

המשרד לקליטת העלייה

פעולות ביקורת

במסגרת הביקורת על המשרד לקליטת העלייה, נבדק הטיפול בעולי אתיופיה. הבדיקה הקיפה בנוסף על פעולות משרד זה, אלו של משרד הבינוי והשיכון, של משרד העבודה והרווחה ושל משרד החינוך והתרבות בנדון. בהנהלת המשרד נבדקו תהליכי קבלת החלטות והתארגנות לקראת קליטת עולי אתיופיה; במחוז חיפה והצפון נבדקו תהליכי הקליטה. במשרד הבינוי והשיכון נבדקו סדרי הקצאת דירות לעולים אלה ואכלוסן. במשרד העבודה והרווחה נבדקו סדרי ההכשרה המקצועית המיוחדת, שניתנה לעולים אלה; בשרות התעסוקה ובלשכת התעסוקה בבאר שבע נבדקו דרכי ההשמה בעבודה. במשרד החינוך והתרבות נבדקה התארגנות המשרד לקראת קליטת ילדי העולים במערכת החינוך.

באגף לשירותי קליטה שבהנהלת המשרד ובמחוזות המשרד נבדק הסיוע שניתן לתושבים חוזרים וסדרי הפעולה של הוועדה הבינמשרדית האחראית למתן סיוע זה.

נבדקו פעולות היחידה לביקורת פנימית של המשרד (ראה בדו"ח זה, בפרק: "הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה").

בהנהלת המשרד נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנות הכספים 1984 ו-1985 (ראה בדו"ח זה, עמ' 12 ו-40).

קליטת עולי אתיופיה

ריכוז ממצאים

עליית יהודי אתיופיה במספרים גדולים ותוך תקופה קצרה, הציבה בפני גורמי הקליטה בעיות סבוכות וחייבה היערכות מיוחדת של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לקליטתם. אם כי היו ידיעות מוקדמות על גל העלייה הגדול שהגיע בסוף 1984, הוחל בהכנות ובהיערכות לקליטה, באיחור. תכנית האב שמפרטת את הפעולות שיש לנקוט בכל אחד משלבי הקליטה, הוכנה רק באוגוסט 1985 כשכמעט כל העולים שהו כבר יותר מחצי שנה בארץ.

במשך 1984 נתקבלו כמה החלטות בדבר הקצאת דיור לעולי אתיופיה. אולם לא עלה בידי משרד הבינוי והשיכון להוציא החלטות אלה אל הפועל בקצב ובכמות הדרושים. כתוצאה מכך לא היו בידי המשרד לקליטת העלייה מספיק דירות שבהן ניתן היה לשכן את העולים. היו גם קשיי תאום בין שני המשרדים וחלק מהדירות שהועמדו לרשות המשרד, לדעתו, לא היו מתאימות.

המשרד לקליטת העלייה, לא הצליח לפנות מקומות במרכזי קליטה שבהם שהו עולים מארצות אחרות תקופה ארוכה, כדי שישמשו שיכון מעבר לעולי אתיופיה. בנסיבות אלה,

נאלץ המשרד לשכן עולי אתיופיה בבתי מלון ובבתי הארחה, דבר שעלה כסף רב והקשה גם על קליטתם המסודרת.

משרד החינוך והתרבות לא עשה, בעוד מועד, להכשרת מורים ולהכנת תכניות לימודים, פעולות שהן הכרחיות כדי לאפשר קליטה נאותה של ילדי העולים במערכת החינוך.

בגלל אילוצי האכלוס לא הוקפד על יחס מתאים בכתה בין ילדי העולים לבין ילדים אחרים, דבר שחשוב במיוחד לתהליך קליטת ילדים אלה. ילדים רבים נשארו תקופה ארוכה בכתות קלט שהן על טהרת ילדי העולים. היה גם מחסור בכתות ובציוד לימודי וילדים למדו לפעמים במבנים מרוחקים מבית הספר. קשיים אלה יש גם לראות על רקע ההחלטה העקרונית, שילדי העולים ילמדו רק בבתי ספר ממלכתיים דתיים שבמקום מגוריהם.

עוד לפני גל העליה הגדול של "מבצע משה" כבר היו בארץ למעלה מ-4,000 עולי מאתיופיה. משרד העבודה והרווחה לא הכין בעוד מועד כלים לאבחון מקצועי של העולים שיאפשרו לקבוע לאיזה מקצוע ספציפי הם מתאימים. גם לא הוכנו תכניות הכשרה מספיקות ומתאימות. לא נעשה די כדי להכשיר צוותי הדרכה ומורים מקצועיים שיהיו מסוגלים לטפל באוכלוסית העולים.

חלק קטן בלבד של העולים הושם בעבודה; לחלק מהעולים נערכה הכשרה מקצועית במסגרת מפעלית, אך משרד הרווחה באמצעות האגף להכשרה מקצועית לא עקב אחרי דרכי ההכשרה במסגרת זו. לא הוקפד על העברת המידע בין משרד הקליטה לשירות התעסוקה ביחס לעולים דורשי עבודה, על מנת ששירות התעסוקה יוכל למצוא עבורם מקומות עבודה מתאימים.

הבעיות המיוחדות שהתעוררו בקשר לקליטת עולי אתיופיה חייבו תיאום מירבי בין כל גורמי הקליטה. הועלה, שלא נעשה מספיק על מנת להגיע לתיאום הרצוי.



הקהילה היהודית באתיופיה מנתה כ-25,000 נפש אשר התגוררו בעיקר באזורים כפריים ובריכוזים קטנים. מרביתם התגוררו באיזור גונדר והם דוברי אמהרית ומיעוטם - כ-20% - באיזור טיגרי והם דוברי טיגרנית. פרנסתם היתה בעיקרה על החקלאות ועבודות קדרות וטוויה.

על פי נתוני המשרד לקליטת העליה - (להלן - המשרד), הגיע מספר העולים שבאו מאתיופיה לישראל בין השנים 1972 ל-1985 ל-14,305 נפש, לפי הפירוט הבא:

השנה	מספר עולים
1979-1972	268
1980	209
1981	956
1982	891
1983	2,205
1984 (עד 21.11.84)	2,388
1984 (21.11.84-31.12.84)	5,438
1985 (עד אוגוסט)	1,950
	14,305
סה"כ	

גל העלייה הגדול היה בחדשי נובמבר 1984 - ינואר 1985, כשבמסגרת מבצע ("מבצע משה") להצלת יהודי אתיופיה עלו כ-6,500 עולים.

אוכלוסיית העולים מאתיופיה מורכבת מ-3,300 משפחות ומ-2,000 יחידים. גודל המשפחה הממוצעת 3.9 נפשות. אוכלוסיית עולים זו צעירה יחסית: מחציתה מתחת לגיל 18, וכ-30% נוספים עד גיל 34. הרכב זה של העולים נובע לא מעט מתנאי העלייה ונסיבותיה. הצעירים והחזקים יכלו להתגבר על תלאות הדרך, ואילו המבוגרים יותר והחלשים לא הצליחו להגיע ארצה. חלק מהיחידים הם בבחינת חלוץ של בני המשפחה היותר מבוגרים שטרם הגיעו וחלקם הם ניצולים יחידים. כ-30% מהמשפחות הן חד הוריות מחמת פירוד שחל במשפחה.

העלייה של יהודי אתיופיה הינה עליה בעלת אופי ייחודי בשל הבדלים ניכרים באורחות החיים בין החברה הישראלית לבין אופי החיים בקהילה בארץ המוצא. עולים אלה באו מחברה שבטית, כפרית, מסורתית ובלתי מפותחת מבחינה כלכלית ותעסוקתית, וללא רכוש. הם הגיעו במצב פיסי ונפשי ירוד עקב תנאי החיים הקשים ותלאות הדרך.

בחודשים ספטמבר – דצמבר 1985 סקר משרד מבקר המדינה לסירוגין את היערכות משרדי ממשלה, העוסקים בקליטת עלייה זו. במשרד לקליטת העליה נבדקו בעיקר ההכנות לקליטת המספר הניכר של העולים בשנת 1984, בכלל זה הכנתה של תכנית האב לקליטת עולי אתיופיה. במשרד הבינוי והשיכון (להלן – משרד השיכון) הפעולות להמצאת פתרונות דיור זמניים וקבועים. במשרד החינוך והתרבות (להלן – משרד החינוך) נבדקו ההכנות והפעולות שנעשו לקליטת ילדי עלייה זו במערכת החינוך. במשרד העבודה והרווחה (להלן – משרד העבודה) נבדקו הפעולות להכשרתם המקצועית של העולים ולהשתתם בעבודה.

1. הייחודיות של עלייה זו חייבה את קולטי עולים אלה להתארגן מראש, ובצורה שונה מהרגיל, לקליטתם. נושא זה עלה על הפרק בכמה דיונים שאותם קיימה ועדת השרים לענייני עליה וקליטה בתחילת שנת 1984; בדיונים אלה הועלה בין היתר הצורך בהקמת ועדה בין משרדיה של מנכ"לים, שתקבע מדיניות קליטה כוללת לעולים אלה. יש לזכור שעוד לפני "מבצע משה" הגיעו ארצה בשנים 1981 – 1983 יותר מ-4,000 עולים מאתיופיה, וצריך היה להיות בידי גורמי הקליטה נסיון וידע מסוימים בקליטת עלייה זו. ממסמכי המשרד עולה, כי כבר במאי 1984 היה מידע ראשוני, כי צפויה עליה גדולה של עולים מאתיופיה, הגם שהמועד וההיקף המדויקים עדיין לא היו ידועים. בתחילת יולי 1984 החליטה הממשלה להקים לנושא קליטת עולי אתיופיה ועדת מנכ"לים בינמשרדית, שבה יהיו חברים המנכ"לים של המשרדים קליטה, שיכון, בריאות, חינוך, עבודה, פנים ואוצר וכן מנהלי מחלקת העלייה, מחלקת הנוער ומחלקת הכספים בסוכנות היהודית לארץ ישראל. תפקידי הוועדה הוגדרו בכתב המינוי כלהלן:

(א) להתוות תכנית קליטה כוללת ומוסכמת לעליית עולי אתיופיה; (ב) לדאוג ליצירת תיאום מירבי של כל הגורמים העוסקים בקליטה, תוך פישוט ההליכים הבירוקרטיים השונים; (ג) להפעיל מעקב אחר ביצוע תכנית הקליטה הכוללת.

ועדה זו לא התחילה לפעול ואף לא התכנסה, לדברי משרד הקליטה, בגלל מערכת הבחירות לכנסת ה-11 שנערכו ביולי 1984.

בישיבתה ב-15.11.84, כשבוע בטרם החל "מבצע משה", החליטה ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה כי תמשיך לפעול ועדה בראשות שר הקליטה, שר השיכון, יו"ר מחלקת העלייה וגזבר הסוכנות היהודית ובה חברים המנכ"לים של משרדים אלה ומחלקות הסוכנות; ועדה זו הוקמה באמצע שנת 1984 לגיוס משאבים כספיים למימון העלייה של יהודי אתיופיה. כן החליטה ועדת השרים כי יוקצו המשאבים הנדרשים לקליטת עולי אתיופיה ושיכונם והם ייקבעו בתיאום של המשרד ומשרד האוצר עם הסוכנות היהודית. נקבע כי קליטת עולי אתיופיה במסגרות המעבר והטיפול בהם שם תהיה באחריות הסוכנות היהודית; ואילו ההכנה לקליטת הקבע וקליטת הקבע עצמה על כל תחומיה יהיו באחריות המשרד; זה יתאם פעולותיו עם משרדי הממשלה השונים משלב הגעת העולים לישראל.

ועדה זו בראשות שר הקליטה התכנסה פעם אחת ב-25.11.84, בעת "מבצע משה" והחליטה, כי משרד השיכון יקצה בשלב ראשון ממלאי הדירות שברשותו, 400 דירות שבהן ישכנו עולי אתיופיה.

באמצע ינואר 1985 מינה שר הקליטה בראשותו ועדה בין-משרדית חדשה לטיפול בקליטת עולי אתיופיה, אשר בה ישתתפו המנכ"לים של משרדי הממשלה הנוגעים בנושא וכן יו"ר מחלקת העלייה ומנכ"ל המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות, מנכ"ל עליית הנוער ונציג הג'וינט. הוועדה אמרה הייתה לשמש מוסד תיאום לכל השאלות הקשורות בקליטת עולי אתיופיה.

מאז מינויה ועד 30.6.85 התכנסה הוועדה לתשע ישיבות, בראשות השר לקליטת העלייה. רק בפגישות הראשונות השתתפו, לסירוגין, מנכ"לים של כמה משרדי ממשלה ואילו ביתר הישיבות ייצגו את משרדי הממשלה נציגים בדרג של מנהלי אגפים או פקידים בדרג עוד יותר נמוך. לדעת המשרד, פגם דבר זה בתפקוד הוועדה ובאפשרותה לקבל, בנושאים המורכבים, החלטות שיחייבו את יתר המשרדים.

2. ב-21.1.85, כשכמעט כל עולי אתיופיה נמצאו כבר בארץ, הטיל ראש הממשלה על שר הקליטה להכין תכנית אב לקליטת הקבע של עולי אתיופיה, במסגרת אחריות המשרד לקליטת הקבע של עולים בכלל ועולי אתיופיה בפרט, בשים לב לאופיה המיוחדת של העלייה מאתיופיה. במכתבו ביקש ראש הממשלה ממשרד הקליטה לרכז, לתאם ולהנחות את כל הפעולות המתחייבות להבטחת קליטת הקבע של העולים ולהביא את תכנית האב שתגובש לידיעת הממשלה חוך שלושה חודשים. בישיבת הנהלה מצומצמת של המשרד מ-29.1.85 הוחלט כי הוועדה הבין-משרדית בראשות השר לקליטת העלייה תאשר תכניות לקליטת העולים; את הכנתה של תכנית האב. תנחה ועדה אחרת בראשות המנכ"ל והכנתה תעשה על ידי צוות תכנון מקצועי בין-תחומי, שיורכב משלושה עד חמישה חברים בראשות מומחה.

בתחילת אוגוסט 1985 הוצגה תכנית האב בפני מספר חברי הוועדה הבין-משרדית והוגחה על שולחן הממשלה. בתכנית האב נאמר, כי בניגוד לתפיסה שבה טפלה מערכת הקליטה בעולים עד כה, הרי שלגבי עולי אתיופיה נדרשת תפיסה כוללת של תהליך הקליטה משלביו הראשונים ועד להשתלבות המלאה של העולים בכל התחומים. לצורך כך חיוני קיומה של מסגרת ארגונית מרכזית אשר תלווה את קליטת העדה ותתאם פעולות כל גורמי הקליטה.

התפיסה שביסוד התכנית היא שלשם קליטה מוצלחת יש צורך במעורבות אנטנסית של כל גורמי הקליטה בכל תחומי הקליטה. שילובם של העולים בחברה הישראלית כחלק אינטגרלי ממנה, יושג תוך מתן תשובות הולמות לצרכי הפרט והקבוצה; תהליך ההשתלבות מחייב הסתגלות והתאמה הן מצד העולים והן מצד החברה הקולטת.

על פי תכנית האב, אמור תהליך הקליטה להתפרס על פני חמש שנים ובו שלושה שלבים עיקריים: (א) שלב הקליטה הראשונית, שבו נמצא העולה במסגרת מעבר ללא קשר ליישוב קבע. בשלב זה, הנמשך כשלושה חודשים, עוברים העולים טיפול רפואי ראשון ומתאוששים פיסיית: כן נוצר בו הנפגש הראשון עם המציאות הישראלית ומתחדשים קשרי המשפחה בין העולים. (ב) שלב האולפן - הנמשך כעשרה חודשים ובו מופנים העולים ליישוב הקבע, אשר בו מבוצעות פעולות הקליטה בתחומי התעסוקה, החינוך, הקליטה החברתית וההסתגלות לחיים בחברה הישראלית. (ג) שלב ההשתלבות ההדרגתית באורח החיים הרגיל - הנמשך כארבע שנים, שבהן משתלבים העולים בדירתם ביישוב הקבע ובתעסוקה מתאימה, תוך קבלת חינוכים בשפה, בהכשרה מקצועית ובקליטה חברתית.

השילוב המירבי של העולים בקהילה המקומית יושג - כך מניחה התכנית - בדרך של פיזור של כ-70 עד 60 משפחות (כ-300 נפשות) ביישוב עירוני מבוסס, כאשר בכל שכונה ביישוב ישונו 20 - 30 משפחות. פיזור כזה יגדיל את נקודות המגע עם החברה הקולטת וימנע היווצרות גושים עדתיים נבדלים ומבודדים. לפני הקליטה ביישוב תיערך פעולה מכינה להסברה ושכנוע המנהיגות המקומית ויוקמו מסגרות ארגוניות - ועדי קליטה על בסיס התנדבותי - שיעודן יהיה קליטת העולים בקהילה.

בצד תהליך הקליטה דלעיל סוקרת התכנית בפרוטרוט את המצב הקיים של קליטת העולים בכל תחום בעת הכנת התכנית. מובאות בה הצעות כיצד לתאם את התכניות למצב הקיים.

אומדן העלות הכוללת ליישום ההמלצות של תכנית האב מגיע לכדי 286 מיליון דולר (כ-20,000\$ לנפש): 65% מסכום זה נועדים לצורכי דיור (185 מיליון דולר); 25%, לקליטה ראשונית ולהצטיידות בסיסית; 3%, לחינוך; 4%, להכשרה מקצועית והשמה תעסוקתית; ו-3%, לקליטה חברתית.

תכנית האב הושלמה והונחה כאמור על שולחן הממשלה רק באוגוסט 1985, מועד שבו היו כבר מרבית העולים כשנה בארץ. האיחור בהשלמת התכנית גרם שהליכי הקליטה הראשונית של כמעט כל העולים לא היו על פי תכנית מבוססת אלא בהתאם לאילוצים שהיו קיימים מדי פעם בפעם. בסוף אוקטובר 1985 הונחה התכנית על שולחן ועדת השרים לענייני עליה וקליטה. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1985 היא טרם נדונה. המשרד אימץ את עקרונות התכנית ופועל לפיהם.

דיור לעולי אתיופיה

1. בשנים הראשונות לעליית יהודי אתיופיה הקצה המשרד לעלייה זו, כמו ליתר העולים פתרונות דיור ממלאי דירות, שהעמיד לרשותו משרד השיכון. בדו"ח שנתי 35, (עמ' 617) עמד מבקר המדינה על כך, שמספר הדירות שהוקצו ליעד עולים היה מצומצם מאוד ובעיית הדיור של עולים רבים, ובהם גם עולי אתיופיה, לא באה על פתרונה.

ההכרה, שעולי אתיופיה הם אוכלוסייה הזקוקה לטיפול מיוחד בתחום הדיור קיבלה את ביטוייה רק בסוף 1983 ובתחילת 1984. במועדים אלה נזקק המשרד, לפי חישוביו, לכ-1,500 פתרונות דיור עבור עולים מאתיופיה, שרבים מהם שהו כשנה ויותר במרכזי קליטה. בתחילת 1984 העריך המשרד, שהעלייה מאתיופיה בשנה זו תמנה כ-5,000 עולים, שבגינם יהיה צורך בכ-1,200 פתרונות דיור. תחזית זו השתנתה בנובמבר 1984 לקראת "מבצע משה": אז הגיעו כאמור כ-6,500 עולים.

המשרד ומשרד השיכון גרסו כי לאוכלוסייה זו אינו מתאים סיוע לדיור, המבוסס בעיקרו על הלוואות לרכישת דירות. יש להעמיד לרשות עולים אלה דירות בבעלות המדינה בתנאי שכירות.

על המשרד ומשרד השיכון היו מקובלים כמה עקרונות למתן פתרונות דיור לעליה זו: יישובה בריכוז של 20 - 30 משפחות באותה סביבה, במטרה להשאיר את העולים במסגרת קהילתית מצומצמת בלא ליצור ריכוזים גדולים מדי; כן התקבל על דעת שני המשרדים, שיש להימנע מלהפנות עולים אלה לאזורים חלשים מבחינה כלכלית וחברתית, אלא יש להפנותם ליישובים שבהם קיימת תשתית כלכלית ותעסוקתית וחברתית חזקה.

הסוכנות היהודית המליצה, עוד בדצמבר 1983, להקים גוף פריטטי שיורכב מנציגי כל הגורמים העוסקים בקליטת העלייה ושתפקידו יהיה לקבוע את הקריטריונים למיפוי היישובים לקליטת עלייה זו. גוף כזה לא הוקם. בעת "מבצע משה" לא היו בידי המשרדים נתונים על אפשרויות הקליטה ביישובים השונים מבחינת מצאי דירות, תעסוקה, ומוסדות קהילתיים. בפועל שוכנו רוב העולים בדיור ארעי, בעיקר במרכזי קליטה, בישובים בהם היה למשרד השיכון מלאי זמין של דירות, וביניהם גם ישובים שהוגדרו כ"חלשים" מהבחינות שנמנו לעיל.

תכנית כוללת בנושא דיור הוכנה לראשונה ביולי 1985 במסגרת תכנית האב. תכנית האב ממליצה כאמור, כי יש לקלוט את העולים בקרב האוכלוסייה הוותיקה ביישובים מבוססים תוך יצירת תנאים המבטיחים מפגש בין העולים לאוכלוסייה הותיקה. בהתאם להמלצות אלו יש לשכן עולים בקבוצות של 20 - 30 משפחות בשכונה תוך פיזור 2 - 3 משפחות בכל כניסה או בנין; רצוי שפתרונות בעיקר בנושא חינוך, ותעסוקה יהיו בסמוך למקום הדיור.

עורכי תכנית האב הסתייגו גם מהכוונה לשנות את ייעודם של מרכזי הקליטה, הממוקמים בדירות מגורים, למגורי קבע, כוון שמצב זה עלול ליצור ריכוזים הומוגניים של עולי אתיופיה. אשר למצאי הדירות הקיים לפתרונות דיור של קבע נאמר, כי דירות אלה

נמצאות בישובים שחלקם אינו מומלץ עבור עולי אתיופיה, ובפניזור, שלא תמיד הולם את עקרונות הקליטה – בניינים שלמים מחד ודירות יחידות שאינן מאפשרות מאידך ריכוז קבוצתי כנאמר לעיל. מצב זה נוצר לדעת עורכי תכנית האב בשל העדר תכנית קליטה ברורה המכתיבה את המדיניות בנושא הדיור.

2. כאמור לעיל, בתחילת 1984 כבר היו בארץ כ-4,500 עולים מאתיופיה שרובם עדיין שהו במסגרות מעבר. במאי 1984 הגיעו ידיעות שלפיהן אמורים לבוא בתום השנה כ-5,000 עולים נוספים. במשך השנה נתקיימו דיונים בין גופי הקליטה השונים ונתקבלו החלטות, בעיקר בתחום מתן פתרונות דיור לעליה זו. כפי שייסקר להלן, חלק מההחלטות לא בוצעו כלל וחלקן בוצעו באופן חלקי:

(א) בתחילת מאי 1984 נתקיים דיון בין ראש מחלקת העליה והקליטה של הסוכנות היהודית למנכ"ל משרד השיכון. מפרטיכל הדיון מתברר כי מנכ"ל משרד השיכון הודיע, כי משרדו מתכוון לרכוש 800 דירות, שיהיו זמינות מהר ככל האפשר; דבר זה לא יצא אל הפועל.

(ב) בסוף מאי 1984 הודיע משרד השיכון למשרד כי בחדשים יוני – אוגוסט יירכשו 300 דירות חדשות או מיד שנייה, והחל בספטמבר יוקצו פתרונות נוספים בהתאם לקצב הגעת העולים וניצול הדירות שנרכשו. התברר, כי בפועל נרכשו עד ינואר 1985 במסגרת זו 143 דירות. מימון רכישתן של דירות אלה נעשה מהתקציב השוטף של משרד השיכון.

(ג) בסוף נובמבר 1984 התקיים דיון בהשתתפות סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון יחד עם שר הקליטה וראש מחלקת העליה בסוכנות היהודית ונציגי משרד האוצר. בסיכום הדיון הוחלט כי משרד השיכון יקצה ממלאי הדירות שברשותו בטווח הקצר 400 דירות לאיכלוס עולי אתיופיה, ברובן חדשות. התברר, כי החלטה זו בוצעה רק בחלקה. לפי נתוני משרד השיכון הוקצו החל מנובמבר 1984 ועד סיום הביקורת בדצמבר 1985, במסגרת החלטה זו 318 דירות בלבד.

(ד) בדיון אחר שהתקיים בנובמבר 1984 אצל ראש הממשלה הוחלט לרכוש 500 דירות בסכום של 25 מליון דולר במימון הסוכנות היהודית ולכנות או לרכוש 700 דירות נוספות מתקציב המדינה. בינואר 1985 קיבל משרד השיכון את התקציב המיוחד לרכישת 500 הדירות שמומנו על ידי הסוכנות היהודית ועד אוקטובר 1985 הוא רכש מתקציב זה 484 דירות ושיפץ 166 דירות נוספות.

עד אפריל 1985 לא חלה התקדמות בענין רכישת 700 הדירות. במועד זה התקיים דיון נוסף בהשתתפות ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה ושר הבינוי והשיכון, שר הקליטה, שר האוצר ויו"ר הסוכנות היהודית ובו הוחלט לפתור את בעיית הדיור של עולי אתיופיה במשך שנתיים, כאשר בשנה הראשונה ירכשו או יבנו 850 דירות, בנוסף ל-500 הדירות שירכשו במימון הסוכנות היהודית, לפי ההחלטה מנובמבר 1984. בספטמבר 1985 קיבל משרד השיכון את התקציב לבנייה או רכישת של 850 דירות ועד סוף אוקטובר 1985 הוא רכש והפעיל בנייה של 143 דירות מתקציב זה.

הקצאת דירות ואכלוסן

1. עד תחילת 1985 התרכו עיקר המאמץ של משרד השיכון בהספקת דיור זמני לעולים במסגרת מרכזי הקליטה. לפי נתוני משרד השיכון הוא סיפק עד מועד זה 350 דירות בלבד לאכלוס קבע והן באו בעיקר ממלאי הדירות שהיה ברשותו.

לפי נתוני משרד השיכון הוא הקצה מתחילת 1983 ועד אוקטובר 1985, כ-1,880 דירות לקליטת עולי אתיופיה. לפי נתוני המשרד הוא קיבל 1,259 דירות בלבד כלומר קיים פער של 621 דירות. בדיוק שערך משרד מבקר המדינה העלתה כי 410 דירות יועדו אמנם על ידי משרד השיכון לקליטת עולי אתיופיה, אך טרם נמסרו לאכלוס ואילו לגבי 211 הדירות הנתרות לא נמצא הסבר להפרש, והדבר נמצא כבדיקה בין שני המשרדים.

מצב זה מעיד על תיאום לא מספיק של שני המשרדים, דבר שעליו הצביע מבקר המדינה עוד בדו"ח שנתי 35 (עמ' 618).

2. משרד השיכון רוכש או משפץ את הדירות עבור עולי אתיופיה, רק לאחר שמשרד הקליטה מאשר, כי הוא מסכים לקבל. לצורך זה הוקמה בינואר 1985 ועדה משותפת לשני המשרדים שמתפקידה היה לאשר את רכישת הדירות ולעקוב אחר תהליך מסירתן ואיכלוסן. לאחר רכישת הדירה או שיפוצה אחראי המשרד לאכלוסה.

בתחילת 1985 החל משרד השיכון לנהל מעקב אחר אכלוסן של הדירות שיועדו לעולי אתיופיה, ומדי חודש הוא הכין דו"ח המפרט את מספר הדירות המצטבר, שנמסרו לאכלוס בהשוואה למספר הדירות שאוכלסו בפועל. מדו"ח ספטמבר 1985 של משרד השיכון על דירות שהוקצו למשרד מאז ספטמבר 1984 עולה כי 418 דירות לא אוכלסו, מהן כאלו שעמדו ריקות זה שנה. מנתוני משרד השיכון עולה שעד ינואר 1986 שופצו 56 דירות בנצרת עילית ו-26 דירות בבית שמש ועוד 84 דירות בכמה יישובים אחרים. 166 דירות אלה לא אוכלסו עד לאותו מועד. ועלות שיפוצן הגיעה לכדי 480 מיליון שקל, במחירי אוקטובר 1985.

לדברי המשרד קשה היה לאכלס דירות בגלל הצורך ליצור ריכוזי עולים מתאימים בישובים בהם לא קיימות קבוצות עולים ותיקות מאתיופיה; התאמת גודל הדירה לגודל המשפחה; משך שיפוץ דירות מיד שניה וקבלת דירות לא מתאימות; וכן בגלל התנגדות של חלק מהרשויות המקומיות לאכלוס עולים מאתיופיה, עד כדי סירוב של הרשות המקומית לאשר חיבור דירות המיועדות לעולים אלה לרשת החשמל ולרשת המים.

בנסיבות אלה לא היה לדעת המשרד, מנוס מלאכסן באותה עת כ-3,500 עולים בבתי מלון ובבתי הארחה, כשההוצאה לאחזקת העולים בהם הגיעה לכ-15\$ ליום לאיש. בנוסף לכך נגרמו הפסדים בגלל הוצאות המימון לרכישת הדירות ונזקים למבנים בתקופה שבה עמדו הדירות ריקות.

פינוי מרכזי קליטה

1. לפי נתוני הסוכנות היהודית, שהו בקיץ 1984 ב-41 מרכזי קליטה כ-10,000 עולים, כמחציתם מאתיופיה. באוקטובר 1984 - ערב "מבצע משה" שהו ב-40 מרכזי קליטה 10,292 עולים: 1,554 מעל 24 חודש; 2,838 בין שנה לשנתיים; 2,557, בין חצי שנה לשנה והיתר עד 6 חודשים. התפוסה הממוצעת במרכזי הקליטה הייתה 89%. בשאר מוסדות המעבר - מעונות רגילים, מעונות לסטודנטים, לקשישים ולבודדים ואולפנים בתנאי פנימיה - התגוררו 6,200 עולים נוספים. הידיעות שלפיהן צפוי גל עלייה גדול, חייבו לתת את הדעת, מבעוד מועד לאפשרות לפנות במקרה הצורך מרכזי קליטה מעולים, השוהים בהם תקופה ארוכה. בישיבה מ-15.8.84, בהשתתפות מנכ"ל משרדי הקליטה, השיכון ויו"ר ומנכ"ל מחלקת העלייה והקליטה של הסוכנות היהודית הועלתה האפשרות לפנות את מרכזי הקליטה מעולים לא אתיופים, אולם פתרון זה לא נבחן אלא אחרי המבצע והוחל ביישומו החל ביוני 1985.

ערב "מבצע משה" אמנם היו בידי המשרד כמה מאות פתרונות דיור קבע, אך, כפי שהוסבר לעיל לא ניתן היה, לדעת המשרד, ליישם וגם לא היו מקומות במרכזי קליטה בשביל עולים שהיו אמורים להגיע במבצע זה. במועד זה גיבש המשרד עם מחלקת העלייה והקליטה בסוכנות היהודית תכנית להקמה והפעלה של מרכזי קליטה ארעיים ("מתקפלים"). לפי התכנית הכוונה היתה לפתוח מרכזי קליטה שימוקמו בבנינים רבי דירות, שיתקבלו ממשרד השיכון ואשר ישמשו במשך שנה כמרכזי קליטה, ובתום השנה ייהפכו למגורי קבע לכל דבר.

כפי שתואר לעיל מצאי הדירות שהיה בידי משרד השיכון לא היה בו כדי לתת מענה לצרכים המידיים של המשרד, כולל הצורך בהקצאת בנינים להפעלת מרכזי קליטה. בנסיבות אלה הופנו עולים רבים לבתי מלון ולבתי הארחה.

לפי נתוני המשרד היתה בסוף ינואר 1985 הפריסה של העולים שהגיעו "במבצע משה", יחד עם עולי אתיופיה שעלו בשנים קודמות, כדלקמן: במגורי קבע, כ-1,800 עולים; במרכזי קליטה רגילים, כ-4,200; במרכזי קליטה מתקפלים, כ-4,200; בבתי מלון ובבתי הארחה, כ-3,500; ובמוסדות

עליית הנוער ובמרכזי קליטה לצעירים, כ-1,500. בפברואר 1985 העריך המשרד, כי הוא יזדקק ל-1,765 דירות לפתרון בעיית הדיור של כ-7,500 עולים אתיופיים במרכזי הקליטה הרגילים ובבתי המלון וההארכה. מצב זה נשאר בעיקרו בעינו, עד לסוף 1985.

2. כיוון שבטווח המידי לא היה ניתן להתבסס על קבלת דירות ממשרד השיכון, הופנה המאמץ העיקרי לפתרון מצוקת הדיור בכיוון של פינוי מרכזי קליטה מעולים שאינם אתיופים. לפי נתוני המשרד לסוף 1984, היה מספר משפחות של עולים שאינם אתיופים כ-1,100 ועוד 1,300 יחידים ובס"כ כ-5,800 נפשות ששהו במרכזי הקליטה חצי שנה ויותר. ענין פינוי מרכזי קליטה בתי המלון ובתי ההארכה שב ועלה ביתר שאת, במרוצת "מבצע משה", ומיד לאחר שנסתיים. המשרד סבר, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתכנית האב, כי למגורים בבתי המלון ובבתי הארכה יהיו השלכות לא רצויות על תהליכי ההסתגלות והקליטה של העולים. תכנית האב הצביעה על כך, שאיכלוס העולים כתנאים אלה הביאה לצפיפות יתר, ולפירוד משפחות; ולכן שהמפגש הראשוני שלהם בארץ היה עם סביבה לא טבעית, שאינה משקפת את דפוסי החיים המקובלים בארץ.

כאמצע דצמבר 1984, בעיצומו של "מבצע משה", הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות נציג מחלקת העליה של הסוכנות וחבריה היו נציגי משרדי האוצר והקליטה. מתפקידה היה לבחון את הדרכים לפינוי עולים ממרכזי הקליטה. בפברואר 1985 הגישה הוועדה דו"ח ובו התוותה את הדרכים לביצוע המשימה שהוטלה עליה.

במאי 1985 הוקם צוות משותף לכל המשרדים הנוגעים בדבר שמתפקידו היה לטפל בפינוי מרכזי הקליטה בעיקר מעולים שאינם עולי אתיופיה. לרשותו הועמדו 200 דירות ציבוריות ואמצעים כספיים למתן 370 משכנתאות מוגדלות. הצוות הונחה על ידי מנכ"ל המשרדים לקבוע תנאי סיוע מיוחדים למשפחות, שיאותו להתפנות ממרכזי הקליטה. עלות מבצע הפינוי הוערכה ב-16.6 מליון דולר: כפי שאושר על ידי ראש הממשלה, שר האוצר, ויו"ר הנהלת הסוכנות, נוטלת הסוכנות היהודית על עצמה 8.1 מליון דולר מהעלות. סכום זה היא אמורה היתה לחסוך עם פינוי העולים מבתי המלון ובתי הארכה. יתר המימון אמור לבוא ממשרד האוצר.

מבצע הפינוי של מרכזי הקליטה החל ביולי 1985 ואמור היה להמשך שלושה חודשים. כבר לקראת סוף חודש אוגוסט 1985 התברר, כי הוא לא עלה יפה וכמסגרתו פונו עולים מעטים בלבד: 11 משפחות שקיבלו דירות ועוד 39 משפחות שקבלו משכנתאות מוגדלות. המשרד, בתשובתו מינואר 1986, הסביר כי המבצע לא עלה יפה כיוון שהקריטריונים להקצאת הדירות היו, כפי שנסתבר, מחמירים מדי והמשכנתאות המוגדלות גם הן לא היו תמריץ מספיק כאשר הן נשחקו במהירות הן ביחס לאפשרויותיהם הכלכליות של העולים והן ביחס למחירי הדירות. המשרד ציין עוד, כי רוב הדירות שהועמדו לרשות המבצע נדחו על ידי העולים בטענה שאין הן ראויות לאכלוס.

בדיון, שנערך בתחילת נובמבר 1985 בין נציגי משרד הקליטה לבין משרד השיכון להערכת מבצע הפינוי של העולים הלא אתיופים ממרכזי הקליטה, הוחלט להאריכו ולהמשיך לאכלסם בדירות מתאימות שיתקבלו לצורך זה, תוך הגמשת הקריטריונים; כן הוחלט לרכוש במידת הצורך דירות מיד שנייה.

לאחר שהתברר כי מבצע פינוי מרכזי הקליטה לא עלה יפה וכי קצב קבלת הדירות כאמור לעיל אטי, קבע המשרד סדר עדיפויות לאכלוס עולי אתיופיה. העדיפות העליונה תינתן לפינוי בתי מלון ובתי הארכה; עדיפות שנייה תינתן לפינוי של עולים מאתיופיה ממרכזי קליטה רגילים אחרי תום שנת שהייה במסגרת מעבר; וכן עולים ממרכזי קליטה מתקפלים במידה שאינם מעוניינים במגורי קבע בהם או עקב היות מרכזי הקליטה המתקפלים בלתי מתאימים למגורי קבע.

בספטמבר 1985 הגיש מנהל מחלקת הדיור של משרד הקליטה למנכ"ל המשרד תכנית רכישת דירות לעולי אתיופיה עד סוף שנת 1985 ותכנית להקצאת דיור לעולים שיפנו מבתי מלון. לפי התכנית, עד סוף דצמבר 1985 יפנו 519 משפחות ו-156 יחידים יחד 2,104 נפשות מתשעה בתי מלון ברחבי הארץ וישוכנו ב-349 דירות ב-25 ישובים וב-170 יחידות דיור ב-14 מרכזי קליטה ושאר מסגרות מעבר. התכנית אושרה סמוך להגשתה בהנהלת המשרד בהשתתפות מנכ"ל מחלקת העליה

והקליטה של הסוכנות היהודית, והוחלט כי הביצוע בשטח יהיה בידי צוותות מחוזיים על פי תכנון מחוזי, שיונחה על ידי נציגי האגף לשרותי קליטה שבמשרד והסוכנות היהודית.

כדי להמריץ את העולים לפנות את בתי המלון, קבע המשרד בנהלי, שהמפונים ישירות לדיור קבע יהיו זכאים בנוסף למלוא הציד הראשוני, גם לשנת טיפול נוספת על ידי האגף לשרותי רווחה של הסוכנות היהודית גם אם טופלו על ידי שלוש שנים במסגרות המעבר.

לפי נתוני המשרד, ל-31.12.85 נותרו רק 64 משפחות עולים מאתיופיה בבית מלון אחד בנהריה: ל-28 מהן יש הפניה לדיור קבע, שאמור להיות זמין בסוף ינואר 1986. 36 המשפחות הנותרות, שלהן בעיות מיוחדות, יועברו עד סוף ינואר 1986 למסגרות מעבר. מבין העולים שפוננו, 60% הועברו למרכזי קליטה ו-40% למגורי קבע.

קליטת אתיופים במערכת החינוך

הכנסתם של ילדי עולי אתיופיה למערכת החינוך הציבה בפניה בעיות מיוחדות ושונות מאלה עמן התמודדה המערכת בעבר: רבים מן הילדים ובני הנוער הגיעו לארץ מבלי לדעת קראו וכתוב: אלה שלמדו בבית ספר היו להם הרגלי לימוד, מערכת אסוסאציות ותשתית תרבותית שונה לחלוטין מזו של הילדים הישראלים בני גילם. רבים מן הילדים נותקו לא רק מסביבתם הגיאוגרפית אלא גם ממשפחתם או מחלק ממשפחתם, ולאחר הגיעו משפחות חד הוריות רבות. עם זאת, התגלו העולים מאתיופיה כבעלי יכולת לימודית גבוהה ומוטיבציה חזקה, והם אינם מוגדרים כטעונים טיפוח במובן המקובל של המלה.

אוכלוסית העולים מאתיופיה מתאפיינת גם בשיעור הגבוה של ילדים ובני נוער. מבין 14,300 עולים אתיופים, שהגיעו לארץ מתחילת שנות השבעים ועד היום, כ-6500 הם תלמידים שנקלטו במערכת החינוך: 5,000 בבתי ספר ממלכתיים דתיים. כ-1500 תלמידים, בחלקם הגדול בגילים שבין 14 ל-18 ויתר הילדים בגילים יותר נמוכים, לומדים במוסדות פנימייתיים של עליית הנוער. ארבעה מוסדות: פנימית חופים, מרכז קליטה ת"א, שבי ציון וקרית טבעון משמשים כמרכזי קליטה וחינוך רק לתלמידים מעולי אתיופיה.

לשם קליטת הילדים עולי אתיופיה במערכת החינוך הועד לשנת 1984 תקציב על שינוייו בסך 1,100 מליון שקל, אשר נוצל במלואו: לשנת 1985 היה התקציב המקורי 3,510 מליון שקל לפי הפרוט הבא (במליוני שקלים):

הנושא	1985	1984
חינוך מבוגרים (שעות אולפן והכשרה)	1,846	930
חינוך יסודי/חטיבת ביניים (שעות תקן)	1,367	170
תוספת להצטיידות	150	-
הסעות תלמידים - עולי אתיופיה	88	-
תוספת לחימום כיתות	9	-
תקציב שאינו מיועד	50	-
ס"ה	3,510	1,100

הצרכים המיוחדים של עולי אתיופיה, כיצד לשלבם במערכת החינוך ודרכי התמודדות עם התשתית התרבותית המיוחדת שלהם היו ידועים זה שנים. מחקרים על הנושא נכתבו בשנות השבעים, ובקיץ 1983 הקדישה עלית הנוער את כתב העת שלה "עלים" כולו לעניינים חינוכיים בקליטת יהודי אתיופיה. גם במשרד החינוך הצטבר נסיון בקליטת תלמידים מעולי אתיופיה עוד לפני "מבצע משה". למרות זאת, כפי שיוסקר להלן, החלה היערכות משרד החינוך לקליטת העולים מבחינת הכשרת מורים, הכנת תכניות לימודים והתווית מדיניות

קליטה כוללת, בשלב מאוחר מאוד כאשר הילדים כבר היו בכתי ספר, גם הקצב היה איטי – השתלמויות כלליות נערכו רק כשלושה חדשים לאחר תחילת שנת הלימודים השניה של מרבית התלמידים העולים.

ב-6 בינואר 1985 נערך יום עיון בנושא קליטת הילדים עולי אתיופיה, במערכת החינוך. יומי יום העיון היו מספר גורמים במשרד, אשר כבר עסקו בקליטת הילדים, שהגיעו במסגרת "מבצע משה" בנובמבר 1984, וקודם לכן.

בעקבות יום העיון הקימה המזכירות הפדגוגית (להלן – המזה"פ) של המשרד ועדת היגוי לקליטת עולי אתיופיה במערכת החינוך. בוועדה השתתפו נציגים של כל הגורמים במערכת החינוך העוסקים בקליטת עליה זו. 13 חברי הוועדה ייצגו מלבד המזה"פ את אגף החינוך הדתי; מכון סאלד – המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות שקיבל על עצמו מספר מחקרים בנושאים של קליטה חינוכית וחברתית של עולי אתיופיה; האגף לתכניות לימודים, אגף הנוער, האגף לחינוך מבוגרים, ובית הספר לעובדי הוראה בכירים.

בתחילת פברואר 1985 שלח יו"ר המזה"פ כתב מינוי לחברי הוועדה ובו נאמר, שמטרתה של הוועדה להנחות את המערכת הכללית בכל שלבי הגיל בנושא קליטת ילדי אתיופיה, תוך גיבוש ראייה אינטגרטיבית של הילד בבית הספר ומחוצה לו. כמו כן על הוועדה לעסוק במעקב ובמחקר, בקשר ובתיאום בתוך המשרד ובין המשרדים השונים. דגש מיוחד הושם על הצורך בתיאום בן אגפי המשרד השונים העוסקים בקליטת ילדי אתיופיה.

הוועדה התכנסה לשיבתה הראשונה ב-11.2.85. במהלכה הוחלט על הקמת צוותים לנושאים שונים כדלהלן:

צוות בראשות נציג מכון סאלד, שתפקידו להגדיר את הצרכים הפדגוגיים והחברתיים של ילדי אתיופיה; צוות בראשות מנהל אגף החינוך הדתי, שתפקידו לגבש את התכנים הערכיים-רוחניים של מדיניות החינוך; וצוות להכנת מילון עברי-אמהרי.

נקבע כי מנהל האגף לתכניות לימודים יהיה אחראי להפקת תכניות לימודים מיוחדות וכי נציג אגף הנוער יביא הצעות בתחום החינוך הבלתי פורמלי; נציג ביה"ס לעובדי הוראה בכירים יתכנן את השתלמויות המורים והמנהלים.

מפברואר עד מאי 1985 התכנסה ועדת ההיגוי חמש פעמים. לאחר מכן יצא יו"ר המזה"פ לחופשה והוועדה לא שבה להתכנס. מסוף מאי 1985 אין למעשה עוד מסגרת פורמלית לתיאום הפעולות החינוכיות השונות, הקשורות לקליטת עולי אתיופיה.

מתוך עיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה מתברר, שכל הצוותים שהוקמו הכינו ניירות עמדה בנושאים, שהוטלו עליהם. מרבית ראשי הצוותים הספיקו גם לדווח לוועדה על רעיונותיהם והצעותיהם. משעה שוועדת ההיגוי פסקה להתכנס נוצר קושי בתיאום בין הגורמים השונים ובהעברת מידע בין הצוותים. מידע, במידה שזרם בין אגפי המשרד, היה אקראי ולא נקבעו נהלים להעברתו.

להלן עיקרי המסקנות, שנקבעו על ידי הצוותים, כפי שנסקרו על ידי משרד מבקר המדינה:

(א) צוות מכון סאלד להגדרת הצרכים הפדגוגיים והחברתיים של ילדי אתיופיה הגיש נייר עבודה ובו מודגש, כי קיים נסיון בקליטת עולים אלה ומחקרים המבוססים על נסיון זה, וכן הופקו לקחים. הצוות עמד על הצורך להתייחס לבעיות הפסיכולוגיות שבקרב צעירי העדה ולבעיות הדימוי העצמי הנובעות מצבע העור השונה. בעיקר הודגשו בעיותיה של הנערה המתבגרת, ההלם התרבותי והשוני הצפוי בתפקידה. הצוות הציע לטפל בעולים ובתלמידים באופן נפרד במשך תקופת זמן מוגדרת: זאת כדי להכין את הקולטים והנקלטים כאחד לקראת המפגש. הצוות הכין גם תכנית של קריאה מודרכת ומועדוני קריאה.

(ב) לדברי ראש הצוות ממכון סאלד עורר נייר העמדה התענינות גדולה דווקא בגוינט, שהוא כגורם חיצוני למשרד, קיבל על עצמו משימות שונות בקליטת עולי אתיופיה. אנשי

הג'וינט הפיצוהו בין המטפלים בעולים. הג'וינט בשיתוף פעולה עם המדען הראשי של משרד החינוך גם הזמין ממכון סאלד מחקר מיוחד על הצורך והכדאיות של כיתות קלט ועל קליטת בנות לעומת קליטת בנים.

(ג) צוות האגף לתכניות לימודים - באפריל 1985 דיווח מנהל האגף לתכניות לימודים על התקדמות העבודה. כבר ביולי 1985 הוציא האגף מדריך למורה בנושא תכניות לימודים לילדי "ביתא ישראל" (בית ישראל - שם העדה בפי העולים מאתיופיה). הנושאים הכלולים במדריך הם: לשון וקריאה והבעה, ספרות, מקראה, תורה שבע"פ: חינוך תזונתי; לימודי מולדת וחברה; תכנית מינימום בגיאוגרפיה, הצעה לתכנית בציוור ואמנות, ומתימטיקה לבית ספר יסודי.

בנובמבר 1985 הוחל בפעולה נמרצת להפצת המדריך למורה והמקראות. הפצת המקראות, שהן ספרי לימוד לכל דבר, בקרב התלמידים נתקלה בקשיים, כיוון שלא נמצא גורם שיטול על עצמו שלם עבור המקראות. מנהלי בתי ספר במקומות רבים התלוננו, שלתלמידים אין ספרי לימוד, כיוון שאין מי שישלם עבורם. לפיכך הודיע המשרד לקליטת העליה למנהלים, כי ירכשו את הספרים על חשבונם.

(ד) צוות לענין ההשתלמויות - צוות זה הכין הצעה להשתלמות ל-30 איש, שנועדה לחודש אוקטובר 1985, והגיש אותה לוועדת ההיגוי. כן נתבקש בית הספר לעובדי הוראה בכירים שעל יד אגף החינוך הדתי להכין השתלמות בת שבועיים בענין קליטת התלמידים עולי אתיופיה. הצעה כזו אמנם הוגשה אך ההשתלמות לא יצאה לפועל. במקום זאת עסק אגף החינוך הדתי בארגון השתלמויות והדרכות, בשיתוף עם צוות האגף לתכניות לימודים, בנושאים הכלולים במדריך למורה.

(ה) צוות אגף הנוער - הצוות הזה המליץ על פעולות במסגרת תכנית המחויבות האישית בבתי ספר. כיוון שהאגף אחראי לחינוך הבלתי פורמלי לבני 14 עד 17 ומרבית בני הנוער מקרב עולי אתיופיה בגילים אלה נמצאים בפנימיות בהן אין האגף פועל, הוחלט שתרומת האגף תהיה בהפעלת בני נוער ישראלים בתהליך קליטה. פרויקט המחויבות האישית מחייב כל נער ונערה ישראלים לפעול בקרב הקהילה - בעזרה לקשישים או לבני נוער אחרים, ובמספר נושאים אחרים הנתונים לבחירתו. העזרה לעולים מאתיופיה נוספה כאפשרות בפרויקט.

1. בוועדת ההיגוי התקבלה הצעת מנהל אגף החינוך הדתי בענין הליך ההיקלטות. ההצעה קובעת, כי תלמידים בגיל גן וכיתה א' ישתלבו בכיתות רגילות ויקבלו שעת עזר למשך שנתיים. תלמידים בגיל כיתה ב' עד ו' ישובצו בכיתות קלט מיוחדות למשך שנה שלמה, כולל חודשי הקיץ ולאחר מכן יושלבו בכיתות רגילות אך ימשיכו לקבל שיעורי עזר.

בתדריך לקליטת הילד העולה משנת 1984, שהוציאה היחידה לתלמידים עולים במשרד, נאמר, כי ניתן לפתוח כיתת קלט, אם יש 25 עולים לפחות, בני גיל אחד או בני גיל סמוך, הלומדים באותו מוסד. כיתה כזו תפתח רק לאחר שהמפקח המחוזי על קליטת תלמידים עולים יבדוק וימצא שזוהי הדרך הטובה ביותר לקליטה נכונה. פחת מספר התלמידים ל-15, תיסגר כיתת הקלט ותלמידיה ישובצו בכיתות רגילות וייהנו משיעורי עזר. תלמיד עולה מארץ מצוקה כולל אתיופיה, שאינו בכיתת קלט, זכאי ל-1.8 שעות בשבוע לתגבור וסיוע בלמודים. כדי להבטיח שילוב וקליטה יש לשתף את תלמידי כיתות הקלט בפעולות החברתיות של בית ספר, במשחקים בהפסקות ואם ניתן - גם בשיעורים מספר של כיתות האם. לגבי תלמידים עולים מאתיופיה הוצאה הנחייה, שלפיה ניתן לפתוח כיתת קלט גם כאשר מספר הלומדים בה אינו עולה על 15.

מנתוני אגף החינוך הדתי מסוף נובמבר 1985 מתברר כי 3,000 תלמידים מבין כ-5000 הנמצאים במסגרת בתי ספר של החינוך הממלכתי-דתי (אינו כולל כאמור לעיל פנימיות של עליית הנוער), עדיין לומדים בכיתות קלט. כמעט כל כיתות הקלט נמצאות בתוך בתי הספר, אולם במספר מקרים מרוחקות כיתות הקלט מבתי הספר.

לבית ספר בצפון הארץ למשל מסונפות שתי כיתות קלט ובהן 50 תלמידים. התלמידים נמצאים בארץ בין שנה לשנה וחצי, וזה כשנה בכיתות קלט. הכיתות הללו ממוקמות במרחק ניכר מבית הספר כ-10 תחנות אוטובוס. לדברי מנהל לשכת משרד הקליטה בנצרת עלית אינו מסתמן פתרון לבעיה זו. מרבית התלמידים בכיתות אלה מתגוררים בסביבה במגורי קבע. בנובמבר 1985 נוספו עליהם תלמידים, אשר באו מבית הבראה סמוך, ששימש כמרכז קליטה, והבעייה החריפה. לדעת הביקורת, המשך קיומן של כיתות קלט במרחק ניכר מבית הספר אינו מבטיח שילוב התלמידים באווירת בית הספר ובתרבות הישראלית.

בניגוד להמלצת מכון סאלד ואגף החינוך הדתי, קיימות כיתות קלט, חלקן בתוך מרכזי הקליטה, או כיתות, בכללן כיתות גן המאוכלסות אך ורק בעולים מאתיופיה. 300 ילדים מתוך 800 ילדים בגיל גן נמצאים בכיתות נפרדות. הסדר זה, שהוא גם בניגוד להוראות, אין לו לדעת הנוגעים בדבר, הצדקה פדגוגית, והוא עלול למנוע השתלבות וקליטה בגיל, שבו היא אמורה להיות קלה וכלתי מסובכת.

2. ההנחיות של משרד החינוך לקליטת ילדים עולים במערכת החינוך קובעות ככלל, בין השאר, כי בבית הספר יש לשמור על יחס מירבי של 30% ילדים עולים לעומת ל-70% ילדים קולטים בבית הספר.

הילדים האתיופיים, בשל אורח החיים המסורתי אותו ניהלו באתיופיה, שובצו בבתי ספר ממלכתיים דתיים: מתוך הסכמה שלאחר שנה של לימודים במוסד כזה תוכל המשפחה להחליט, אם הילד ימשיך ללמוד במוסד ממלכתי דתי או בכל מוסד אחר. ב-6 בדצמבר 1984 פירט סגן מנהל אגף החינוך הדתי במכתב למנכ"ל משרד הקליטה את שמות היישובים ומספר בתי הספר הממלכתיים - דתיים הנמצאים בהם, המסוגלים כל אחד לקלוט בין 30 ל-50 תלמידים.

התברר כי שיכונם של עולי אתיופיה בהגיעם לארץ, ובעיקר האיכלוס הזמני, נקבע בהתאם למצאי דירות, למקומות פנויים במרכזי קליטה ולמקומות איכלוס מסוגים שונים. כתוצאה מכך, במקרים לא מעטים לא היו בתי הספר שבאזור המגורים מסוגלים לקלוט תלמידים עולים. במקרים קיצוניים שהתלמידים העולים היו 50% ויותר ממספר התלמידים הכולל בבית ספר, הופר האיוון בין תלמידים עולים לתלמידים קולטים. דבר זה מקשה על הקליטה הן מבחינה חברתית והן מבחינה לימודית, יצר עומס על בית הספר ועלול לפגוע ברמת הלימודים בו.

גורם נוסף שיצר קשיים בקליטה ועיכב את השיכוך בבתי ספר היה מחסור בחדרי כיתה ובציוד. במאוס 1985 פנה מנהל חטיבת שירותי קליטה של הסוכנות היהודית בנצרת למנכ"ל משרד החינוך והתריע על כך, ששלושה חודשים לאחר שהגיעו הילדים, עולי אתיופיה לארץ, עדיין לא נמצא עבורם מקום ללימודים במסגרת בתי הספר הממלכתיים דתיים בעיר, והילדים נמצאים ללא מסגרת פורמלית. בנובמבר 1985 מסר מנהל לשכת משרד הקליטה בנצרת, כי לאחר שבית ספר שתוכנן לקלוט ילדים, לא היה מוכן לקלטם, הוחלט להעבירם לבית ספר ממלכתי דתי שהיה מוכן לקלוט אולם חסרו בו חדרי כיתה. משרד הקליטה הציע לפתוח כיתות בדירות לעולים שיהיו מסונפות לבית הספר הממלכתי דתי. בינואר 1986 עדיין נמצאים 50 מתוך 74 הילדים שבגיל בית ספר באותן כיתות. כנהריה לומדים התלמידים במרכז הקהלתי ואילו בעתלית מתקיימים הלימודים במרכז הקליטה. בתנאים אלה, אינו מתקיים המפגש היום-יומי הרצוי בין הילדים העולים לילדים הקולטים.

הקשיים בשיכוך התלמידים עולי אתיופיה, בבתי ספר ממלכתיים דתיים במספרים ובריכוז, שיבטיח קליטה נאותה ומהירה מוזכרים גם בתכנית האב שהוציא המשרד לקליטת עלית עולי אתיופיה באוגוסט 1985. הממצאים דלעיל מצביעים על כך, שלא היה תיאום מוקדם והיערכות משולבת של הגורמים המאכלסים והגורמים האחראים למערכת החינוך לקראת גל העליה שבמסגרת "מבצע משה". הטיפול נעשה לעתים תוך אילוצי השעה והצורך למצוא פתרונות מהירים.

3. מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה התברר כי בשנת 1984 לא נעשו פעולות של הדרכה והכנה מוקדמת של המורים הקולטים. לעתים ניתנה ההודעה לבית ספר שעליו לקלוט מעולי

אתיופיה סמוך מאד למועד הגעתם. במהלך שנת הלימודים התשמ"ה נעשו על ידי מפקחים בודדים, בעיקר מפקח אחד במחוז הדרום, שנטלו יוזמה אישית פעולות הדרכה והנחיה של מורים קולטים. חוברת של המתלקה לחינוך מבוגרים והאגף לתרבות תורנית, הכוללת פרקים על הרקע דתי של יהודי אתיופיה, יצאה רק לקראת סוף התשמ"ה, והפצתה בקרב מורים בבתי הספר חלקית בלבד. מדריך למורה, שהוכן על ידי האגף לתכניות לימודים, אינו כולל חומר רקע על תרבות העדה, אורח חיי ומנהגיה. המדריך גם אינו נוגע בשאלת הקשר בין המורים להורים ואינו מנתה את המורים כיצד לקרב את ההורים לחיי בית הספר.

למרות שמשרד החינוך ציין את החשיבות שבהכרת תרבותם של העולים מאתיופיה, הוא לא תדרך את המורים ובתי ספר הקולטים בתחום זה. גם במהלך שנת הלימודים הראשונה לשהותם של מרבית העולים בארץ (התשמ"ה), לא הושלם חומר כתוב בנושא ולא נערכו השתלמויות.

משרד החינוך לא הקצה מורים בעלי הכשרה מיוחדת בתחום של קליטה, אלא דרש, שבתי הספר והמחוזות יאיישו את הכיתות המיוחדות לעולים ויתנו שיעורי עזר, בעזרת המורים העודפים הנמצאים כמערכת החינוך הממלכתי דתי. המורים העודפים הם אלה, שכתוצאה מקיצוצים בתקן שעות ההוראה נותרו חסרי תעסוקה, אך לא ניתן היה לפטרם משום שהיו קבועים כמערכת. הסדר זה של שיבוץ המורים העודפים להוראה בכיתות המיוחדות ובשיעורי העזר אמנם הביא להעסקתם, אך לא הבטיח, שהמשימה של הכנת התלמידים עולי אתיופיה לקראת שילובם בכיתות אם וכחברת בית ספר תוטל על כוח ההוראה המתאים, שאכן מסוגל להתמודד עם משימה זו.

במהלך שנת הלימודים התשמ"ה יום מנהל אגף החינוך הדתי שבמשרד החינוך הקמת מועצה חינוכית לקהילת "בית ישראל" ובה חברים מנהיגים מבני העדה. עד תחילת התשמ"ו התכנסה המועצה, לדברי האגף, מספר פעמים וחבריה ייעצו בענייני חינוך ותרבות ועודכנו על פעולות האגף בנדון.

בתחילת התשמ"ו מונו שני עובדים של אגף החינוך הדתי לטפל באופן מיוחד בעניין קליטת תלמידים עולי אתיופיה, ובחודש נובמבר 1985 החלה סדרה של השתלמויות מחוזיות למורים והדרכות בבתי הספר, ונעשתה פעולה נמרצת להפצת החומר הכתוב בין המורים העוסקים בקליטה.

הכשרה מקצועית וקליטה תעסוקתית

בתכנית האב נאמד מספר הפתרונות התעסוקתיים הנדרשים לעולי אתיופיה בכ-3,400, מהם שליש עבור נשים. כוח העבודה הפוטנציאלי (גילאי 18 - 65/60) מונה אמנם 5,200 איש, אך התכנית הניחה, כי שיעור הנשים שישתלבו בעבודה יגיע ל-50% ו-700 עולים נוספים לא ישתלבו בעבודה מטעמים שונים.

גם בענין התעסוקה - כמו בתחומים אחרים - קיימים קווים אופייניים המייחדים עלייה זו והמקשים, כפי שיובהר להלן, על קליטתה בתעסוקה. מוצאם של רוב העולים מחברה כפרית, שדפוסי העבודה בה שונים מאלה של חברה מערבית מתועשת.

לפיכך סבר המשרד, כי אם לא תינקט התערבות יוזמה שתקל עליהם את ההסתגלות לעולם העבודה הישראלי, עלולים עולי אתיופיה להתרכז בדרגים הנמוכים ביותר של עולם התעסוקה ולכך עלולות להיות השלכות חברתיות קשות. כדי למנוע זאת החליט המשרד שיש לנקוט פעולה אינטנסיבית ומתמשכת לקידום העולים: פיצורם בענפים מקצועיים רבים וברמות מקצועיות שונות. בתכנית האב נקבע כיעד, שמבין 3,400 העולים שיש למצוא להם עבודה 90% יהיו בעלי מקצוע, שאותו ירכשו לפני השתלבותם בעבודה או במסגרת הכשרה פנים מפעלית. מקצת העולים אף ירכשו מקצוע במסגרת מוסדות להשכלה גבוהה.

הכשרה מקצועית

הקשיים שבהם נתקלו נסיונות ההשמה בעבודה של ראשוני העולים מאתיופיה, הביאו את גורמי הקליטה למסקנה, כי יקשה לשלבם בתעסוקה, ללא הכשרה מקצועית מתאימה, ולהכרה, כי יש

צורך במתן הכשרה מקדימה כדי לשפר את סיכוייהם להקלט במערכות ההכשרה המקצועית. לפיכך הוארכה בשלב ראשון תקופת הלימודים באולפנים עד לעשרה חודשים, בהשוואה לחמישה חודשי לימודים הניתנים לעולים אחרים; זאת במטרה לשפר את השליטה בשפה העברית הדרושה להשתלבות הן במסגרות הכשרה המקצועית והן בשוק העבודה. לצורך זה פיתח האגף להכשרה והשתלמות מקצועית במשרד העבודה והרווחה (להלן – האגף) מסלולי הכשרה מיוחדים לעולים מבוגרים ולעולים צעירים, שסיימו את לימודיהם באולפן.

1. מסלול הכשרה לעולים מבוגרים – מסלול זה מיועד לרוב אוכלוסיית העולים מאתיופיה וכולל שלשה שלבים:

(א) טרום הכשרה א' – הקורס נערך מהחדש השמיני ללימודי האולפן לבוגרים בגיל העבודה. הלימודים נערכים 4 – 3 פעמים בשבוע בשעות אחה"צ, במשך שלושה חודשים, וכוללים 150 שעות לימוד. במסגרתו לומד המשתתף את השפה העברית ופעולות חשבון, ומוקנים לו הרגלים בסיסיים בביצוע פעולות מקצועיות והכרת חמרים וכלי עבודה חדשים לו.

(ב) טרום הכשרה ב' – נערך מיד בתום שלב א' ומיועד להכשרת העולים ליציאה לשוק העבודה או להצטרפותם למסגרת ההכשרה המקצועית הרגילה של האגף. הקורס כולל 550 שעות לימוד, חמישה ימים בשבוע, במשך 4 – 3 חודשים. הנושאים כוללים: העשרה כללית, לימודי חברה, חשבון והכנת הנקרא; התנסות בסדנאות בעיסוקים שונים, כגון עבודות עץ, מתכת וחשמל. הקניית מיומנויות טכניות כגון, אינסטלציה, צבעות וגנות. הקורס אמור להרחיב את הידע הבסיסי בנושאים טכנולוגיים כלליים, והקניית הרגלי עבודה והכנה להשתלבות העולים כיחידים במסגרות ההכשרה המקצועית הרגילות של האגף.

(ג) הכשרה מקצועית – מיועדת למסיימי קורס טרום הכשרה ב' או לבעלי כישורים מתאימים, שלא עברו קורס טרום הכשרה, אך יכולים להשתלב יחד עם ישראלים אחרים כיחידים, במסגרות ההכשרה המקצועית הרגילות של האגף. במקרים מסוימים, במידה שיש מועמדים רבים מקרב העולים לקורס מקצועי פלוני נערכים קורסים להכשרה מקצועית לקבוצה המוגנית. במסגרת קורסים אלה מקבלים העולים שעות לימוד מיוחדות בהתאם לצרכים המתעוררים.

2. מסלול הכשרה מקצועית לצעירים – לגילאי 18 – 26, יחידים או נשואים ללא ילדים, הוכן ב-1985 כוונה לאפשר לאוכלוסייה זו, שהיא בעלת סיכויי ההשתלבות וההתערות הגבוהים ביותר במערך התעסוקה הישראלי, הכשרה אינטנסיבית לרכישת השכלה והכשרה מקצועית ומיצוי יותר מלא של יכולת הלימוד והקיום שלה. לבעלי השכלה של 1 – 9 שנות לימוד, הוצע מסלול להכשרה מקצועית. על פי התכנית, מתבצעת ההכשרה המקצועית במסגרת קורסים דו-שנתיים, שאליהם מתקבלים הצעירים לאחר תום לימודיהם באולפן וסיום שלב טרום הכשרה א'. מסגרת לימודים זו אמורה להקנות השכלת יסוד והכשרה מקצועית ברמה של מסיימי קורסים רגילים של האגף להכשרת מתבגרים.

לעולים בעלי השכלה של 12 – 10 שנים הוצע מסלול של מכינה קדם-אקדמאית ומסלול להשלמת השכלה תיכונית. בינואר 1986 השתתפו במסגרות ההכשרה לצעירים 763 עולים מאתיופיה; 463 במסגרות להכשרה מקצועית ו-300 במסגרות למכינות אוניברסיטאות ולהשלמת השכלה.

קורסי טרום הכשרה נפתחו בתחילה ביזמת משרד הקליטה. הם נערכו בשני מקומות בתנאי פנימיה: במכללה הטכנולוגית בבאר שבע (מקיץ 1981) ובמרכז ההכשרה נה דוד בחיפה החל מפברואר 1982. ב-1983 פנה משרד הקליטה לאגף וזה קיבל על עצמו לנהל את הקורסים של טרום הכשרה במרכזי ההכשרה השונים. עד לקיץ 1984 הוכשרו במסגרות טרום הכשרה 513 עולים מאתיופיה. הקורסים שהתקיימו לפני "מבצע משה" לא התנהלו על פי תכנית לימודים אחידה אלא על פי תכניות לימודים מקומיות, שגובשו במרכזי ההכשרה השונים. תכנית לימודים אחידה גובשה על ידי האגף רק בקיץ 1984. מנתוני המשרד לאוקטובר 1985 מתברר, כי רוב כוח העבודה הפוטנציאלי שמקרב אוכלוסיית עולי אתיופיה משתתף בקורס

של טרום הכשרה א וכמחצית ממסיימי שלב זה ממשיכים לשלב טרום הכשרה ב'. כמחצית של מסיימי שלב ב' ממשיכים ללמוד בקורסי הכשרה מקצועיים. כך למשל מבין העולים, שהגיעו לארץ לפני מבצע משה סיימו 1,140 את שלב טרום הכשרה א', 530 את טרום הכשרה ב' ו-270 המשיכו לקורסים מקצועיים.

במועד סיום הביקורת בנובמבר 1985 למדו בקורסים במסגרת טרום הכשרה א' כ-2,200 עולים, רובם מקרב אלה שהגיעו במסגרת "מבצע משה". מספר הלומדים בטרם הכשרה ב' היה 40 ובקורסים מקצועיים של האגף - 90.

3. תכניות לימודים והכשרת מורים - תכניות לימודים להכשרה מקצועית המתאימות לעולי אתיופיה לא היו בנמצא באגף, מאחר שעד 1983 לא היתה דרישה להכשרת אוכלוסיה בעלת רקע כשל עולי אתיופיה. בקיץ 1984 גיבשה היחידה לתכניות לימודים באגף תכנית לימודים לקורסי טרום הכשרה. התכנית התבססה על נסיון ההוראה, שהצטבר בקורסים שנוהלו בעבר, והוכנה תוך שיתוף פעולה עם המחלקה לחינוך מבוגרים במשרד החינוך. התכנית פורסמה בספטמבר 1984, עוד לפני "מבצע משה". התכנית עודכנה בעקבות נסיון נוסף, שהצטבר ב-1985, לקראת פתיחת קורסים חדשים בתחילת 1986.

בתכנית האב הודגש גם הצורך במתן תשומת לב מיוחדת לנושא הכשרתן המקצועית של נשים ובייחוד של אלה שהן ראשי משפחות חד-הוריות. מתברר שעד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1985, לא היתה בחלק ממסגרות טרום ההכשרה, תכנית לימודים, המתאימה לנשים, והיצע הקורסים המקצועיים לנשים היה קטן ובלתי מגוון.

בתשובת האגף מינואר 1986, צוין כי במסגרת מסלול הכשרה לצעירים, בשלושה מוסדות, מופעלת החל מספטמבר 1985 תכנית לימודים לנשים.

הקורסים להכשרה טרום-מקצועית, שהחלו בספטמבר 1984 נוהלו על פי תכנית הלימודים שהוכנה על ידי האגף. האגף יזם עיון והדרכה למנהלי בתי הספר להכשרה מקצועית ולצוות המורים במטרה להדריכם ללמד על פי תכנית הלימודים המיוחדת. רוב המורים והמדריכים המועסקים במסגרות המקצועיות השונות היו חסרי הכשרה פדגוגית מתאימה הנדרשת להפעיל את תכנית הלימודים המיוחדת הזו. חלק מהמורים והמדריכים השתתפו בימי עיון, בהם הוצגה תכנית הלימודים, אך, כפי שהתברר, לא היה בכך די כדי להכשירם כראוי לתפקידם.

האגף, בתשובתו מינואר 1986, ציין, כי במסגרת תכנית הלימודים הארצית המעודכנת לשלב א' של טרום הכשרה, שהופעלה כאמור בסוף שנת 1985, ניתנה הדעת לגישור הפער בין דרישות התכנית לבין תפישת המדריכים המקצועיים כיצד יש להפעיל את תכנית הלימודים.

4. ידיעת השפה העברית - שליטה סבירה בשפה העברית, בתום שלב הלימודים באולפן היא תנאי להצלחה בקורסי ההכשרה המקצועית. בפועל התגלתה רמת שליטה לא אחידה בעברית הן בקרב תלמידי אולפנים שונים והן בקרב תלמידי אותו אולפן. האגף לא הגדיר את רמת השליטה המינימלית הנדרשת בשפה העברית, שתאפשר קבלתם של העולים למסגרות טרום הכשרה. כתוצאה מכך קוימו קורסים רבים, שבהם נטלו חלק עולים שידעתם בשפה הייתה בלתי מספקת, דבר שיש בו כדי להקשות על הקניית הידע והמיומנויות, כפי שהותוו בתכניות הלימודים כאמור לעיל.

משרד העבודה, בתשובתו מינואר 1986, ציין, כי עמדתו היא, שיש לקבל ללימודי טרום הכשרה כל עולה ולטפל ברמות ההשכלה השונות בדרכים לא שגרתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול קביעת רמה מינימלית של ידע בעברית כתנאי לקבלה לקורסים, דבר שיש בו כדי להקל על העולה להפיק את מירב התועלת מקורס טרום ההכשרה.

5. הכשרה פנים מפעלית - ההכשרה הפנים מפעלית מיועדת להעסיק ולהכשיר עובדים תוך כדי עבודה במפעלים במטרה להביא עובדים בלתי מקצועיים, שנקלטו במסגרת זו לרמה של מיומנות

מקצועית. בדרך זו של הכשרה מקצועית מועברת האחריות להכשרת העובד למפעל, האמור להיות מעוניין בקליטתו של העובד בעבודה, לאחר סיום הכשרתו. מערכת הפיקוח של האגף אמורה לבדוק את האיכות של הכשרת העובדים על ידי המפעלים. תכנית האב של המשרד צפתה, שבמסגרת הכשרה פנים מפעלית יוכשרו כ-900 מעולי אתיופיה, כלומר כ-40% ממסיימי שלב טרום הכשרה.

6. האגף לא ריכז נתונים על מספר העולים האתיופים שהוכשרו במסגרת זו ואף לא עקב אחרי דרכי הכשרתם. לפי אומדן של האגף הוכשרו במסגרת זו, עד לאוקטובר 1985, כמה עשרות של עולים. בנוסף על העולים שהפנה האגף להכשרה מקצועית מסוג זה נהג משרד הקליטה להפנות עולים מאתיופיה להכשרה פנים מפעלית שלא באמצעות האגף אלא באמצעות הרפרנט לענייני תעסוקה שלו, הפועל בכל אחד ממחוזות המשרד.

לדעת הביקורת חשוב שיהיה בענין זה תיאום יותר גדול בין משרד הקליטה ומשרד העבודה. כן יש לחזק את הפיקוח בנושא זה על ידי האגף, שבידיו הכלים המתאימים לכך. (על ענין הפיקוח והמעקב על הכשרה פנים מפעלית ראה גם דו"ח שנתי 33, עמ' 255 ודו"ח שנתי 35 עמ' 578).

אבחון וייעוץ תעסוקתי

לאבחון וייעוץ תעסוקתי חשיבות רבה בתהליך הכשרה המקצועית וההשמה בעבודה של כל אדם, ובעיקר כשמדובר בתהליך קליטת עולים חדשים, כמו עולי אתיופיה. בייעוץ ואבחון מקצועי עוסק המרכז לייעוץ ומידע תעסוקתי הפועל במסגרת שרות התעסוקה.

עד מועד סיום הבקורת בנובמבר 1985 לא ניתן ייעוץ תעסוקתי לעולי אתיופיה במסגרת הכשרתם המקצועית והשמתם בעבודה, לאחר שהתברר שמבחינת האבחון המקובלים בארץ באמצעי הכחנה מקצועית אינם מתאימים לעולים אלה והיה צורך לממן, בעלות כספית ניכרת בניית מכשירי איבחון מתאימים.

בפברואר 1985 פרסם המרכז לייעוץ ומידע תעסוקתי של שירות התעסוקה דו"ח על קליטת עולי אתיופיה בעבודה בישראל. דו"ח זה משמש לו כמסמך מנחה לתכנון עבודתו לקראת מתן ייעוץ תעסוקתי לעולי אתיופיה. ביוני 1985 הכין המרכז תכנית למתן ייעוץ תעסוקתי. המרכז הקים צוות מקצועי כדי לבנות את מערכת האבחון תוך כדי עבודת שדה במספר מרכזי הכשרה: לקראת שנת 1986 הובטח גם מימון חמש משרות לעובדים, שיעסקו במתן שירותי ייעוץ ואבחון.

שילוב בוגרי הקורסים בשוק העבודה

השמתם של עולי אתיופיה בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית בעבודה מקבלת משנה חשיבות בחקופת אבטלה שבה נשקפת סכנה של חוסר תעסוקה גם לבוגרי הקורסים להכשרה מקצועית, שאינם עולים, ושלמרות הכשרתם יתקשו למצוא עבודה.

בידי האגף לא היו נתונים על קליטתם של בוגרי הקורסים להכשרה מקצועית שמקרב עולי אתיופיה במקומות עבודה. לפי זה לא ניתן היה, לאבחון גורמים המונעים מחלק גדול מהעולים להשתלב בעבודה בתחום הכשרתם. גם לא נפתחו קורסים בהתאם לסיכויי מציאת תעסוקה לבוגריהם במקצועות שאליהם הוכשרו בקורסים.

העדר נתונים כנ"ל פוגם באפשרות לוודא את נחיצותם של קורסי הכשרה במקצועות הקיימים ומקשה על תכנונם של קורסים במקצועות חדשים.

השמה בעבודה

נתוני המשרד לקליטת עליה המתיחסים ל-700 עולי אתיופיה שהושמו בעבודה עד אמצע 1985, מצביעים על כך כי 75% עבדו בענפי התעשייה. כשני שלישים מאותם עובדים מרוכזים בענפי המזון והטקסטיל, שהם ענפי ייצור עתירי עבודה ומאופיינים ברמה מקצועית נמוכה: השליש הנותר,

המשולב בענפים אחרים, מתרכז בתפקידים בלתי מקצועיים או מקצועיים למחצה בהם אפשרויות הקידום קטנות. עבודות נקיון, שמירה, גננות וכיוצא באלה. אחד הגורמים המקשים על השמת עולי אתיופיה בעבודה, הוא ריכוז חלק גדול מהם בעיירות פיתוח, שבהן שיעור האבטלה, גבוה משיעור האבטלה הממוצע בארץ.

תכנית האב ודו"ח על תעסוקת עולי אתיופיה שהכין משרד הקליטה באפריל 1985, סיכמו את מדיניות המשרד בנושא הקליטה התעסוקתית של העולים וקבעו העקרונות כדלהלן: מתן עדיפות לשילוב העולים בקבוצות, במסגרת מפעלים גדולים, העדפת תחומי תעסוקה המאפשרים מפגש ומגע קרוב עם אוכלוסייה ותיקה; מתן עדיפות להשמה בסוגי עבודה המאפשרים קידום; איתור מקומות עבודה הולמים לנשים; ליווי ומעקב ממושך אחר העולים במסגרות התעסוקה במטרה לוודא שהם אכן מועסקים במקצועותיהם ולסייע לקידומם באמצעות השתלמויות. כן נערך מיפוי של פוטנציאל התעסוקה של ישובים במספר תחומים.

על פי חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959, שירות התעסוקה הוא המרכז מידע על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו, והוא העוסק בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות שירות התעסוקה שהוקמו לפי החוק.

כפי שהתברר, לא שיתפו המשרד ושירות התעסוקה, פעולה בקביעת מדיניות התעסוקה לעולים ולא תיאמו ביניהם, בהיקף ארצי, דרכי פעולה, שיתרגמו את העקרונות האמורים להשמת העולים על ידי השירות.

בהעדר תיאום כזה לא הוציא שירות התעסוקה הנחיות ללשכותיו להתארגן באופן מיוחד הן באיתור מקומות עבודה המתאימים לנתוני אוכלוסיית עולים זו, והן בהדרכת מקומות העבודה ופיקוח עליהם למען הקל את קליטתם של העולים בעבודה. שירות התעסוקה לא קיבל ממשרד הקליטה מידע על העולים, הצפויים להצטרף למעגל העבודה - מידע, שהוא חיוני, כאשר, כאמור לעיל, לא עברו העולים את שלבי האבחון והייעוץ בקשר להשמתם בתעסוקה מתאימה. בכדיקה, שערך משרד מבקר המדינה באחת מלשכות התעסוקה (באר שבע), התברר, כי לא היתה הקפדה על טיפול לפי נהלי שירות התעסוקה בעולי אתיופיה שפנו ללשכה זו. כך למשל לא נרשמו בכרטיס הטיפול שאותו פותחים לכל דורש העבודה, נתונים על שיחה ראשונית, שאמורה הייתה להערך עמו כדי להתאים לו מקום עבודה. עולים לא הופנו ליועץ תעסוקתי ולא נערך מעקב אחרי היקלטותם במקומות העבודה, שאליהם נשלחו, ואם אכן הועסקו בעבודות, התואמות את כשוריהם.

בתשובתו מינואר 1986, הודיע המשרד לקליטת עליה, כי הושג הסדר בנושא העברת מידע למשרד העבודה והרווחה לרבות לשירות התעסוקה.



עליית יהודי אתיופיה, ששמרו במשך דורות על מורשת אבותיהם, היא מאורע היסטורי, שחייב מאמץ משותף של כל גורמי הקליטה במדינה. בפרק זה סקר משרד מבקר המדינה את ההחלטות, שנתקבלו במישור הממשלתי ודרך ביצוען על ידי משרדי הממשלה העיקריים הנוגעים בדבר - המשרד לקליטת העלייה, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה והרווחה ומשרד החינוך והתרבות. כל אחד ממשרדים אלה פעל רבות כדי לקדם את קליטתה של עדה עתיקה זו.

מממצאי הביקורת עולה, שהיערכות משרדי הממשלה למשימה קשה זו לא התחילה בעוד מועד ותכנית האב, המתווה את דרכי קליטתם של העולים ככל אחד מהשליבים ממועד הנעתם לישראל עד להשתלבותם בחברה הקולטת, הוכנה רק באמצע 1985. מתברר שלא היו מספיק פתרונות דיור, שיתאימו לשיכון של העולים; פתרונות אלה גם ניתנו לעתים במקומות יישוב חלשים, דבר שהקשה על קליטתם המסודרת של העולים. פעולות לפינוי מרכזי קליטה לא עלו יפה, והיה צורך לשכן עולים רבים במלונות.

חשיבות מיוחדת נועדה לקליטת ילדי עולים במערכת החינוך. חרף מאמצי המשרד לווה תהליך קליטת ילדים אלה בקשיים ניכרים: רבים מהם נשארו תקופה ארוכה בכיתות קלט במקום להיות מעורים עם ילדים של החברה הקולטת; יש שלמדו במבנים לא מתאימים הרחק מבית הספר, שאליו הם השתייכו.

בתחום הכשרה מקצועית ותעסוקה הציבה עלייה זו בפני משרד העבודה והרווחה אתגרים מיוחדים, שמשרד זה התקשה לעמוד בהם.

בידי משרד העבודה והרווחה לא היו כלי אבחון וייעוץ מתאימים לבחירת מקצוע לעולים אלה, אף לא תכנית להכשרה מקצועית ומורים מתאימים, שיכלו להקנות להם את הידע הדרוש, כדי שישתלבו מהר ככל האפשר בחברה מתועשת. גם בתחום ההשמה בעבודה לא היה תיאום מספיק בין שירות התעסוקה למשרד הקליטה כמה שנוגע לפיקוח על השתלבות העולים בעבודה והדאגה, שהם ייקלטו בעבודה במקצועות בהם הוכשרו.

הסיוע לתושבים חוזרים

ריכוז ממצאים

הטיפול בבקשות תושבים חוזרים לקבלת סיוע מהמשרד הוא בידי הוועדה הבין-משרדית לתושבים חוזרים. נהלי הסיוע שנקבעו עוד ב-1983, לא היו מפורטים דיים. דחייתן של בקשות לא נומקה לא בפרטיכלים של הוועדה הבין-משרדית וגם לא בתשובות שושלחו לפונים.

הועלו מקרים, שנתוני בקשות היו לכאורה דומים, אך ההחלטות שונות, בלא שניתן היה לעמוד על הסיבה לכך.

עדרים של מבקשי סיוע נדונו באותה ועדה, שדחתה את בקשותיהם המקוריות. הם לא הובאו לדיון בוועדת הערעורים העליונה של המשרד.

הלוואות מקרן, שהייתה משותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית, בוצעו ברובן מפקדון הממשלה.



מאז קום המדינה ירדו ישראלים רבים מהארץ והשתקעו בנכר. מספר הישראלים שירדו מהארץ במרוצת השנים, נאמד ב-300,000 עד חצי מיליון. כשני שלישים מהם מתגוררים בצפון אמריקה ובאירופה, בעיקר בצרפת.

ישראלים אלה אינם מוותרים בדרך כלל על אזרחותם הישראלית, מקיימים קשרים עם קרובים בארץ ומגיעים לביקורי מולדת. יש ביניהם הבאים לשירות מילואים, בעיקר בעיתות חירום. רבים חוזרים לארץ אחרי שהות של כמה שנים בחו"ל. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי לישראל, היה בשנים הקלנדריות 1982 - 1984 מספרם של אלה, ששבו לארץ אחרי שהייה של שנתיים ומעלה בחו"ל, כ-40,000. באותן השנים הגיעו לארץ כ-50,000 עולים חדשים.

מדיניותה של ממשלת ישראל היא מתמיד לעודד את השיבה לארץ. מאז 1969 גם מושט לחוזרים סיוע ממלכתי במסגרת תכניות סיוע שונות. בשנת 1973 נמסרה האחריות לטיפול בתושבים חוזרים בידי ועדה בין-משרדית לטיפול בתושבים חוזרים בהרכב נציגי הסוכנות היהודית לארץ ישראל,