות ליוצאי אתיופיה, ובכללן תוכניות התגבר הימיודי, יוקזו בהתאם לצרכים שלהם ולפרמטרים שנועדו לקדם את האנשים החלשים מביניהם, ולא בהתאם לשיקולים אחרים הנוגעים בעיקר למקורות הסיוע ופחות למקבלי הסיוע עצמם.

נמצא כי אחד השיקולים של החברה בהקצת המשאבים להפעלת תוכנית התגבר לבדורות⁵⁹ ביישובים השונים היה קיומם של קשיי "אימוין" של היישוב עם הדרציות⁶⁰. במקרים, שבהם הדרציה מסוימת נתונה בקשרים עם יישוב שבו החברה אינה פעולת, ביקשה החברה ממנו אישור להפנות את כספי הסיוע לעולי אתיופיה בישוב אחר שבו בדרך התקציב. יצוין שהקצת משאבי התכניות נעשית בתיאום עם נציגי משרד החינוך והקליטה אשר חברי ב מוצר הפרויקט הלאומי. עוד נמצא כי אף קליטת תלמידים עולים ממשרדי החינוך (להלן – אגף קל"ע)⁶¹ ייעד את תוכנית התגבר ליסודי לתלמידים יוצאי אתיופיה הלומדים במערכת החינוך... ושיכים לרשויות מקומיות נציג משרד מזכיר המדינה כי היא השפיעה על הוספה ישובים ובתי ספר לתכנית.

יוצא אפוא כי מחד גיסא קבועה הממשלה כמטרה את העלאת שיעור הזכאות לטעודות בוגרות בקשר יוצאי אתיופיה באופן משמעותי, ומשרד החינוך קבוע את שיפור ההישגים הלימודים ואת צמצום הפערים הלימודים כמטרות עיקריות, ומайдך גיסא לא דאגו הממשלה ומשרד להבטיח תקציב הולם ויציב של התכניות שנוצעו להציג מטרות חשובות אלו. יתרה מכך, עקב המשקל הרוב של תרומות במיון הכלול של התכנית, רצון הגופים התורמים הפך אחד השיקולים בקביעת סדר העדיפויות של תוכניות התגבר הלימודי, המיעדות למრבית התלמידים יוצאי אתיופיה, אשר השתתפו בהן.

59 כאמור, תוכנית ספייס פעלת בשנת הלימודים התשע"ב בקרוב יותר ממחצית התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבר לבדורות.

60 קשיי "אימוין" שנוצרו בין הדרציות לערים בישראל לאו קשר לתמיכת הדרציות בחלוקת יהודות אתיופיה. למשל: פדרצית יהודית פילדלפיה מאמצת את נתניה, ולן תומכת בפעולות החברה בעיר זו; ודרצית יהודית וושינגטון מאמצת את בית שמש ועופלה, ולן תומכת בפעולות החברה בערים אלה.

61 אגף קל"ע מופקד על מתן מענה לתלמידים עולים ולהלמידים שהם תושבים חווירים.

62 מתוך נוהל 3.08-11.12.13 להפעלת התכנית בתוכני הספר היסודיים.

העדר פיקוח של משרד החינוך על כל תכניות התגבור לבגרות

משרד מבחן המדינה התייחס בדו"ח קורדים (להלן - דו"ח שנתי 62) למעורבותה במערכת החינוך של גורמים שאינם חלק ממשרד החינוך⁶³. מבחן המדינה ציין כי בשנים האחרונות מסתמן מגמה שבאה לידי מעוורבותם של גורמים חיצוניים בפעולות החינוכית במוסדות החינוך, כחלק מתהילך של הפרטה במערכת החינוך.

משרד מבחן המדינה ציין בדו"ח שנתי 62 כי במערכת החינוך בישראל מופעלות אף תכניות חייזניות⁶⁴ בשנה. עוד ציין כי משרד החינוך לא סיים לגבש את מדיניותו הכלכלית בנושא, וכי בהיעדר מדיניות כתיבה המצויאות במשך שנים את הנעשה במוסדות החינוך בתחום זה.

ואולם, כאשר משרד הממשלה - משרד החינוך עצמו ומשרד הקליטה - יוזמים ואף ממנים תכניות תגבור לבוגרים, שהן תכניות חינוכיות המופעלות ברובן בתחום מוסדות חינוך רשמיים, ברור שהדבר מהיביך מעורבות ופיקוח מצד משרד החינוך, ובכלל זאת לגבי התכנים המועברים לתלמידים באמצעותם. הדבר נכון במיוחד וሩע העובדה שהתכניות נועדו להשגת מטרות-על שנקבעו בהחלטות הממשלה ואשר הוטלו במפורש על המשרדים הרלוונטיים.

כאמור, חמישה ארגונים מימנו בשנת הלימודים תשע"ב את הפעלת ארבע תכניות: משרד החינוך, הקליטה והאוצר מימנו במשותף עם החברה את תכנית ספיס; משרד הקליטה, שמימן את הפעלת התכנית "פעילות למדודית אחרת - פלא" (להלן - תכנית פלא)⁶⁵, פרסם באוקטובר 2010 מכרז להפעלה שבו זכתה החברה למתקנים; משרד החינוך והגיונית מימנו במשותף את "תכנית בוגרות ל佐צאי אתיופיה - תב"ל" (להלן - תכנית תב"ל); ומשרד הקליטה והגיונית מימנו במשותף את תכנית "אפק לבוגרות" (להלן - תכנית אפק)⁶⁶. החברה, הגיינט והחברה למתקנים (להלן - הגופים המנכדים) ריכזו וניהלו את הפעלת תכניות התגבור לבוגרות במשורר הארץ והעבירו את המימון המשותפי לתאגידים אחרים שהפעילו את התכניות⁶⁷ (להלן - הגופים המפעילים).

נמצא כי התכניות ששמרד הקליטה היה אחראי למימון המשותפי (פלא ואפק) לא פוקו על ידי משרד החינוך מהבחינה הпедagogית. זאת כאשר בתכניות אלו השתתפו בשנת הלימודים תשע"ב, על פי דיווח הגופים המפעילים, 35% מהתלמידים שהשתתפו באותה שנה בתכנית התגבור לבוגרים.

משרד הקליטה מסר בתשובה למשרד מבחן המדינה מדצמבר 2012 כי שיעורי התגבור הלימודי המועברים במסגרת התכניות במימוןם הם כהגורתו ב"תחום החינוך הכלתי-פורמלי", וכי משרד החינוך "מעולם לא יידע את משרד הקליטה לא בכתב ולא בעל פה" כי עליו להגיש לפיקוח פדגוגי את התכניות שבמימוןו. עוד ציין כי אין לו מניעה מלמסור תכניות לפיקוח משרד החינוך. משרד

⁶³ מבחן המדינה, דו"ח שנתי 62 (2012), בפרק "מעורבות המגזר השלישי והมงזר העסקי במערכת החינוך" (להלן - דו"ח שנתי 62), עמ' 629.

⁶⁴ תכניות לימודי שהופעלו במוסדות חינוך על ידי גופים חיצוניים.

⁶⁵ כאמור, תכנית התגבור לבוגרות הופעלו בקרב תלמידי כיתות ז-יב. משרד החינוך הפעיל תכנית בשם פלא" בכתבי הספר יסודים עד יוני 2010.

⁶⁶ יזון כי בחלק מקבוצות הלימוד במסגרת תכנית פלא ובקבוצות הלימוד בתחום ספיס בחדרה השתתפו גם תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה, אך התלמידים הללו לא נכללו נתונים המפורטים בדרך זה.

⁶⁷ כאמור, החברה והגיונית מימנו את התכניות נוסף על המימון המשותפי שקיבלו. ⁶⁸ בכל הנוגע לחברת למתקנים - ביזושים שבהם פועל מתקן"ס, השיך לחברת למתקן"ס, הפעילה החברה את התכניות באמצעותו. ביזושים שבהם אין מתקן"ס כזה (למשל בבאר שבע) הפעילה החברה את התכניות בשותפות פעולה עם הרשות המקומית.

הקליטה הוסיף כי הוא העתיק למקרה להפעלת תכנית פלא את כל הדרישות הпедagogיות, שפורסמו במקרה המשפט עם משרד החינוך לפני שנת 2010.

משרד מבחן המדינה מעיר שראי כי כל תכניות התגבור לבגרות אשר ממומנות על ידי משרד הקליטה יועברו לפיקוח פדגוגי מסודר על ידי משרד החינוך. כך יבטיח כי החומר הנלמד בהן מתאים לתכניות הלימוד של משרד החינוך.

אי-קביעת תקן עבור תכניות התגבור לבגרות

בכל הנוגע לתכניות התגבור לבגרות, המופעלות במימון וביזומה ממשלטיים וברובן בתחום בית הספר עצמו, היה על משרד החינוך לקבוע אמות מידת יבטיחו ככל הניתן את השגת המטרות שקבעה הממשלה עבור התכניות הללו. במסגרת קביעת אמות מידת אלה, על המשרד לבחון את האפשרות לכלול, בין היתר, תקן מזערי של רכיבי תכניות התגבור לתלמידים כמו: תקן שעות הוראה בתכנית, הקובלע את מספר שעות ההוראה השבועית לתלמיד בתכנית כאלו; גודל קבוע חילימוד; מספר שעות הפעולות החברתיות בתכנית ואופייה; האם התכנית כוללת הזנה, ואם כן - מהי עלותה; תנאי הסף למורים - האם תעודת הוראה והשתלמותה הן תנאי סף; היקף השתלמות המורים ותוכנן.

נמצא כי משרד החינוך לא קבע תקן להפעלת תכניות התגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה⁶⁹, ובכלל זה לא הגידר את תקן שעות ההוראה, את גודל קבועות התלמידים, את מספר שעות הפעולות החברתיות, אם התכנית כוללת הזנה ועלותה, ומהם תנאי הסף למורים.

תכניות התגבור לבגרות דומות במהותן זו לו ותוכנן הפלוגוגי זהה, דהיינו לימוד ותרגול נוספת שעות הלימודים במקצועות שבהם נבחנים התלמידים בבחינות הבגרות. ניתן לצפות כי השונות בין התכניות לא תהיה רבה. אך להלכה למעשה נעשה נימצאו פערים ניכרים בין התכניות, כמפורט להלן:

1. **תקן שעות ההוראה :** בהיעדר תקן לשעות ההוראה לתכניות כאלו, הרי משרד הקליטה, החברה והגיונית, שרשימת אינט אמוניים על תחום ההוראה בכלל ועל תחום בחינות הבוגרות בפרט, הם אלה שקבעו את מספר שעות ההוראה השבועית בתכניות התגבור לבוגרות שבחן היו מעורבים: כך, משרד הקליטה קבע כי מספר שעות ההוראה השבועית בתכנית פלא יהיה שבע שעות. לעומת זאת, החברה קבעה כי בתכנית ספריס יהיו ארבע שעות ההוראה שבועית, ומספר זהה של שעות הקצה הגזינט לתכנית אופק. מכאן שמספר שעות ההוראה בשבוע בתכנית פלא היה ב-75% גבוה יותר מאשר שעות ההוראה בתכניות ספריס ואופק.

⁶⁹ יזמין כי בדוח שנתי 62, ציין מבחן המדינה, כי משרד החינוך לא קבע אמות מידת ועקרונות מנהיים לפועלות של הגורמים החיצוניים ולא קבע להם כללים מתאימים.

2. **עלות התכניות :** משרד מבחן המדינה בדק והשווה את עלותן הכלולות של התכניות לתגבורו לבוגרות בחישוב לפי שעת הוראה לתלמיד - היחס בין עלות התכנית לתלמיד⁷⁰ לבין מספר שעות ההוראה בשבועו (להלן - עלות התכנית לשעת ההוראה). נמצא פער של 90% בין עלות התכנית הגבוהה ביותר לשעת ההוראה - בתכנית ספייס שהפעלת החברה למתנ"סים⁷¹ - לבין עלות התכנית הנמוכה ביותר לשעת ההוראה - בתכנית פלא, גם היא בהפעלת החברה למתנ"סים⁷².

לדעת משרד מבחן המדינה, נוכחות פערים אלה יש מקום לבדוק ולהשווות את תוכנות ההשתתפות בתכניות ביחס לעלות התכניות.

3. **גודל קבוצת התלמידים :** בתחום נוסף שבו נמצאו הבדלים בין התכניות הוא גודל קבוצות התלמידים, שהוא בעל משמעות דידקטית ותקציבית. כל אחד מהగופים - משרד הקליטה, החברה והגזינט - קבע תקן לעצמו. נמצא כי גודל קבוצות התלמידים בתכניות השונות נע בין 5 ל-13 תלמידים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבחן המדינה מנובמבר 2012 כי קבוצות המוניות 5-13 תלמידים הן קבוצות קטנות המאפשרות עבודה מיטבית, וכי אין הבדל אפקטיביות של העבודה בקבוצות בסדר גודל זה.

משרד מבחן המדינה מעיר כי אם לדעת משרד החינוך אין הבדל אפקטיביות של העבודה אם קבוצות התלמידים מוניות 13 תלמידים או 5 תלמידים, היה על משרד החינוך לקבוע תקן בהתאם. תקן כזה היה יכול לאפשר הפניה משאבים באופן יעיל יותר לפיתוח קבוצות למידה נוספת ושיתוף תלמידים נוספים בתכניות התגבור לבוגרות.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבחן המדינה מדצמבר 2012 כי בקרבת המומחים חלוקות הרעות בדבר חשיבותם היחסית של גודל קבוצת התלמידים ושל מספר שעות הלימוד: יש הטוענים כי עדיפה קבוצה קטנה יותר, המבלotta פחות שעות לימוד (למשל בתכנית אופק), ויש הסבורים כי קבוצה בינונית המבלotta יותר שעות לימוד דוקoa היא המענה הנכון (למשל בתכנית פלא). המשרד ציין כי הוא מעירך שני ה指挥ים נוחים טוביים. משרד הקליטה הוסיף כי עד כה הוא לא קיבל ממשרד החינוך תקנים לתכניות התגבור לבוגרות, ואם יקבל תקן כזה יפעיל על פיו.

יוצא אפוא שכיוון ממשרד החינוך לא **קבע** **תקן** **להפעלת** **תכניות** **התגבור** **לבוגרות**, היה הבדל ניכר בטל הפעיליות שכללה כל תכנית. **שוני** זה לא נבע מצרכיהם השונים של התלמידים אלא מהחללוtheirם השונות של הגופים שקבעו לעצם מדים לתכניות התגבור לבוגרות.

לדעת משרד מבחן המדינה, על משרד החינוך **לקבוע** **תקן** **לרכיבי** **תכניות** **התגבור** **לבוגרות** - **תכניות** **התגבור** **לימודי** **המופעלות** **במיון** **וביזומה** **ממשלטיים**, וברובן **בתוך** **בתיה** **הספר**.

70 עלותיפוי התקציב המתוכנן של כלל הפעילות במסגרת התכנית, לרבות פעילות חברתיות והעצמה.

71 החברה דיווחה למשרד מבחן המדינה כי לכל אחד מאربעת הגופים שהפעילו מטעה את תוכנית ספייס הייתה עלות שונה.

72 החברה למתנ"סים הייתה אחת מאربעת הגופים שהפעילו עבור החברה את תוכנית ספייס, ובכך ריכזה עבורה משרד הקליטה את הפעלת תוכנית פלא.

היעדר גורם מתככל לתכניות התגברות לבגרות

מידע בסיסי לקבלת החלטות

1. כדי שמשרד החינוך יוכל לנחל את הטיפול בתלמידים יוצאי אתיופיה ראוי שיהיה בידיו מאגר מידע מלא ומעודכן, הכלול נתוני יסוד על התלמידים, כגון מספר התudent זהות ומקום למדיהם, כמו כן ראוי שמאגר המידע יכלול פרטים בדבר התלמידים המשתתפים בתכניות התגברות לבגרות, לרבות: שם התכנית, המקצועות הנלמדים בMSG, ותקופת השתתפות בתכנית. יתר על כן, באוגוסט 2011 הנחה מנכ"ל משרד החינוך דאז, ד"ר שמשון שושני, את מנהלת אגף קל"ע למפות את בית ספר שבו תלמידים יוצאי אתיופיה, המשתתפים בתכניות לתגברות לבגרות במימון המדינה.

בבדיקה נמצא כי אגף קל"ע במשרד החינוך אמן קיבץ פרטים של תלמידים יוצאי אתיופיה ברשימות ממהוחבות, אולם בדיקת הרשימות העלה כי אין חלקיות - אין לא כללו את פרטי כל התלמידים הללו, ולא נרשמו בהן כל התכניות שבחנו השתתפות. כך למשל, 56% מהתלמידים שהיו רשומים ברשימות הגופים המפעלים, כתלמידים שהשתתפו בתכניות התגברות לבגרות בשנת הלימודים תשע"ב, לא היו רשומים כלל ברשימות האמורות.

יוצא אפוא כי במשרד החינוך לא היה מאגר מידע שלם ומעודכן, אשר באמצעותו הוא או משרד הקליטה יכול להציגו ביעילות את משאבי התכניות לתגברות לסטודנט ולבדוק ביסודיות את הדיווחים על יישום התכניות שהגישי הגופים המפעלים וה גופים המפעילים.

2. **מייפוי ארכי צורכי התלמידים יוצאי אתיופיה :** על משרדיה הממשלתית להציג את משאבי התכניות לתגברות לסטודנט בהבוס על מייפוי צורכי התלמידים שהיא על משרד החינוך לבצע. המייפוי אמר לשין תלמיד זה או אחר לMSG החינוי עבورو, ובכך ליעל את המערכת ולהביא לתוצאות טובות יותר. את המייפוי יש לבצע לפי מדדים אחידים בכל הארץ.

נמצא כי משרד החינוך לא ביצע מייפוי צורכים ארצי לכל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, ועל כן לא יכול היה לקבוע את רשיונות התלמידים שישתתפו בתכניות השונות, לאור הישגיםם בעליומיות ובהתאם לצרכיהם. במקרים רבים הופעלו תכניות התגברות לבגרות ברשויות מקומיות, שאליהן פנו הגופים המפעלים וה גופים המפעלים, ומנהלי בתיה הספר באוטון רשות היו אלה ששיבצו את התלמידים בתכניות. כמו כן, יישובים אחרים, למשל כבית שמש, פנו גופים מפעלים וגופים מנג'זים לשירותו למנהל בית הספר ללא תנאי עם הרשות המקומית.

מתשובות מנהלי בתיה ספר למשרד מזכיר המדינה אף עולה כי בכמה יישובים מפעילי אחת התכניות לא תיאמו את הפעלת התכנית עם בתיה הספר, אלא פנו לשירות לתלמידים. אי-תיאום התכניות עם הרשות המקומית או עם בתיה הספר עלול היה להוביל לכך שהופעלו כמה תכניות באותו יישוב ולעתים אף בקרב תלמידים מאותו מוסד חינוכי (ראו להלן).

הערכת התכניות והשוואתן

מבקר המדינה כבר עסק בדוחות קודמים בחשיבותה של הערכת תכניות⁷³. כאמור, משרד הקליטה, החינוך והowitzר השתתפו בשיעורים משתנים במהלך ארבע התכניות. כדי לשפר את האפקטיביות של הקצתה המשאים, ולאור ההבדלים הניכרים בין התכניות, ובכלל זה במבני הוצאה ובעלויות לשעת הוראה, היה על משרד החינוך, האמון על תחום הלימודים לבחינות בוגרות, להעיר את האפקטיביות הпедagogית והכלכלית של כל אחד מבני הוצאה השונים של כל אחת מהתכניות, ולעורך בין התכניות השוואת המשקלת לא רק את תרומתן אלא גם את עלותן. יצין כי חכנית אופק פועלת כבר כעשר שנים, ותכנית ספייס פועלת כשבע שנים. מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני, אף הנהה במאי 2011 את מנהלת אגף קל"ע לבקשת מנהשות הארץ למדידה והערכתה בחינוך (ראמ"ה) לעורך מחקר השוואתי, הכלול בשלוש עד ארבע תכניות שונות שמעטיל אגף קל"ע.

אמנם נמצא כי בשנים האחרונות בוצעו מחקרים הערכה **ספציפיים** לשתיים מבין ארבע התכניות - תכנית ספייס ותכנית אופק - ואולם נמצא גם כי משרד החינוך לא ביצע הערכה אובייקטיבית ואחדיה לכל התכניות אשר מומנו בכיספי המדינה. לפיכך נוצר מנו להשוות את האפקטיביות של הקצתה המשאים לכל אחת מארבע התכניות, ככלומר להעריך את השיפור בהישגי התלמידים שהשתתפו בהן בהשוואה לעולותן.

חלוקת המשאים של תכניות התגובה הלימודי

עבור כמה תכניות המופעלות באמצעות רשות מקומית ואין מיועדות לתגובה ללמידה של יוצאי אתיופיה דזוקא, מaż'ה משרד החינוך כספים לרשותם הלווה בהתאם למצבן החברתי-כלכלי⁷⁴. נכון הנanton שרק 40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגובה לבוגרות בשנת הלימודים תשע"ב, יש מקום כי עד למיפוי ארצית של צורכי כל אוכלוסייה התלמידים הרלוונטי, ישקלו משרד החינוך ומשרד הקליטה להקצות גם את משאבי תכניות התגובה לבוגרות בהתאם לדירוגה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, ובהתאם מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בישוב. יזון כי הרשות החזקota יותר יכולות למן מתכיבן, חלקית לפחות⁷⁵, תכניות נוספות לתלמידים חלשים, ופעמים אף תכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה⁷⁶.

⁷³ ראו את הדוחות הבאים: דו"ח שנתי 553 (2003), בפרק "עבודת המטה במשרד הminster - תכנית, בקרה, תיאום והערכתה במסדרד הממשלתי", עמ' 46. בדבר הערכת תכניות חינוכיות ראו דוחות על הביקורת בשלטונו המקומי, באגודות ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003) (בפרק "יום נירול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשות מקומית", עמ' 199; דו"ח שנתי 558 (2007), "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 156; דו"ח שנתי 62, אשר בו ציין מבקר המדינה כי המכון ליחסות בחינוך במכילה האקדמית בית ברל העלה בפרק שעשה בשנים 2007-2008, בהזמנת משרד החינוך, כי 65%-ל-14% מהתכניות החינוכיות שפעלו במערכת החינוך באזון שנים ונסקרו טטקר, לא נקבעה מסגרת הערכה סדרה ומINUITY, ולכ-14% מהתכניות לא נעשתה שום הערכה.

⁷⁴ כך, למשל, הוא מaż'ה תכנית מיל"ת (מסגרת יומם למידות תומספית), תכנית התגובה ללמידה שנوعדה לבתי ספר אשר אוכלוסייה התלמידים בהם חלשה יחסית בהיבט החברתי-כלכלי.

⁷⁵ במקרים רבים בשותפות מימון (מאז'ינג) עם משרד החינוך ועם גורם חיצוני שפועל את התכנית. ⁷⁶ עיריית כרמיאל, למשל, המסוגגת באשכול חברותי-כלכלי 6 (ראו בהמשך לעניין החלוקה לאשכולות חברותיים-כלכליים), דיווחה למשרד מבקר המדינה כי כמה גופים, ובهم גופים חיזוניים, מפעלים בעיר כמו תכניות התגובה לבוגרות שאין ארבע התכניות המפורטות בדרך זו, ובן מתתפסים תלמידים יוצאי אתיופיה וכי העייניה משתתפת בימון חלק מהתכניות הללו.

משרד מזכיר המדינה בדק אם קיים מתחام בין שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגברות לבגרות ביישובים השונים בשנת הלימודים תשע"ב⁷⁷ ובין מצבו החברתי-כלכלי של כל אחד מהיישובים⁷⁸.

נמצא כי לא היה מתחם⁷⁹ בין שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה, שהשתתפו בתכניות התגברות לבגרות ביישובים השונים, לבין דירוגם החברתי-כלכלי של היישובים.

כך, לעיתים היה שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגברות לבגרות ביישובים מוכסמים פחות (למשל נתיבות) נמוך יותר מאשר התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגברות לבגרות ביישובים מוכסמים יותר (למשל קריית ביאליק).

חוסר התיאום בין משרד החינוך ומשרד הקליטה והשלכותיו

על משרד הממשלה מוללת החובה לנצל ביעילות את המשאבים הциיבוריים ולפעול, בין היתר, להיסכון בהוצאות. מן הרואי היה משרד החינוך כגורם מתכלל יתאם בין הגורמים השונים את חלוקת משאבי התכניות, כדי שהاكזאה תתרטט על מיפוי צרכים ארצי, וימנעו חוסר ייעולות בהקצת משאבים ובזבוז כספי ציבור, הנגרם מהפעלת כמה תכניות תגברות לבגרות באוטו יישוב ובאותו מוסד חינוכי ואף את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות.

נמצא כי משרד החינוך ומשרד הקליטה לא תיאמו ביניהם את הקצאת התכניות ולא העבירו ביניהם רשומות תלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות תגברות לבגרות, שככל אחד מהם מימן. כך נמצאו מקרים שבהם מימנו שני המשרדים הללו כמה תכניות באוטו יישוב, באותו מוסד חינוכי, אותה שכבת כתות ואף את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות. להלן פרטים:

בחינת רשימות התלמידים העלה כי ב-12 יישובים השתתפו משרד החינוך ומשרד הקליטה ייחדיו במימון של יותר מתקנית אחת לבגרות ליישוב (יותר מ-30% מהיישובים שבהם מימנו המשרדים תכניות תגברות לבגרות): בתשעה יישובים משרד הממשלה השתתפו במימון של שתי תכניות בכל יישוב, ובשלושה יישובים - בית שם, ירושלים ונתניה - השתתפו במימון אף של שלוש תכניות תגברות בכל אחד מהיישובים. יצוין כי מכין היישובים, שבהם השתתפו משרד הממשלה במימון של יותר מתקנית אחת לבגרות, היו גם כמה יישובים מוכסים יחסית כמו דירה, נזרת עילית, נתניה ופרדס חנה⁸⁰. עוד יצוין כי ביישוב אחד - בית שם - הפעיל גוף אף שתתי תכניות תגברות לבגרות - כל תכנית מطעם גוף מפרק אחר (ראו להלן).

בחינת רשימות התלמידים העלה כי ב-23 מוסדות חינוך השתתפו משרד החינוך והקליטה במימון הפעלת שתי תכניות תגברות לבגרות במקביל. מבין מוסדות החינוך הללו, ב-14 מוסדות חינוך,

⁷⁷ שיעור התלמידים. כאמור, הוא היחס בין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בישוב מסוים שהשתתפו, על פי דיווח הגופים המפעילים, בתכניות התגברות לבגרות בשנת הלימודים תשע"ב לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים תשע"ע באותה "ישוב".

⁷⁸ למ"ס סיווגה את היישובים בישראל בעשרה אשכולות (קבוצות יישובים) לפי מצבם החברתי-כלכלי, בסדר עולה. אשכול 1 כלל את היישובים במעמד החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, ואשכול 10 כלל את היישובים במעמד החברתי-כלכלי הגבוה ביותר.

⁷⁹ הערך שהתקבל בבדיקה המתאם - 0.05.
⁸⁰ כל היישובים הללו סוגו באשכול חברתי-כלכלי 6.

השתתפו משרדי החינוך והקליטה במימון שתי תכניות תגבור לבוגרות במקביל לתלמידים שלמדו בשכבות זהות של כיתות.

כך נוצרו תקנות "כפولات", וחלק מהכספים שיועדו לתוכנויות התגבור לבוגרות שימושו למימון שכרם של בעלי תפקידים נוספים, בלי שמשרד החינוך בחר אם אפשר לצמצם תקנות אלו ולהפנות עוד משאבים להוראה. להלן דוגמאות:

1. בבית שמש מפעיל א' והחברה למתן"סים דיווחו שהם הפעילו שלוש תוכניות תגבור לבוגרות: מפעיל א' דיווח כי בתכנית תבל שבהפעלתו השתתפו, בין היתר, תלמידים מכלות יא-ו-יב בבית ספר א'. כן הוא דיווח כי הוא הפעיל את תוכנית ספייס, שבה השתתפו תלמידים שלמדו בבית ספר אחר. החברה למתן"סים דיווחה כי בתכנית פלא שהפעיל המתן"ס ביישוב השתתפו תלמידים מכלות ז-י בבית ספר א'.

2. בנזרת עילית מפעיל א' דיווח שהוא הפעיל את תוכנית תבל, והחברה למתן"סים דיווחה שהוא הפעיל את תוכנית פלא באותו בית ספר ביישוב. ככל אחת מהתוכנויות השתתפו, בין היתר, תלמידים מאותה שכבת כיתות - כיתה י. דהיינו, תלמידים בבית ספר זה באותה שכבת גיל הלומדים אותה תוכנית למדו גם קיבלו שתי תוכניות שונות.

החברה למתן"סים צינה בתשובה למשרד מבחן המדינה מנובמבר 2012 כי אחרי שהתגלתה לחברה החפיפה בתוכניות בשכבת כיתות י' היא הפסיקה את הפעלת התוכנית באותה שכבה. יzion כי משרד הקליטה מסר בתשובה למשרד מבחן המדינה, בינוואר 2013, כי החברה למתן"סים לא ביקשה ממשרד הקליטה תשלום עבור הפעלת התוכנית בשכבת כיתות י'.

3. בכמה בתים ספר ברמלה ובולד, שבהם לומדים במעורב תלמידים משתי הערים, פועלו שתי תוכניות תגבור לבוגרות בכלל בית ספר: בתכנית אופק ובתכנית ספייס ומליה השתתפו התלמידים שהתגוררו ברמלה ובתכנית ספייס לוד השתתפו תלמידים שהתגוררו בלבד. למשל - באחד מבתי הספר השתתפו בתכנית ספייס 17 תלמידים שהתגוררו בלבד. חמשה מתוכם למדו בכיתה י. בתכנית אופק השתתפו 2 תלמידים, שלמדו אף הם בכיתה י' באותו בית ספר, אך התגוררו ברמלה.

כן, תלמידים יוצאי אתויפיה שלמדו באותו בית ספר ברמלה ובולד ואף באותן שכבות השתתפו בתוכניות שונות, אשר, כאמור, מצויו בינוין הבדלים ניכרים בסל הפעילויות שהן מציאות; הקביעה באילו תוכניות הם ישתתפו נועשתה לפי מיקום מגורייהם ולא בהכרה על פי צרכיהם. מנהל אחד מבתי הספר בלבד, שבו הופעלו באופן זה שתי התוכניות, ציין בתשובתו למשרד מבחן המדינה מנובמבר 2012 כי צורת הפעלה כזו יוצרת "בלבול הן לתלמידים והן למורים וכן יש צורך בגוף אחד שיפעליל" את תוכניות התגבור לבוגרות. עיריות לוד צינה בתשובה למשרד מבחן המדינה מדצמבר 2012 כי אופן הפעלת התוכניות אינו מאפשר לה "לעקוב מקרווב אחר המשאבים המוקציםليلדי לוד וגם לא אחר אפקטיביות התוכניות והישגי הלומדים".



עליה אףוא כי משרד החינוך ומשרד הקליטה לא פועלו כפי שניתן לעפות מגורם שאמור לתוכלו. משרד הקליטה - שחלק מתפקידו כמתכלה תכנית החוםש היה להבנות מגנוני שייתוף פעולה עם המורות השותפות בתכנית - לא שיתף פעולה עם משרד החינוך. משרד החינוך מצדיו לא תכלל את התכניות לתלמידים לירודם הללו: הוא לא ביצע מיפוי ארצי של כל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטי, הוא לא העיריך את האפקטיביות של כל אחת מתכניות התגבור לבוגרות ולא ערך בין התכניות השוואת המשקללה את האפקטיביות הדרוגית והכלכלית. יתרה מכך, מההמצאים עולה שמשרד החינוך ומשרד הקליטה לא הקשו את תכניות התגבור לבוגרות על פי שיקולים חברתיים שנעודו לצמצם את הפערים בין התלמידים. עוד עליה מהמצאים שלנווכח אי-התיאום בין שני המורות נוצרו תקומות כפולות ביישובים מסוימים, והובילו על חשבון תקציבים המיעודים לתכניות התגבור לבוגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה.

משרד החינוך מסר בתשובהו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא חזר וביקש ממשרד הקליטה נתוני על התלמידים המשתפים בתכניות התגבור לבוגרות משרד הקליטה הפעיל, אך עד כה לא סיפק משרד הקליטה את הנתונים. כן הוסיף שאף שפעילותה העיקרית של החברה עוסקת בחינוך - הינה לקראת בוגרות - משרד הקליטה הוא הגורם המתכלה את הפעלה.

משרד הקליטה מסר בתשובהו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי בעבר הנחה את עובדיו שאין להפעיל את פרויקט פלא במקום שבו פועלות תכנית מקבילה; כמו כן מסר שהוא מפתח תכנה שתרכזו רשיונות של תלמידים בתכניות התגבור לבוגרות וכי הוא עבריר את הרשות למשרד החינוך ו"לכל גורם ממשתי אחר המפעיל תכניות תגבור" לבוגרות - כמו החברה - למניעת כפל סיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי להביא לעלייה בשיעור הזוכים לבוגרות, אשר צמצם במידה ניכרת את הפער בתחום זה בין יוצאי אתיופיה ובין אוכלוסיית התלמידים הכללית, יש לפעול לניצול מיידי של המשאים הרבים המשקעים לצמצום הפער. לצורך כך, בין היתר, על משרד החינוך לעצב מדיניות פדגוגית בתחום התכניות לתגבור לימודים תוך כדי התחשבות בצרוכי התלמידים ובדרוגם החברתי-כלכלי של היישובים שבהם הם מתגוררים. ראוי שמשרד החינוך ימשש את סמכותו בתחום התגבור לבוגרות ויתכלה את הפעולות שעושים בתחום כל הגופים - גופים ממשתתפים, לרבות משרד הקליטה, וגורמים חוץ-משתתפים. כמו כן, על משרד החינוך להעיריך את האפקטיביות של התכניות ולבחור את התכנית או התכניות האפקטיביות ביותר; לחילופין עליו לאתר את הרכיבים המועילים ביותר ומהוותים ביותר מכל התכניות, ולכלול אותם יחד בתכנית אחת. כמו כן, על משרד החינוך ועל משרד הקליטה ליצור מנגנון לתיאום הפעלת התכניות לצורך מניעת תקומות כפולות.

ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה

ככל, משרדי הממשלה משלמים לגופים המרכזים ול גופים המפעילים עבור פעולות שבוצעו במסגרת תוכניות התגבור לבוגרות. האסכמה לביצוע התשלום היא הדיווחים שמבצעים הגופים המרכזים וה גופים המפעילים על ביצוע הפעולות הללו. כך, למשל, קבוע משרד הקליטה במקרה פלא כי הוא ישלם לספק את התשלומים, אך ורק בגין ביצוע הלהקה למעשה של השירות נשוא המכרז, וכי כדי לקבל את התשלומים ממשרד הקליטה על הספק הגיש מסמכים

שבהם ידועות על הפעולות שיבצעו. לאחר שהדיווחים הללו הם אסמכתה לתשלום של משרד הממשלת, על משרדיה הממשלת ועל הגופים המركזיים מוטלת החובה לוודא שהדיווחים יהיו מלאים ומדויקים, באמצעות בקרה יסודית של הדיווחים ואמצעים אחרים שניתן לשוקל אותם, כגון ביצוע ביקורת פתק.

משרד מבקר המדינה בדק והציג רישימות של תלמידים שהתקבלו מה גופים המركזיים. להלן הממצאים שעלו מהדיווחים הללו, המעלים ספק בדבר דיקון הדיווחים.

רישום תלמידים בשתי תכניות

נמצא כי משרד החינוך ומשרד הקליטה מימנו השתתפות של 118 תלמידים לפחות⁸¹ בשתי תכניות במקביל (להלן - 118 התלמידים). יודגש כי כל אחד מ-118 התלמידים היה רשום בכל אחת מהתכניות באותו מוסד חינוך; 118 התלמידים למדו ב-11 מוסדות חינוך (להלן - 11 בת הספר) ב-7 ערים⁸².

מפעיל א' מסר בתשוכתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי עם קבלת טיוטת דוח זה הוא פנה לכמה בתי ספר, ואלו בדקו וגילו שכן ישנים תלמידים הרשומים במקביל בשתי תכניות שונות (תכנית ספייס ותכנית פלא). לדבריו מנהלות בתי ספר אלה ציינו בפניו כי לא היה להן מושג על כך, וכי הרכו הבית ספרי ערכ א' התשומות על דעתו בלבד, בילוי ידיעת הנהלת בית הספר ובלתי לידע את המפעיל. המפעיל אף הוסיף כי מנהלות בתי הספר "התנצלו על הביעיות הנובעת מרישום כפוף". לעומת זאת מנהלת אחד מבתי הספר, שהזוכרו בתשוכות מפעיל א', מסה בתשוכתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "בית הספר שמח בכל משאב שמציע לו יכול לסייע ולקדם אוכלוסיות תלמידים בבית הספר ולשפר את הישגיהם", וכי למיטב ידיעתה "לא הייתה מניעה לרשות תלמידים הזקוקים לtagbor לימודי ולסייע בשתי תכניות, על מנת לשפר ולקדם את הישגים ולהכין לבחינות הבגרות".

משרד מבקר המדינה מעריך כי בעקבות חוסר התיאום בין המשדרים, פעמים קיבלו תלמידים אחדים סיוע של יותר מוגנת תגבור אחד, ואילו אחרים לא קיבלו סיוע כלל.

לפי דיווחי הגופים המركזיים, 118 התלמידים למדו, בנוסף על שעות הלימודים הרוגלוות בבית הספר, יותר מ-10 שעות שבועיות נוספות (11-13 שעות שבועית), ומתוכן תשע שעות שבועיות במסגרת תכנית פלא.

להלן דוגמה לתלמידות שמשרד החינוך ומשרד הקליטה מימנו את השתתפותן בשתי תכניות במקביל: 27 תלמידות יוצאות אתיופיה למדרו בבית ספר ב' (להלן - 27 התלמידות), שהיו רשומות בתכנית פלא בהפעלת מתנ"ס א' ובתכנית ספייס בהפעלת מפעיל ב'; 9 מהתלמידות למדו בכיתה ח, 10 בכיתה ט ו-8 בכיתה י'.

81 נתן זה אינו כולל תלמידים שעברו למדוד במוסד חינוך אחר במהלך השנה ותלמידים שלמדו בד בבד בשתי תכניות באותו בית ספר, אך אחד הגופים המפעילים רשם את מספר תעודה זהותם שלהם באופן שגוי.

82 אשדוד, אשקלון, באר שבע, חברון, ירושלים, נצרת עילית ונתניה.

83 יזון כי מתנ"ס א' הפעיל את תכנית פלא, ומפעיל ב' הפעיל את תכנית ספייס בבית ספר נוספים ביחסוב; בבית ספר ב', מלבד 27 התלמידות, השתתפו בשתי התכניות תלמידות נוספות.

בחינת רשימות התלמידים העלתה כי חלק מ-27 התלמידיות השתתפו במסגרת כל אחת מהתכניות בשיעורי תגבור במקצועות זרים – באנגלית ובמתמטיקה⁸⁴. שתי מורות שונות למדו מקצועות אלה בכל אחת מהתכניות, כך שהתלמידיות האמורות למדו במסגרת תכניות התגבור לבוגרות את המקצועות הללו עם שתי מורות שונות.

יודגש כי דוגמה זו ממחישה את הפגיעה בעילויות ואת השימוש הלא מיטבי במקרים שנגרמו מהוסר התיאום בין משרד הממשלת. לעומת משרד מפרק המדינה ראי כי משרד החינוך יבחן את ערכם הפגוני של שיעורי תגבור הנ提נים לאותו תלמיד באותו מקצוע על ידי כמה מורים.

בזיקת מערכת השעות

1. בדיקת מערכות השעות של תכניות פלא ושל תכנית ספריס של 27 התלמידיות העלתה כמה מקרים שבהם שלוש מהתלמידיות מכיתה י' (להלן – שלוש התלמידיות) היו רשומות בשתי כיתות שונות בשיעורים שונים (שיעור לשון במסגרת תכנית פלא ושיעור אנגלית במסגרת תכנית ספריס), כאשר חלק מזמן השיעורים היה חופף.

2. כמו כן נמצא פער בין מספר התלמידיות יוצאת אתיופיה שהיו רשומות בתכנית פלא בראשימות של מתנ"ס א' לבין רשיומו של בית ספר ב'. דהיינו לא ברור כמה תלמידות אכן קיבלו הלכה למעשה את שיעורי התגבור.

החברה למנת"סים מסרה בתשובהו למשרד מפרק המדינה מנובמבר 2012 כי כל התלמידים, עליהם דיווחה כלומדים במסגרת התכניות שהפעילה, אכן למדו בהן, וכי לא דיווחה על נוכחות של תלמיד בשיעור, אם לא נכון בו. כמו כן ציינה החברה כי כל התלמידים, עליהם דיווחה כי השתתפו בתכנית פלא, השתתפו במסגרת התכנית גם בפעולות החברתית.

מתנ"ס א' מסר בתשובתו למשרד מפרק המדינה מנובמבר 2012 כי הוא הבHIR למנהל בית הספר שבhem הפעיל את תכנית פלא כי בתכנית רשיומים להשתתף רק תלמידים שאינם משתתפים בתכנית ספריס. עוד הוסיף כי "במהלך ביצוע התכנית חלו שניים שונבו מצריכי התלמידים ואירועים שונים בבתי הספר, וכחוצה מכך היה פער בין התכנית לבין הביצוע. ביצוע התכנית הייתה הקפדה יתרה על כך שאין לבטל שיעורים, אך הימים והשעות השתנו בהתאם לצרכים".

בבית ספר ב' ציין בתשובתו למשרד מפרק המדינה מנובמבר 2012 כי מביקפה יסודית שערן הווא מצא ש-16 תלמידות (ולא 27 תלמידות) אכן למדו בשתי תכניות במקביל, וכי לנוכח ליקוי זה וליקויים נוספים הופסקה בסוף שנת הלימודים התשע"ב עבודתה של רשות אחת התכניות. בית הספר ציין כי במסגרת תכנית פלא "אף תלמידה" לא למדה תשע שעות שבועית; בשכבות ח ו-ט למדו התלמידות שש שעות שבועית, ובשבביה י' הן למדו שלוש שעות שבועית. עוד ציין כי במסגרת תכנית פלא לא התקיימה פעילות החברתית. מתשובה בית הספר עולה כי אכן הייתה חיפויה של חצי שעה בזמניהם של שני השיעורים בהם למדו שלוש התלמידות. עוד ציין בית הספר כי "יש תנודות בנוכחות התלמידיות בתగבורים שנעשים בשעות אחר הצהריים. לכן מאוד יתכן שבתחלית הדרך התגבשה רשיימה עם מספר גדול יחסית של תלמידות שחילקן נשרו בהמשך". ציון כי בית ספר ב' לא צירף לתשובתו אסמכתאות.

84 התלמידיות קיבלו במסגרת תכנית פלא שיעורי תגבור במקצועות לימוד נוספים כמו עברית וلغות.

يُؤكِّد ذلك في بحث سُنْتِي في مكتب المدينتي، حيث يُشار إلى أنَّه تم إعطاء تلميذان تلقائيًا بـ"الكتاب المُعَدَّ لـ2012" في مجموعتين مختلفتين، وذلك في نفس المدارس، كلٌّ منهما حصل على درجات متقاربة في المجموعتين.

الكتاب المُعَدَّ لـ2012 يُؤكِّد ذلك في بحث سُنْتِي في مكتب المدينتي، حيث يُشار إلى أنَّه تم إعطاء تلميذان تلقائيًا بـ"الكتاب المُعَدَّ لـ2012" في مجموعتين مختلفتين، وذلك في نفس المدارس، كلٌّ منهما حصل على درجات متقاربة في المجموعتين.

لدى مكتب المدينتي، توصياته تتضمن شروطًا محددة للحصول على درجات متقاربة في المجموعتين (مثلاً، مجموعتين متقاربات في الكتاب المُعَدَّ لـ2012، يعني أنه تم إعطاء تلميذان تلقائيًا بـ"الكتاب المُعَدَّ لـ2012" في نفس المدارس، كلٌّ منهما حصل على درجات متقاربة في المجموعتين).

משך השתתפות בתכנית

برישيمות התלמידים, שהועברו למكتب המדיינָה, נמצאו 13 תלמידים שהיו רשומים ברישימות התלמידים פעמיים - כל פעם תחת שם ומספר תעודות זהות זיהם אך תחת ספר אחר. עוד יזון כי ברישימות התלמידים לא צוין כי תלמידים אלה למדו רק חלק מהתוכניות.

المפעלים ציינו לגבי שלושה מבין 13 התלמידים, את משך הזמן שבו התלמידים השתתפו בכל אחת מהתוכניות. בבדיקה פרטנית של מקרים אלה מעלה החשש כי התלמידים לא נჩנו בכל השיעורים במסגרת אחת התוכניות שבה היו רשומים. לדוגמה: מפעיל א' רשם כי תלמידה מסוימת השתתפה בתכנית ספיס בפרק שבע, יחד עם כל התלמידיות בקבוצתה, 29 שבועות, ומפעיל ב' רשם כי אותה תלמידה השתתפה בתכנית ספיס בפרקית ביאליק, יחד עם כל התלמידיות בקבוצתה, 29 שבועות. יוצא אפוא כי על פי הרישומים של הגופים המפעלים א' ו-ב' אותה תלמידה השתתפה לשנת הלימודים התשע"ב בתכנית ספיס במשך 58 שבועות - שישה شבועות יותר מאשר מרופע השבועות בשנה.

ליקויים ברישום מספרי תעודות זהות של התלמידים

כאמור, לאחר שהדוחות משמשים אסמכה לחשולם של מפעלי הממשלת, על מפעלי הממשלת ועל הגופים המנכזים מוטלת החובלה לוודא שהדוחות של הגופים המפעלים יהיו מלאים ומדויקים, בין היתר, באמצעות בקרה יסודית של הדוחות. בקרה זו כוללת את בדיקת תקינות הרישום של מספרי תעודות הזהות של התלמידים; נתון המשמש פרט חיווני לבקרה על רישימות התלמידים.

נמצא כי 170 תלמידים היו רשומים ברישימות התלמידים ללא מספרי תעודות זהות או תחת מספרי תעודות אחרות. כמו כן נמצא כי 44 תלמידים היו רשומים ברישימות התלמידים תחת מספרי זהות זיהם, יותר מפעם אחת.

الكتاب المُعَدَّ لـ2012 يُؤكِّد ذلك في بحث سُنْتِي في مكتب المدينتي، حيث يُشار إلى أنَّه تم إعطاء تلميذان تلقائيًا بـ"الكتاب المُعَدَّ لـ2012" في مجموعتين مختلفتين، وذلك في نفس المدارس، كلٌّ منهما حصل على درجات متقاربة في المجموعتين.

מתאימות, כגון קנסות. באחד המקרים אף נסגרה קבוצה. המשרד הוסיף כי התכנה שהוא מפתח תריע על רישום שגוי של פרט תלמידים ותמנע טעויות כאלה בעתיד.



אבר הממצאים שפורסם לעיל מעלה ספקות בדבר דיווקם של הדיווחים שמסרו הגופים המרכיבים וה גופים המפעילים למשרד הממשלה, דיווחים ששימושו, כאמור, אסמכתה לתשלום של משרד הממשלה לגופים האמורים. אבר הממצאים אף מעלה חשש כי משרד הקליטה שליל עבר פעוליות שהלן לא בוצעו. ממצאים אלה גם מעלה כי משרד הממשלה לא בדק כראוי את הדיווחים שהעבירו להם הגופים המרכיבים, וכי הגופים המרכיבים לא בדקו כראוי את הדיווחים שקיבלו לידיים.

השתלבות יוצאי אתיופיה בצה"ל - תМОונת מצב

חוק שירות הביטחון, החממו-1986 מסדיר את חובת השירות של אזרח המדינה בצה"ל. בשנים האחרונות שיעור העולים החדשים המתגייסים לצבא הוא כחמיישת מהמתגייסים⁸⁵, בעיקר מדינות חבר העמים ומאתיופיה. הצבע מלא תפkid חשוב בתהליכי קליטתם: השירות הצבאי בישראל נחשב כור ההיתוך של החברה הישראלית ומקדם את התערורות בחברה, את הניעות החברתית ואת אפשרות הלמידה והתעסוקה. השירות הצבאי גם מעזים את תחושת הא贌חה של הפרט, את יכולת עמידתו באתגרים ואת תחושת השيءות שלו. נקודת הפתיחה של העולים המתגייסים שונה מזו של הוותיקים ומאופיינית בחומר מידע, בחששות ובבלטים, ובפערם של תרבות ושפה. לאור הנסיבות הייחודיים הקים צה"ל מערך לטיפול בחיללים עולמים הכוללת, בין היתר, ענף קליטתה עליה בחיל החינוך והנוער (להלן - חיל החינוך), מדור פרט במינהל הגיס העוסק בעבודת פרט של ערלים, מדור הכנה לצה"ל לעולים ומסלול טירונות יהודית לעולים.

על נתוני אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א), מספר החיללים יוצאי אתיופיה אשר שירותו בצה"ל בסוף שנת 2010 היה כ-5,800⁸⁶. בשנה זו התגייסו כ-2,430 יוצאי אתיופיה (1,600 חיללים ו-830 חילילות). שיעור הגיס של חיללים יוצאי אתיופיה היה 86.3% לעומת שיעור גיסים כלילי של 74%, עובדה שיכולה להעיד על מוטיבציה גבוהה. שיעור הגיס של החילילות היה נמוך כמעט מהמוצע. ואולם, לאחר הגיס חיל חבר וחיללים וחילות ובמים יוצאי אתיופיה נקלעים לליקוי שירות (נסירה, עיריקות, וכלייה בשיעורים גבוהים), והמצטי לתקדים איכוטיים, לפיקוד זוטר ולקצונה הוא נמוך יחסית.

פרטומי מפקדת קצין חינוך וראשי, משרד החינוך והומותות הפרטיות העוסקות בהכנה לגיס של יוצאי אתיופיה, מונימ את הסיבות לליקוי השירות ובהן: רקע כלכלי - חלק ניכר מהחיללים סובלים מביעות כלכליות בתייהם עקב אי השתלבות ההורים בשוק העבודה ונאלצים לסייע בפרנסת

⁸⁵ לפי הגרסאות צה"ל חיל נחשב עולה חדש אם החלפו פחות משלוש שנים ממועד קבלת אזרחות ישראלית או אם עלה לארץ לאחר גיל 16. לעומת זאת, חיללים יוצאי אתיופיה מוגדרים ערלים חדשים אם לא נולדו בישראל.

⁸⁶ על פי עדכון של צה"ל מספטמבר 2012 גדל במספרם לכ-6,600.

המשפחה; רקע תרבותי - פערים תרבותיים בין החיליל לבין הוריו יוצרים קונפליקט, וחסרו נטענת ההוויה במהלך השירות מותיר חילילים ללא מעגל התמיכה הראשון בחשיבותו. פער תרבות בין מפקדים לבין חילילים יוצר אתיופיה מובילים לחוסר הבנת הצריכים הייחודיים ולפרשנות לא נכונה של הגבות החילילים הללו; שיבוץ בצבא - על אף המוטיבציה הגבוהה נתוני הגitos מובילים לשיבוץ מוגבל לתפקידים אכזריים המעורר רגש קיפוח וחוסר אמונהVIC ביכולת האישיות ופגוע בטיב השירות; שיעורם הנמוך של קצינים יוצאי אתיופיה יוצר מחסור במודלים לחיוי; קשיי הסתגלות למסגרת הצבאית בכלל וקשיי השתלבות ביחידת בפריה.

יודגש כי הבעיות שעמן מתמודדים יוצאי אתיופיה בעת הגitos נובעות במידה רבה מהוסר הצלחת המערכות האוורחות, כמתואר בדוח זה, לצמצם את הפער בין נתוני הפתיחה שלהם לאלה של שאר המתגייסים.

מיוציא השירות הצבאי של יוצאי אתיופיה

בדצמבר 2011 פרסמה מחלקת המחקר והמידע של הכנסת דוח על השתלבותם של יוצאי אתיופיה בצה"ל. מדו"ח זה עלתה תמונה קשה באשר למאפייני השירות של חילילים אלה בשלב השיבוץ בצבא ועד השחרור; על פי נתוני מפקדת קצין חינוך ונעור מרץ 2011, כ-22% מחייבים יוצאי אתיופיה משוחררים לפניהם תום השירות לעומת 15% מהחילילים ילידי הארץ; על פי נתוני אכ"א, בשנת 2010 היה מיוצוי הגitos של חילילים יוצאי אתיופיה נמוך בהרבה בהשוואה לזה של יתר חיליל צה"ל. כך, למשל, רק 9% מהם עברו הקשרות וקורסים מקצועיים כלשהם לעומת 20% בקרב שאר החילילים, והמיוצוי לתפקיד פיקוד בקרב החילילים יוצאי אתיופיה היה 6% לעומת 13% בכלל צה"ל, ולקצתונה 1% לעומת 5-6% בכלל צה"ל.

באשר לנשירה מהשירות ולקלוקוי השירות, נתוני צה"ל מורים כי ב-2010 נשרו יותר מ-20% מהחילילים יוצאי אתיופיה במהלך השירות. 66% מהם בעיר עקב מה שמוגדר בצבא "התנהגות רעה חמורה", והיתר עקב בעיות גופניות, נפשיות וא-התאמה. מבין החילילים שנכלאו ב-2010 היה שיעור מסוים של יוצאי אתיופיה יותר מכפול מזה של יתר חיליל צה"ל, וגם שיעור הנפקדות או העיריות בקרבם היה גדול פי שלושה ויותר מאשר בכלל צה"ל. על פי סקר כלפייה של יוצאי אתיופיה שערך חיל החינוך ב-2010, 87% מבין הכלואים שנבדקו נכלאו לראשונה כבר בשנת השירות הראשונית, ומשן שהייתם בכלא של הכליאה היה כ-40% מזמן שירותם הכלול. גם בקרב חיליות יוצאות אתיופיה היו שיעורי הכליאה גבוהים פי שלושה-ארבעה מיתר החיליות, ושיעורי הנפקדות והעריקות בקרבען היו גבוהים בערך פי ארבעה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי נתוני הכליאה של חילילים יוצאי אתיופיה נותרו יציבים במשך העשור האחרון, וכי הם מודיעקים נורט אזהרה חברתית.

חיל החינוך והנעור מנסה להיאבק בתופעה, ופיתחה מודל פעולה למניעת כליאה חוזרת. במסגרת המודל הוא מקיים תכנית לחיוק השירותים ולצמצום הכליאה בקרב חילילים יוצאי אתיופיה, ומקיים סדנאות להעצמה הכלואים. ואולם, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא חל שינוי במוגמות הכליאה בקרב החילילים ולא נמצא פתרון לבעה. לעומת זאת בקרב החיליות הביאו הסדנאות לשיפור מסוים.

עבודות המטה לקידום חילילים יוצאי אתיופיה

הנתונים הקשים דלעיל, שלא השתנו בשנים האחרונות, עמדו בבסיס יומה של ראש אכ"א ממאי 2011 להcinן עבודה מטה (להלן - עבודה המטה), שתכליתה להשוות את נתוני השירות של חילילים יוצאי אתיופיה בכל התחומיים לאלה של כלל החייל צה"ל. התכנית אושרה בידי ראש אכ"א בראשית 2012 והיא עשויה לשאת פרי בשנים הקרובות.

היקף עבודה המטה מלמד כי הצבא פועל נמצאותקדם הילים יוצאי אתיופיה לשירות משמעותי ולפיקוד ומנסה למצות כל הזדמנות לסייע בידיהם. הסקירה שלහן היא בಗדר תמונה מצב של יישום עבודה המטה עד אוגוסט 2012, על פי נתוני צה"ל.

המלצות עבודה המטה של אכ"א ומידת יישומן

1. **שינויים ארגוניים** : בעקבות עבודה המטה החליטה ראש אכ"א על הקמת גוף מטה יהודי, באחריותו של אלוף משנה, אשר פועל ליצירת מדיניות כוללת לשילוב יוצאי אתיופיה בצה"ל ולמעקב אחריהם. לצורך זה הקים צה"ל מדור חדש לשילוב יוצאי אתיופיה שתפקידיו יהיו: תיאום בין כלל הגוף העוסקים ביוצאי אתיופיה, בקרה ומעקב על השגת היעדים שנקבעו בעבודת המטה, בקרה אחר היחסות הייחודית, כולל הפעולות בשטח לרבות של מדריכי נוער של חיל החינוך (להלן - מ"נ) ופיקוח על הפעילות ביישובים מרכזיים. נוסף על כך יוקם במדור מוקד פניות טלפוני ליוצאי אתיופיה משלב המועמדות לשירות ביטחוני (להלן - מלש"בים) ועד שלב שחורים מהשירותות.

עד אוגוסט 2012 היה המדור החדש עדין בהקמה (נבחרו מפקדת וקצינים).

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת גוף מטה החדש באחריותו של קצין בכיר, אשר יתרככל את כל פעולות הצבא בעניין יוצאי אתיופיה, עשויה לשמש מודל למחויבות הנדרשת גם ממשרדי הממשלה.

2. **קורסי הכנה בריאות השירות** : הצבא מקיים קורסים מגוונים שנועדו לחילילים יוצאי אתיופיה וניתנים לפניהם מיד לאחר הגיוס. ובים מהקורסים נעשים במימון חלקי של משרד ממשלה, ביחיד של משרד הקליטה, ומכספי חרומות. על פי הcalcנית של אכ"א, כ-92% מהמתגיגים יוצאי אתיופיה, שלהם דריש מענה יהוד, ישתתפו בקורסים שנועדו לגשר על פערים, להטיב את שיבוצים ולהגדיל את סיכוייהם למצוי השירות.

רובם המוחלט של המתגיגים יוצאי אתיופיה יעברו, אם כן, השרותות שונות בראשית גיוסם. עם זאת, על צה"ל לנוקוט את הצדדים הנדרשים כדי להבטיח שהקורסים החיוניים וההכשרות יימשו גם במקרה שהוא יהיה פיחות בשיעור התרומות החיצונית.

3. **מיצוי השירות** : כוונתו הכללית של אכ"א היא לשלב את יוצאי אתיופיה במילוונים מיוחדים אגב העלאת המכסות והקללה בקריטריונים הנוהגים בצה"ל. להלן דוגמאות: הרחבת ההשתתפות בקורסים קדם-צבאים (להלן - קד"ץ) המיועדים ליוצאי אתיופיה באמצעות הרחבת הקריםיטריונים; העברת תכנית העצמה לאחר הטירונות ל-240-240 חיילים מדי שנה; שילוב של כ-100 חיילים בקורסים של משרד החינוך המכנה לימוד מקצועות בראשית השירות; מיזמי לפיקוד ולczונה באמצעות מבחן של התאמת אישיות בלבד, נקיטת מדיניות מקלה

בහוצאת חיללים יוצאי אתיופיה לказונה, והגדרת קצין חונך לכל קצין חדש יוצאה אתיופיה; קביעת מכסה שמורה בקורסי הפיקוד הזרוע תורך כדי העלאה ב-15% בהשוואה לשיעור כו"ם.

עד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא בוצעה תכנית החעטמה ולא הועלו המכסות הקיימות ב-15% בקורסים לפיקוד זוטר. כמו כן לא בוצעו קורסי התמ"ת שנעודו להכשיר 100 חיילים בתחלת השירות. זאת, אף שמשרד החינ"ח מפעיל חמישה מרכזים ארצים⁸⁷ בפנישת ארצית להכשרה למתקומות שיש להם ביקוש במשק, ואך שבמרכזים אלו כבר מתקיימות השרותות מקצועיות לחיללים מאוכלסיות יהודיות. דיוונים, שהתקיימו בשנתיים האחרונים בעניין זה בין נציגי האגף הבכיר להכשרה ולפניהו כוח אדם במשרד החינ"ח לבין נציגי חיל החינוך, לא הניבו תוצאות כלשהן, ועד סיום הביקורת לא שולבו חיללים יוצאי אתיופיה במסגרת הקורסים הקיימים. יצוין כי להפניית צעירים לחינוך הטכנולוגי יש חשיבות הנוגעת למשק כולם ולא רק לצבע, ומכאן חיוניות הנושא.

מנג'ר, בוצעה ההכנה הייעודית לשירות ביחילות השדרה בקורס נפרד משאר העולים; נספפו 70 חיילים מוצאי אתיופיה לקורסים קדם-צבאים; בוצעה הרחבת המסגרה של קורס קצינים ייעודי ל-90 חיילים ומונו להם חונכים אישים המלווים אותם ותומכים בהם; שונו הקריטריונים לਯוצאי אתיופיה בקורסי הקצינים והונגה מדיניות מקלה לקילתם.

4. **הטייפול בפרט :** לנוכח חסרון המשענות ההורית והמצוקות הכלכליות בתמי החיללים, עבדות המטה קובעת כי מפקדים בביקור בית בעה קליטת החיליל; בד בבד יערכו ביפורו בית של סגלי תשלומי משפחה (תשמ"ש) כדי להסדיר את הנושאטרם המצתת האישורים לזכאות לתשלומים אלה; ינתנו הקלות באישור בקשה לסייע כלכלי; עם הגיס ינתן מענק התארגנות בסך של עד 1,000 ש"ח; יספקו הממשקים בין הצבא ובין גופים אזרחיים, דוגמת משרד הקליטה, בדבר ההטבות והזכויות המגיעות לעולים.

הביקורת העלתה כי יושמו רוב רכיבי התכנית בנושא זה.

5. **כליה ושפיטה :** הכוונה הכללית היא לגיבש מדיניות שפיתחה וענישה מקלה המותאמת לצורכי יוצאי אתיופיה שתוריד 70% מהיקף הכלואים בהווה, כגון, הקלות למלש"בים המשתמשיםמצו וראשון; בוחינת חלופה של עבודות שירות או מעצר פתחה במקום כליה; והפעלת מהלכי הסברה לדרגי השיפוט כדי לצמצם את שיעורי הכליה. עובר למועד סיום הביקורת מישמתה מדיניות זו.

6. **הסבירה המועברות למפקדים, לנגדים, לקב"נים ולסגלי משאבי אנוש.**

יוצא אפוא שהצבא יישם בתוך חודשים אחדים חלק גדול מהפתרונות העוסקים בתקופת השירות הצבאי, כפי שהוצעו בעבודת המטה.

השתתפות המשרד לקליטת העלייה

1. יותר ממחצית החיללים יוצאי אתיופיה זכאים להטבות בתנאי השירות, בדרך כלל עקב מצבם הכלכלי ונסיבות נספנות (לעומת כ-10% בקרב ילדי הארץ). אחת הסיבות לשכיחות העירוקות בין החיללים יוצאי אתיופיה היא רצונם לסייע בפרנסת המשפחה. עוד טרם הגיסו או מיד לאחריו יכולים המלשל"בים והחילילים המתגייסים לטפל בזוכאות השירות שלהם ובתשלומיים למשפחותיהם, בהתאם למצאת מסמכים החותומים בידי הוריהם. התברר כי רבים מהחילילים נמנעים מלהשנות זאת, וכך גם זכאותם אינה ממושחת, והם עורקים מסווגות הוצאה. כדי לסייע בפתרון הבעיה יום המונה על תחום זה"ל במשרד הקליטה בשיתוף אכ"א מהלך שלפיו יטפל משרד הקליטה בעצמו, באמצעות רכוי הקליטה (יוצאי אתיופיה) בישובים, בהמצאת המסמכים שיוכיחו את משפחות החיללים בתשלומיים. בינוי 2012 היה המהלך בראשתו, וטרם ניתן לעמדוד עליילותו.

2. משרד הקליטה ממשן פעולות שנעודו לצמצם את תופעת הכליאה בקרב חיללים יוצאי אתיופיה, כגון קורסי העצמה, סדרנות, ופעולות למניעת הכליאה. לצורך כך הוא מכשיר אנשי סגל, מפקדים וחונכים שלילו את החיללים הללו. بد בבד הוא נוקט פעולות להגדלת מספרם של המפקדים והקצינים מיוצאי אתיופיה ולקיים. סך הוצאות משרד הקליטה לימיון פעולותיו בце"ל בשנה גדל ב-2012 לכ-2.19 מיליון ש"ח, לעומת כ-1.2 מיליון ש"ח בראשית הפעלת תכנית החוםש ב-2008.

הביקורת העלתה כי ניצול תקציבי תכנית החוםש שמעביר משרד הקליטה לצבאות קטן:
ב-2008 נותרו כ-20% מתקציב; ב-2009 כ-42%; ב-2010 כ-51%; וב-2011 כ-43%.
מנגד, ב-2012 גדל התקציב שמעביר משרד הקליטה לצבאות מכך תכנית החוםש
ל-2,189,000 ש"ח, ובchodשים ינואר-מרץ נזלו כ-24% ממנה. עוד העלתה הביקורת כי
כספי תכנית החוםש, המועדים ליווצאי אתיופיה בלבד, משמשים למימון קורסים צבאיים
המיועדים גם לחיללים אחרים, כגון קורסי מדריכי נוער והכשרה נגדי משמעת.

משרד הקליטה מסר למשרד מזכיר המדינה בחשובתו מדצמבר 2012 כי אחת הסיבות לאי-ניסיול התקציב על ידו היא המודע המאוור, לפעמים באמצע שנה תקציב, של אישור התקציב שיועבר לחיל החינוך, דבר המונע את יישום מלאו תכנית העבודה שם.

הכנה לשחרורו

היחידה להכונת חיללים משוחזרים (להלן - היחידה) במשרד הביטחון מסייעת לחיללים הנמצאים על סף השחרור ולאחריו להשתלב בחימ האזרחים. בין היתר, מדובר בסיוו כספי לככאים ללימודים. הקزان לקליטת חיללים משוחזרים (להלן - הקزان), שהוקמה ב-1994, מאפשתה ליחידה להגשים את יעדייה בתחום ההשכלה, קליטת עלייה ושיילוב החיללים המשוחזרים במשק.

היחידה בשיתוף אכ"א וחיל החינוך מקיימים סדנאות יהודיות לחיללים מתכוונים לשחרור שבהן משתפים בשליש מהמשחררים בשנתון. סדנת שחרור נוספת מתקיימת לכל החיללים הלוחמים, ורבים מיווצאי אתיופיה, שירותו כלוחמים, מעמידים להשתתף בה על פני הסדנה הייעודית להם. המינהל לסטודנטים עולים במשרד הקליטה ומשרד התמ"ת תכננו להקים מכינה נוספת לקרה שחרור, אשר תתקיים שלושה חודשים לפני תום השירות ותאפשר לחילין יוצא אתיופיה להתחיל בלימודים אקדמיים או במכינות קדם-אקדמיות ובהכשרות מקצועיות, על פי אבחון מקצועני. עד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, המכינה הלו דרכו לפועל.

עובדת המטה של אכ"א כללה גם היא המלצות להכנה לשחרור, ובין היתר: קיום מכינה יהודית לשחרור ליווצאי אתיופיה שתימשך שבועיים ותכלול אבחון מקצועי והעשרה אינטראומנטלית;

הכוונה למכינות קדם-אקדדיות לבחינות בגרות של משרד החקלאה; ולימודי מכינה לטכנאים ולהנדסאים בפנינה ארכית בסיו"ע משרד החקלאה.

עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם יושמו התכניות האלה.

משרד החקלאה השיב למשרד מבקר המדינה כי תכנית הלימודים במכינה כחצי שנה לפני תום השירות נועדה להכונה למסלולי לימוד שונים ולהעצמה, ותואמה עם מנהל הסטודנטים, עם משרד החינוך ועם צה"ל. משרד החקלאה אף התקבל אישור של ועדת המכרזים להפעלת התכנית. ואולם, התכנית לא יצאה לפועל בשל שנייה בעמדת צה"ל שכלב בקשה לבצע את התכנית בפנינה ארצית ולא בתחום חילוץ (פילוט) כפי שתוכנן מראש. שנייה זה גורם לכך שהתקציב שורין להכנית לא הספיק לביצוע בתוכנות של צה"ל.

הכנה לגיוסם של יוצאי אתיופיה

1. מניסיון של משרד הממשלה ושל העמותות הפרטיות, העוסקים בהכנה לגיוס לצה"ל, עללה כי ההכנה המוקדמת לגיוס חשובה מאד להצלחת החיילים במהלך השירות. עם הגופים הציבוריים העוסקים בהכנה לשירות הצבאי של משל"בים, לרבות יוצאי אתיופיה, נמנים בעיקר: מינהל חברה ונורער משרד החינוך; האגף החברתי-ביטחוני במשרד הביטחון; חיל החינוך בצה"ל; ורשות מקומית. עם הגופים הפרטיטים העוסקים בהכנה לגיוס נמנים ארגונים וקרן, כגון ארגון הגיינט, ועמותות פרטיטות המתחמחות בכך ומפעילות תכניות יהודיות ליוצאי אתיופיה.

זאת ועוד, מהדוח שפורסמה מחלוקת המחקר והomidע של הכנסת בדצמבר 2011 העוסק בהשתלבותם של יוצאי אתיופיה לצה"ל, עללה כי לאור חשש מהשירות הצבאי מעדיפים יוצאי אתיופיה להשתתף בתכניות הכבאות בשיעור הגבוה פי 1.5 מיתר העולים. מצא זה מלמד על הצורך החיוני בשיתוף צעירים יוצאי אתיופיה בתכניות הכבאה לגיוס. כאמור, בעקבות המטה של אכ"א נקבע כי יש צורך בכך ש-92% מהמתגייסים יוצאי אתיופיה יעברו הכנה ייועדת לפני הגיוס או מיד אחריו וכי השאר אינם זוקקים לכך.

נכון לדראשת 2012, כובע מיזמי אתיופיה המתגייסים לא קיבלו קורסי הכנה לשירות או הכשרה ייועדת אחרת.

2. משנת 2007 קיימ שיתוף פעולה של נציגי צה"ל (מחיל החינוך ומאכ"א) עם נציגי משרד החינוך ומשרד הביטחון ובמוסדות רשות מקומית, עמותות, ארגונים הנוגעים בדבר ותנוועות נוער בכל הנוגע להכנה לגיוס במסגרת של "שולחן עגול" (להלן - השולחן העגול). הנציגים בשולחן העגול מתחנכים פעמי בחודש לדוןobi בישוםו ובהערכתו של תוכניות להכנה לגיוס, ומעבר לכך מתקיים קשר יומיומי ביניהם. בכל מחוז של משרד החינוך יש רפרנט הכנה לצה"ל שמתפקדים לבדוק את יישום התכניות שנקבעו בשולחן העגול. נציגי השולחן העגול מתמקדים בתכניות שיוזמו לכל האוכלוסייה, ולא בהכרחה במשל"בים יוצאי אתיופיה. משרד החקלאה, המתככל של תכנית החומרה, אינו מעורב דרך קבע בשולחן העגול.

יוצא כי אף משרד החקלאה נבחר בהחלטת הממשלה על תכנית החומרה כגורם המתככל, תפקידו בנושא ההכנה לגיוס שולי יהסית.

משרד הקליטה מסר בתשובה כי לא שותף בשולחן העגול, על אף פניותו למשרד החינוך ליטול חלק בדיוניים. עם זאת, משרד הקליטה משתתף בשולחן עגול אחר, אותו מנהל ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם באכ"א, ושבמסגרתו הוא יכול ליזום ולממן תוכניות לסייע לחילילים עולים.

צורכיים של יוצאי אתיופיה הם יהודים ובקרים ובאים הם מחייבים טיפול אישי. רצוי היה כי מיידע רציף משלב שלפני השירות בזבא ובמהלכו יהיה זמין הן לגורמים העוסקים בגישות ובבחבה ביחידות והן לגורמי מחקר, אגב שיתוף פעולה בכל הנוגע למගרי מידע ולהערכה של תוכניות הכנה לגיוס. לדוגמה אלה משנה חשיבות בכל הנוגע למעקב ולבחינת האפקטיביות של התוכניות הпедagogיות שפעילים משרד החינוך ומשרד הביטחון (כגון שיעורי המבחן, שבוע הגדן⁸⁸, תכנית "בעקבות לוחמים"⁸⁸, ומפגשים עם קצינים ולוחמים) והעמותות הפרטיות עברו מלש"בים בכלל ובעבור יוצאי אתיופיה בפרט.

להלן למעשה, אין שיתוף פעולה בין מרכז מדעי התנהגות בצה"ל (מד"ה)⁸⁹ לבין הרשות הארצית למדידה והערכתה בחינוך (ראמ"ה)⁹⁰, ואין מסד נתונים אחיד ומסונכרן. קיימים כמה מאגרי מידע על מלש"בים יוצאי אתיופיה שאינם תואמים: בידי רצו' תכנית הכנה לגיוס של עמותה פרטית, בידי מערכת החינוך ובידי לשכות הגיוס. את החסר בתנומות מהышה העובדה כי במהלך דיוון של ועדת היגיון לעלייה, שארגן חיל החינוך באוגוסט 2011, הדגישה רשות מחלקת החינוך כי קיימת חשיבות רבה לפילוח נתוני עולץ הפלשנומורה "שכן כיום המערכת אינה יודעת את מספר בר הגייס מבין העולים".

משרד החינוך מסר למבקר המדינה בתשובהו מנובמבר 2012 כי ביולי 2010 התקיימה ישיבה להסדרת שיתוף הפעולה בין מד"ה וראמ"ה, וכי בنتהה תכנית לשם כך, אשר לא מומשה עקב עלויותיה הגבהות. גנוזת התכנית נעשתה על ידי צה"ל.

נסוף על כך בשולחן העגול טרם עוגנו אופני פעולות המשתתפים בוגר ולא נקבע מיהו הגוף שיוביל את פעולות המשתתפים; כמו כן אין זה ברור מי מהשתתפים - משרד החינוך, משרד הביטחון או צה"ל - נושא אחריות כולל לפועלות שעលיהן הוחלט בשולחן העגול. כך, למשל, פעילות של עמותה פרטית, העוסקת בהכנה לגיוס, המומנת הן על ידי משרד החינוך (لتוכחתכנית אחת) והן על ידי משרד הביטחון (لتוכחתכנית אחרת) נעשית בידי כל משרד בנפרד ונינה מתואמת.

מגווןות משרדי הממשלה, רשות מקומית וצה"ל

להלן פרטים על פעילות השולטן המרכזי, המקומי וצה"ל בהכנה לגיוס:

משרד החינוך

חוור המנהל הכללי של משרד החינוך מדצמבר 1999 בדבר נכונות ומכונות לשירות בצה"ל חייך את בתי הספר העל-יסודיים להפעיל חכנית חינוכית וב-שלביה המיועדת להכין את התלמידים

88 סירום בארכיון מורה קרב ידועים, למשל בעקבות היכא ברמת הגולן.
89 מחלוקת מדעי ההתנהגות היא גוף המגבש מדיניות לגבי הגיוס ואחראי על המימון וההשמה בצה"ל.
90 יחידת סמך במשרד החינוך, שהיא הגוף המנהה את מערכת החינוך מהבחינה המקצועית בתחום ההערכה והמדרידה.

לקראת שירותם בצה"ל. חזור מנכ"ל נוסף מנובמבר 2007 קבע כי תהליכי ההכנה לגיוס נתון באחריות מינהל חברה ונוצר במטה המשרד ובמחוזותיו. בשנים האחרונות הגדיר משרד החינוך את עיודו הגיס לצה"ל כיעד מרכזי שלו (למשל בשנת הלימודים התשע"א). בסוף שנת לימודים זו הופעלה הוכנית לנכונות לשירות ומכונות לצה"ל ב-553 בתים ספר, והיעד לסוף שנת הלימודים התשע"ב היה 613 (בין 1,208 בתים ספר על-יסודים, לבנות לבידורים ולדרוזים). יצין כי בבתי ספר, שבהם לומדים עולים רבים, מופעלת תכנית ייחודית להכנה לגיוס בשם "עלולים לצה"ל".⁹¹

בשנים האחרונות מוביל מינהל חברה ונוצר תכניות התערבות "יהודיות של עמותה פרטית ליוצאי אתיופיה, ומשתתף במימון תכנית של עמותה פרטית אחרת, הפעלת בשעות הלימודים בבתי הספר להכנה לגיוס של נערים מהפריפריה החברתית, לרבות מיזמי אתיופיה.

משרד הביטחון

1. האגף הביטחוני-חברתי במשרד זה (להלן - האגף) מופקד על תחום ההכנה לצה"ל. האגף מקיים בבתי הספר פעילות משלימה המתואמת עם תכנית ההכנה לגיוס שmployל משרד החינוך. בשונה ממשרד החינוך, אף זה פועל בקרב בני הנעור בכלל ואינו מייחד תכניות למלש"בים יוצאי אתיופיה.

2. פעילות נוספת של ההכנה לגיוס על ידי האגף, יחד עם משרד החינוך, היא אסדות (גולציה) המכינות הקדם-צבאיות⁹². אסדרת פעילות המכינות בידי משרד החינוך, הביטחון וצה"ל נעשית מכוח חוק המכינות הקדם-צבאיות, התשס"ח-2008, ומכוון התקנות לחוק זה מינואר 2010. ואכן, מביקורת תוצאות השתתפות המכינות הקדם-צבאיות עליה כי יותר מ-90% מהבוגרים מתגייסים לשירות מלא ומשמעותי; שיעור המפקדים והקצינים כפול משיעורם בקרב כלל המתגייסים; ושיעור הלוחמים גבוה בהשוואה לכלל המתגייסים. ב-2011 פעלו 38 מכינות בפניהם בכל הארץ, ובهن כ-2,400 חניכים. ב-2012 היה סך התקציב החיובי למכינות 57 מיליון ש"ח, ועל פי חוק המכינות דלעיל ולהקח ההוצאה הממשתתית שווה בשווה בין שני משרדיה הממשלה.

על פי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים התשע"ב היו 98 חניכים יוצאי אתיופיה (4%), יותר מכפול משיעורם באוכלוסייה) ב-20 מכינות קדם-צבאיות. ברובית המקרים שיעור השתתפות בכל מכינה הוא נמוך (4-1 חניכים), ורק במכינה אחת היו 47 חניכים יוצאי אתיופיה (בין 58 בוגרים), ו-9 במכינה אחרת המופעלת בידי שתי עמותות פרטיות. במכינה הראשונה מתבצעת הצלחתם של נערים יוצאי אתיופיה בשיעורים גבוהים מאוד של שירות ביחידות קרביות, ובתקידי פיקוד וקצונה.

כברע מהמכינות הקדם-צבאיות נתונות בקשרים כלכליים, ומהווות להציג תכניות הבראה על פי בקשת משרד הביטחון ומשרד החינוך. אף על פי כן, בעבודת המטה של אכ"א נקבע, כי יש להגדיל ב-70 את מספר חניכי יוצאי אתיופיה המכינות בלי שנקבע מקור המימון שמהווין למכינה עצמן.

האגף השיב למשרד מזכיר המדינה בדצמבר 2012 כי הוא מכין עבודה מטה ורחבה בנושא ההכנה לגיוס של יוצאי אתיופיה והשתלבותם בצה"ל בצוותא עם משרד ממשלה ועמותות. עבודה המטה מסתיימת "בימים אלה" ובשנת 2013 יחול יישומה. אחת התובנות שעלו היא כי יש להתחיל את הטיפול במלש"בים יוצאי אתיופיה עוד בcliffe ט'.

91 מכינות אלה הן תוכרים של עמותות פרטיות שנעודו להכשיר את בני הנעור, בוגרי מערכת החינוך, לשירותים משמעותיים בצה"ל, למסלולי פיקוד וקצונה ולהעשרה ציונית.

משרד הקליטה

משרד זה משתף במיון קורסי הכנה לגיוס ובקורסי הכשרה הנעשים בצה"ל. ב-2011 החליט משרד הקליטה כי רצוי הנעור במקדי הקליטה, הפועלים ביישובים שבהם יש ריכוזים גדולים של יוצאי אתיופיה, יקזו חלק מזמנם לטובה הлик הכנה לצה"ל.

הרשוויות המקומיות

הרשויות רבות ורואות בהשגת יעד הגיוס ובמיצוי השירות הצבאי כחלק מאחריותן. תיקון חוק הרשוויות המקומיות ממרס 2011⁹² חיזק תהליכי אלה, והטיל על הרשוות למנות מנהל יחידת נוער האחראי על החינוך הבלתי פormalי, לרבות בתחום הכנה לשירות בצבא.

ב-2009 יוזם משרד החינוך, יחד עם רשוויות מקומיות, את ההחלטה של כ-50 מרכז הכנה יישוביים לשירות בצה"ל מבין כ-100 רשוויות, כדי ליצר רצף טיפולי של בתיה הספר והרשות המקומית (להלן - מרכז הכנה רשוחים). מרכז הכנה נועד לרכז את כל הפעילות הקשורת בהכנה לצה"ל לרבות בתנועות נוער, בתמנים סימס, בעמותות פרטיות ובמוסדות השונות למשל"בים ולחילילים. בכל יישוב, שפועל בו מרכז זה, הוקמה ועדת הייגיינית בראשות או נציגו כדי שתתוו את מדיניות ה�建ה לשירות על בסיס נתוני הגיוס והמאפיינים הסוציא-אקונומיים של אותה רשות. אחד התפקידים של מרכז ה�建ה הרשותיים הוא לחת מענה לאוכלוסיות יהודיות כגון עולים חדשים, נוער טען חיזוק ובנות דתיות. ב-2012 פעל עידין מרכז ה�建ה כנסוי חלוץ (פִּילּוֹט) עד מציאת מודל העבודה המיטבי. על פי חכונו של משרד החינוך היה אמרור מספר לגדל בשנת הלימודים התשע"ב-63 מרכזים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מזכיר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא מכין מודל להפעלת מרכז ה�建ה הרשותיים אשר יתרפס בחורן מנכ"ל, וכי עד מועד תשובתו פעלו 52 מרכזים כאלה.

מנתונים ראשוניים של מינהל חברה ונוצר במשרד החינוך ומתחשובות של רשוויות מקומיות מנובמבר 2012 לווה זה, לעומת זאת, כי בכל יישוב שהוקם בו מרכז רשותי של גיוס גדלו שיורי הgiוס, וקטן בניית שהציבור על דתוון ונמנעו עקב כך מלשורת בצה"ל. אפשר, אם כן, ללמוד מכך שהמרכזיים הללו תורמים במידה רבה לנכונות לשירות בצה"ל.

על פי נתוני משרד החינוך, בכל היישובים שבהם יש ריכוז גבוה יחסית⁹³ של יוצאי אתיופיה הוקמו מרכז ה�建ה רשוויות אולם נותרו עידין ישבבים עירוניים וביהם ריכוז נמוך יותר, שבהם הדבר טרם נעשה. לדעת משרד מזכיר המדינה, על רקע הצורך הייחודי של יוצאי אתיופיה בה�建ה לגיוס, על המשותפים בשולחן העגול לעודד את הקמתם של מרכז ה�建ה רשותיים ביישובים שבהם מתגוררים יוצאי אתיופיה אך פעילות ה�建ה לגיוס (באמצעות עמותות פרטיות) אינה עונה על צרכיהם.

⁹² חוק הרשוויות המקומיות (מנהל הנוער ו莫עצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.
⁹³ יותר מ-3,000 מילוטי אתיופיה; בעפולה הוקם מרכז רשותי עליידי העירייה ללא מעורבות של משרד החינוך.

כח"ל

הצבא מקדם את ההכנה לגיוס בעיקר באמצעות "מערך מג"ן"⁹⁴ שבחליל החינוך, שבו משרות חילילים העוסקים בכך. מערך מג"ן פועל ברוב הרשויות המקומיות בארץ, וחיליליו פועלים במאוזת מוסדות חינוך על-יסודים. מערך מג"ן תומך גם בעולים חדשים, בהקנית השכלה (באמצעות מורות חילופית), ובסיוע לאוכלוסיות ייחודיות להשתלב בשירות הצבאי, בייחודה בפריפריה. כמו כן הוא מפעיל בסיס טירונים ייחודי להכשרה חילילים מאוכלוסיות מיוחדות הסתגלות, לרבות יוצאי אתיופיה, ובבסיס שבו נעשית השלמת השכלה והקנית שהה לחיילים מאוכלוסיות יהודיות, אגב מתן כלים לשילובם בשירות ממשמעו ביתר בצה"ל.

כח"ל צין בתשובהו למשרד מבקר המדינה כי בשנת הלימודים התשע"ג הוא יפעיל תכנית ממוקדת להכנה לשירות בקרוב יוצאי אתיופיה בכל היישובים ובכפרי נוער בפרט.



בשנתיים האחרונות הוקמו אפוא שתי מסגרות, השולחן העגול ומרכז ההכנה הרשותיים, היכולים להיחשב גורמים מתכללים ברמות האזזית והמקומית בנושא ההכנה לשירות בצה"ל. באשר ליוצאי אתיופיה, מתקידן של המסלגות לקבוע אילו פעולות כשירו אותם לשירות באופן המיטבי, ומהן הפעולות החינוכיות לשם כך. כוחם של הדרבים יפה במיוחד לגבי השולחן העגול הרשמי, האמור לטפל בחתך המלש"בים המאפיין כל רשות מקומית.

מעורבות המגזר השלישי בהכנה לגיוס

בעשור האחרון עוסקות עמותות פרטיות רבות בהכנה לגיוס בכל רחבי הארץ, בשעות הלימודים ואחריהן.מעט שלוש עמותות שפועלות בקרוב יוצאי אתיופיה בלבד פועלות שאר העמותות בקרוב או כלוסיטת הטרוגניות. הגדולות שבהן ממוננות בעיר ידי מושדי ממשלה ועל ידי גופים ציבוריים נוספים (כגון רשותות מקומיות וארגוני הגיינט) ובמקרה מסומי תרומות. אי לכך היה מקום שלגבי העמותה הללו יבצעו מושדי המשלחת את הפעולות האלה: יסדיירו את פעולתן; יבדקו את הכניםהן הפגיגים (על ידי משרד החינוך, משרד הביטחון צה"ל), יפקחו על יישום התוכנים במהלך פעילותן; ידקקו את הצלחות העמותות בתחום המשך התמיכה בהן. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, פועלות אלה התקיימו ורק בחלקו, כפי שiomחש להלן.

הצלהת העמותות

מידי ההצלחה של העמותות, על פי פרוטומים שלחן עצמן, הם: גידול במספר הנחשפים למסגרות הללו ובמספר המשתתפים המתמידים בהן; שיפור במידדי המכונות והכגנות להתגיים; העשרה הידע על הליצי הגיוס; חיזוק הנכונות לשרת ביחסות לוחמות וצמצום המשרתים בתפקידי מינהלה; גידול במספר המפקדים והקצינים; צמצום ליקוי השירות; העלאה במספר החילילים המטיימים שירות תקין ומלא; שיפור הידע ההורי בנושא הצבא.

94 מערך מג"ן הוא מערך המורות חילופית, מדריכי נוער וגדר"ע וחיליל הנה"ל בחיל החינוך.

התברר כי הגוף המשתתפים במימון העמותות כגון משרד הביטחון, משרד החקלאות, משרד החינוך, הגזינט והחברה אינם מתנים את תמכתם בקיום מחקר הערכה, ולא קבועו לעומת זאת החלטה המחייבים אותן בודקים את הפערים, אם קיימים, בתוצאות פועלותן של העמותות, לפחות במקרים של שתי עמותות גדולות.⁹⁵ לפיכך אין ביכולתם לקבוע אילו מהעמותות יש להעדף ולתקצב ומהי התכנית שהביאה לתוצאות המיטביות. קביעה כזו יכולה לעודד השקעה דוקא בתכניות המיטביות ולכוון את העמותות להתמחויות משלימות בניין. להלן דוגמה:

עמותה א' מסיימת مدى שנה לאלפי צעירים בהכנה לשירות הצבאי ומפעילה בעשור האחרון שלוש תכניות ייחודיות לוצאה אתיופיה. בתכניתה העיקרית מבין השלוש, הממומנת ברובה על ידי משרד ממשלת, על ידי הגזינט ועל ידי רשויות מקומיות, מודגשת הקשר האישי בין רכוז, אשר הוא בין הקהילה, לבין המלש"בים, הן כפרטים והן כקבוצות. הקשר מתקיים במהלך ההכנה לגיסו, במהלך השירות ובಹכנה לקרה השחרור. כך נוצר רצף של מידע משלב ההכנה לגיסו ועד שלב ההשכלה הגבראה והתעצשותה של יוצאה אתיופיה. התכנית הפליטה החלה הצלחה, ובישובים שהפעלה בהם בשנים 2007-2009 גודל שיעור הגיסו לצה"ל, גודל מספר המתנדבים לשירות קרב, קטנו היקפי הכליאה, וגדל שיעור המשתחררים בתום שירות צבאי מלא.

תכנית זו של עמותה א' זכתה לשבחים במינהל החינוך ונوعר במסדר החינוך ובצה"ל, בין היתר, בזכות גישתה האישית לכל מלש"ב, הஹמתה את צורכי יוצאה אתיופיה, ובזכותן מסד הנוחנים שהקימה. אף על פי כן תקצוב העמותה ממשורי המשלחה אינו מובחח⁹⁶, ولو לטווח הקצר, והעמותה מתkaza לתכנן פעילות רב-שנתית. זאת ועוד, בעקבות הਪיחות בתמיכה בעמותה זו, בשנת 2011 הוצמצמה הפעלת התכנית מ-11 ל-9 יישובים בלבד, ובישובים שבהם יש מלש"בים רבים יחסית מיזמי אתיופיה (למשל בקריות גת ובבית שמש) - התכנית אינה פעלת כלל.

לעתה משרד מקרקם המדינה, על משרד הימשלה להבטיח את הקצת התקציבים בצורה מיטבית, כך שיאפשרו את ריצוףן של התכניות שלגביהם הופר במדדי הגיס, במקומות השירות ובמקומות הכליאה של בוגרי התכניות, ואף את הרחבתן ליישובים נוספים שבهم מתגוררים מלש"בים רבים יחסית מיזמי אתיופיה.

נמצא כי צה"ל בדק את מדדי הצלחה של תכניתה של עמותה פרטיה אחרת, העוסקת בהכנה לגיס: ביוני 2012 פרסמה חטיבת תכנון ומתקrä באכ"א ממצאי בדיקה של כ-9,500 בוגרי אותה עמותה בשנים 2005-2011. נמצא כי בمدדים של שיעור הגיס, סיום שירות מלא ויציאה לgefildri פיקוד וקצונה היה יתרון למשתתפים בתכנית זו על פני יתר החיללים יוצאה אתיופיה, וכי שיעור הנכלאים מביניהם היה כמחצית. עם זאת, בדצמבר 2011 המליך הצבא, במצגת שהכין לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בכנסת על שיתוף פעולה בין לבין עמותה פרטית שלישית, אף שלא בדק את האפקטיביות של ביצועיה.

⁹⁵ עמותות א' ו-ג', ראו להלן; בכמה יישובים אף קיים שיתוף פעולה בין שתי עמותות אלה, ומהשובות עיריית ירושלים עליה כי מלש"בים שנטלו חלק בפעילויות של שתי העמותות הצלחו יותר במסגרת השירות הצבאי ולאחריו.

⁹⁶ כך, למשל, תミニחתם של המוסד לביטוח לאומי ושל ארגון הגזינט בתכנית הוגבלה מלכתחילה לזמן קצר שבתוכמו, על פי המדיניות השגורה בארגונים אלה, ידרשו הגוף המפעילים את התכנית להמשך אותה בכוחות עצם.

תיאום פעילות העמותות

העמותות פועלות בד בבד באופן יישובים גם אם מספרם של המלש"בים יוצאי אתיופיה מועט (למשל בכרמיאל, במגדל העמק ובבית שאן). לעומת זאת עמותות מעותות פועלות ביישובים שבהם מספר המלש"בים גדול יחסית (למשל בית שמש ובחיפה). כמו כן יש יישובים שבהם מתגוררים מלש"בים יוצאי אתיופיה כמעט כמעט שלא פועלות של עמותות המ�יעות להם (ראשון לציון⁹⁷, גדרה וחולון). באשדוד, פועלותן של שתי עמותות הפעולות בעיר כלל אינה מוכרת למרכו ההכנה הרשותי לגיוס. משרד החינוך הפעיל בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ב, בפניהם ארצית יומה, רק עמותה אחת העוסקת בהכנה לגיוס של בני נוער בתיכון ספר עלי-יסודיים⁹⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדיה הממשלת התוכננים בעמותות העוסקות בהכנה לגיוס למפות את הצרכים ביישובים השונים ולהנתן את המשך תמיכתם בעמותות הללו. בפרק זה תחולם את הצרכים.

משרד החינוך הסביר בתשובהו מנובמבר 2012 כי הוא נמצא עתה בתחום הבלתי של בחינת העמותות הפעולות בבתי הספר, ובתום הבלתי יפרנס את רשות העמותות שפעולות תומר; כמו כן הוא יעורק מיפוי ארצי של הפעלתן בד בבד עם הקמת מערכת הערכה ובקרה על הצלחת תכניותה.

הסדרת תוכניות ההכנה לגיוס המופעלות בידי עמותות

כאמור, משרדיה הממשלת הם הגורם המרכזי של העמותות הגדולות בתהי הספר. אי לכך אפשר היה לצפות כי משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל יקבעו דרישות מתאימות, מעין "תו תקין" המחייב כל עמותה המונינה להפעיל תוכנית ההכנה לגיוס במסגרת בתי הספר, ועל בסיסתו תבוצע הפקוח והבקרה על העמותות.

הדרישה לאסדרת פעילות העמותות המכינות נוצרה לגיוס עלתה בדינמים רבים בשינויי האחרונות, ללא תמימות דעתם בדבר הגורם האחראי לכך - משרד החינוך, משרד הביטחון או קצין חינוך ראשי. לפיכך, על אף ריבוי העמותות הפעולות בהכנה לגיוס זה שנים, בחלוקת מהקרקים בין כותלי בתי הספר⁹⁹, עד אוגוסט 2012 שלושת הגורמים טרם קיבלו אחריות על ניהול פעולותן של העמותות הפרטיות ועל השילוב ביניהן; וכן בוגע להגדרות חלקם של משרדיה הממשלת במימון הפעולות של כל עמותה כבסיס ליכולתם להשפיע על תוכניות ההכנה לגיוס של העמותות הפרטיות. להלן דוגמאות:

עמותה ב' פועלת בפרקיה ארצית בעיקר בפריפריה ובקרבת שכבות חלשות, לרבות יוצאי אתיופיה, במוגמה להכשרים לחיים בכלל ולשירותו הצבאי בפרט. בחלק מהמרקם עמותה ב' פועלת בבתי ספר עלי-יסודיים בשעות הלימודים. אף שמניהל חברה ונוצר, המופקד על ההכנה לשירות בצבא במשרד החינוך, לאבחן את תוכניתה הpedagogית של עמותה ב' ואת מידת האפקטיביות שלה, מקור המימון העיקרי של עמותה זו הוא משרד החינוך. בשנת 2010, למשל, הוא מימן כ-60% מהכנסותיה.

⁹⁷ מתשובתה של עמותה א' למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 עולה כי רק בשנה זו היא החלה לפעול בפתח תקווה ובראשון לציון שכן ערים עתירות עולים יוצאי אתיופיה.

⁹⁸ עמותה ג', ראו להלן; התכנית نوعדה לכל המלש"בים בפרקיה ואינה ייועדת לירוצאי אתיופיה.

⁹⁹ בעניין זה ראו בדוח 62 של מבקר המדינה בפרק "מעורבות המגזר השלישי והมงזר העסקי במערכות החינוך" עמ' 629.

עמותה ג' מפעילה מעין חנאות נוער המכינה באורה פיזי ומנטלי בני נוער לגיס. עמותה זו מפעילה שתי תכניות "יהודיות ליצאי אתיופיה". תכנית אחת ממומנת בעיקר על ידי משרד ממשלה וגופים ציבוריים נוספים והשנייה ממומנת מתרומות. חלק מפעילות עמותה ג' מתקיימת משנת 2011 בשעות הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים מכוח הסכם עם משרד החינוך. זאת, אף שעדי מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם אישר זה"ל את תכניתה הpedagogית.

רק סמוך למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2012, פרסם מינימל חברה ונוער במשרד החינוך נוהל אישור ואסדרה של כנסת גופים פרטימיים למערכת החינוך בתחום "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל" לשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013). על פי נוהל זה, על הגופים המונוניים לחת חלק בפעולות ההכנה לגיס בין כותלי בתיה הספר להגיש את הצערותיהם עד סוף אוגוסט 2012, ומשרד החינוך יפרסם את רשותם הגופים המאורשים בראשית ספטמבר, עם פתיחת שנת הלימודים החדשה. בנהל זה נקבע כי התכניות החינוכיות שייצרו הארגונים יוספו על התכנית החינוכית שmpsעלים משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל; בחינת התכניות החינוכיות תישא על ידי שלושת הגורמים הללו; תוקף ההיתר שיינתן לכל גוף שיאשר יהיה לשנה אחת, וניתן יהיה להאריכו בעtid; מנהלי מוסדות החינוך יוכלו לבחור תכניות חינוכיות רק מתוך התכניות החינוכיות שאושרו.

עמותה ג' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי היא הציגה את תכניתה בנוסח פועלתה בבתי הספר במסגרת השולחן העגול. לטענתה העותה, תכניתה עומדת בדרישות מחמירות יותר מ"תו התקן" המוצע בידי משרד החינוך. משרד מבקר המדינה עיר כי עמותה ג' פועלת משנה הלימודים התשע"א בבתי הספר, ואילו אישור חלקו של נציגי השולחן העגול (כאמר - ללא אישור זה"ל) ניתן רק באמצעות שנת הלימודים התשע"ב.

פתרונות ההכנה לשירות בעבודת המטה

בעבודת מטה של אכ"א הוצעו צעדים להכנה לשירות של מלש"בים יוצאי אתיופיה. המטרות העיקריות הן: כ-90% מהמתגייסים (במקומם 75% ביום) יעברו ההכנה כלשי לשירות ממשות; תוגדר מדיניות שתאפשר את שילוב יוצאי אתיופיה במינויים לקורסים קדם-צבאים; "יערך" קורס ההכנה לצה"ל לכ-200 יוצאי אתיופיה המיעודים לשירות כללי (כלומר ללא קורסים והתחומיות כלשם) להתמודדות טובה יותר עם הגיסים ועוד.

עד אוגוסט 2012, טרם בוצעו הלקים שאינם דורשים תשובות גדולות של זמן ומשאבים, כגון שיווק והסבירה לכל מסלולי ההכנה לשירות בשיטוף רכדי עותה א' וחיל'י מעיך מג'ן; פעולות לילמוד סגלי תנאי השירות ביחס לדבר הטעבות והזכויות המגיעות ליצאי אתיופיה; פעולות לאיתור מלש"בים עם בעיות בתנאי שירות ובבעל צרכים מיוחדים.



שיעור גיוסם של החיילים יוצאי אתיופיה גבוהה, ועשוי להעיד על מוטיבציה גבוהה. ואולם, לאחר הגיוס חל שבר, והחיילים הללו נקלעים לליקויי שירותים, ונתוני השירות הצבאי שלהם נמוכים. לפיכך יומה ראש אכ"א עבדות מטה, שאמורה להשוו את נתוני השירות הצבאי של חיילים יוצאי אתיופיה לזה של יתר החיילים. לאחר שהתקנית קורתה עוזר וגידים במהלך שנת 2012, מוקדם עדין להעיר את תרומתה לפתרון הבעיות בטוחה הקצר. ואולם, יש להזכיר אתمامץ הצעבא לשילוב חיילים יוצאי אתיופיה. לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת גוף מטה חדש באחריוותו של קצין בכיר, אשר תכלל את כל פעולות הצעבא בעניין יוצאי אתיופיה, עשויה לשמש מודל למחויבות הנדרשת גם ממשרדי הממשלה.

בשנים האחרונות הוקמו שתי מסגרות א-פורמליות ברמה הארץית וברמה המקומית, היכולות להיחשב גורם מתכלה לשינויו את ההכנה לשירות בצה"ל. ואולם, אופני עבורתן טרם גובשו סופית. בכל הנוגע לਯוצאי אתיופיה, מתקיין של המוסדות הללו לקבוע אילו פעולות יכנרו את יוצאי אתיופיה באופן המיטב, ומהן הפעולות המינימליות החיוניות לשם כך. כוחם של הדברים יפה בלבד לגבי השולחן העגול הרשותי האמור לטפל בחתק העזריים המאפיין אותה רשות מקומית.

השתילות יוצאי אתיופיה במערכת ההשכלה הגבוהה - תמונה מצב

השכלה גבוהה משפרת את הסיכויים לתעסוקה, מצמצמת פערים ותורמת להשתלבות חברתיות. בהקשר של יוצאי אתיופיה יש משנה חשיבות לכך שבבעלי הארים אקדמיים ישמשו מודל לחיקוי לצעירים. תכנית החוםש, שעלה החלטתה הממשלה נועדה, בין היתר, לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה במוסדות להשכלה הגבוהה אגב מתן תמיכה כלכלית ופדגוגית.

ב-2010 למדו כ-286,900 סטודנטים מכל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל לכל התארים, ומהווים 2,201 סטודנטים ממוצא אתיופי (0.76%), כמחצית משיעורם באוכלוסייה הכללית. שיעור הלומדים לثانור ראשון בקרבת יוצאי אתיופיה נגדל בשנים 2005-2010 פי שניים לערך, והוא עומד על 0.9% מכלל הסטודנטים, אך הוא עדיין כמחצית מיתר האוכלוסייה. שיעור הלומדים לثانור שני גם הוא נמוך מאוד, והוא 0.4% מכלל הלומדים לתואר זה. על פי נתוני מ"ס לשנת 2010, עד שנה זו קיבלו 1,810 סטודנטים יוצאי אתיופיה תואר ראשון ו-250 קיבלו תואר שני. מקצועות הלימוד הנפוצים בקרבת סטודנטים יוצאי אתיופיה לתואר ראשון הם בעיקר מתחום מדעי החברה (34.4%); חינוך והכשרה להוראה (17.3%); עסקים וניהול (12.7%); מדעי הרוח (7.2%). מקצת הסטודנטים לומדים הנדסה ודריכלות (11%) ומשפטים (7.1%).

לשם השווה, על פי נתוני למ"ס¹⁰⁰ לשנת הלימודים התשס"ח, 4.3% מהסטודנטים לתואר ראשון היו מישובים שדרגו באשכולות החברתיים-כלכליים 1-2 (הנוכחים ביותר, בדרך כלל יישובים ערביים וחרדיים), ומשקלם באוכלוסייה היה כ-10%; כרבע מהסטודנטים לתואר ראשון היו מיישובים מאשכולות 3-4 מהם כ-40% מהאוכלוסייה. יוצאי אפרואסייעור הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה מבין יוצאי אתיופיה גבוה רק מעט משיעור הסטודנטים יוצאי היישובים משני האשכולות הנוכחים ביותר.

הקלות בשילוב יוצאי אתיופיה בהשכלה הגבוהה

האוניברסיטאות והמכינות קובלות דרישות סף ללימודים אקדמיים. נקודת הפתיחה של יוצאי אתיופיה בכל הנוגע לדרישות הסף נמוכה בהשוואה לו של שאר האוכלוסייה: על פי נתוני מכון ברוקדייל ל-2010, שיעור מקבלiT העודת בגרות "aicotith" מ�וצאי אתיופיה, המתאימה לשף הקבלה לאוניברסיטאות¹⁰¹, היה 23.7% לעומת 47.1% ב-2010 היה הצוון המוצע של יוצאי אתיופיה בבחינות הפסיכומטריות, אשר למדו לתואר ראשון באוניברסיטאות, 461 ובמכינות 421, לעומת 627-552 של שאר הסטודנטים בתאונה. גם במכינות האקדמיות לחינוך נמצאו פערים גדולים: ממוצע הציונים בבחינה הפסיכומטרית היה 392 בהשוואה ל-493 בשאר האוכלוסייה¹⁰².

לנוכח תוצאותיהם של תלמידים יוצאי אתיופיה ב מבחנים הפסיכומטריים, האוניברסיטאות והמכינות מובילות בחשבון בדרישות הקבלה בעיקר את ציוני בחינות הבגרות כדי להקל על יוצאי אתיופיה להתקבל ללימודים. בשתי אוניברסיטאות (באוניברסיטה הדרתית בירושלים ובבר-אילן) אף מיושמת "שיטת פוירשטיין" הבודקת את פוטנציאל הלמידה כתחליף לבחינות הפסיכומטריות. לאחר ששיטה זו מופעלת רק בשנים האחרונות, אין עדין משוב על יעילותה ועל מידת הצלחתה.

פעילותם של משרדי הממשלה בשילוב יוצאי אתיופיה בלימודים הגבוהים

המכינות הקדם-אקדמיות

1. המכינות הקדם-אקדמיות (להלן - המכינות) פועלות באוניברסיטאות ובמכינות ומאפשרות לסטודנטים בלימודים אקדמיים להשלים או לשפר את ציוני בחינות הבגרות, מנתבות למסלולי לימוד ייעודיים, ומכשרות את הלומדים לעמדות בדרישות הסף ללימודים הגבוהים. בשנת הלימודים

100 השכלה גבוהה בישראל - תשס"ח (אוגוסט 2010).

101 הציונים במקצועות המשמשים את האוניברסיטאות כסף חשוב לקבלה הם: 4 יהדות באנגלית, 3 יהדות במתמטיקה ומקצוע מגבר נוספים. התוצאות הללו מאפשרות רק לבחמשית מ�וצאי אתיופיה להתקבל לאוניברסיטאות לעומת כמות כמחצית יותר האוכלוסייה; על פי נתוני למ"ס, המבאים בחשבון את כל השנה, 85% מתלמידי כיתה יב' מ מוצר אתיופי נגשו לבחינות הבגרות (לרובות "לא איקוטית") ומאליה 36% עמדו בכל הדרישות. בין כלל התלמידים נגשו לבחינות 82% ו- 54% מהם עמדו בדרישות.

102 יש הטוענים כי הבחינה הפסיכומטרית מותה תרכזותית ולכך היא קשה יותר ליוצאי אתיופיה.

התשע"ב פועלו 45 מכינות, ומשן הלימודים בהן היה 4-2 סטודנטים. משרד החינוך הנחה את המכינות להקל בקבלה יוצאי אתיופיה, גם אם אינם עומדים בתנאי הסף. אחד הביטויים לכך הוא מתן האפשרות לעמד בבחינת מים"ד (מבחון ידע למין מועדרים למכינות) כחלופה לבחינה הפסיכומטרית הקשה בהרבה, שהיא הנאי לקבל לה מכינות אוניברסיטאות. בשנות הלימודים התשע"א למדו כ-1,000 סטודנטים יוצאי אתיופיה במכינות מבין 12,546 תלמידים (כ-8%).

על פי הזמנה משרד מבחן המדינה עיברוה למ"ס נוחנים לגבי לימודי יוצאי אתיופיה במכינות ובמוסדות להשכלה גבוהה. מעיוב זה עלה כי ב-2008 היה שיעור הנשירה של תלמידים יוצאי אתיופיה מהמכינות כ-28.5% לעומת 22.3% בשאר האוכלוסייה¹⁰³. עוד צוין כי בשנים 2002-2008 הייתה מגמת גידול בשיעור הנשירה מהמכינות הן בקרב יוצאי אתיופיה והן בקרב שאר האוכלוסייה. זאת ועוד, שיעור יוצאי אתיופיה בוגרי המכינות שלא המשיכו (בתוך שלוש שנים) בלימודים גבוהים לאחר המכינות היה ב-2008 כ-59%, לעומת כ-41.4% ביתר האוכלוסייה.

2. ארבעה גופים ממשלתיים תומכים בתלמידי המכינות: הקרן לקילת חיללים משוחזרים¹⁰⁴, הפעלת בצד היחידה להכונות חיללים משוחזרים ממשרד הביטחון, וסייעת לחיללים משוחזרים לפדי מדרדים סוציאו-אקונומיים; הוועדה לתכנון ותקצוב¹⁰⁵ (להלן - ות"ת) במועצה להשכלה גבוהה, הותמכת בשכר הלימוד לכל התלמידים שנמצאו "ראויים לסייע"¹⁰⁶; משרד החינוך - האגף להנירוב מנגנון התומך בדרך כלל בשכר לימוד ובמלגות קיום למי שאינם חיללים משוחזרים (במקצת המקרים גם בחיללים משוחזרים); ומנהל הסטודנטים במשרד החקלאות, אשר תמן מ�מי מclinיות עד שנת הלימודים התשע"ע, ותומך בתלמידי מכינות ייחודיות לעולים חדשים מאתיופיה עד סוף שנת הלימודים התשע"ג.

באפריל 2010 מינה שר החינוך, ח"כ גدعון סער, ועדת ציבורית בראשות מר יروم אריאב (להלן - ועדת אריאב) לבחינת פעילות המכינות הקודם-אקדמיות. המלצות ועדת אריאב, שפורסמו בדצמבר 2010 כללו, בין היתר, את העברת האחריות הכלולת על המכינות למועצה להשכלה גבוהה, ואת הקמה של מערך הפעלה תקציבי משותף ומתחום שיאפשר את איגום המשאבים של משרד הביטחון, החינוך ותת". ועדת אריאב קבעה, בין היתר, כי האיגום התקציבי ימנע הששות בדבר תמיינות כפולה בסטודנטים ואפשר פירוקה. הוועדה קבעה כמטרה החשובה להגדיל את מספר הלומדים במכינות מקרוב יוצאי אתיופיה לכ-1,500 תלמידים בשש שנים באמצעות הגדלת מלגות הקיום, הארכת תקופת הלימודים במכינה וליפוי אישי. במרץ 2011 החליטה הממשלה (החלטה 3062) על אימוץ עיקרי ועדת אריאב, ובמאי ויוני 2012 אישרו מליותות והמליג, בהתאם, את המלצותיה של ועדת מקצועית ליישום עיקרי ועדת אריאב.

3. תלמיד יוצאי אתיופיה במכינה זכאי למלגה בגין שכר הלימוד, למונת קיום ולמלה בגין "מעטפת" הכוולה את סבוז המגורים במעונות, מימון נסיעות ללימודים, הכוונה מקצועית, אבחון ל��יות למידה, קורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית, שיעורי עזר ורכישת ספרי לימוד¹⁰⁷. התשלומים

103 הנחותנו אין מבחן בין המסלולים השונים במכינות: ייעודי, בגרותי, משולב; במסלולים אלה תחול הנשירה הוא 19.5%-72% בקרוב יוצאי אתיופיה לעומת 17.4%-60.8% בקרוב שאר האוכלוסייה.

104 הקרן לקילת חיללים משוחזרים הוקמה ב-1994, והוא מאפשרת ליחיד להכונות חיללים משוחזרים ממשרד הביטחון למלא את מטרותיה, בין היתר, בתחום ההשכלה.

105 הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) היא ועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה ופעלת מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 לחוקת תקציב המדינה, המועד להשכלה גבוהה, לאוניברסיטאות ולמכינות.

106 לרבות לתלמידי מכינות יוצאי אתיופיה המוגדרים כראויים לסייע החל משנת ל'מודים תשע"א.
107 מימון המעטפה מועבר למוסד האקדמי.

لتלמיד בוגן המעודפת הוא 6,100 ש"ח לשנה והוא ממון על ידי משרד החינוך, הוות"ת והקרן לקליטת חיללים משוחרים. עלות המעדפת בשנות הלימודים התשע"א והתשע"ב הייתה כ-3-3 מיליון ש"ח בכל שנה. שלושת הגופים הממנים פועלים בשותף באמצעות חברה פרטית שנבחרה במכרז של משרד החינוך ב-2009; החברה הפרטית מתכלהת את נושא התשלומים למכינות תוך כדי פיקוח ובקרה עליהם.¹⁰⁸

המשרד לקליטת העלייה

1. המינהל לסטודנטים עולים במשרד הקליטה (להלן - מינהל הסטודנטים) הוקם כדי לעודד את בעלייתם של צעירים יהודים ואת קליטתם במוסדות להשכלה גבוהה. באשר ל�וצאי אתיופיה, מטרת מינהל הסטודנטים להגדיל את שיעור הסטודנטים מיזאאי אתיופיה כך שישוורו בשיעורו בכלל האוכלוסייה. בשנת הלימודים התשע"א סייע מינהל הסטודנטים לכ- 6,700 סטודנטים עולים, כ-2,170 מהם יוצאי אתיופיה. תקציב מינהל הסטודנטים בכל שנה לסטודנטים עברים יוצאי אתיופיה הוא כ- 32 מיליון ש"ח, ותמכתו בסטודנט יוצא אתיופיה גדולה פי שלשה מהתמונה בסטודנט עולה אחר.

מלבד ההעדפה הכלכלית, נהנים סטודנטים יוצאי אתיופיה מהעדפות נוספות בהשוואה לשאר הסטודנטים העולים. להלן דוגמאות: מינהל הסטודנטים מחשב בעולה, הזカリ להטבות שהוא מעניק, גם סטודנט שהוא יליד הארץ ונולד להורם שעלו מאתיופיה (לאחר נואר 1980), בשונה מהגדרת שאר העולים החדשניים;¹⁰⁹ לסטודנטים יוצאי אתיופיה, שאינם זכאים לטישו ללימודים מפאת גילם 26 ויתר);¹¹⁰ אפשר מינהל הסטודנטים למודdT לtower ראשון ולקבב סיוע בכמה מוסדות אקדמיים עד גיל 35¹¹¹; וליהנות מלאה המלצות; השיעור שכור הלימוד ל�וצאי אתיופיה יכול להימשך שנה נוספת, וביעית, מעבר לתקופת הלימודים התקנית לסיום tower ראשון; מינהל הסטודנטים ממשך למן את לימודי התואר השני ורק לסטודנטים יוצאי אתיופיה.

2. עלות הסיעוע לסטודנט יוצא אתיופיה עד סיום התואר הראשון היא בממוצע כ- 70,000 ש"ח.¹¹² נוסף על מלגת שכר הלימוד, משלים מינהל הסטודנטים ל�וצאי אתיופיה מלגת קיום בסך 600 ש"ח לחודש למשך תשעה חודשים בכל שנה לימוד. בתמורה, סטודנטים הנחמכים על ידי מינהל הסטודנטים חביבים להתנדב לשירות חברתי-קהילתי (להלן - שח"ק), שבמסגרתו עליהם לסייע לקבוצות שונות באוכלוסייה בהיקף של 120 שעות לפחות בשנה האחרון ללימודיהם.

מעיבוד הנתונים, שהזמין משרד מבחן המדינה למ"ס, עולה כי מ בין הסטודנטים שהחלו ללימודים בשנת ראשונה ב-2011, שיעור הנושרים מהלימודים באוניברסיטה היה 19% מיזאאי אתיופיה לעומת 11% בייתר האוכלוסייה; שיעור הנושרים מכללות אקדמיות היה 13.5% לעומת 10% בייתר האוכלוסייה; ושיעור הנושרים מכללות להוראה היה 21% לעומת 16% בייתר האוכלוסייה.

¹⁰⁸ בעניין זה ראו בפרק "מערכת לתקצוב המכינות הקדם-אקדמיות ולבקраה עליהם" ברוח שנייה זה בעמ' 1083-1057.

¹⁰⁹ עולה חדש במינהל הסטודנטים כמי שעלה עד שלוש שנים לפני מועד בקשתו למלגת שכר לימוד (לא כולל שלוש שנים שירות צבא ושרות קבע אחת, כולל שבע שנים בארץ לכל היות).

¹¹⁰ מכוח הוראת שעה 170 של המשרד לקליטת עלייה בנושא: "שיעור מינהל הסטודנטים לעולים מאתיופיה", שהיתה בתוקף עד 31.8.12.

¹¹¹ מכוח הוראת שעה: פרויקט מיוחד ללימודים אקדמיים ל�וצאי אתיופיה בגילאי 35-28 (עדכן נוהל 8.141 - סטודנטים).

¹¹² לרבות סטודנטים הלומדים ארבע שנים לתואר ראשון וסטודנטים להנדסה הלומדים עד חמישה שנים.

כאמור, משרד הקליטה משלם בממוצע כ-30,000 ש"ח למימון שנת לסטודנטים לתלמידי יוצאי אתיופיה במכינה וכ-70,000 ש"ח לסטודנט למימון כל לימודי התואר הראשון. אף על פי כן משרד הקליטה אינו אוסף מידע על מספר בוגרי המכינות שהוא מימן, אשר ממשיכים ללימודים תואר ראשון וכמה מהסטודנטים שהחלו בלימודים לתואר ראשון מסיימים את לימודיהם. מכאן שמנהל הסטודנטים אינו יכול לבחון מהן תוכניות השקעתו.

משרד הקליטה מסר בתשובהו למשרד מזכיר המדינה כי הוא מעודד את בוגרי המכינות להמשין בylimודים באמצעות כנסים, בשירותי ייעוץ והכוונה וב多层次ות פרטום. עוד הוסיף משרד הקליטה כי הסיווע המוגבר שהוא מעניק ליזאי אתיופיה נבנה בהתחשב בקשישים הכלכליים, המשפחתיים, התרבותיים והאקדמיים שבפניהם הם ניצבים. כמו כן הבהיר כי הוא מתנה את מנתה במחיבות של הסטודנט להשתפות בשח"ק, כאמור, בחובות סיום קורסי אנגלית ובהצלחה בפחות 75% מהקורסים שנלמדו. כמו כן, משנת הלימודים התשע"ג לא ניתן מימון לקורסים מעלה לתיקון.

משרד מזכיר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי פעולות אלה אין בהן כדי למלא את הצורך במידע על תוכניות השקעתו על מנת שייפיק לחקים וישפר את פעולותיו.

3. לנוכח שיורי הנשירה הגבוהים של סטודנטים יוצאי אתיופיה מלימודיהם היה מקום שמנוהל הסטודנטים יביא זאת בחשבון בהסכם מול מוסדות הלימוד כדי למנוע חשלומי יתר. ואולם, מינהל הסטודנטים אינו יודע מהו המודרך המדויק של פרישת סטודנט, ולכן הוא עלול לשלים את שכר הלימוד עבورو עד תום הסמסטר או עד תום שנת הלימודים לשווה. זאת, להבדיל מהמצב במשרד הביטחון ובמשרד החינוך הממננים לסטודנטים של תלמידים במכינות, ומתקיימים בשירותי חברה הפרטית המדוחה על פרישת כל סטודנט.

להלן דוגמה נוספת ליחס מודיען במנהל הסטודנטים: משרד מזכיר המדינה פנה באוקטובר 2012 למנהל הסטודנטים לקבלת הבורות על שיורו תמיון בסטודנטיות יוצאי אתיופיה במקומה לסייע במכילה האקדמית עמק יזרעאל, לרבות כספי השתתפות של משרד התרבות"ת שהועברו אליו למטרה זו. מינהל הסטודנטים הציג להמציא למשרד מזכיר המדינה נתונים חלקים בלבד, שלא כללו, למשל, את חלקו של משרד התרבות"ת.

4. סטודנטים יוצאי אתיופיה נהנים גם ממילגות נוספת, זולות מילגות שכר הלימוד ומילגות הקיום ממנהל הסטודנטים, הן מקורות ציבוריים והן מקרנות ומתורמים פרטיים. ואולם, משרד הקליטה לא פועל לתיאום בידי גורם מתחלל כלשהו בדבר מילגות שוכר הלימוד, לדמי קיום ולמעטפת מכספים שמקורם ציבורי: ממשדי ממשלה, מרשות מקומית, מפעעל הפטיס וממוסדות ההשכלה הגבוהה. לפיכך תיתכן שונות בתמיכות בסטודנטים יוצאי אתיופיה, אף אם נתוניהם הסוציאו-אקונומיים דומים.

5. הביקורת העלתה כי ברומה לניצול התקציבי הנמור של כספי תכנית החומר שיויחדו לצבא, גם ניצול תקציב מינהל הסטודנטים במשרד הקליטה מול 21 מוסדות אקדמיים בשנים 2008-2010 היה נמוך מאד, כ-21% בלבד. אחותות מהסיבות לכך הן (כעולה מההיעוד של משרד הקליטה): הכספיות יתר בהשוואה לצרכים פחוותים; בעיתם דיווח של האוניברסיטאות על הוצאותיהם; אי-שימוש התקציבי עקב היידמות סטודנטים יוצאי אתיופיה משינויו התרבותי שיוחדר להם.

משרד הביטחון

1. לקידום ההשכלה פועלות היחידה להכונת חילילים משוחזרים והקרן לקליטת חילילים משוחזרים, בעיקר בתחום המכינות הקדם-אקדמיות להשלמת הבגרויות ולשייפורן. יותר מ-70% מהחילילים המשוחזרים הלומדים מכבלים מהקרן מלגות לימוד ומילגות קיום. הטבות ייוזדיות וגבות יותר בהקשר זה ניתנות לחילילים משוחזרים יוצאי אתיופיה: מלגת הקיום החודשית במכינה לחיליל משוחזר היא בסך 1,000 ש"ח לילו יצאי אתיופיה בסך 1,500 ש"ח. ב-2011 חמכו היחידה והקרן ב-446 חילילים משוחזרים יוצאי אתיופיה במכינות, ובשנת 2012 קטן מספרם ל-342.

2. הקרן תומכת במלגות בשיעור 90% משכר הלימוד לסטודנטים בתשי ספר להנדסאים או לטכנאים מסוימים שבפקוח המכוון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט). את יתרת ה-10% מקבלים הלומדים ממנהל הסטודנטים. גם למיניהם זוטר לימודיות מכינות המיעדרות למועדדים שאינם עומדים בדרישות הקבלה של המכילות הטכנולוגיות. בשנת הלימודים תשע"א חמכו היחידה והקרן ב-75 יוצאי אתיופיה במכילות מה"ט מבין כ-4,000 חילילים משוחזרים שלמדו בהן.

יצוין כי על פי נתוני למס' ל-2010, שיעור גבוח של תלמידי תיכון יוצאי אתיופיה לומדים בתיכון הטכנולוגי בחטיבת העליונה, כ-46%, לעומת 33% בשאר האוכלוסייה. מנגד, רק 194 תלמידים יוצאי אתיופיה מבין 22,000 למדו במוסדות שבפקוח מה"ט בשנת הלימודים תשע"ב (כ-0.9%). כמחציתם בתוחמי הנדסה תעשייה וניהול, אלקטרוניקה וחלל. הגורם המעודד את הלימודים במוסדות הטכנולוגיים הוא המכילות עצמן בדרך כלל, אולם בהתחשב בכך שמקצועות הלימוד הללו מגדרים את אפשרויות התעסוקה יש מקוםushman החינוך ומשרד החינוך יshall דרכם לעודד את יוצאי אתיופיה ללימודים אלה, למשל באמצעות הגדלת מלגות הקיום והמעפטת.

משרד החינוך בתקופתו של מזכיר המדינה כי נוכחות היקף התקציבים הקיימים, וכן הגדלת מלגות הקיום והמעפטת לטובה יוצאי אתיופיה, תיגע שאור האוכלוסייה בכל הנוגע להשלמת הכנסה, להכשרה מקצועיות, לקידום אקדמיים ועוד.

משרד מזכיר המדינה מעיר כי ניהול אפקטיבי של התקציבים המיעדרים ליוצאי אתיופיה, שאת הצורך בו מעלה דוח זה, עשוי ליתן מקורות להגדלת מלגות קיום ומעפטת ללא פגיעה ביתר האוכלוסייה.

3. היחידה והקרן חקרו ליזמה של המגזר הפרט בתקנית "אופקים להיי-טק", שנועדה לקדם חילילים משוחזרים המתקיים לעמוד בדרישות הקבלה של מוסדות אקדמיים ללימודי הנדסה ומדעים מדויקים בטכניון, אוניברסיטה תל אביב ובאוניברסיטה בן-גוריון בנגב. פעולות הסיוע של היחידה, של הקרן, של הוות"ת ושל התורמים הפרטניים כוללות, בין היתר, מימון מלא של שכר הלימוד במכינה ובמהלך לימודי התואר האקדמי; הענקת מלגת קיום חודשית; מתן ליווי, חניכה וסיוע לימודי וחברתי; מתן עדיפות בהקצת מעונות. סטודנט המשיך בלימודיו לתואר ראשון מתחייב להתרום לאחר חום הלימודים ועם העסקתו (לכשging לשכר של 150% מהשכר המוצע במשק). כאמור, מינהל הסטודנטים מחייב את הסטודנט הנתמן בתנדבות לשירות חברתי, בחוות סיום קורסי אנגלית ובצלחה לפחות 75 מהקורסים שנלמדו.

לדעת משרד מזכיר המדינה, מודל המחויבות והתרומה של הסטודנט בתום לימודיו בתכנית אופקים להיי-טק, ההופך אותו למשתף במימון לימודי לכשישתייע בידו, יכול לשמש דוגמה לתכניות דומות.

4. על פי תיקון לחוק קליטת חילים משוחררים (הקרן לעידוד השכלה גבוהה באזרחי סיוע - פריפריה), התשע"א-2011, החל בינואר 2010 חיל משוחרר או בוגר שירות לאומי שסיימו את שירותם כנדרש, ולרכות מי שמצבם הכלכלי-כלכלי מציך זאת, והחלו ללימוד משנה הלימודים התשע"א (אוקטובר 2010), זכאים למילגת לימודיים (כ-9,850 ש"ח) לשנת הלימודים הראשונה במוסדות להשכלה גבוהה המהווים בפריפריה (ובכמה מוסדות בירושלים). בה בעת, חיל משוחרר יוצאה אתיופיה יכול להשתמש גם במענק השחרור העומד לזכותו למטrorות מימון הלימודים, וכן יכול לממן את לימודיו באמצעות מינהל הסטודנטים במשרד הקליטה.

ביקורת העלתה כי נתוני מינהל הסטודנטים ומשרד הביטחון בדבר מימון שנה הלימודים הראשונה במוסדות להשכלה גבוהה בפריפריה אינם מוצלבים כדי למנוע כפל התשלומים מכסי פיציבור. משרד מזכיר המדינה השווה נתונים לשנות הלימוד התשע"א-התשע"ב והעליה כי בין כ-1,010 סטודנטים יוצאי אתיופיה, שקיבלו בשנת הלימוד הראשונה שלהם מלגות לימוד, מלגות מחיה ודמי מעפטת ממשרד הקליטה, היו כ-30 שקיבלו גם מלגות לימודים לשנת הלימודים הראשונה ממשרד הביטחון. התשלומים של משרד הביטחון לאוותם סטודנטים של יוצאי אתיופיה מוננו גם בידי מינהל הסטודנטים הסתמכו בסך של כ-187,000 ש"ח. ההשווואה לא כללה את יתר הסטודנטים, שהם גם חיללים משוחררים, וכי אכן שהיקף התופעה נרחב יותר. אולם, מדובר בתופעה של קרב סטודנטים יוצאי אתיופיה, אך אפשר היה למונע אותה בנקל, לו התקיים תיאום בעניין זה בין שני משרדי הממשלה.

משרד הביטחון הסביר בתשובתו מNovember 2012 כי הקרן לעידוד השכלה גבוהה פועלת מכוח החוק לקליטת חילים משוחררים, התשנ"ד-1994. לכן, גורמים אחרים, שאינם פועלם מכוח حقיקת מחיבת, צריכים להתאים את עצמן לחוק, ככלומר בהתאם את תשלומי התמייה. בר-בד פועלות הקרן למונע התשלום כפול מכמה גורמים ממשלתיים באמצעות כתבי התחייבות הן של מוסדות הלימוד והן של הסטודנטים הנחוצים, שטרתיהם למונע כפל התשלומים מימון שנה הלימודים הראשונה. כמו כן יזמה הקרן בקשה למינהל הסטודנטים להעברת מידע בנושא זה.

5. מתשובה משרד הביטחון למשרד מזכיר המדינה עולה כי בנובמבר 2012, לאחר סיום הביקורת, פנו היחידה והקרן לארגון הגיינט בבקשתה לחלק ולאנדר את כל הגופים המתפלים ביוצאי אתיופיה, אשר שירותו בצה"ל (או בשירות לאומי), במטרה להוביל את הסיוע והליויו לכ-2,000 משתתפים מיום גיסום ועד מועד סיום וכאותם כחילים משוחררים (סך הכל עד שמונה שנים). הלויוי כולל הצמדת מלואה לכל חיל, סיוע בשילוב במערך ההשכלה הקדם אקדמית והאקדמית, הכשרה מקצועית ועוד.

משרד החינוך

האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך מקדם במידה של מבוגרים (בני 18 ומעלה) עולים חדשים וותיקים, בדרך כלל מעוטי השכלה או חסרי השכלה לחילוץ. האגף מתמקד בעיקר בהנחלת השפה העברית ובהשלמת השכלה לכדי 10-12 שנים לימוד. כאמור, האגף לחינוך מבוגרים משתף במימון התלמידים במכינות קדם-אקדמיות, בעיקר במלגת קרים חודשית בסך 1200-800 ש"ח ובמימון המעטפה. בכל הנוגע לירצאי אתיופיה, האגף הציב לעצמו יעד לקלוט אוטם בתחוםים

הלשוני, התרבותי וההשכלתי. לשם כך מקיים האגף לחינוך מבוגרים מסגורות לגיור, ללימוד עברית, להכשרה לעולם העבודה ועוד.

האגף לחינוך מבוגרים מפעיל מסגרות להשלמת השכלה תיכונית המועדות לקהיל מבוגרים (לא בהכרח יוצאי אתיופיה) לשם קבלת תעודה של משרד החינוך ("תעודת גמר תיכונית", להלן - **תג"ת**). התג"ת אינה שווה ערך לתעודת בגרות אך משפרת את השימוש בתעסוקתי, ובהשלמת נקודות מבחני הבגרות היא מאפשרת גם קבלה ללימודים אקדמיים. עלות קורס השלמת השכלה ל-12 שנים לימוד לקבלת התג"ת היא כ-141,000 ש"ח; מספר התלמידים המינימלי לפטיחת כיתת תג"ת המועדת ליוצאי אתיופיה הוא 17 תלמידים¹¹³; יוצא שהעלות לתלמיד היא כ-8,300 ש"ח ופחות מזה בכיתות גדולות יותר.

לשם השוואה, עלות מכינה קדם-אקדמית לבוגרות היא 30,000-20,000 ש"ח לתלמיד לשנה. יודגש כי על פי נתוני למ"ס, מכינות של מסלולים דו-שנתיים להשלמת בחינות הבגרות - פחות מ-25% מהסטודנטים ממשיכים ללימודי תואר ראשון לאחר סיום המכינה. אי לכך הוצאות שהוקם לשימוש מסקנות ועדת אריאב¹¹⁴ המליצ'ו לצמצם בהדרגה מסלול זה ולקדם את המסלול הייעודי במכינות (למעלה מ-80% מהסטודנטים במסלול זה ממשיכים ללימודי תואר ראשון).

הنتוצאות הדלות של התלמידים, לרבות יוצאי אתיופיה, במכינות להשלמת בחינות הבגרות טומנות בחובן פוטנציאלי לתסכול רב לפרט. לדעת משרד מקרקם המדינה, על משרד החינוך לשקלול לעודד, במרקם המתאים, את הפניות התלמידים, לרבות מיזמי אתיופיה, למסגרת של השלמת השכלה לבוגרות והכשרה תעסוקתית באמצעות האגף לחינוך מבוגרים, אשר עשויה להוביל להצלחה רבה יותר הן במישור הלימודי והן במישור התעסוקתי, ועלותה אף נמוכה יותר.

משרד החינוך הסביר בתשובתו כי הוא בוחן את האפשרות לשלב את המבחנים להשלמת השכלה של 12 שנים לימוד במסגרת המכינות, או לחייב להפנו יוצאי אתיופיה שלא יכולו להשתלב בלימודים אקדמיים למסגרת של השלמת ההשכלה כך שייפתח עבורם פתח להכשרה תעסוקתית בהמשך.



113 מסגרת התלמידים המינימלי הוא 20 ביתר המקרים.
114 בראשות פרופ' פיסל עזיזה.

השכלה גבוהה משפרת את הסיכויים לתחסוקה, מוצממת פערים ותורמת להשתלבות חברתית. בהקשר של יוצאי אתיופיה יש משנה חשיבות לכך, שכן בעלי תארים אקדמיים ימשכו מודל לחיקוי לצעירים. אשר על כן סטודנטים יוצאי אתיופיה זוכים לטיפול, להעדרפות ולהתמכה רבה יותר מכל סטודנט עולה אחר או ליד הארץ בכל המ)(((רשות הע-ל-))
תיכוניות. התחייבות של סטודנט יוצאי אתיופיה למשרד החקלאה בתמורה למימון לימודי-
האקדמיים היא 120 שעות התנדבות במסגרת שירות חקלאי-קהילתי. לנוכח הכספיים
הציבוריים הרבים המוקצים לסטודנטים אלה, על מנהל הסטודנטים לשקלל דרכי להרחבת
את מחויבות הסטודנט הן לדרישות בתחום ההישגים האקדמיים והן להשלמת הלימודים
כדי להגביר את הסיכויים להצלחת הסטודנטים הן בתקופת הלימודים עצמה והן בעתידם
האיishi והתעסוקתי.

לדעת משרד מקרקם המדינה, על המשרדים התומכים בלימודים אקדמיים של סטודנטים,
לרובו יוצאי אתיופיה, לשකול להרחיב את איגום המשאבים (הקיים במכינות) באמצעות
גוף מתכפל גם לגבי הלימודים האקדמיים, מאותם השיקולים שכוחם יפה למוכנות הקדם-
אקדמית: מניעת כספי המיצה כפולים; קביעת אומדן לסטודנט על פי מגוון הזכאות
(למשל: עולים, חיללים משוחררים וחתן טוויזו-אקוונומי); אסדרת הסיע שמקשו בכספי
齊בוּר בצוותא עם הדיקן בכל מוסד. כך יכול הגוף המהככל לקובע את החשלומים
הדיינצייאליים באופן שיביא לאחדות בכספי התמיכה וימנע אפשרות לכפוף תשלומיים או
לחותר איזון בהוצאותם.

קידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי השירות הציבורי

למרות השיפור שהחל בתחום התעסוקה של אוכלוסייה יוצאי אתיופיה עם השנים, עדין מצבה של אוכלוסייה זו בתחום זה טוב פחות מצבה של האוכלוסייה היהודית הכלכלית ושל רבות מאוכלוסיות העולמים מדיניות אחרות. כך, למשל, בשנים 2008-2009 היה שכרו החודשי המוצע של גבר יוצאי אתיופיה 7,000 ש"ח - נמוך בכתיש מושכר מהשכר המוצע של גבר באוכלוסייה היהודית הכלכלית (10,400 ש"ח); שכרה של אישה יוצאית אתיופיה היה 3,900 ש"ח - נמוך בכ-40% משכורה של אישה באוכלוסייה היהודית הכלכלית (6,400 ש"ח)¹¹⁵. יוצאי אתיופיה נתקלים בחסמים המקשים עליהם את השתלבותם בשוק העבודה, בין היתר, בഗל שיעורי השכלה נמוכים וותק נמוך בשוק העבודה הן בהשוואה לעולים מדיניות רבות אחרות והן בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הכלכלית. לפיכך חשוב להעלות את שיעורי התעסוקה של יוצאי אתיופיה ולשפר את כושר השירותים על ידי קידום השתלבותם בשוק העבודה, במיוחד בתחום הדורשים מיזמות וקשרים מקצועיים שבהם השכר גובה יחסית.

השירות הציבורי ראוי שישמש חלוץ בפני המנהה בכל הנוגע לקידום שירותם של יוצאי אתיופיה בחברה בכלל ובשוק התעסוקה בפרט. הרחבה יומה של השירות המיעודות ליוצאי אתיופיה

115 הנתונים מהיחסים לגילאי 22-64. רוא מאירס-ג'ריינט-ברוקדייל, 2012.

בשירותות הציבוריים¹¹⁶ תאפשר להגדיל את שיעור התעסוקה של אוכלוסייה זו ולעקוּף חסמים לגבי העסקתם במגזר הפרטי.

קידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בשירות המדינה

באוגוסט 2005 נכנס לתקפו תיקון לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – התקון) לחוק המינויים¹¹⁷, שփיו ינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בכלל הדרגות והמקצועות בקרב העובדים (להלן – ייצוג הולם) בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידת סמן. זאת בדומה להוראה לגבי ייצוגם של בני שני המינים, של אנשים בעלי מוגבלות ושל בני האוכלוסייה הערבית. נוסף על כך נקבע כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם לעידים שתקבעו.

במאי 2007 החליטה הממשלה (הוראה 1665) כי ב-2007 יקצו משרד האוצר ונשים 15 משרות חדשות למשרדי הממשלה ולהייבות הסמן, שבהן יועסקו רק יוצאי אתיופיה. בNovember 2010 החליטה הממשלה (להלן – ההוראה 2506) כי ב-2011 ייעודו לירוצאי אתיופיה 30 משרות נוספות מהדיאוגים האקדמיים בשירות המדינה, ומהן 17 משרות מתוך כלל המשרות הקיימות בשירות המדינה ו-13 משרות חדשות שנשנים קצתה ממקורו שיעמיד לשם כך משרד האוצר. נוסף על כך, בmai 2012¹¹⁸ החליטה הממשלה להקצתו לירוצאי אתיופיה 10 משרות חדשות בדיאוגים האקדמיים ו-20 משרות נוספות שייפנו בשירות המדינה ב-2013.

לפי נתוני נשים, בשנים האחרונות עלה בעקבות מספרם של עובדי שירות המדינה יוצאי אתיופיה בכ-37%: מ-629 ב-2007 ל-¹¹⁹ 864 ב-2011¹²⁰, ושיעורם בקרב העובדים בשירות המדינה עלה בשנים הללו מ-1.09% ל-1.34% – קרוב לשיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית.

שילובם של אקדמאים יוצאי אתיופיה

1. קיימת חשיבות לשילובם של יוצאי אתיופיה גם בשרות המיעדות לאקדמאים, שכן בכלל העבודה בשרותים אלה מאפשרת קידום מקצועי ומיושן עצמי משמעויות יותר וכן יכולת השתכרות טוביה יותר בהשוואה לעובדה בשרות המיעדות לחסרי השכלה אקדמית. מספרם של האקדמאים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה כמעט שהוכפל בשנים האחרונות מ-84 ב-2007 ל-164 ב-2011¹²¹. שיעור האקדמאים מקרוב כלל יוצאי אתיופיה, שעבדו בשירות המדינה, עלה בתקופה זו מכ-13.5% לכ-19%, לעומת כ-6% אקדמאים בקרב האוכלוסייה הכללית של יוצאי אתיופיה¹²². עם

116 כולל שירות המדינה, התאגידים הציבוריים שהוקמו על פי חוק, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות.

117 חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 13), התשס"ה-2005.

118 החלטת ממשלה מס' 4624 מ-13.5.12.

119 כולל 11 מתחמחים בעריכת דין שמתבעם בדברים מועסקים בתפקיד לזמן קצר ו-8 סטודנטים המועסקים לפי שעה, כלומר בהיקף משרה חיליקת ולזמן מוגבל.

120 כולל 5 מתחמחים בעריכת דין, שמתבעם בדברים מועסקים בתפקיד לזמן קצר ו-14 סטודנטים המועסקים לפי שעה, כלומר בהיקף משרה חיליקת ולזמן מוגבל.

121 לא בהכרח כל האקדמאים מועסקים בשרות המיעדות לאקדמאים, וייתכן כי חלקם מועסקים בשרות המיעדות לחסרי השכלה אקדמית.

122 שיעור ממוצע של האקדמאים יוצאי אתיופיה מכלל אוכלוסייה זו בגילאי 64-22 בשנים 2009-2010. מתוך מאיריס-ג'ינט-ברוקדייל, 2012.

זאת, שיעור האקדמאים בשירות המדינה גדול פי 2.4 בקרוב משיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה בו. דהיינו, חלה התקדמות בקהלת אקדמאים יוצאי אתיופיה, אולם בכלל זאת קיים פער ניכר בין שיעור האקדמאים מהאוכלוסייה הכללית בשירות המדינה לבין שיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה. פער זה מוסבר בחלוקת בשיעור האקדמאים הנמוך יחסית באוכלוסייה יוצאי אתיופיה¹²³.

2. כאמור, בהחלטה 2506 נקבע כי ב-2011 ייעודו ליווצאי אתיופיה 30 משרות נוספות מהדירותים האקדמיים בשירות המדינה, ונש"ס היא האחראית ליישום החלטה זו.

חשוב לזכור את ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה גם במשרות הנחבות יוקרתיות והmoidעות לבני CIS מ Każעווים גבויים במילוי (לහן - מושרה יוקרתית), למשל, פרקליטים באגף ייעוץ וחקיקה במסדר המשפטים וככלנים באגף התקציבים במסדר האוצר. שירותם במסדר הלו עשו להזין את השתלבותם של יוצאי אתיופיה גם ברבדים העלונים של שוק העבודה והחברה בכלל. על כן יש מקום שנש"ס תפעל לפרסום מכרזים לשרותי יוקרתיות המיעדים ליווצאי אתיופיה ולאיושן על ידם.

מנתונים שמשה נש"ס עולה כי מאז קבלת החלטה 2506 בנובמבר 2010 ועד אמצע 2012 היא פרסמה 11 מכרזים לשרותי המיעדים לאקדמאים יוצאי אתיופיה, ובשימה מהם הסטיימוס ההלכיכים ונבחרו המועמדים. רק אחד המכרזים שפורסם היה למשרה יוקרתית - ראש ענף באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במסדר האוצר¹²⁴. בסך הכל נוטפו ב-2011 חמיש משרות של עובדים אקדמיים יוצאי אתיופיה מתוך 23 משרות של יוצאי אתיופיה שהתווסף לשירות המדינה בשנה זו.

יווצאי אתיופיה מתוך 23 משרות של יוצאי אתיופיה שהתווסף לשירות המדינה בשנה זו.

משרתות יוקרתיות המיעדים ליווצאי אתיופיה ולאיושן על ידם.

שילוב יוצאי אתיופיה בכל משרדי הממשלה וביחידות הסמך

כמו, התיקון לחוק המינויים קובע כי היצוג ההולם יהיה בקרוב העובדים בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידה סמך.

נמצא כי ב-2011, שש שנים לאחר חקיקת התקיקון לחוק המינויים, עדין היו משרדי הממשלה ויחידות סמך שלא היה בקרוב עובדיהם יציג ליווצאי אתיופיה או שייעורם של יוצאי אתיופיה מכלל העובדים היה נמוך הרבה יותר יחסית לשיעורם במסדרים וביחידות סמך אחרים ולשייעורם באוכלוסייה הכללית.

לדוגמה, ב-2011 נכליל יוצאי אתיופיה אחד בקרוב 602 עובדים משרד החקלאות ופיתוח הכפר (0.17% מהעובדים), והוא היה יוצאי אתיופיה היחיד שנקלט במסדר מבין 140 עובדים שנקלטו בו בשנים 2011-2009; יוצאי אתיופיה אחד נכלל גם בקרוב 557 עובדים המשרד להגנת הסביבה (0.18%) מהעובדים, וגם הוא היה יוצאי אתיופיה היחיד שנקלט מבין 263 עובדים שנקלטו במסדר בשנים 2011-2009. זאת להבדיל, למשל, ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים שבו הועסקו ב-2011 65 עובדים יוצאי אתיופיה מתוך 2,892 העובדים (2.25% מהעובדים).

123 בעניין זה ראו לעיל בפרק על פעילותם של משרדי הממשלה בשילוב יוצאי אתיופיה בليمודים הגבוהים.

124 נכון לאוגוסט 2012, ההליך במכרז זה טרם הסתיים.

בתשוכתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסר משרד החקלאות ופיתוח הכפר כי רוב עובדי המשרד נדרשים להשכלה ונגישון מסוימים, וכי למכוונים שפרסם המשרד למשרות פנויה לא ניגשו מועמדים יוצאי אתיופיה. נוסף על כך, מסר המשרד כי מגבלות כוח אדם מקשות על יי"עוד משרות ליווצאי אתיופיה, אולם עם זאת בכונונו לעשות מאמץ לכלוט עובדים נוספים יוצאי אתיופיה.

בתשוכתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסרה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה כי המשרד פרסם בעבר מכרז למשרות יי"עודיות ליווצאי אתיופיה, אולם לא ניגשו מועמדים למכרז זה. עם זאת, ציינה המנכ"לית כי המשרד קיבל את המלצות דוח זה, ויפעל להרחיב את מספר המשרות היי"עודיות ליווצאי אתיופיה. עוד הוסיפה המנכ"לית כי יתכן שמשרדי הממשלה נרתעים מפרסום מכרזים למשרות יי"עודיות ליווצאי אתיופיה בגלל החשש מהIMPACT החקלים לאיוש המשרה, אולם לא יימצא מועמד מתאים, ולכן יהיה צורך לפרסם מכרז חדש. על כן, לדברי המנכ"לית, יתכן שאם תנחל נש"ם מאגר של מועמדים יוצאי אתיופיה במוגון מקצועות, מאגר שייהי פתוח לעיון משרות הממשלה והם יוכלו לבחור ממנה את המתאים בלי שהמשרד יצטרך לעורך מכרז, יהיה בכך תMRIIZ למשרדי הממשלה להעסיק יוצאי אתיופיה.

מן הרואין שמשרדי הממשלה ויחידות הסמן, שביהם אין ייצוג ליווצאי אתיופיה או שהייצוג בהם נמוך בהרבה, יקלטו עובדים יוצאי אתיופיה עד לשינוי בהם יי"עוג ההולם. רואין גם שנש"ם תפעל לקידום ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה באמצעות משרות ויחידות סמן. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון את הקשיים העומדים בפניו משרות הממשלה בגין יוצאי אתיופיה ואת הדרכים להתחמוד עם קשיים אלה, לרבות האפשרות המוצעת בתשוכתה של מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה.

מן האמור לעיל עולה שהממשלה ונש"ם פועלות לקידום ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרוב עובדי שירות המדינה. ואכן, שיעורם עולה עם השנים ומתקרב לשיעורם בכלל האוכלוסייה. גם לגבי האקדמאים יוצאי אתיופיה חלה עלייה במספרם ובשיעורם בקרוב עובדי המדינה יוצאי אתיופיה. ואולם, על נש"ם לפעול ביתר שאת ליישום החלטה 2506 לגבי יעוז 30 משרות בשירות המדינה לאקדמאים יוצאי אתיופיה, לקידום העסקתם של יוצאי אתיופיה גם במשרות יוקרתיות ולהעלאת הייצוג ההולם בכל המשרדים וביחידות הסמן.

בתשוכתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסרה נש"ם כי היא תפעל בהתאם לאמור בדוח זה, ככל שיימצאו מועמדים מתאימים.

קידום הייצוג ההולם בקרוב העובדים בחברות הממשלתיות

1. החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבור (תיקוני חוקה), התשע"א-2011 (להלן - החוק להרחבת הייצוג ההולם) מאפריל 2011 כלל תיקוני חוקה בכמה חוקים בדבר הרחבת הייצוג ההולם של יוצאי קהילה זו בחברות הממשלה, בתאגידים שהוקמו על פי חוק, בעיריות ובמוסדות המקומיות. בין היתר נקבע תיקון לחוק החברות הממשלה, התשל"ה-1975 (להלן - התקון לחוק החברות הממשלה), שלפיו יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרוב העובדים בחברות הממשלה ¹²⁵ המפעיקות יותר מ-50%

עובדים בכלל המשרות והדירות. בנוסף על כך, נקבע כי הדירקטוריונים של חברות אלה יפעלו לקידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בחברה בהתאם לעודים שייקבעו, ולשם כך ייקטו את האמצעים הנדרשים לקידום ייצוג הולם, ובכלל זה ייעוד משרות למועדדים יוצאי אתיופיה.

מנתונאים שמסירה רשות החברות עולה כי 31 חברות ממשתיו¹²⁶ העסיקו 354 עובדים יוצאי אתיופיה ב-2011. שיעורם של העובדים יוצאי אתיופיה היה כ-0.75% מ-46,733 העובדים בחברות אלה¹²⁷. כמחציתם משיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית ומשיעורם של העובדים יוצאי אתיופיה מכל עובדי שירות המוניים. שיעור יוצאי אתיופיה מתוך העובדים בחברות המשלתיות הגדולות המאפייקות למעלה מ-1,000 עובדים נע בין 0.23% בחברת נמל אשדוד בע"מ (3 מתוך כ-300 עובדים) ל-2.17% בחברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (66 מתוך 3,000 עובדים). למשל, בחברות הקטנות יותר נע שיעור יוצאי אתיופיה מתוך כלל העובדים מ-0%, להלן - בחברת נתיבי ישראל הלאומית לתשתיות ותחבורה בע"מ (לשעבר מע"ץ - החברה הלאומית לדריכים בישראל בע"מ; להלן - חברת נתיבי ישראל), המעסיקה 325 עובדים ואך לא עובד אחד יוצא אתיופיה, ועוד יותר מ-3% בכמה חברות, למשל, בחברת לשירותי איכות הסביבה (5 מתוך 154 עובדים).

עליה אףוא כי בחלוקת מהחברות המשלתיות, למשל, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נתיבי ישראל, אין כלל ייצוג ליווצאי אתיופיה או שהייצוג בהם אינו הולם.

בתשובהה לשדר מבחן המדינה מנובמבר 2012 מסרה החברה נמל אשדוד בע"מ כי החברה אינה קולטת מספר רב של עובדים בשנה, ועל כן קיים קושי לייעד משרות לאוכלוסייה מסוימת. עם זאת, פועלות החברה לשילובם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדייה, וכך הקימה ועדת היגיינה לנושא הייצוג הולם, שמצויה להגיש בקורס את המלצותיה להנלה ולדירקטוריון.

חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובהה לשדר מבחן המדינה מנובמבר 2012 כי החברה מיחסת השיבות ובה לשילובם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדייה, וכי בשנת 2010 קלטה עובדת יוצאת אתיופיה, שכברה להתפטר כמה חודשים לאחר קליטתה.

על רקע מציאות זו יש משנה חשיבות לקידום ייצוגם הולם של יוצאי אתיופיה בחברות המשלתיות על ידי הדירקטוריונים ועל ידי הנהלות החברות המשלתיות בהתאם לתיקון לחוק החברות המשלתיות. אחד האמצעים לכך הוא ייעוד משרות ליווצאי אתיופיה.

2. עוד קובע התקין לחוק החברות המשלתיות כי חברה ממשלתית תגיש לרשות החברות דוח שנתי לגבי יישום התקין לחוק החברות המשלתיות בדבר קידום הייצוג הולם. המידע שייאסף מהדוחים יכול לשמש לבבחינת יישומן והאפקטיביות של ההוראות, ולאפשר לרשות החברות לאתור סוגיות הדורשות את מעורבותה.

בהתאם, במאי 2011 פרסמה רשות החברות חזור (להלן - חזור הרשות), הקובע כי על מנכ"ל של חברה ממשלתית להגיש מדי שנה דוח שנתי לגבי יישום התקין לחוק החברות המשלתיות. עם זאת, חזור הרשות אינו מפרט אילו פרטיים יש לכלול בדוח.

¹²⁶ נבדקו חברות הפעילות במגוון חוממים ובעלות היקפי פעילות שונים, אשר מועסקים בהן יותר מ-80% מכלל העובדים בחברות המשלתיות המענייקות יותר מ-50 עובדים, ובهن: חברת החשמל לישראל בע"מ, התעשייה האוירית לישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ וחברת דואר ישראל בע"מ.

¹²⁷ בסתמן על נתונים שמסירה רשות החברות.

הביקורת העלתה כי כ שני שלישים מהחברות הממשלתיות לא הגיעו לרשות החברות דוח כאמור ל'ב' 2011. כמו כן, חלק מהדוחות שהגישו החברות לא כללו פרטים רלוונטיים, כמו דירוג השירותים יוצאי אתיופיה, והאופן שבו פועל הדירקטוריון והנהלת החברה לקידום הייצוג הולם בחברה בהתאם לתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

על רשות החברות לשקלול לפחות בחזרה אילו פרטים על החברות הממשלתיות למסור בדוח, למשל: מהו שיעור יוצאי אתיופיה המועסקים במשרות אקדמיות ובמשרות נייחות, ומהו היעדר שקבע הדירקטוריון לקידום הייצוג הולם. רק כך קיבל הרשות את המידע הרלוונטי ותוכל לבחון את יישום ההוראות בעניין ואת האפקטיביות שלහן וכן לאתר סוגיות הדורשות את מעורבותה.

בתשובהה למשרד מבחן המדינה מנובמבר 2012 מסרה רשות החברות כי היא תפרסם חוות לחברות שבו יונדר המידע שעל החברות למסור במסגרת הדוח השנתי ל-2012, ובכלל זה מידע לגבי ייעוד משירותו ליוצאי אתיופיה. עוד מסרה הרשות כי לאחר ניתוחה המידע שיתקבל בכוונה לפנות לחברות שב汗 אין ייצוג הולם בקשרו לקוימים דיוון בעניין, שמסקנותיו יועברו לידיעה.

3. בתיקון לחוק החברות הממשלתיות הוטל על רשות החברות לפעול למען ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בחברות הממשלתיות.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, פרט לפרסום חוות הרשות, טרם פעל רשות החברות לקידום ייצוג הולם, וטרם קיימה עכודת מטה לגיבוש פעולותיה בנושא.

משרד מבחן המדינה מעיר כי אין די בהפעלת חוות הרשות. ראוי כי בהסתמך על עבודת מטה תפעל הרשות להטמע בחברות הממשלתיות את החשיבות שబשלובם של יוצאי אתיופיה, ואף תיתן בידיהן כלים לכך. אחד הכללים האפשריים הוא מיסוד הקשר בין עמותות העוסקות בקידום העסוקתם של יוצאי אתיופיה לבין החברות הממשלתיות, כך שהחברות יוכלו להפעיל בעזרת העמותות מכוזדים רלוונטיים ליוצאי אתיופיה, ולקיים מיחד רלוונטי בדבר היעצם העובדים יוצאי אתיופיה.

4. בתיקון לחוק החברות הממשלתיות נקבע גם כי רשות החברות תנגיש לממשלה, לניצבות שוויון הזרמוויות בעבודה¹²⁸ ולעובדת הعليיה, הכלכלייה, הכלכלייה והחפוץ של הכנסת (להלן - הגורמים הרלוונטיים) דוח שנתי שיציג את הנתונים שהתקבלו מהחברות הממשלתיות לגבי הייצוג הולם בהן¹²⁹. הדוח יוכל לשמש לבחינות מידת יישום ההוראות לקידום הייצוג הולם ולעמידה על האפקטיביות שלහן, וכן לסייע לגורמים הרלוונטיים באיתור סוגיות הדורשות את מעורבותם.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הגיעו רשות החברות דוח כאמור לגבי 2011.

בתשובהה למשרד מבחן המדינה מנובמבר 2012 מסרה רשות החברות כי היא גיבשה טווח דוח וכי תגשים אותו לגורמים הרלוונטיים כנדרש.

128 נציגות שוויון הזרמוויות בעבודה הוקמה על פי חוק ופועלת במשרד התמ"ת. תפקידה לקדם את ההכרה ברכזיות לפי חוקים העוסקים בשוויון בעבודה, ובכלל זה את הוראות החוקים בדבר קידום הייצוג הולם של יוצאי אתיופיה, ואת מימושן של אותן זכויות.

129 סעיף 50(ב)(ב) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

קידום הייצוג ההולם בקרוב העובדים בתאגידים הציבוריים

1. בדומה להוראות לגבי חברות ממשלתיות, נקבעו בתיקון לחוק החברות הממשלתיות הוראות גם לגבי ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרוב עובדי התאגידים שהוקמו על פי חוק (להלן - תאגידים ציבוריים).

מנתונים שמסרו חמיisha תאגידים¹³⁰ עולה שבאמצעу 2012 הועסקו בהם 177 יוצאי אתיופיה מתוך 9,818 עובדים (כ- 1.8% מהעובדים)¹³¹. בארכעה מתוכם היה שיעורם של יוצאי אתיופיה מקרב עובדי התאגיד גבוה יותר מ- 1.5%, שיורם באוכלוסייה הכלכלית, ובאחד - המוסד לביטוח לאומי שבו כ- 3,800 מושרות - היה שיעורם כ- 1% לעומת 0.7% ב-2011. נוסף על כך, מועצת המוסד לביטוח לאומי לאומי לא קבעה יעד לקידום הייצוג ההולם בקרוב העובדים בחברה כנדרש בתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

מבקר המדינה מעיר כי מן הרاوي שהמוסד לביטוח לאומי יפעל ביותר שאת לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרוב עובדיו, וכי על מועצת המוסד לביטוח לאומי לקבוע יעדים בעניין כנדרש בתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסר מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כי הארגון נתקל בקשישים לגייס עובדים יוצאי אתיופיה, ואולם הוא ימישך לנסות לגייסם גם בשנה הקרובה. כמו כן, אף משאבי אנוש בארגון הנחלה את מנהלי הסניפים לתחת עדיפות לקליטת יוצאי אתיופיה למושרות פניות.

2. התיקון לחוק החברות הממשלתיות קובע כי מועצתו של התאגיד ציבורי תגיש לשר הממונה על התאגיד ולשר המשפטים דוח שנתי לגבי יישום התיקון לחוק החברות הממשלתיות כאמור. שר המשפטים מצדו אמור להגיש לגורמים הרלוונטיים, אחת לשנה, דוח בהתאם לנזונות שהתקבלו מההתאגידים הציבוריים לגבי הייצוג ההולם בהם.

נמצא כי עד סיום הביקורת טרם קבע שר המשפטים מיהו הגורם במשרדו שירכז את הדוחות של התאגידים, מהם הנתונים שעל התאגידים למסור, וכיצד עליהם לעשות זאת. כמו כן נמצא כי אף לא מועצתו אחת של התאגיד דיווחה לשר המשפטים כנדרש. כך שעד מועד סיום הביקורת טרם הגיעו שר המשפטים דוח לגורמים הרלוונטיים כנדרש בתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסר משרד המשפטים כי מונה במשרד גורם האחראי על ריכוז הדוחות של התאגידים הציבוריים וכי בכוון המשרד לפנות לתאגידים בדרישה להציגו מידע בדבר יישום התיקון לחוק החברות הממשלתיות, ובכלל זה פרטיהם לגבי שיעור יוצאי אתיופיה במושרות אקדמיות ובמושרות ניהולו; היעד שקבעה מועצת התאגיד; המשרות המיועדות ליוצאי אתיופיה והדריכים שהבחן פעל התאגיד ליאישן.

130 התאגידים הם: המוסד לביטוח לאומי, רשות שידות התעופה, הרשות לשימור הטבע והגנים הלאומיים, רשות העתיקות ושירות התעסוקה.

131 יזון כי בחלק מהתאגידים ההתייחסות היא לילידי אתיופיה בלבד, כך שייתכן שה嚮לטת העובדים יוצאי אתיופיה בידי הארץ יהיה מספרם של העובדים יוצאי אתיופיה גבוה יותר.

קידום הייצוג ההולם בקרבת העובדים ברשויות המקומיות

1. בחוק להרחבת הייצוג ההולם נקבע גם תיקון לפקודת הערים [נוסח חדש] ולפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן) - התקון לפקודות הרשותות המקומיות של פי, בדומה לחברות הממשלתיות ולהאגדים הציבוריים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרבת עובדי הערים והמועצות המקומיות (להלן שתיהן ביחד - הרשותות המקומיות).

מנתונים שמסרו שמונה ורשויות מקומיות¹³² עליה תמונה מורככת באשר לייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרבת עובדייהם: אمنם בששת מתוכן היא שיעור העובדים יוצאי אתיופיה גבוה יותר משיעורם באוכלוסייה הכללית, אולם ארבעה מתוכן היא שיעור יוצאי אתיופיה מקרב העובדים נמוך יותר משיעורם בקרבת תושבי הרשות המקומית¹³³. בכל ארבע הרשותות המקומיות, שלגביהם התקבלו הנתונים הרלוונטיים, עליה שיעורי יוצאי אתיופיה בקרבת עובדייהם בשנים 2011-2012. כך, למשל, בנתניה, שבה כ- 5.3% מ-187,000 התושבים הם יוצאי אתיופיה, היה שיעורם ב-2011 כ- 2.6% מקרב עובדי העירייה, וב-2012 עלה שיעורם לכ- 3.1%.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשותות המקומיות לשלב יוצאי אתיופיה בקרבת עובדייהם, כךSSI שיעורם בקרבת עובדי הרשות יהיה שווה לפחות לשיעורם באוכלוסיית הרשות.

2. עוד קובע התקון לפקודות הרשותות המקומיות כי על הרשותות המקומית להגיש לשר הפנים, דוח שנתי לגבי יישום התקון לפקודות הרשותות המקומיות בדבר קידום ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרבת עובדייהם בדומה לאמור לגבי החברות הממשלתיות והאגדים הציבוריים. התקון קובע גם כי שר הפנים ישיג לגורמים הרלוונטיים, דוח שנתי בהתאם לנתחנים שהתקבלו באותה שנה מהרשותות המקומיות באשר לייצוג הולם בקרבת עובדייהם.

נמצא כי אף לא רשות מקומית אחת הגישה לשר הפנים דוח כאמור ל-2011, וכי רק בסוף אוגוסט 2012, לאחר פניות משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, קבע האחרון הוראות לגבי אופן הגשת הדוח, לגבי מועד הגשתו ולגבי הפרטים שייכללו בו. כך שעד מועד סיום הביקורת לא הגיע שר הפנים דוח שנתי בתקון לפקודות הרשותות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסר שר הפנים כי דוח שנתי יוגש לגורמים הרלוונטיים.

¹³² הרשותות הן: אשקלון, באר שבע, בית שמש, חיפה, נתניה, עפולה, קריית מלאכי ורملה. בכל הרשותות חיים למעלה מ-2,000 יוצאי אתיופיה, ושיעורם גבוה יותר מאשר מרכז המחקר והמידע של האוכלוסייה. הנתונים לגבי רملה, קריית מלאכי ועפולה לקוחים מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "השתלבותם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה וב גופים ציבוריים" (2011).

¹³³ לגבי חלק מהרשותות המקומיות התקבלו נתונים מעכניים ל-2011 ולגבי חלק עדכניים ל-2012.

סיווע בדירות למשפחות צעירות

1. ייצאי אתיופיה מתרcentsים במספר קטן יחסית של יישובים ושכונות, ורבייהם מתגוררים במקומות המאופיינים במעמד חברתי-כלכלי נמוך יחסית¹³⁴. על רקע זה קבעה הממשלה בהחלטה 3116 כי כדי לאפשר למשפחות צעירות להשתלב ביישובים ושבונות בעלי חתך סוציאו-כלכלי גבוה יחסית, ניתנו בשנים 2008-2012 עד 200 משכנותאות לשנה בסכום מרבי של 260,000 ש"ח לMSC נמוך מאוד¹³⁵ וכי הן יקבלו סיווע ברמת הזכאות המרכזית הנחיתה לחסרי דירה (להלן - תכנית המשכנתאות). תקציב תכנית המשכנתאות לשנים 2008-2010 עמד על 90 מיליון ש"ח.

הביקורת הعلתה כי במשך ארבע שנים - ממועד קבלת החלטה 3116 בפברואר 2008 ועד לפברואר 2012 - מומשו רק שתי משלכות מתכנית המשכנתאות.

הסבירות לאי-IMPLEMENTASI המשכנתאות היו¹³⁷: הקשי של המשפחות הצערות להמציא את ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה¹³⁸; ימינות מליקחת משכנתאות שניתנו במסגרת תכנית המשכנתאות, לאור שיעור הריבית הגבוה בהן¹³⁹; העליה הטלולה במחייני הדירות.

2. אחרי שהמשרדים הנוגעים בדרכם - משרד רה"ם שrico את הנקה תכנית החומש; משרד החקלאה, שעליו הטילה הממשלה לרוכז את ביצוע תכנית החומש; ומשרד השיכון אשר תחום המשכנתאות נמצא באחריותו - הבינו כי תכנית המשכנתאות נכשלה, היה עליהם לנתקות את הצעדים הנדרשים כדי שבאמצעות תכנית המשכנתאות יהיה ניתן למש את המטרות שה策יבה הממשלה או כדי לגבות תכנית חלופית ליישום מטרות אלה.

נמצא כי אף ממשרדי הממשלה הללו עמדו על כישלון תכנית המשכנתאות, הם לא פעלו כנדרש. כך, במשך ארבע שנים של כישלון צורם, והותירו ממשרדי הממשלה האחראים בנושא את תכנית המשכנתאות בתורו "אות מהה", שככל אינה מקדמת את האוכלוסייה ואת היעדמים שלהם נוצרה.

עוד נמצא כי רק בעקבות פעולות מתחאה של כמה מיזאי אתיופיה, קיימים מנכ"ל משרד רה"ם, עו"ד הראל לוקר, במרץ 2012, פגישה בנושא עם נציגים ממשרד האוצר, משרד החקלאה וממשרד

134 מעיובד של נתוני למ"ס עולה כי כ-70% מיזאי אתיופיה התגוררו בסוף 2010 ב-18 ערים בארץ. מהן סוגו על ידי למ"ס באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ובינוניים - אשכולות 6-2 ; ובשתי הערים הנוספות, התגוררו יוצאי אתיופיה באזוריים חלשים של העיר מהבחינה החברית-כלכלית.

135 משפחות אשר בהן שני בני הזוג יוצאי אתיופיה, גיגלו של ראש המשפחה בהן נמוך יותר מ-40 שנים.

136 הממשלה קבעה בהחלטה 3116 כי משרד החקלאה ומשרד השיכון יקבעו את רשותת היישובים והשכונות הללו.

137 ג'ק חביכ ואחרים, דו"ח מעקב שני: ביצוע תכנית החומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה - תקציבים 2008-2010, ירושלים: מאירט-ג'ונט-מכון ברוקידיל, עמ' 67.

138 בכלל, ניתן לחלק את מקורות ההון המשמש רוכש דירה לצורך רכישת הדירה לשניים: הון שמקורו בכיספים של רוכש הדירה (המכונה "הון עצמי") והון שמקורו בהלוואות. לפי הנחיה המפקח על הבנקים (ניהול בנקאי תקין 451 - נהלים למแทน הלוואות לדירות) רוכשי הדירות חייבים להמציא לרכישת הדירה הון עצמי בשיעור מסוים משווי הדירה, והבנקים למשכנתאות אינם רשאים להכיר בהלוואות שמעניקה המדינה כהונם העצמי של הלווים.

139 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דו"ח שנתי 59 (2009), פרק "החזקת דירות ציבורי לזכאים - ריבית על משכנתאות לזכאים המשרד", עמ' 275.

השיכון, ובה השתתפו גם כמה צעירים יוצאי אתיופיה. בסיום הפגישה הבahir מנכ"ל משרד רה"מ "שאין פתרונות קסם... בפרט לא בתחום הדיור", שכן הבעה משותפת לחקלים נוספים בתחום היישרائيلית, עם זאת ציין כי בכוונתו "לחשוף פתרונות אופרטיביים".

3. כאמור, היה ראוי שמשרד רה"מ, משרד הקליטה ומשרד השיכון יגבשו הצעות חלופיות להשגת המטרת שקבעה הממשלה. את ההצעות הללו היה עליהם לבש לאור בחינה שיטית של הנושא שתוכלו, בין היתר, ניתוח הסיבות לכישלון התוכנית; מיפוי אוכלוסייה המשפחתת הצעירות שתכננותאות מועדת עבורה - מאפייניה וצריכה; בחינת מחיי הדיור ביישובים ובשכונות שאלייהם התכוונה הממשלה לעודד את המשפחות האמורות להעתיק את מגוריין; ובחינת נושא הלוואות לדירור בכללות.

ואולם, נמצא כי המשדרים הנוגעים בדבר לא ביצעו את הבדיקה הדורשה.

עם זאת במרץ 2012 נפגשו פעם נוספת נציגי משרד רה"מ עם כמה צעירים יוצאי אתיופיה. אוטם צעירים ציינו כי הם עוברים ומשתקרים שכיר מוצע במשק או אפליו גבוה יותר, אך אין מzychים לרכוש דירה באזורי מרכז הארץ. הם ביקשו שתינתן להם אפשרות לרכוש דירה באזורי המרכז, ולשלם משכנתאות בסכום שלא עולה על 30% מהכנסתם. בمعנה לבקשתם העלה מנהל האגף הכלכלי במשרד רה"מ הצעה למஹה שעונה לדעמו על הצליכים הללו, ובהתאם למஹה זה החליטה הממשלה, ב-13.5.12, בהחלטה מס' 4624 (להלן - החלטה 4624), להאריך את תקנית המשכנתאות לשנים 2016-2014 ולהגדיל את הסכום המרבי של המשכנתה¹⁴⁰. על פי המתויה עולה גובה ההלוואה שמעניקה המדינה למשפחות צעירות לטובת רכישת דירה, כך שמשפחות שהכנסתן עולה על 14,000 ש"ח נטו להודש, ושב להן הון עצמי של 100,000 ש"ח, יכולו לרכוש דירה במחיר של כ-850 אלף ש"ח ולשלם החזר בגין הלוואה לרכישתה עד 30% מהכנסתן.

נמצא כי משרד רה"מ לא בדק מהו היקף האוכלוסייה שהמתויה בהחלטה 4624 ישם עבورو, ולא אם המתויה בהחלטה זו עונה על המטרה שקבעה הממשלה בהחלטה 3116.

יוצא אפוא כי משרד רה"מ שינה את תקנית המשכנתאות באמצעות החלטה 4624 כمعנה לפנייה פרטנית של כמה מוציאי אתיופיה, בלי שהי בידיו נתונים לגבי שיעור המשפחאות הצעירות שהתקיימת מתאימה להן. ובלי שבדק את תרומתה האפשרית למימוש מטרת הממשלה לאפשר למשפחות צעירות להשתלב ביישובים ובשכונות בעלי חתך סוציאו-כלכלי גבוה יחסית. תקנית המשכנתאות המעודכנת על פי החלטה 4624 מגדילה אמונה את סכום המשכנתה, אך אינה מספקת מענה לסייעות לאי-ימיוש המשכנתאות. לכן מתעורר שpek אם היא תצליחקדם באופן מועיל את השגת הממשלה.

משרד רה"מ, משרד הקליטה ומשרד השיכון מסרו בחשבוןיהם מונובמבר ומדצמבר 2012 למשרד מבקר המדינה כי הקoshi של משפחות צעירות מקרב יוצאי אתיופיה לרכוש דירה דומה לקoshi של כלל המשפחות הצעירות בישראל לנוכח מחירי הדיור הגבוהים. משרד רה"מ הוסיף בתשובתו כי אי-אפשר להציג פתרון לאוכלוסייה מסוימת, בלי ליזור אפליה בוטה של משפחות צעירות אחרות, וכי אי-אפשר לפתור את הסוגיה "שלא במסגרת המאמץ הכללי להורדת מחירי הדיור". משרד הקליטה הוסיף בתשובתו כי "הוראת בנק ישראל בנושא [ה]הון העצמי... תהווה ככל הנראה מכשול

¹⁴⁰ בהחלטה נקבע כי: "בשנת 2013, יינתן סיעוע בגובה של 500,000 ש"ח או 95% משווי הדירה לפי הנמרק מבנייהם; בשנת 2014, יינתן סיעוע בגובה של 400,000 ש"ח או 95% משווי הדירה לפי הנמרק מבנייהם; בשנים 2015-2016 יינתן סיעוע בגובה של 350,000 ש"ח או 95% משווי הדירה לפי הנמרק מבנייהם".

למימוש החלטה" - החלטה 4624. משרד השיכון הוסיף בתשובה כי בהיעדר שינוי במדיניות משרד האוצר, אין ביכולתו להציג פתרונות אשר ישיגו את המטרה שקבעה הממשלה.

במסגרת פעולות הממשלה להקל על המשפחות הצעריות בישראל לרכוש דירה, על משרד רה"ם לגבות, יחד עם המשדרים הנוגעים בדבר, מתווה שעננה גם על צורכי המשפחות הצעריות מקרוב יוצאי אתיופיה, ויסתמך על נתונים רלוונטיים לצורכי כל אוכלוסייה יוצאי אתיופיה ולכילותה הכלכלית.

סיכום

מדינת ישראל ויהודו התפוצות השקיעו ומשכיעות מאות מיליון ש"ח ב-20 השנים האחרונות בחלוקתם של יוצאי אתיופיה; כך, למשל, היקפה הכלכלית של חכמת החומש המופעלת בידי המדינה מגיעה ל-0.5 מיליארד ש"ח. דוח זה אינו מחייב לסקרו את כל הפעולות הממשלה הרחבה שמרתה לדור אתיופיה ולסיע להם, אולם הוא מציג ליקויים בפעולותם של משרדי הממשלה בכמה נושאים עיקריים: החינוך, השירות הציבורי, ההשכלה גבוהה, התעסוקה במגזר הציבורי והדירות. תחומיים אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מידת שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

מצאי דוח זה מציבים כי למורות המאמצים הניכרים של משרדיה הממשלה בשיתוף המגזר השלישי לקדם את יוצאי אתיופיה, הפעורים בניהם לבני האוכלוסייה עדין ניכרים. תנאי יסוד לפועלה אפקטיבי של משרדי הממשלה אינם מתקיימים, ובראש ובראונה ניכר חסרונה של פעולה מתואמת, המונגשת בידי גוף מחלק שיפעל בהתאם את כל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי, כך שייענו על הצרכים של יוצאי אתיופיה. כמו כן לא נקבע מהו המינימום הכספי שהממשלה תספק כדי לוודא שהחשקה על פני זמן אינה יורדת לטמיון, ולכן משאבים ניכרים מתחזקים על תכניות רבות פעמים ללא בדיקת מועלותן. כך נוצר בזבוז רב; ולעתים משאבים, שייעדו ליווצאי אתיופיה "נסוגים" בתקנות כפולות, ולעומת זאת משאבים אחרים שייעדו להם כמעט שאים מנוצלים.

ניהול אפקטיבי של המשאבים הרבים, שאת הצורך בו מעלה דוח זה, אינו "תרופה פלא" לsegירת הפערים ולשלוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. ואולם, אין ספק כי הוא תנאי יסודי לטיפול שיטתי, יעיל ומועיל בסגירת הפערים אלה. דעוי על כן, כי ממשלה ישראל תפעל למש באופן אפקטיבי יותר את התקציבי המדינה, בסיעוד יהדות התפוצות, ותפעל לספק מענה המותאם לצרכיהם של יוצאי אתיופיה. כך יוחש שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בצורה המיטבית.