



מ ב ק ר ה מ ד י נ ה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה

תמוז התשפ"ד | יולי 2024



פעילות הרשויות המקומיות לשילוב ולהכללה של יוצאי אתיופיה בחברה

מבוא

בעת כתיבת דוח הביקורת בנושא שילוב יוצאי אתיופיה נפל סמ"ר אסי סמה ז"ל במלחמת חרבות ברזל, לצד נופלים נוספים יוצאי אתיופיה. אסי היה לוחם נועז בחטיבת הנח"ל ונפל בקרבות בצפון רצועת עזה. עם נפילתו של סמ"ר אסי סמה, התגלה כי הוא הילד אסצ'אלו סמה, שבשנת 2009 הפך לפנים של המאבק של ילדים יוצאי אתיופיה שהופלו במערכת החינוך בעיר מגוריו, פתח תקווה, לאחר שבית ספר בעיר סירב לקבלו לכיתה א' בשל היותו יוצא אתיופיה, באמתלה של "פערי תרבות".

בחלוף 14 שנים אמרו בני העדה הכואבים: "אסי ז"ל היה טוב דיו בשביל להילחם ולמות עבורנו ועבור הנהגתנו - אבל לא היה טוב דיו בשביל מערכת החינוך הישראלית העיוורת, שהפלתה במשך שנים אותו ואת חבריו". אסי ז"ל, במאבק האמיץ שלו ושל משפחתו לשוויון בחינוך, חולל שינוי ולעד ייזכר הודות להקרבה הגדולה שלו ושל משפחתו. עוד ייזכר אסי בזכות המשפט שטבע ושלאורו פעל הן כילד והן כחייל: "אתה יותר חזק מהתירוץ שלך". יהי זכרו ברוך.

הגזענות הוגדרה בחוק העונשין כ"רדיפה, השפלה, ביזוי, עוינות או אלימות, או גרימת מדנים כלפי ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני"¹.

בהקשר זה יפים דבריו של בית המשפט העליון בפסק דין משנת 2010, העוסק באי-השוויון בחינוך ואיסור אפליה על רקע מוצא והשתייכות עדתית בעקבות אי-קבלתם של אסי סמה ז"ל ותלמידים נוספים בני העדה האתיופית למוסדות החינוך בעירם²: "הזכות לחינוך הינה זכות יסוד מוכרת של האדם; ערך השוויון הוא מ'נשמת אפו' של המשטר החוקתי כולו; הזכות לחינוך והזכות לשוויון בחינוך, שכנגדן עומד איסור ההפליה בין ילד לילד, מהוות זכויות חוקתיות בהשתלבותן בזכות לכבוד האדם ולכבוד הילד. ההפליה בחינוך, המתבטאת בין היתר באי-קבלת ילדים לבתי ספר על רקע השתייכות עדתית-קבוצתית, או מוצא, כרוכה באי-שוויון הגובל בהשפלה וביזוי הפוגע בכבוד האנושי".

גם ראש הממשלה מר בנימין נתניהו הביע את מחויבותה העמוקה של המדינה כלפי יוצאי אתיופיה בדברים שנשא בשנת 2016, בעת כינונה של תוכנית ממשלתית חדשה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית: "התוכנית הממשלתית לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית מבטאת את מחויבותה של ממשלת ישראל ואת מחויבותי כראש הממשלה, להמשיך להעצים את מעמדם של בני הקהילה ובתוך כך לתקן את הדרוש תיקון לצורך השגת היעדים הרצויים"³.

¹ סעיף 144 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

² בג"ץ 7426/08 טבקה משפט וצדק לעולי אתיופיה נ' שרת החינוך פרופ' יולי תמיר, פ"ד (סד) 820 (2010). הרקע העובדתי לעתירה היה סירובם של מוסדות חינוך פרטיים בפתח תקווה לקלוט למסגרותיהם תלמידים עולים יוצאי אתיופיה לשנת הלימודים התשס"ט (2008 - 2009).

³ תוכנית ממשלתית, "דרך חדשה - מדיניות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית" (ספטמבר 2016).



דברים אלה נשענים על אדנים יציבים ממגילת העצמאות:

"מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקבוץ גלויות; תשקוד על פתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתה על יסודות החרות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין..."

בסוף שנת 2022 מנתה אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בישראל כ-168,900 איש, ששיעורם מכלל האוכלוסייה הוא כ-1.75%. 92,100 מהם ילידי אתיופיה ו-76,800 ילידי ישראל שאביהם נולד באתיופיה⁴. כ-45% מיוצאי אתיופיה הם ילידי ישראל⁵.

אוכלוסיית יוצאי אתיופיה היא רבגונית ונחלקת לשני זרמים עיקריים הנבדלים זה מזה במאפייניהם ובצורכיהם, שבאים לידי ביטוי ביתר שאת בנושאי דת ושמירת מסורת: קהילת ביתא ישראל⁶, שהחלה לעלות לישראל באופן חוקי בשלהי שנות השבעים של המאה העשרים ואופיינה בשני גלי עלייה משמעותיים: "מבצע אחים" בשנים 1979 - 1990 ו"מבצע שלמה" במאי 1991; וקהילת זרע ישראל^{7,8}.

בשנת 2020 הגיעו מאתיופיה לישראל 1,080 עולים, בשנת 2021 הגיעו לישראל 1,755 עולים ובשנת 2022 הגיעו לישראל 1,680 עולים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, העלייה המאורגנת מאתיופיה עדיין נמשכה. זאת אף שלפי החלטת הממשלה 716 העלייה המאורגנת אמורה הייתה להסתיים עד סוף שנת 2020⁹.

קהילת יוצאי אתיופיה מתגוררת בכ-87 רשויות מקומיות¹⁰. הלמ"ס ערכה מיפוי פיזור האוכלוסייה שהעלה כי כ-83% מבני הקהילה מתגוררים ב-30 רשויות מקומיות (להלן - 30 הרשויות המקומיות), וכ-17% נוספים מהאוכלוסייה מתגוררים בכ-57 רשויות מקומיות אחרות. הרשויות המקומיות שנבחרו תחילה להשתתף בתוכנית הממשלתית הנוכחית לשילוב יוצאי אתיופיה - תוכנית "הדרך החדשה" (להלן - התוכנית הממשלתית או תוכנית הדרך החדשה) הן רשויות שבכל אחת מהן מתגוררים יותר מ-1,500 תושבים יוצאי אתיופיה. לאחר מכן הוחלט להוסיף לתוכנית גם רשויות שבהן מתגוררים יותר מ-900 תושבים יוצאי אתיופיה. כפועל יוצא, בהתבסס על נתוני פיזור האוכלוסייה ברשויות המקומיות, נבחרו להשתתף בתוכנית 30 הרשויות המקומיות בהן מספר יוצאי אתיופיה הוא הגדול ביותר¹¹ כ-63% מהאוכלוסייה ממוצא אתיופי מתגוררת בשני מחוזות עיקריים¹²: מחוז המרכז (כ-37%) ומחוז הדרום (כ-26%), ורובה המכריע מתגורר בערים.

במועד סיום הביקורת, עשרות שנים לאחר גלי העלייה המסיביים לישראל, מרבית האוכלוסייה הוותיקה של יוצאי אתיופיה ואוכלוסיית ילידי הארץ כבר אינן מתמודדות עם קשיי ההסתגלות

4 על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), כיוצא אתיופיה מוגדר רק אדם שהוא או אביו עלו מאתיופיה. בקהילת יוצאי אתיופיה יש עוד 6,144 ילידי ישראל שאביהם לא נולד באתיופיה, אך אינם נולדה באתיופיה.

5 נתוני הלמ"ס לשנת 2022, שהתפרסמו ב-9.11.23.

6 ביתא ישראל היא קהילה היסטורית יהודית בעלת קשרים לתרבות ישראל ולעדות יהודיות ומכונה גם קהילת יהודי אתיופיה.

7 זרע ישראל הם צאצאי יהודים שכוננו בישראל גם "פלאשמורה".

8 נוסף על זרמים אלה יש הזרם התגרי, שהגיע מצפון המדינה ממדינת מחוז תיגראי.

9 להבדיל משני הזרמים הראשונים הדוברים אמהרית, הזרם האחרון דובר תיגרינית.

10 החלטת הממשלה 716, "הבאתם לישראל של אחרוני בני קהילות הממתינים באדיס אבבה ובגונדר" (15.11.15).

11 הלמ"ס, האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד 2023 (9.11.23).

12 מספר הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית משתנה. בעיקרה של תקופת הביקורת השתתפו בתוכנית 30 רשויות מקומיות וזהו המספר אליו מתייחס הדוח. בשנת 2022 נוספה לתוכנית רשות נוספת, מעלה אדומים, וכך עלה מספר הרשויות המקומיות בתוכנית ל-31 רשויות.

הלמ"ס מתייחס למחוזות אלה: מחוז ירושלים, מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום. זאת נוסף על אזור יהודה ושומרון.



שמאפיינים עולים חדשים, אולם ניצבים לפנייהן חסמים ואתגרים רבים אחרים בהשתלבות במארג החברתי של ישראל. רבים מאותם חסמים ואתגרים אינם קשורים קשר אינהרנטי לסטטוס של יוצאי אתיופיה כעולים ותיקים או למאפייני הקהילה אלא לבעיות ממסדיות שכרוכות בהתמודדות של המדינה, הרשויות המקומיות והחברה הישראלית עם הקהילה, שבבסיסן דעות קדומות, הטיית הסללות¹³.

במרוצת השנים מדינת ישראל ויהודי התפוצות השקיעו בקליטת העולים החדשים ובשילובם של יוצאי אתיופיה מאות מיליוני ש"ח במסגרת החלטות ממשלה ותוכניות שונות. השקעה זו ומאמצי הקהילה עצמה הניבו הישגים רבים והביאו לשיפור במצבה של אוכלוסייה זו, אולם קבוצת יוצאי אתיופיה עדיין חווה קשיים רבים וממוצבת במקום נמוך מבחינות רבות יחסית למצבה של כלל האוכלוסייה היהודית¹⁴.

תוכנית הדרך החדשה, החלה לפעול בשנת 2017. התוכנית נועדה להקנות כלים למשרדי הממשלה ול-30 הרשויות המקומיות להתוות להם דרך להתמודדות עם קשיי ההסתגלות של האזרחים יוצאי אתיופיה ולקדם את שילובם המיטבי בחברה הישראלית במגוון תחומי החיים: הלימודים וההשכלה, התעסוקה, הדירה, המשפחה והקהילה, וכן המעורבות החברתית והאזרחית.

המטה לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה (להלן - מטה היישום) אחראי לריכוז התוכנית הממשלתית וליישומה במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות. מטה היישום הוביל לגיבוש מתווה לעבודת הרשויות המקומיות בוועדה הבין-משרדית¹⁵ תוך היוועצות ברשויות המקומיות עצמן ובמרכז לשלטון מקומי.

תחילה הוגדר כי משך התוכנית הממשלתית הוא שנתיים, אך בהמשך היא הפכה לתוכנית רב-שנתית, באופן מתגלגל בהארכות עתיות (נכון למועד סיום הביקורת התוכנית צפויה לפעול עד שנת 2025).

התוכנית הממשלתית חרטת על דגלה את שילוב יוצאי אתיופיה בכל רקמות החיים בישראל, תוך קידום והטמעה של ערכי השוויון ומיגור של האפליה והגזענות, תוך מתן כבוד לצביון התרבותי של יוצאי אתיופיה ולזהותם הייחודית, תוך הנכחה חיובית שלהם והגברת הגיוון וההכללה וכן תוך מיגורן של התוכניות המבדלות לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה¹⁶. בהתאם לתוכנית, הסיוע יינתן על פי בחירה של הפרט ועל פי מאפייניו - על פי הצורך שלו ולא על פי השתייכותו לקבוצה. זאת להבדיל מהתוכנית הלאומית שקדמה לה, שנקראה תוכנית החומש¹⁷, אשר כללה תוכניות מבדלות אשר יצרו תיוג של הקהילה כקבוצה נפרדת בציבוריות הישראלית.

13 **דרך חדשה - מדיניות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית** (ספטמבר 2016), עמ' 13; משרד המשפטים, **תרשומת שיחה עם מנהל היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות** (30.4.23); **תרשומת שיחה עם מטה היישום משרד ראש הממשלה** (24.4.23).

14 יריב פניגר, אייל בר חיים, אנסטסיה גורודזיסקי, חנה איילון, "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", **קריאות ישראליות** 3 (2023), עמ' 81.

15 את הוועדה הבין-משרדית הקים מטה היישום בצירוף נציגי משרדי הממשלה המשתתפים ביישום התוכנית, על מנת לקדם פעולה ממשלתית מתואמת. הוועדה מלווה את עבודת מטה היישום ומשמשת פורום לגיבוש מדיניות משותפת בסוגיות העולות במסגרת היישום.

16 פרוטוקול ישיבה של ועדת השרים לעניין קידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי (להלן - פרוטוקול ועדת השרים), הממשלה ה-34, עמ' 4-7 (11.10.15). החלטת ועדת השרים בדבר המדיניות התקבלה ב-8.7.15 וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה; החלטה 324 (אתפ/3) של הממשלה ה-34 "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית" (31.7.15).

17 ב-12.7.01 החליטה הממשלה ליזום פרויקט לאומי לקליטת יהודי אתיופיה בישראל שישמש מסגרת ארגונית שבה ירוכזו המאמצים והמשאבים המושקעים בקליטת יוצאי אתיופיה. לצורך כך הוקמה חברה שאמורה הייתה לשמש המסגרת המשפטית ליישום החלטת הממשלה ולתכנון הפרויקט הלאומי. משנת 2005 ואילך העבירו משרדי הממשלה בכל שנה כספים לחברה. החברה עסקה בריכוז ובניהול של תוכניות חינוכיות עבור חלק מהתלמידים יוצאי אתיופיה. בפברואר 2008 אישרה הממשלה



לרשויות המקומיות תפקיד מפתח ביישומה של התוכנית הממשלתית. זאת בעיקר נוכח העובדה כי התוכנית הממשלתית ופעילות מטה היישום הוגדרו תחילה כפעילות זמנית, קצרת טווח, לפרק זמן של ארבע שנים (שהוארך מפעם לפעם), תוך כוונה להעברת ה"מושכות" לידי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, לאחר הבשלת המהלך והגברת מסוגלותם להוביל את התוכנית הממשלתית. מטה היישום הוא, למעשה, הגורם המחולל והמניע את התוכנית הממשלתית עד סיום הכשרת הגורמים המתאימים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ועליית התוכנית על מסלול שוטף וכן עד שייבחן אם הושגו יעדי התוכנית.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות להגברת השילוב וההכללה של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. הממצאים המובאים בדוח מתבססים על ממצאי ביקורת עומק בעיריות **יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות** (להלן - הרשויות שנבדקו). במסגרת ביקורת העומק נבחנו הפעילות של הרשות המקומית בנושאי חינוך ומידת מיצוי התקציבים המיועדים לשילוב יוצאי אתיופיה וכן נבחן אם ניתן ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה בקרב עובדי הרשות המקומית.

ממצאי הביקורת מתבססים בין היתר על תשובותיהן של 30 הרשויות המקומיות שמשתתפות בתוכנית הדרך החדשה על שאלות שנשלחו אליהן¹⁸ במאי 2023 (להלן - השאלות).

בדוח מובאים ציטוטים המשקפים את תמונת המצב. מדובר בציטוטי דברים שנאמרו בדיונים שהתקיימו במסגרת שלושה מפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד¹⁹, שבהם השתתפו כ-30 אנשים יוצאי אתיופיה בגילים שונים: בני נוער, צעירים ואנשים בוגרים עם משפחות. הקבוצות כללו משתתפים מיישובים שונים שבהם יש ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה.

בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן - משרד הרווחה), במשרד הכלכלה והתעשייה - נציבות שוויון זכויות בעבודה (להלן - הנציבות), במשרד המשפטים - היחידה למאבק בגזענות, במשרד לביטחון לאומי²⁰ - הרשות הלאומית לביטחון קהילתי ובמשרד התרבות והספורט.

בפרק בנושא "תקצוב הרשויות המקומיות על ידי משרדי הממשלה" לא נכללו נתונים וממצאים על עיריית נתיבות. מאחר שבמהלך הביקורת פרצה מלחמת "חרבות ברזל", התקשתה העירייה להמציא למשרד מבקר המדינה את המסמכים והנתונים שנדרשו ממנה.

להלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו:

תוכנית חומש לשנים 2018 - 2022 שמטרתה לשפר את תהליך קליטת יוצאי אתיופיה. ביצוע התוכנית הוטל על משרד הקליטה, על משרד הבינוי והשיכון, על משרד הרווחה, על משרד החינוך ועל משרד התמ"ת.

18 הרשויות שנבדקו וגם הרשויות שאליהן נשלחו השאלות נבחרו בהתחשב במספר התושבים יוצאי אתיופיה המתגוררים ברשות תוך ניסיון להתחשב בנתונים נוספים של פיזור גיאוגרפי, מעמד מוניציפלי, אשכול חברתי-כלכלי, אשכול פריפריאליות, מגזר ומספר תושבים.

19 קבוצת מיקוד היא כלי מחקר איכותני של איסוף נתונים המבוסס על שיחה עם כמה משתתפים המייצגים אוכלוסייה מוגדרת; השיחה מנוהלת על ידי מנחה. מדיוני הקבוצה ניתן לאסוף מידע על שאלות המנחה, על תחושות, על בחינת מצבים שונים ועוד. בביקורת זו הוגדרה למפגשי קבוצות המיקוד השאלה המרכזית שממנה ניתן ללמוד על "האופן שבו נתפס הטיפול של הרשויות המקומיות בקהילת יוצאי אתיופיה על שוויון זכויות, חברה והשתלבות במדינת ישראל בכלל תחומי החיים". השאלות שהופנו למשתתפים נקבעו מראש והיו כמעט זהות בכל הקבוצות. מפגשי קבוצות המיקוד התקיימו בספטמבר 2023 באופן מקוון. כל קבוצה קיימה דיון קבוצתי מונחה, שנמשך שעתיים, בהשתתפות שבעה עד עשרה משתתפים. המפגשים עם קבוצות המיקוד התקיימו בסיוע חברה חיצונית שתחום התמחותה הוא הליכי שיתוף ציבור.

20 בתחילת שנת 2023 החליטה הממשלה להחליף את שם המשרד לביטחון לאומי לשם "המשרד לביטחון לאומי" (הודעה על כך פורסמה בילקוט הפרסומים ב-10.1.23).



לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים נכון למועד סיום הביקורת

עיריית רחובות	עיריית קריית מלאכי	עיריית נתיבות	עיריית יבנה	
150.7	25.7	46.4	56.2	מספר התושבים (באלפים)
7.7	3.9	2.3	3.8	מספר התושבים יוצאי אתיופיה (באלפים)
5.1%	15.1%	5%	6.7%	שיעור התושבים יוצאי אתיופיה ברשות
7	4	3	7	האשכול החברתי-כלכלי
8	6	4	7	אשכול הפריפריאליות
במצב ביניים	בהמראה	בהמראה	יציבה	סיווג הרשות המקומית
1,152,655	230,007	257,313	420,888	ההכנסות (ביצוע) (אלפי ש"ח)
1,142,554	230,688	257,366	420,780	ההוצאות (ביצוע) (אלפי ש"ח)
10,101	(681)	(53)	108	העודף (הגירעון) השוטף (אלפי ש"ח)
(151,596)	(21,831)	(9,956)	(16,978)	העודף (הגירעון) המצטבר (אלפי ש"ח)
14.6%	10.3%	4.2%	4.4%	שיעור הגירעון המצטבר

על פי נתוני הלמ"ס והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מספר התושבים - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלמ"ס לסוף שנת 2021.
מספר התושבים יוצאי אתיופיה - האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד 2023 (9.11.23).

האשכול החברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2019.
אשכול הפריפריאליות - אזור פריפריאלי מוגדר כאזור המרוחק משווקים, ממקומות תעסוקה מסחר ופנאי, משירותי בריאות, ממוסדות השכלה וכיוצא באלה. מדד הפריפריאליות של הלמ"ס מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי יחסית לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת, המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל בשנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ואת פעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איזון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה - איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים האלה: סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016)**, עמ' 38 - 44; משרד הפנים, **נוהל לסיווג הרשויות המקומיות (15.7.21)**. הנתון המוצג מעודכן למועד סיום הביקורת. דצמבר 2022.



ההכנסות (ביצוע) - ביצוע ההכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

ההוצאות (ביצוע) - ביצוע ההוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

העודף (הגירעון) השוטף - העודף (הגירעון) השוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

העודף (גירעון) המצטבר - העודף (הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2021.

שיעור הגירעון המצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט ההכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר וההכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2021.

מפה 1 : הרשויות שנבדקו



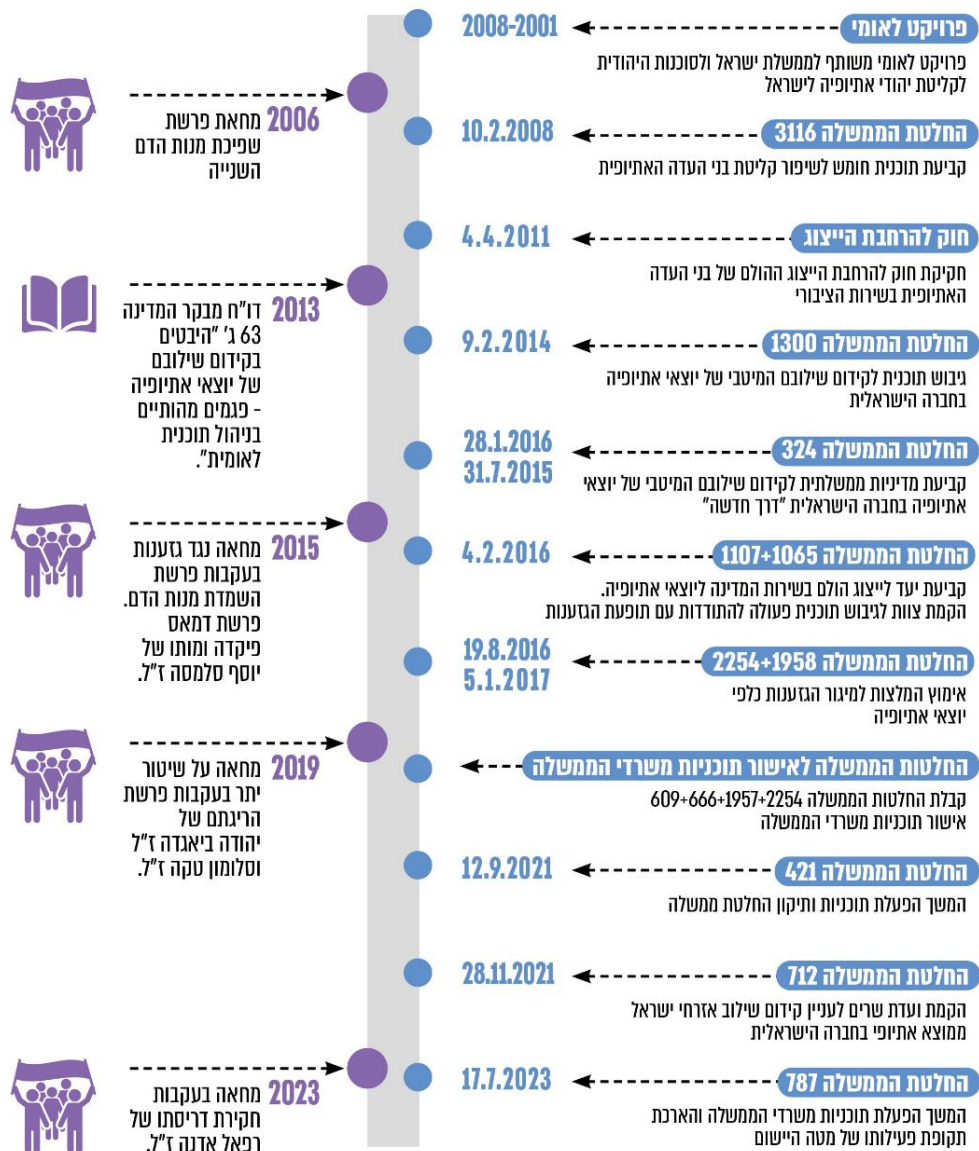
המקור: אתר המפות הממשלתי GOVMAP, בעיבוד משרד מבקר המדינה



רקע נורמטיבי - החלטות הממשלה בנושא הטיפול ביוצאי אתיופיה ואירועים עיקריים

במהלך השנים התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושא יוצאי אתיופיה. חלק מן ההחלטות התקבלו בעקבות אירועים ומחאות של יוצאי אתיופיה. להלן ירוכזו עיקרי ההחלטות:

תרשים 1: החלטות הממשלה והאירועים שהשפיעו עליהן ועל אופן גיבושו של הטיפול הממשלתי ביוצאי אתיופיה, 2001 - 2023



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.



בשנים 2001 עד 2008 הפעילו ממשלת ישראל והסוכנות היהודית פרויקט לאומי משותף לקליטת יהודי אתיופיה בישראל.

בשנת 2008, בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה 3116²¹, גיבשה ממשלת ישראל תוכנית חומש לשנים 2008 - 2012 למתן מענה רב-תחומי לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה. יישומה של תוכנית החומש הוטל על משרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד התמ"ת (כיום משרד הכלכלה והתעשייה). התוכנית מיקדה מאמץ בשני נתיבים: האחד, אוכלוסיית יוצאי אתיופיה הצעירים בהיבטי חינוך, השכלה גבוהה, שירות צבאי, תעסוקה ודיוור; והשני נועד לתת טיפול ממוקד ב-15 יישובים שבהם שכונות שאוכלוסייתן מונה שיעור גדול של יוצאי אתיופיה.

בשנת 2011 נחקק חוק להרחבת הייצוג ההולס של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 (להלן - חוק להרחבת הייצוג ההולס). בחוק זה נכללו תיקוני חקיקה בכמה חוקים בדבר חובת מתן ביטוי הולס בנסיבות העניין ליוצאי אתיופיה ("ייצוג הולס") בקרב עובדי חברות ממשלתיות, בקרב עובדי תאגידים שהוקמו בחוק ובקרב עובדי רשויות מקומיות. במסגרת זו נקבעו בפקודת העיריות האפשרות לייעד משרות לקבוצה הזכאית לייצוג הולס וחובתה של עירייה להגיש לשר הפנים אחת לשנה דין וחשבון על ביצוע ההוראות והפעולות שננקטו בנוגע לייצוג הולס בקרב עובדיה²².

בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2013 נסקרו כשלים בתוכנית החומש²³. החל משנת 2014, בעקבות פרסום הדוח האמור ובהמשך להחלטת ממשלה 1300²⁴, מקדמת ממשלת ישראל במסגרת כמה החלטות, אשר העיקרית בהן היא החלטה 324 (להלן: החלטת ממשלה 324)²⁵, תוכניות לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. משרד העלייה והקליטה החל ביישום התוכניות ובהמשך גובשה התוכנית הממשלתית שאותה מוביל ומרכז מטה היישום לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה.

בד בבד, בפברואר 2016 החליטה הממשלה²⁶ על הקמת צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעת הגזענות כלפי יוצאי אתיופיה, בראשות מנכ"לית משרד המשפטים דאז (להלן - הצוות הבין-משרדי או הצוות). הבסיס לעבודת הצוות היה ההכרה של ממשלת ישראל בקיומן של תופעות הגזענות והאפליה כלפי יוצאי אתיופיה. הצוות גיבש המלצות בדבר כלים לטיפול בתופעות אלה, בדגש מיוחד על גופי אכיפת החוק - בייחוד המשטרה ומח"ש²⁷, וכן על משרד המשפטים ובכלל זה הפרקליטות. באוגוסט 2016 ובינואר 2017 אימצה הממשלה, במסגרת החלטה 1958 בעניין "אימוץ המלצות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה", וכן

21 החלטת הממשלה 3116 "תוכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית" (10.2.08).

22 החוק כולל תיקונים עקיפים לפקודת העיריות [נוסח חדש] (סעיף 173ב') ולפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (סעיף 34א'). בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) (תיקון), התשפ"א-2021, נקבעו הוראות שונות בעניין ניהול מכרזים לקבלת עובדים, שתכליתן לקדם ייצוג הולס בקרב עובדי עירייה של קבוצות אוכלוסייה הזכאיות לייצוג הולס מכוח הדין [תקנות 2 (ב), 4, 2 (א), 3 (א), 4 (א), 9, 27 (א), 29 (ב), 7]. חקיקה זו היא נדבך משלים לתיקון משנת 2005 לסעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 [תיקון מס' 13 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959] בדבר מתן ייצוג הולס ליוצאי אתיופיה בשירות המדינה.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2012), "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תוכנית לאומית", עמ' 3.

24 החלטת הממשלה 1300, "גיבוש תוכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית" (9.2.14).

25 החלטת הממשלה 324 (אתפ/3) "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית" (31.7.15).

26 החלטת הממשלה 1107 (אתפ/7) "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - אישור תכנית משרד הביטחון וצה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, השלמת תוכנית המשרד לביטחון לאומי והקמת צוות לטיפול בגזענות" (4.2.16).

27 לעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה", עמ' 291.



במסגרת החלטה 2254 בעניין "אימוץ המלצות הוועדה למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה", את רוב המלצות הצוות.²⁸

בהתאם להמלצת הצוות ולהחלטות הממשלה בנושא²⁹, בשנת 2016 הוקמה היחידה הממשלתית לתיאום המאבק בגזענות במשרד המשפטים (להלן - היחידה לתיאום המאבק בגזענות). תפקידי היחידה, הם, בין היתר, תיאום וסנכרון של הפעילות הממשלתית בכל הנוגע למניעת גזענות ואפליה, קליטת תלונות, הפניית לטיפול הגורמים הרלוונטיים ומעקב אחר הטיפול וכן מעקב אחר אופן היישום של המלצות הצוות הבין-משרדי³⁰. בתחילת שנת 2019, בעקבות שני מקרי מוות של צעירים יוצאי אתיופיה בידי המשטרה, התחדש גל המחאה של יוצאי אתיופיה, ונושא האלימות המשטרתית כלפי הקהילה שב ועלה בשיח הציבורי.

בדוח שפרסם מבקר המדינה³¹ בשנת 2021 בנושא "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה" נמצא כי על אף היותו של נושא הגזענות נגד יוצאי אתיופיה במוקד השיח הציבורי, וחרף העיסוק המוגבר של גורמי האכיפה בו והמאמצים הניכרים שהשקיעה המשטרה בעניינו במסגרת התוכנית המשטרתית, הרי ששיעורי השיטור והאכיפה כלפי יוצאי אתיופיה נותרו גדולים בהרבה משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה, ומידת האמון של יוצאי אתיופיה במשטרה וכן מידת שביעות רצונם ממנה נותרו מועטות.

במאי 2022 פרסם דוח בנושא "יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה" (דוח פלמור)³². בדוח נבחנו 60 סעיפים אופרטיביים מהמלצות הדוח וכן מהחלטות הממשלה 1958 ו-2254, ובחינה זו העלתה כלהלן: 27 (45%) מהסעיפים יושמו באופן מלא, 19 (32%) מהסעיפים יושמו באופן חלקי, ו-14 (23%) מהסעיפים לא יושמו כלל. עוד צוין בדוח כי נראה שבוצעה פעילות ממשלתית משמעותית ליישומן של המלצות שחלקן נוגע להיבטים רגישים מאוד בתחום האכיפה ומערכת המשפט; אולם יש גופים ממשלתיים, כגון משרד החינוך ומשרד התקשורת, שבהם מידת היישום פחותה בהרבה. על פי הדוח הדבר מלמד על מתן עדיפות נמוכה לנושא בגופים אלה.

בהחלטת הממשלה³³ 787 מיוולי 2023 הוחלט לאשר את האצת תהליך ההשתלבות המיטבית של ישראלים יוצאי אתיופיה ולהמשיך בביצוע התהליך על ידי שימור ההישגים, חתירה למצוינות ומתן מענה על הפערים והאתגרים שעוד נותרו. כמו כן, בהחלטה נקבע גם כי יונחו תשתיות, יפותחו כלים ומנגנונים ויגובש מתווה מוסדר למיסוד המדיניות בעניין יוצאי אתיופיה בכל אחד ואחד משרדי הממשלה. בהחלטה נקבעו יעדים בתחום צמצום ההטיות המשפיעות על החלטות של אנשי מקצוע בנוגע ליוצאי אתיופיה והעמקת ההיכרות של החברה הישראלית עם תרבותה של יהדות אתיופיה ועם העלייה לישראל תוך הגברת האמון בין יוצאי אתיופיה לממשלה.

28 החלטת הממשלה 1958 (19.8.16), "אימוץ המלצות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה והחלטת הממשלה 2254" (5.1.17).

29 החלטת הממשלה 1958 (19.8.16).

30 צוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה, **דוח מסכם** (יולי 2016), עמ' 85.

31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "התנהלות גורמי האכיפה אל מול יוצאי אתיופיה" עמ' 300.

32 המרכז להעצמת האזרח, **דוח מעקב מאי 2022 - יישום החלטת הממשלה ליישום המלצות הצוות למיגור הגזענות נגד יוצאי אתיופיה** (דוח פלמור).

33 החלטת הממשלה 787, "המשך הפעלת התוכנית הממשלתית ועבודת מטה היישום עד יולי 2025" (17.7.23).



התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה - תוכנית הדרך החדשה

תוכנית הדרך החדשה, התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה, מבוססת על כמה וכמה החלטות ממשלה, שנועדו לקדם את שילובם המיטבי של האזרחים יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בתחומי הלימודים וההשכלה, התעסוקה, הדיור, המשפחה והקהילה, וכן להביא להגברת המעורבות החברתית והאזרחית של יוצאי אתיופיה.

מעבר מהתוכנית הממשלתית הקודמת, תוכנית החומש (תוכניות מבדלות), לתוכנית הממשלתית הנוכחית - הדרך החדשה (תוכניות שילוב והכללה)

בדוח מבקר המדינה³⁴ משנת 2013 נמתחה ביקורת על ניהול תוכנית החומש שפעלה בשנים 2008 - 2012. הדוח העלה פגמים מהותיים בתוכנית זו, ובייחוד את חסרונה של פעולה מתואמת, המונהגת בידי גוף מתכלל שיפעיל ויתאם את כלל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי באופן שימלא את צורכיהם של יוצאי אתיופיה. לנוכח ממצאי דוח מבקר המדינה התקבלה בשנת 2014 החלטת הממשלה³⁵ 1300 שעניינה "גיבוש תוכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית". בבסיסה של ההחלטה הייתה ההכרה בצורך בהפסקת הפעילויות המבדלות ובהטמעת תפיסת עבודה שוויונית כלפי יוצאי אתיופיה.

במסגרת ההחלטה הוטל על משרד העלייה והקליטה בשיתוף כמה משרדים ממשלתיים להמליץ לממשלה על מדיניות חדשה לקידום המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית ולגבש תפיסת עבודה חדשה בנושא.

בתום הליך נרחב של היועצות בגורמים רבים, בין היתר באמצעות הליך שיתוף הציבור, מפגשי שטח, התייעצות עם ארגוני החברה האזרחית וגורמי ממשל ואקדמיה, ביולי 2015 אימצה הממשלה³⁶ במסגרת החלטת הממשלה 324, "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית", את אבני היסוד שגובשו בתוכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. בתוכנית נקבע כי האחריות לטיפול באזרחי ישראל ממוצא אתיופי שאינם עולים חדשים תועבר ממשד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה) למשרד הממשלה הביצועיים הרלוונטיים. בשנת 2016 החלו לפעול צוותי מעבר להעברת האחריות, לרבות התקציבים הרלוונטיים, לאותם המשרדים. כל אחד מהמשרדים נדרש לקבוע יעדי תפוקות ותוצאות ולפעול בשקיפות כלפי הציבור באמצעות ועדות מעקב משרדיות. בחודשים שלאחר מכן החליטה הממשלה להקים צוות ליישום התוכנית במשרד ראש הממשלה ולמעקב אחר יישומה (שלימים הפך למטה היישום). כמו כן אישרה הממשלה במסגרת כמה החלטות³⁷ את תוכניות משרדי הממשלה שפעלו במסגרת התוכנית³⁸.

נקבע כי תוכנית הדרך החדשה מיועדת לביצוע בשנים 2016 - 2019, וכי היא תפעל בכפוף לאגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה. המטה ליישום התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה הוקם בנובמבר 2016. התוכנית המבוססת על שלושה עקרונות מרכזיים:

1. הטלת האחריות לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה על כלל משרדי הממשלה (ולא על משרד הקליטה בלבד, כפי שהיה נהוג קודם לכן).

34 מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012) "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תוכנית לאומית" עמ' 17.

35 החלטת הממשלה 1300 (9.2.14).

36 החלטה 324 של הממשלה ה-34 (אתפ/3) "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית" (31.7.2015).

37 החלטת הממשלה 609 (29.10.15); החלטת הממשלה 666 (8.11.15); החלטת הממשלה 1107 (4.2.16).

38 משרד העלייה והקליטה; ראש הממשלה; נציבות שרות המדינה; החינוך; הרווחה והשירותים החברתיים; הביטחון; הכלכלה והתעשייה; הבריאות; ביטחון לאומי; התרבות והספורט.



2. מימוש שש "אבני היסוד"³⁹ שאליהן מחויבים משרדי הממשלה, מטה היישום והרשויות המקומיות: שילוב מיטבי, רבגוניות, חיזוק התא המשפחתי, החברה הישראלית, מצוינות ומנהיגות, סגירת פערים.

3. קיום מעקב ובקרה בעניין מימוש התוכניות שהמשרדים גיבשו כדי ליישם את המדיניות ואת ההמלצות שנקבעו בתוכניות אלה.

תרשים 2: שש "אבני היסוד"



על פי נתוני מטה משרד ראש הממשלה, "הדרך החדשה" - מדיניות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, מספטמבר 2016, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

השילוב המיטבי: שילוב בכל תחומי החיים והחברה. יש לבחון מחדש את התוכניות והמסגרות הנפרדות הרבות הקיימות אשר מיועדות ליוצאי אתיופיה ולפעול לכך שכל תוכנית ומסגרת תופעל יחד, בשילוב עם ישראלים שאינם יוצאי אתיופיה, תוך מדידת תוצאותיה ושימור המשאבים המושקעים בקהילה כיום. יש הצדקה לתוכניות נפרדות כאשר יש חסם מהותי אשר לא ניתן לתת מענה עליו במסגרת משלבת (כדוגמת שפה, גיל, ותק בארץ או חסם מערכתי) ורק אם התועלת בהפרדה רבה מהנוק הכרוך בכך, וכן אם היא אינה נכפית על הפרט כברירת מחדל אלא הוא בוחר להשתתף בה ואם היא קצובה בזמן.

רבגוניות: נקודת המוצא היא שיש להתייחס ליוצאי אתיופיה כאוכלוסייה מגוונת שאינה מקשה אחת, להכיר בגיוון שבה, תוך מתן ביטוי למאפיינים ולצרכים שונים של קבוצות שונות בקהילה. הסיוע יינתן על פי הצורך ולא על פי שייכות לקבוצה.

חיזוק התא המשפחתי: ראוי לתת כבוד למעמד המשפחה כמצע גידולו הטבעי של הילד ולמעמד של ההורים כבעלי האחריות ההורית לפעול לטובת ילדיהם. יש לשתף את ההורים, למצבם במרכז מאמצי ההתערבות והסיוע הממשלתיים ולהקנות להם כלים מתאימים כדי לסייע להם לממש את אחריותם כלפי הילד מתוך כבוד למורשת, וכן מתוך שמירה על כבוד האדם וחירותו ועל רגישות תרבותית.

החברה הישראלית: חוזקה של החברה נמדד ביכולתה להתמודד עם תופעות של גזענות ולקדם סובלנות ולכידות חברתית. על החברה הישראלית להיאבק בתופעות של גזענות ואפליה, גלויות וסמויות, ולפעול לעקירתן מן השורש. יש להרחיב את ההכרה בציבור בתרבותה ובמורשתה של יהדות אתיופיה, וכן יש לקדם בחברה הישראלית, ובייחוד בקרב נותני שירותים ציבוריים, שינוי בעניין תפיסת יוצאי אתיופיה.

מצוינות ומנהיגות: על מנת לאפשר ליוצאי אתיופיה לפרוץ את "תקרת הזכוכית", יש לאתר מנהיגים מקרב יוצאי אתיופיה, לקדםם ולאפשר להם להשתלב בעמדות מפתח בחברה

³⁹ "אבני היסוד" הן התשתית הערכית שעליה מבוססת משנת 2015 המדיניות הממשלתית הנוגעת לאזרחים יוצאי אתיופיה. אבני היסוד גובשו בתהליך שיתוף הציבור, ונכללו בהחלטת הממשלה 324 משנת 2015. "אבני היסוד" מתוות את הדרך לא רק לקביעת יעדים לשילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה, אלא גם לבחירת דרכי הפעולה והאופנים להשגת השילוב המיטבי.



הישראלית. הרשויות המקומיות יפעלו לטיפול המצוינות בקרב יוצאי אתיופיה, בין היתר באמצעות הגדלת מספר המאותרים כמחוננים ומצטיינים יוצאי אתיופיה, הגברת שילובה של אוכלוסייה זו בתוכניות קיימות למצוינות בקהילה, הגדלת מספר המתנדבים לשנת שירות, הגדלת מספר המשתתפים מאוכלוסייה זו במכירות קדם-צבאיות, במכירות "אופק", בתנועות הנוער ובפעילויות הכנה לצה"ל.

סגירת פערים: ההצלחה של תוכניות לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית תושג כאשר המדדים בקרב יוצאי אתיופיה יהיו זהים למדדים בכלל החברה הישראלית. יש לבצע מיפוי של הצרכים ושל התחומים שבהם יש פערים בין האוכלוסייה האתיופית לכלל האוכלוסייה בישראל, וכן יש לאפיין את הפערים האמורים ולמדוד אותם באופן רצוף, סדיר ומתודולוגי על מנת לאפשר תכנון יעיל של המשאבים שיוביל לסגירת הפערים.

החלטה נוספת שהתקבלה במסגרת התוכנית:

מנגנון היישום: מנגנון זה נדרש כדי להבטיח את השגת התוצאות והתפוקות של המהלך, את מיצוי התקציבים המוקצים לו, את הובלת מהלכי השינוי על בסיס מדידת התוצאות ואת ניהול כלל מעגלי השותפים למהלך.

התוכנית הממשלתית תכלול פעולות בתחום החינוך שמטרתן צמצום פערים, כגון תוכניות העשרה לבתי ספר יסודיים באמצעות סבסוד חוגים ותוכניות שונות לתגבור לימודי לקראת בחינות הבגרות לתלמידי החטיבה העליונה. בתחום ההכנה לשירות משמעותי בצה"ל הפעיל משרד החינוך תוכניות הכנה לגיוס במסגרות בית-ספריות ובמסגרות של הרשויות המקומיות.

יצוין כי רשויות מקומיות מסוימות ממשיכות להפעיל תוכניות מקבילות לתוכנית הדרך החדשה, והן בעיקרן תוכניות לחיזוק תלמידי בתי הספר היסודיים ולמתן סיוע להם⁴⁰.

פעילות מטה היישום לתוכנית הממשלתית

מטה היישום פועל בארבעה ערוצים, המשתלבים יחד: ליווי משרדי הממשלה ביישום התוכניות והבניית מדיניות ממשלתית משותפת; היישום ברשויות המקומיות - ליווי המעבר של התוכנית ממשרד ראש הממשלה לרשויות המקומיות בשטח, ובתוך כך בחינת השירותים שמקבל האזרח עצמו; שיתוף ציבור - הובלת שיתוף ציבור בתהליך עיצוב המדיניות במשרדים וברשויות; היישום במשרדי הממשלה - מעקב ובקרה בעניין הפעולות המתבצעות במשרדי הממשלה במסגרת התוכנית.

⁴⁰ רשויות מקומיות שבהן פועל "הפרויקט הלאומי": אשדוד, אשקלון, בית שאן, באר שבע, חדרה, טירת כרמל, כרמיאל, מגדל העמק, נתניה, עפולה, פרדס חנה-כרכור, פתח תקווה, קריית ים ורמלה. בשנים 2001 - 2008 פעל ברשויות אלה פרויקט לאומי משותף לממשלת ישראל ולסוכנות היהודית לקליטת יהודי אתיופיה בישראל.



תרשים 3: פעילות מטה היישום

משרדי ממשלה



ליווי משרדי הממשלה
ביישום בתכניות
והבניית מדיניות
ממשלתית משותפת

רשויות מקומיות



גיבוש מתווה לעבודת
הרשויות המקומיות

שיתוף ציבור



הובלת שיתוף ציבור
בתהליך עיצוב המדיניות
במשרדים וברשויות

מעקב ובקרה



מעקב ובקרה אחר
יישום התכנית

על פי נתוני מטה משרד ראש הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כדי לאפשר את מימוש המדיניות החדשה גובשו ותוקצבו תוכניות מקיפות הנוגעות לכלל תחומי החיים בשמונה משרדים ממשלתיים ויחידות סמך. לכל משרד או יחידת סמך ול-30 הרשויות המקומיות הוגדרו יעדים, ומטה היישום הוגדר כאחראי ליישום התוכניות ולביצוע מעקב ובקרה בעניינן.

בכמה החלטות ממשלה נוספות שהתקבלו בשנת 2017 נקבע כי במסגרת התוכנית הדרך החדשה יאומצו תוכניותיהם של גופים ממשלתיים נוספים, ובהם המשרד לביטחון לאומי, צה"ל, נציבות שירות המדינה, משרד התרבות והספורט ומשרד הבינוי והשיכון. בהחלטת הממשלה⁴¹ משנת 2021 אושר המשך הפעלת התוכניות במשרדי הממשלה האלה: החינוך, הרווחה, הכלכלה, התרבות והספורט, ההתיישבות וביטחון לאומי, וכן במשטרת ישראל וברשות הלאומית לביטחון קהילתי.

שילוב הרשויות המקומיות בתוכנית הממשלתית

בתחילת שנת 2017 נוצר הקשר הראשוני של מטה היישום עם הרשויות המקומיות. מטה היישום הכין תשתית מסודרת לעבודת משרדי הממשלה והרשויות המקומיות באמצעות מדריכים מפורטים לפעילות⁴²: נכתב מדריך למתכנל⁴³ ומדריך למיפוי יישובי, התקיימו כנסים אזוריים בהשתתפות הרשויות המקומיות, וביוני 2017 מונו ועדות רשותיות לתוכנית הממשלתית והוקמו צוותים מתכללים ברשויות שבהן מתגוררים יותר מ-1,500 יוצאי אתיופיה. בסוף שנת 2018 גיבש מטה היישום מתווה להגשת תוכנית יישובית שהתבסס על תקציב תוספתי גמיש שהוקצה לרשויות.

מספטמבר 2020 ועד יולי 2021 הוביל מטה היישום, בשותפות עם ג'וינט אלכ"א, צוות משימה משותף שפיתח מודל להתמודדות עם הטיית בקרב נותני שירותים חברתיים והטמעתו ברשויות המקומיות. המודל כולל עבודה עם נתונים, כלי לזיהוי נקודות התערבות ואמצעים להתמודדות עם ההטיות. המודל נבחן בפיילוט בארבע ערים, החל משנת 2022: **חיפה, נתניה, קריית מלאכי ויבנה**, ובהתאם לתוכניות הליך הטמעתו היה אמור להתחיל בארבע הרשויות הללו בשנת 2023.

41 החלטת הממשלה 421 (12.9.21).

42 בין המדריכים שהכין המטה: "המדריך למתכנל/ת ברשות" (2016); "קווים מנחים לשיתוף תושבים בפעילות התוכנית ברשות" (2017); המדריך למיפוי ברשות (2017).

43 במסגרת התוכנית הממשלתית, בכל רשות שהשתתפה בתוכנית מונה מתכלל מבין עובדי הרשות, הממלא תפקיד זה נוסף על תפקידו העיקרי ברשות. תפקיד המתכלל הוא לשמש האחראי להנעת המהלכים ברשות לקידום השתלבותם המיטבית של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים (החינוך הפורמלי, המשפחה והקהילה, מעורבות והשתתפות).



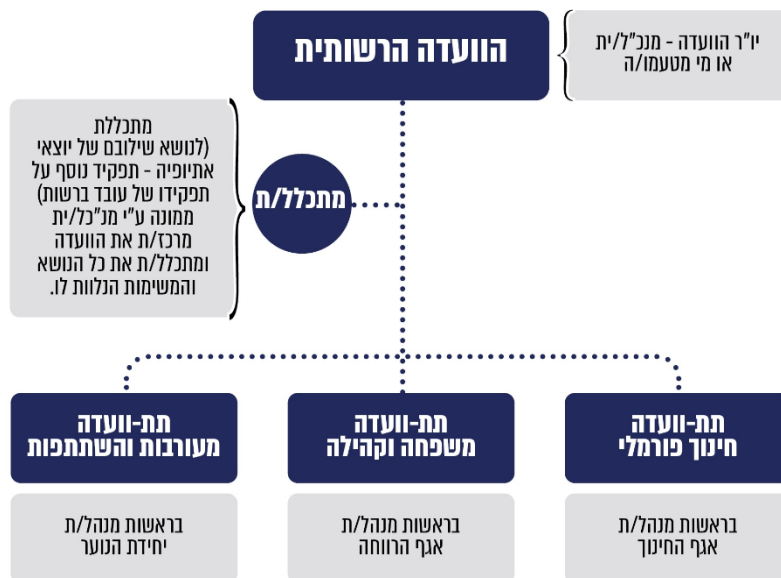
בהחלטת הממשלה⁴⁴ שהתקבלה ביולי 2023 הוחלט להמשיך ביישום התוכנית הממשלתית גם בשנים 2023 ו-2024 ולהקצות תקציבים נוספים ליישומה. עוד הוחלט להאריך את פעילות מטה היישום בשנתיים נוספות עד לסוף יולי 2025.

מבנה העבודה ברשות המקומית על פי התוכנית הממשלתית

בתוכנית משתתפות 24 רשויות מקומיות שבכל אחת מהן מתגוררים יותר מ-1,500 יוצאי אתיופיה. נוסף על כך הוזמנו להשתתף בתוכנית עוד עשר רשויות שבכל אחת מהן מתגוררים יותר מ-900 יוצאי אתיופיה. משנת 2017 התוכנית מיושמת ב-34 רשויות מקומיות⁴⁵.

להלן מבנה העבודה ברשות המקומית כפי שגיבשה הוועדה הבין-משרדית שבה חברים נציגי כלל המשרדים השותפים לתוכנית וכן נציגי השלטון המקומי. את המידע גיבש מטה היישום לחוברת הנחיות למתכלל⁴⁶.

תרשים 4 : מבנה העבודה ברשות המקומית



המקור : מדריך למתכלל/ת ברשות, התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה, מטה משרד ראש הממשלה.

הוועדה הרשותית : על הוועדה הרשותית בראשות מנכ"ל הרשות המקומית, או על מי שמינה לצורך כך, מוטל לממש את אחריות הרשות כלפי התושבים יוצאי אתיופיה לעניין יישום התוכנית הממשלתית. הוועדה היא הפורום שבו תגובש תפיסת העולם של הרשות בנוגע לשילוב יוצאי אתיופיה, ובו מתקבלות החלטות בנוגע ליישום מרכיבי התוכנית הממשלתית וכן בנוגע ליישום מהלכים נוספים ברשות המכוונים להשגת היעדים ולמימוש אבני היסוד. הוועדה הרשותית היא בעלת סמכות ההחלטה לגבי בקשות לביצוע שינויים והתאמות במרכיבי התוכנית הממשלתית שהוקצו לרשות וכמו כן בסמכותה לקבוע דרכי עבודה בין מנגנוני הרשות לספקי השירותים השונים מחוץ לרשות, ונוסף על כך היא האחראית לביצוע הבקרה על יישום

⁴⁴ החלטת הממשלה 787, "מדיניות ממשלתית לשילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית - המשך הפעלת תוכניות משרדי הממשלה, הארכת תקופת פעילותו של מטה היישום ותיקון החלטת ממשלה" (17.7.23).

⁴⁵ רשימת הרשויות מפורטת בתוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה, דוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020 (שנת פרסום 2022), עמ' 47.

⁴⁶ משרד ראש הממשלה, מדריך למתכלל/ת ברשות, התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה (2016).



מרכיבי התוכנית ברשות ולדיווח על תוצאותיה. הוועדה צריכה להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה.

תת-ועדה בתחום החינוך: הוועדה פועלת בראשות מנהל/ת אגף חינוך. תפקידה של הוועדה הוא לעסוק בנעשה בבתי הספר בתחום שיפוטה של הרשות המקומית, בתחום הלימודים וההשכלה, ובכלל זה לעסוק בלימודי תגבור והעשרה לימודיים, בתוכניות לימוד חוץ-בית-ספריות ובשירות הפסיכולוגי והחינוכי.

תת-ועדה בתחום המעורבות והשתתפות: הוועדה פועלת בראשות מנהל/ת יחידת הנוער. תפקידה של הוועדה הוא לעסוק בתחומי החינוך הבלתי פורמלי ובהיבטים שונים המייצגים השתתפות אקטיבית בקהילה (כגון גיוס לצבא ושירות בצה"ל) על פני כל הרצף, החל בהיבטים של השתתפות פעילה במסגרות השונות וכלה בהיבטים של חוסר השתתפות (כגון מצבי סיכון, תיקים במשטרה וחינוך חוץ-בית). תת-הוועדה התמקדה בעיקר בנוער, אך היא משתתפת גם בוועדים, בסיירות הורים, בגופים קהילתיים וכו'.

תת-ועדה בתחום חברה וקהילה: הוועדה פועלת בראשות מנהל/ת אגף רווחה. תפקידה של הוועדה הוא לעסוק בתחומי המשפחה והרווחה (צריכת שירותים חברתיים, מענים לקשישים, מענים על פי שכונות, שירותי דת וכו') ובהיבטים של תעסוקה (נתונים על רמות הכנסה, על רמות אבטלה, על השתתפות בקורסי הכשרה מקצועית, על יזמות עסקית וכו'), השכלה גבוהה ודיוור. ברשויות קיימים מנגנונים שונים שעליהם יכולה להתבסס פעילותה של ועדה זו. ברבות מהרשויות הוקמה ועדה של אגף הרווחה למימוש התוכנית הממשלתית הקודמת - תוכנית החומש, שעליה ניתן להתבסס. כמו כן, בחלק מהרשויות פועלות ועדות רווחה של עיר ללא אלימות⁴⁷, ועדות קהילה של שיקום שכונות וכו'.

אף שבמסמך ההנחיות למתכלל שפורסם על ידי מטה היישום בשנת 2016 נדרשת הוועדה הרשותית לפעילות סדירה והתכנסות של לפחות 3 מפגשים בשנה, בבדיקה של פעילות הרשויות שנבדקו (יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות) בשנים 2017 - 2022 עלה כי מרבית הרשויות שנבדקו התכנסו רק פעם אחת בשנה, וכי בחלק מאותן שנים לא התכנסה הוועדה כלל.

לוח 2: מספר התכנסויות של הוועדה הרשותית ברשויות שנבדקו, 2017 - 2022

הרשות	2017	2018	2019	2020	2021	2022
יבנה	1	1	1	3	-	1
נתיבות	1	1	-	-	-	-
קריית מלאכי	-	1	-	1	-	2
רחובות	-	1	1	1	-	1

המקור: אסמכתאות שנשלחו מהרשויות המקומיות שנבדקו.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית יבנה) כי המטה לא דרש ממנה לכנס ועדה רשותית בתדירות של יותר מפעם בשנה.

הרשויות הכינו תוכנית רשותית שנתית, ואחת לשנה הן מגישות אותה למטה היישום באמצעות המתכלל, על מנת לקבל ממטה היישום אישור פעילות ואישור תקציב רשותי. אולם אין אסמכתאות המתעדות דיון שהתקיים ברשויות לשם גיבוש תוכנית רשותית.

עוד נמצא כי בעיריית יבנה, קריית מלאכי ורחובות לא תועדה פעילותן של תתי-הוועדות. בעיריית נתיבות הוקמו ועדה רשותית, תת-ועדת חינוך ותת-ועדת רווחה, אולם נמסרו לצוות

⁴⁷ "עיר ללא אלימות" היא תוכנית לאומית למאבק באלימות ברשויות המקומיות. התוכנית ממומנת בידי המשרד לביטחון לאומי והרשויות המקומיות.



הביקורת אסמכתאות המתעדות את פעילות הוועדות רק מהשנים 2017 ו-2018. נמצא כי אין אסמכתאות המתעדות את פרוטוקולים של הישיבות בשנים שלאחר מכן.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית רחובות) כי לקראת השנה הבאה יטופל נושא כינוסן של הוועדה ותתי-הוועדות בכפוף לאילוצים הנובעים מהמצב הביטחוני.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה ממאי 2024 (להלן - תשובת עיריית נתיבות) כי בוועדות השונות של החינוך נידונות סוגיות שקשורות גם ליוצאי אתיופיה, וכי היא תעשה ככל הנדרש כדי שתת-ועדה בנושא חינוך במסגרת התוכנית הדרך החדשה תתכנס כסדרה. עוד מסרה כי הוועדות לא נדרשו לשתף באופן קבוע פרוטוקולים, ולכן הדברים שנעשו היו דרך עבודה במהות ופחות בפרטים הללו (של כתיבת פרוטוקולים).

על הרשויות שנבדקו (יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות) ומטה היישום להקפיד על קיום פעילותה השוטפת של הוועדה הרשותית כנדרש, בראשות מנכ"ל הרשות, וכן על התכנסות תתי-הוועדות ומילוי תפקידיהן ותייעוד פעילותן.

מתכללי התוכנית

בכל רשות מונו מתכלל או מתכללת מבין עובדי הרשות הממלאים תפקיד זה נוסף על תפקידם העיקרי ברשות. תפקיד המתכלל הוא להיות האחראי להנעת המהלכים ברשות לקידום השתלבותם המיטבית של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים (חינוך פורמלי, משפחה וקהילה, מעורבות והשתתפות). בפועל המתכלל אחראי לריכוז פעילויותיה של הוועדה הרשותית, לקביעת מועדי הדיונים ולמעקב אחר אופן יישום ההחלטות שהתקבלו; לריכוז פעילויותיהן של ועדות המשנה (חינוך פורמלי, משפחה וקהילה, מעורבות והשתתפות) ולמתן סיוע לראשי ועדות המשנה בכל הנוגע לכינוסן ולהפעלתן על פי המשימות שנקבעו להן; להיכרות עם התוכניות המופעלות ברשות ולקיום קשר שוטף עם הגורמים המפעילים אותן. כמו כן המתכלל אחראי לסיוע בהסרת חסמים בהפעלת התוכניות; להובלה ולריכוז של מיפוי מקיף של הצרכים וכלל השירותים שמקבלים יוצאי אתיופיה מהמערכות השונות הפועלות ברשות; להובלת תהליך של למידת המיפוי, לאיתור הפערים ולגיבוש התוכנית הרשותית; המתכלל אף אחראי לביצוע בקרה ברמת הרשות על פעולות המשרדים השונים המתבצעות בתחום שיפוטה ועל מסירת דיווח בנושא למטה היישום; לעמידה בקשר עם נציגי ציבור יוצאי אתיופיה המשתתפים באופן פעיל בוועדות היישוביות ובנשיאה באחריות לכך שנקודת מבטם תבוא לידי ביטוי בתהליך היישום, הבקרה, ולקבלת ההחלטות ביישוב. נוסף על כך, המתכלל אחראי לעמידה בקשר עם מטה היישום, לצורך העברת מסרים ותובנות מהרשויות למטה היישום וממטה היישום והוועדה הבין-משרדית לרשות המקומית; להשתתפות בפעולות ההכשרה והליווי מטעם מטה היישום ולהשתתפות בכנסים ובפעולות ארציות בנושאים שונים.

תרשים 5: תפקידי המתכלל ברשות



על פי נתוני המדריך למתכלל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



במסמך ההנחיות למתכלל שפורסם על ידי מטה היישום בשנת 2016 נדרשות הרשויות למנות מתכלל לתוכנית. נמצא כי ברשויות שנבדקו מונו מתכללים כנדרש.

המתכללים ברשויות שנבדקו ממלאים תפקיד זה נוסף על תפקידם המרכזי⁴⁸. **ביבנה** המתכללת פועלת גם כמנהלת יישובית של פרויקט 360- התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון; מתכלל עיריית **נתיבות** משמש גם מנהל המרכז הרוחני; מתכללת **רחובות** פועלת גם כמנהלת המחלקה לחינוך העל-יסודי; מתכלל **קריית מלאכי** משמש גם מנהל מחלקת קליטה. המתכללים מעידים כי מאחר שהם ממלאים תפקיד זה נוסף על תפקידם המרכזי, מוטל עליהם עומס עבודה רב.

בביקורת עלה כי כל מתכלל יוצק לתפקיד תוכן אחר שמתאים למאפייני הרשות, בדגש על התחום שבו הוא עוסק במסגרת תפקידו המרכזי, ובהתאם לכישוריו המיוחדים.

במסגרת הביקורת בלטה במיוחד הפעילות הנרחבת שמבצע מתכלל נתיבות בנושא קידום השוויון והשילוב בתעסוקה בהלימה לאבני היסוד שהוגדרו בתוכנית. המתכלל עוסק בפועל בייזום וקידום פרו-אקטיביים בתחומי ההשמה של צעירים יוצאי הקהילה, בקידום בתחום התעסוקה ובהגברת העסקתם בתפקידים משמעותיים ברשות ומחוצה לה תוך טיפוח המצוינות והמנהיגות באמצעות ייזום קורסי הכשרה, איתור של מועמדים מהקהילה המתאימים למילוי משרות המתפרסמות ועידודם להתמודד על משרות אלה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מתכלל עיריית נתיבות לקידום השוויון והשילוב בתעסוקה של יוצאי אתיופיה.

אחד מתפקידי המתכלל כפי שמוגדר בדוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020⁴⁹ הוא ביצוע מיפויים ושימוש במידע כבסיס לבחירת סוגיות לטיפול ולגיבוש תוכניות. מטה היישום איפשר למתכללים לקבל גישה לקובץ הנתונים של משרד החינוך בנושא הבגרות.

על אף שמטה היישום מדריך את המתכללים ביחס לפעילות אותה עליהם לבצע והכלים העומדים לרשותם, בשיחות עם מתכללים ברשויות שנבדקו, נמצא כי חלק מהמתכללים אינם מכירים את תחום הנגשת הנתונים. כמו כן נמצא כי יש תחומים נוספים של מידע כגון נתונים מבתי הספר, נתוני תעסוקה, נתונים מספריים ממערכת הרווחה אשר המתכלל צריך להיות חשוף להם ומסוגל לשלוף נתונים על מנת לבצע מיפוי ולהשתמש במידע לגיבוש תוכניות עבודה, אולם למתכלל אין גישה לנתונים אלו.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי עומדת לרשותה מערכת BI⁵⁰, שממנה נשלפים חלק מהנתונים. עוד מסרה כי בשנה האחרונה אירעו במערכת תקלות רבות שלא איפשרו לה לשלוף נתונים. העירייה הוסיפה כי תשמח לקבל ליווי בתחום זה עד לפתרון הבעיה.

עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה כי מנהלי האגפים משתפים את המתכלל בנתונים כלליים ולא אישיים, לפי מה שהחוק מאפשר, וכי למטה היישום יש מידע גולמי מסוים ובדרך כלל של שנים אחורנית ולא עדכני. העירייה מסרה כי ראוי להגדיר בסמכויות של המתכלל וכן יש להקנות לו כלים לאיסוף מידע באופן מקצועי.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו מיוני 2024 (להלן - תשובת משרד ראש הממשלה) כי ככל הידוע למטה, המתכללים מכירים את הנתונים הרלוונטיים ברשות המקומית שבה הם פועלים, וכן כי המתכללים מקבלים הדרכה וליווי מטעם נציג המטה לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה.

48 מרבית המתכללים הם עובדי הרשות וחלקם עובדים בחברות עירוניות של הרשות.

49 משרד ראש הממשלה, **התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה - דו"ח סיכום פעילות לשנים 2017-2020** (2022), עמ' 41.

50 מערכת BI (Business intelligence) היא מערכת שמאפשרת מבט כולל על כל נתוני הארגון במקום אחד. המערכת שואבת מידע רב מהארגון ומפיקה תובנות ומסקנות מבוססות דאטה בהתאם לצורכי המשתמש והארגון.



מומלץ כי מטה היישום, כגוף המרכז בידי את תחומי הידע וההדרכה, יוודא כי המתכללים מכירים את המידע שהם צריכים לרכז כדי לבצע מיפוי וליישם את תוכנית העבודה. כמו כן מומלץ כי הרשויות יוודאו כי יש בידי המתכלל הכלים והידע הנדרשים לביצוע תפקידו, וכי המידע זמין ונגיש לו.

התוכנית הרשותית

בתוכנית הממשלתית מאוגדות פעולות הבאות לידי ביטוי בתחומי אחריותה של הרשות המקומית במגוון נושאים ותחומי חיים. התהליך לגיבוש תוכנית רשותית מאפשר לרשות המקומית להשתתף באופן פעיל, באמצעות תקציב תוספתי גמיש, בהתוויית המדיניות בשים לב לבקאותה בתחומים המוניציפליים ולהיכרותה עם תושבי הרשות המתגוררים בה.

בחינת הדיווחים של הרשויות שנבדקו העלתה כי כולן הגישו למטה היישום תוכניות שנתיות שהכין המתכלל, אולם סמכויות המתכלל אינן כוללות את כלל היבטי השילוב בהתאם לתוכנית, ולכן אין די בהן. נמצא כי לא הועברה למטה תוכנית רשותית סדורה אחת שכוללת את כלל היבטי הפעילות של הרשות המקומית אשר נדונה בוועדה הרשותית. נמצא כי ברשויות שנבדקו רוב התוכניות אינן מועלות לפני הוועדה כדי שתדון בהן ותקבל החלטה בעניינן. אשר לרשויות שבהן יש תוכנית, היא מועברת בצורות שונות (למשל בתוכנית אקסל או וורד או במצגת) וזאת אף שמטה היישום שולח לרשויות תבנית מסודרת לדיווח.

מומלץ כי מטה היישום יוודא שכלל הרשויות מקפידות למסור לו את התוכניות השנתיות באופן שוטף בצירוף פרוטוקול של הוועדה הרשותית אשר גיבשה ואישרה אותן.

מומלץ כי הרשויות שנבדקו יביאו את התוכנית הרשותית במלואה לדיון בוועדת הרשות, וכי בדיון זה ייקבע סדר העדיפויות של הרשות בנוגע לפעילותה בשנה הקרובה.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה כי התוכניות שהוגשו במסגרת התקציב הגמיש [5% מהתקציב] הובאו לדיון בישיבת הוועדה הרשותית וקיבלו את אישורה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי ראשית הוא יבחן מול כל הרשויות את האפשרות להטמיע בתוכניות המטה דיווחים מסודרים של הרשויות בעניין התוכניות השנתיות, הכלולים את כלל היבטי הפעילות של הרשות המקומית. שנית, מטה היישום יפעל להנחות את הרשויות למסור את הדיווחים עבור שנת 2024 בצירוף פרוטוקול של ישיבות הוועדה הרשותית אשר גיבשה ואישרה אותן וכן יקפיד כי דיווחי התוכניות יהיו בהתאם לתבנית ששולח מטה היישום לרשויות לצורך הדיווח על תוכניות אלו.

עדים בתחום הבקרה והדיווח

מטה היישום קובע מדדי ביצוע בכל משרדי הממשלה השותפים לתוכנית הממשלתית, ומדדים אלה מצוינים בספר תוכניות העבודה הממשלתיות⁵¹. מטה היישום מקבל דיווח רק על פעילות המשרדים הממשלתיים מול הרשויות המקומיות ולא על מימוש תקציבן של הרשויות. כמו כן הרשויות מדווחות למטה היישום רק על ביצוע תקציבי "התוכנית הייחודית" שמקצה משרד ראש הממשלה, וזאת באמצעות דוח ביצוע.

על אף שאחד מתפקידיו החשובים של מטה היישום הוא ביצוע בקרה על פעולות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות, נמצא כי בשנת 2020 לא נאספו נתוני דיווח מהרשויות, בשל מגפת הקורונה שפרצה בתחילת השנה. בשנים 2021 ו-2022 נאספו נתוני דיווח, אולם מטה היישום לא פרסם אותם לציבור.

⁵¹ ספר תוכניות העבודה הממשלתיות, בפרק על משרד ראש הממשלה.



מומלץ כי מטה היישום יגביר את הבקרה על פעילות כלל הרשויות המקומיות גם בהיבטי תקציב, וכי הוא יוודא שהמתכלל פועל באופן מסונכרן ומתואם עם הגופים הביצועיים הרלוונטיים של הרשות המקומית לשילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה. מטה היישום יפעל לביצוע בקרה אחר כלל הרשויות והפעולות באופן שוטף - בדגש על מימוש התקציב והפקת תובנות על התקדמות התוכניות, לרבות על ידי בחינת האפשרות שגוף חיצוני מלווה יסייע למימוש האמור.

דוח סיכום פעילות התוכנית הממשלתית לשנים 2017 - 2020

בשנת 2022 פרסם מטה היישום דוח סיכום פעילות והשוואה בין הנתונים לשנת 2016 (לפני התחלת יישומה של התוכנית) לנתוני שנת 2020 (לאחר ארבע שנות פעילותה של התוכנית). ומדוח זה מסתמנת מגמת שיפור בתחומים העיקריים שהוגדר כי הם מעידים על השילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה. להלן פירוט התחומים העיקריים שנבחנו:

תחום החינוך וההשכלה: התוכנית הממשלתית שמה דגש רב על תחום החינוך וההשכלה, מתוך הבנה שבחברה הישראלית רמת ההשכלה של האזרחים קשורה קשר הדוק למצבם התעסוקתי, לרמת ההכנסה שלהם ולמשתנים חשובים אחרים המשפיעים על איכות החיים⁵².

לוח 3: ממצאי ההשוואה העיקריים בתחום החינוך וההשכלה בקרב תלמידים וסטודנטים יוצאי אתיופיה, 2016 ו-2020

המגמה	בשנת 2020	בשנת 2016	היעדים
↑	72% (בכלל האוכלוסייה - 73.4%)	54% (בכלל האוכלוסייה - 62%)	שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות
↑	50%	34%	שיעור התלמידים הזכאים לבגרות איכותית*
↑	484	584	מספר הילדים המופנים לחינוך מיוחד
↑	81	27	מספר הילדים בכיתות ב' שאותרו כמחוננים וכמצטיינים
↑	3,604	2,608	מספר הסטודנטים לתואר ראשון
↑	467	315	מספר הסטודנטים לתואר שני
↓	14	27	מספר הלומדים במסלול עתודה צבאית
↓	14.2% (בכלל האוכלוסייה - 10.7%)	13.8% (בכלל האוכלוסייה - 10.8%)	שיעור הנשירה ממוסד אקדמי

המקור: דוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020, מטה משרד ראש הממשלה.

מקרא: הסימן ↑ מעיד על מגמת שיפור; ואילו הסימן ↓ מעיד על מגמת הידרדרות.

* עד שנת 2022 כתעודת בגרות "איכותית", ההגדרה שטבע משרד החינוך, נחשבה לתעודה הכוללת את אחד הצירופים האלה: (א) שני מקצועות הומניים מוגברים ושניים ריאליים מוגברים, (ב) שני מקצועות מדעיים מוגברים, וכן אחד ריאלי ואחד טכנולוגי, (ג) שני מקצועות ריאליים מוגברים וכן אחד הומני ואחד טכנולוגי, (ד) מקצוע הומני מוגבר אחד, עוד מקצוע ריאלי מוגבר ושניים טכנולוגיים מוגברים. בשנת 2022 שינה משרד החינוך את ההגדרות.

מהלוח עולה כי במרבית היעדים חל שינוי חיובי בהישגים של תלמידים וסטודנטים יוצאי אתיופיה בשנים 2016 - 2020. יודגש כי בתקופה זו חל שיפור בהישגים גם בכלל האוכלוסייה. למרות השיפור בתחומים אלה, עדיין יש פערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה. למשל, בקרב יוצאי אתיופיה שיעור הנשירה ממוסדות אקדמיים הוא 14.2%, ואילו בשאר האוכלוסייה שיעור זה הוא 10.7%.

ערכי מעורבות והשתתפות: התוכנית שמה דגש על ההשתלבות של יוצאי אתיופיה בפעילויות לא פורמליות ועל הכנתם לשירות הצבאי. השתתפות בחוגים, השתלבות בתנועות



נוער, שירות משמעותי בצה"ל ופעילות בתחומי הספורט והתרבות הם מרכיב מרכזי בחייהם של צעירים ומבוגרים כאחד, והם מעידים על השתלבות חברתית איכותית.

לוח 4: עיקרי הממצאים בתחום המעורבות וההשתתפות בקרב נוער וחיילים יוצאי אתיופיה, 2016 ו-2020

המגמה	שנת 2020	שנת 2016	היעדים
↑	8,600	8,000	מספר המשתתפים בתנועות נוער ובארגוני נוער
↑	220	100	מספר המשתתפים במכינות קדם-צבאיות
↑	1.6%	1.5%	שיעור הקצינים בצה"ל
↑	13.4%	6%	שיעור המשובצים בתפקידי איתור
↑	23.5%	17.4%	שיעור בעלי קב"א 51 ומעלה
↑	10.7%	19.6%	שיעור הנשירה מהצבא
↑	1,298	1,001	מספר הספורטאים המצטיינים יוצאי אתיופיה שאותרו ושולבו בספורט הישראלי
↓	15.5%	11.7%	שיעור הכלואים בצה"ל
↓	13.6%	11.8%	שיעור הנפקדים משירותם הצבאי
↓	14.7%	9.9%	שיעור העריקים מהצבא
↓	88	100	מספר המתנדבים לשנת שירות

המקור: דוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020, מטה משרד ראש הממשלה.

* מדד קב"א (קבוצת איכות) - היה מדד מיון ותכנון עיקרי וכלי מיון ראשוני למועמדים לשירות ביטחון בישראל (מלש"ב) לאיתור ולשיבוץ לתפקידים, על פי נקודות חתך שנקבעו. הקב"א ניתן בצורת ציון מספרי, בטווח 41 - 56. באוגוסט 2021 צה"ל הודיע כי אחרי שישים שנים מדד הקב"א הוחלף במדדים חדשים.

מהלוח עולה כי לא כל המהלכים להגדלת שיעור ההשתתפות של נוער וחיילים יוצאי אתיופיה נשאו פרי. בחלק ניכר מהתחומים שנבדקו הושג שיפור גדול (אף שעדיין נותרו פערים גדולים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה), אך בתחומים אחרים כגון שיעורי הכלואים בצה"ל ושיעורי הנפקדים או העריקים משירותם הצבאי - עדיין לא חל שיפור במצבם של יוצאי אתיופיה; ומשרדי הממשלה והרשויות עדיין רואים בשיפור מצבם של יוצאי אתיופיה בתחומים האמורים אתגר שיש לעמוד בו כדי לשפר את השתלבותם בשירות הצבאי ולאפשר להם לשרת לטובת הקהילה.

תחום התעסוקה: אחד התחומים בעלי ההשפעה הרבה ביותר על איכות ההשתלבות של יוצאי אתיופיה ועל איכות חייהם הוא תחום התעסוקה. במסגרת התוכנית הממשלתית הופעלו כמה יוזמות בתחום זה, ובעיקר התוכנית "למרחק", המופעלת על ידי משרד הכלכלה⁵³.

לוח 5: עיקרי הממצאים בתחום התעסוקה בקרב יוצאי אתיופיה, 2016 ו-2020

המגמה	שנת 2020	שנת 2016	היעדים
	10%	-	התוספת הממוצעת לשכר החודשי של משתתפי "למרחק" (יחסית לקבוצת הביקורת)
↑	470	270	מספר האקדמאים יוצאי אתיופיה העובדים בשירות המדינה
	25	-	מספר המדריכים, המאמנים והמנהלים בענפי הספורט
↑	46%	22%	שיעור משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממלאים את החובה לתת ייצוג ההולם ליוצאי אתיופיה (היעד של ייצוג הולם הוא כשיעור יוצאי אתיופיה בכלל האוכלוסייה - כ-1.7%)
↑	700	300	מספר המורים יוצאי אתיופיה המועסקים במערכת החינוך

המקור: דוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020, מטה משרד ראש הממשלה.

⁵³ התוכנית "למרחק" מופעלת באמצעות זרוע העבודה במשרד הכלכלה בשיתוף גיוינט ישראל. במסגרת התוכנית, מתחילת שנת 2019 עד סוף שנת 2022 ניתן ל-3,322 משתתפים ליווי תעסוקתי והם השתתפו בהכשרות מקצועיות ובתוכניות לקידום ולשדרוג של התעסוקה.



מהלוח ומנתונים נוספים שהוצגו בדוח, עולה כי על אף השיפור בנתוני תעסוקת יוצאי אתיופיה שנמדדו ביחס לתפקידים מסוימים, מספר המשתתפים בתוכניות המסוימות שנבדקו קטן יחסית לכלל האוכלוסייה ויש להמשיך לשים דגש על שדרוג תעסוקתי של יוצאי אתיופיה.

ערכי משפחה וקהילה: חלק בלתי נפרד מהתוכנית הממשלתית הוא היעד לשיפור הרווחה של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים - מהתא המשפחתי ועד המרחב הבין-קהילתי. כל זאת מתוך הבנה שגם למרכיבים אלה השפעה ניכרת על השתלבותם של יוצאי אתיופיה ועל איכות חייהם.

לוח 6: עיקרי הממצאים בתחום המשפחה וקהילה בקרב יוצאי אתיופיה, 2016 ו-2020

המגמה	שנת 2020	שנת 2016	היעדים
-	800	-	מספר המשפחות שמימשו את זכאותן למשכנתה בתנאים משופרים
↑	3	1	מספר המינהלות השכונתיות להתחדשות עירונית שהוקמו והופעלו
↓	3,120	2,380	מספר המשפחות והיחידים המשולבים בשירותי הרווחה בקהילה
↑	491	584	ההפחתה בהוצאה החוץ-ביתית (הוצאה של ילדים מהבית)
↑	2.6%	5.9%	שיעור יוצאי אתיופיה המטופלים בשירות המבחן לנוער
↑	140 (12.7%)	286 (15.8%)	שיעור הצמצום במעצרי קטינים
-	1,127 (7%)	1,445 (7%)	שיעור הצמצום במעצרי בגירים

המקור: דוח סיכום פעילות לשנים 2017 - 2020, מטה משרד ראש הממשלה.

מהלוח עולה כי בתחום הדיור משאבי תוכנית המשכנתאות מוצו במלואם בשנת 2020. אשר לתחום הרווחה, בשנים 2016 - 2020 חלה מגמת שיפור בשני היבטים - הצטמצם שיעור הוצאתם של ילדים מהבית וחלה עלייה במדדי הרווחה. בתחום אכיפת החוק יש מדדים שחל בהם שיפור אך גם כאלו שעדיין יש לפעול לשיפורם, כגון בנושא מעצרי בגירים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מטה היישום בשנים 2016 - 2022: בשנים האמורות קידם המטה בקרב הרשויות המקומיות תפיסת שוויון מהותי מתקדמת ופעל להטמעתה אצל מתכללי הרשות, פעל לצמצום תוכניות מבדלות בקרב 30 הרשויות המקומיות שבהן פעל וכן קידם ויזם מהלכים לגיבוש כלי ידע ועבודה משותפת בין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות על בסיס מיפוי ונתונים בכל רשות; וכמו כן בשנים אלה קבע המטה מסגרת המגדירה בבירור את תפקידי הרשויות המקומיות בעניין שילוב יוצאי אתיופיה, ובכלל זה הקים את מערך המתכללים, וכן הדריך את המתכללים ואת הרשויות המקומיות בנושא גיבושן של מסגרות אלה.

עם זאת, בביקורת הועלו כמה ממצאים בכל הנוגע להפעלת התוכנית:

נמצא כי בצד הפעילות החיובית נדרשת בקרה נוספת על יישום התוכנית הממשלתית ברשויות המקומיות ועל המשך הטמעתה ויישומה של התוכנית ברשויות המקומיות. ממועד תחילת יישומה של התוכנית בתחילת שנת 2017 פרסם מטה היישום רק דוח מעקב אחד בנוגע למדדים העיקריים של התוכנית הממשלתית בשנים 2016 - 2020. דוח זה פורסם רק באוקטובר 2022. עדיין לא פורסם דוח נוסף על השנים 2021 - 2023 ואין צפי לפרסום דוח מעקב אחר ביצוע התוכנית בשנים אלה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בקיום בקרה ברשויות ואף החל בביצוע בקרה של השנים 2021 - 2023. עוד מסר כי עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עיבוד המידע והשלמת הבקרה התעכבו, אך בכוונת המטה לחדש תהליכים אלה בהקדם.



מומלץ שמטה היישום יהדק את הבקרה על פעילות התוכנית הממשלתית בכלל ועל פעילות הרשויות המקומיות בפרט, וכי הוא יקפיד על ביצוע בקרה שנתית ופרסום דוח מעקב אחר עמידת הרשויות המקומיות ביעד, כדי להקנות לרשויות המקומיות כלי עבודה שבאמצעותו יוכלו להתאים במדויק את פעילותן לצורכיהם של התושבים יוצאי אתיופיה המתגוררים בהן.

עם תחילת התוכנית בשנת 2018 ביצע מטה היישום מיפוי בתחומי החינוך והרווחה בכלל הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית. נמצא כי במועד סיום הביקורת בסוף שנת 2023, כחמש שנים לאחר המיפוי האחרון, טרם ביצע מטה היישום מיפוי נוסף מעודכן ברשויות המקומיות.

לנוכח האמור לעיל מומלץ כי מטה היישום יבצע מיפוי נוסף ברשויות המקומיות בנושאי חינוך ורווחה על מנת לקבל תמונת מצב עדכנית בנוגע לכל רשות, וכי בהתבסס על ממצאי המיפוי הוא יגבש תוכנית פעולה מותאמת לרשות המקומית. הדברים האמורים נכונים ביתר שאת נוכח היותה של התוכנית במתכונתה הנוכחית תוכנית זמנית קצרת טווח ונוכח היעדר הוודאות בנוגע לפרק הזמן שבו ימשיך מטה היישום בתכלול פעילות התוכנית.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי יבחן את ההמלצה מול משרדי הממשלה הרלוונטיים ויקבע דרכי פעולה תומכות.

עוד בשנת 2020, במהלך תקופת הפעלת התוכנית הממשלתית, עלה צורך ממשי בהתמודדות עם נושא ההסללה עקב הטיית של אנשי מקצוע ברשות. התוכנית לצמצום ההסללה של יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות עדיין לא הוטמעה בכלל הרשויות (חוץ מבארבע רשויות הפיילוט - חיפה, יבנה, נתניה, קריית מלאכי).

מומלץ כי מטה היישום יקדם ויזרז את התוכנית לצמצום ההסללה של יוצאי אתיופיה בכלל הרשויות שמשתתפות בתוכנית, עקב הטיית של אנשי מקצוע ברשויות המקומיות.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, כי רשימת הרשויות שבהן פועלת התוכנית הורחבה בשנת 2024 בכך שנוספו לה שתי רשויות (באר שבע וראשון לציון).

נמצא כי אף שחלק ניכר מעבודת מטה היישום היא מול הרשויות המקומיות, ואף שיש לפעילות המתבצעת ברשויות השפעה ישירה על יוצאי אתיופיה, אין למטה היישום קשרי עבודה שוטפים וקבועים עם משרד הפנים, אף שמשרד זה מרכז את פעילות הרשויות המקומיות ויכול להשפיע על פעילותן באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות שונות.

מומלץ כי מטה היישום, בהיותו הגורם המתכלל את הפעילות מול משרדי הממשלה והרשויות, יקיים קשרי עבודה הדוקים עם משרד הפנים בכל הנוגע לשילוב יוצאי אתיופיה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו, כי הוא מקבל את ההמלצה בכפוף שמשרד הפנים ישתף עימו פעולה בהיבט זה.

משרד הפנים בתשובתו מיוני 2024 (להלן - תשובת משרד הפנים) מסר כי אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשומ"ק משתף פעולה כל העת עם מטה היישום, וישתף פעולה ככל שיידרש. מלבד זאת, אף שמשרד הפנים אינו המעסיק של עובדי הרשויות המקומיות, הוא מבצע לא מעט פעולות לקידום העמידה ביעדי הייצוג ההולם.

במהלך הביקורת, בפרק זמן של כחצי שנה (מיוני 2023, מועד פרישתה של מנהלת מטה היישום, עד ינואר 2024, מועד עזיבתן של שתי העובדות היחידות במטה), התחלף כל צוות מטה היישום שפיתח את תשתית העבודה, את המנגנונים והכלים ליישום התוכנית שתורמו לקידום ההשתלבות המיטבית של יוצאי אתיופיה ואפשרו להימנע מבידולם מתוך רגישות תרבותית. מדובר בצוות שיצק תוכן ממשי להחלטות הממשלה.



עולה חשש כי בשל היותה של התוכנית פרויקטלית ותחומה בפרק זמן קצר של שנתיים, חילופי העובדים עלולים לגרום לזעזוע בארגון ולאובדן ידע ארגוני שיקטעו את רצף העשייה, יקשו את השלמת השגתם של יעדי מטה היישום במועד שנקבע ויכרסמו בהישגי התוכנית.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הוא בחר לתפקיד מנהל מטה היישום עובד מקצועי עם עשייה רבת שנים בקליטת עולי אתיופיה ושילובם בחברה הישראלית במשרד העלייה והקליטה, וכי בימים אלו נשלמים הליכי קליטתם של עובדים חדשים במקום עובדי המטה שעזבו.

על משרד ראש הממשלה ומטה היישום לוודא כי הידע הארגוני שנצבר, ממשקי העבודה מול הרשויות ומשרדי הממשלה ויחסי האמון יימשכו באופן שיאפשר להמשיך בהטמעה וביישום של החלטת הממשלה 787. כמו כן עליהם להמשיך לבצע מעקב אחר הפעילות, להמשיך לתכלל אותה ולהמשיך להטמיע ברשויות את התוכנית להתמודדות עם הטיות.

פריסת המענים הניתנים ליוצאי אתיופיה במסגרת התוכנית הממשלתית ומענים נוספים

לרוב המענה שנותנות הרשויות המקומיות ליוצאי אתיופיה ניתן בשיתוף עם משרדי ממשלה, באופן שהמשרד הממשלתי הוא הגורם המקצה את רוב המימון והרשות המקומית מספקת את השירות. נוסף על מגוון השירותים והמענים שמקבלים יוצאי אתיופיה מהרשויות המקומיות וממשרדי ממשלה⁵⁴, ניתנים מענים נוספים מארגוני החברה האזרחית⁵⁵ ומארגונים ארציים⁵⁶ הפועלים לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל.

דוח מבקר המדינה משנת 2013⁵⁷, שעסק בתוכנית הממשלתית הקודמת, הצביע על היעדר גוף מתכלל שיפעיל ויתאם את כלל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי באופן שהם ימלאו את הצרכים של יוצאי אתיופיה.

ארגוני החברה האזרחית והארגונים הארציים נותנים מענים על הצורך בהגברת השילוב של יוצאי אתיופיה בגילאי חטיבה ותיכון עד תחילת החיים העצמאיים כאדם בוגר. המענים ניתנים בעיקר בתחומים אלה: לימודים, סיוע כלכלי ללימודים וליווי לתעסוקה, כפי שניתן לראות בתרשים:

⁵⁴ **משרד העלייה והקליטה** מטפל בעולים השוהים בארץ עד 15 שנה ובין היתר מעניק מלגות לימודים, **המועצה להשכלה גבוהה** נותנת סיוע אקדמי וכלכלי, **הסוכנות היהודית** מפעילה מרכזי קליטה, מקיימת קורסי הכשרה מקצועית וקורסי מנהיגות, **למרחק** עוסקת בהכוון תעסוקתי.

⁵⁵ ארגוני חברה אזרחית: **מנהיגי העתיד** - חינוך למצוינות וליווי במקצועות STEM, **הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל** ממוקד בבני נוער ובהוריהם לשיפור החינוך וההשכלה (ספייס, בריג'ס), **עולים ביחד** שילוב תעסוקתי במשרות איכותיות וקידום מצטיינים. **טק קריירה** הכשרה טכנולוגית.

⁵⁶ ארגונים ארציים: **אלומה** - קידום צעירים מהפריפריה בשירות צבאי, בהשכלה ובתעסוקה. **עתידיים** - קידום צעירים מהפריפריה בתחומי לימוד טכנולוגיים.

⁵⁷ מבקר המדינה, **דוח שנתי 63** (2013), "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תוכנית לאומית", עמ' 17.



תרשים 6 : פריסת המענים הניתנים ליוצאי אתיופיה



עיבוד משרד מבקר המדינה



מהתרשים עולה כי ניתנים ליוצאי אתיופיה מגוון שירותים. לעיתים השירותים שנותנים ארגוני החברה האזרחית והארגונים הארציים דומים למענים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה.

נמצא כי מטה היישום מתכלל את המענים שנותנות הרשויות המקומיות ואת המענים שנותנים משרדי הממשלה ליוצאי אתיופיה במסגרת התוכנית, אולם שום גורם ממשלתי אינו מתכלל את כלל המענים שניתנים הן מהרשויות המקומיות הן ממשרדי הממשלה והן מארגוני החברה האזרחית.

מומלץ למטה היישום לבחון את האפשרות להרחבת התכלול באופן שהוא יכלול את כלל המענים שניתנים ליוצאי אתיופיה - גם המענים הממשלתיים והמוניציפליים וגם את התיווך בינם ובין המענים האזרחיים.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי יבחן את ההמלצה אל מול המשאבים הקיימים במסגרת תיעדוף רוחבי.



שיתוף ציבור והנגשת התוכנית ברשויות

חלק מהיתרונות הגלומים בהליך שיתוף ציבור הינם מתן ביטוי לצרכים של קבוצות בחברה בתהליכי קבלת החלטות, מיצוי זכויות, שיכוך התנגדויות עתידיות לתוכניות, חיזוק תחושת השייכות של האדם לקהילתו וקידום שקיפות שלטונית ואמון ציבורי בשלטון⁵⁸. יתרונות אלה מחזקים את הצורך בשימוש בהליך השיתוף לאוכלוסיות ולקהילות שטרם שולבו באופן מלא בחברה, כדוגמת יוצאי אתיופיה. לפיכך, רואה משרד מבקר המדינה חשיבות רבה בשימוש בכלי זה של שיתוף ציבור ופרסום בהליכי קבלת החלטות ברשויות המקומיות.

”אצלנו יש ריכוז גדול של העדה והרבה תוכניות השמה דרך העירייה ומרכזי צעירים ודברים כאלה. יש לנו כאן פארק הייטק גדול, הרבה משרות ג'וניור בהייטק והרבה פרויקטים ותוכניות כאלה - אני מרגיש את זה מהכיוון של העירייה. יש ריכוז גדול של העדה ואי אפשר להתעלם מהם

”היו כמה תוכניות בבי"ס, שעה פה שעה שם, אבל זה לא קשור לעירייה, אלא למערכת החינוך

”יש לי 4 ילדים, 2 לפני צבא, אחד בצבא ואחד בקבע... לא שמעתי על תוכניות של העירייה לאתיופיים... לא שמעתי על מפתחות... בחופש הגדול מימנתי הכול, גם הקייטנות. החוגים שאני לוקח אותם, שילמתי מלא, הילדה הייתה בחוג בלט. אתה מכיר משהו בחינם בארץ שלנו? כשהיה לי כסף הייתי שולח את הילדה לחוג בלט... עלה 300 או 400 ש"ח בחודש...

”אצלי העירייה לא עושה כלום. לא יצא לי לשמוע על דברים כאלה

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

מדיונים שהתקיימו בשלושה מפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד, שבהם השתתפו יוצאי אתיופיה בגילים שונים: בני נוער, צעירים ואנשים בוגרים עם משפחות⁵⁹, עלה כי רק מקצת המשתתפים הכירו את הפעילות ליוצאי אתיופיה המתקיימת ברשות המקומית במסגרת התוכנית הממשלתית. ולכן אינם יודעים כיצד למצות את זכויותיהם כדי שיוכלו להשתלב בישראל באופן המיטבי. זאת אף שבשנים האחרונות הוגדלו התקציבים שיועדו לתוכניות אלה והורחבה הפעילות ברשות כמתואר לעיל.

מומלץ כי מטה היישום והרשויות המקומיות יבחנו כיצד ניתן להמשיך לפתח מענים להגברת השילוב של יוצאי אתיופיה וכי בד בבד הם יפעלו להנגישם ולפרסמם בקרב תושבי הרשויות המקומיות ולוודא כי תושבי הרשויות מקרב יוצאי אתיופיה ערים לכלל המענים והזכויות המגיעים להם, וכי אלו נגישים עבורם.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי בתוכנית העבודה של משרדי הממשלה לשנת 2024 הודגשה החשיבות של שיתוף הציבור הן ברמה הארצית והן ברשויות המקומיות בוועדות. כמו כן נמסר כי הוחלט שפיילוט שפעל בארבע רשויות מקומיות יורחב ויכלול את כלל הרשויות המקומיות שבתוכנית.

58. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, 18.6.19.
59. שמתגוררים באחת מ-30 הרשויות המקומיות שבהן מתקיימת פעילות התוכנית הממשלתית.

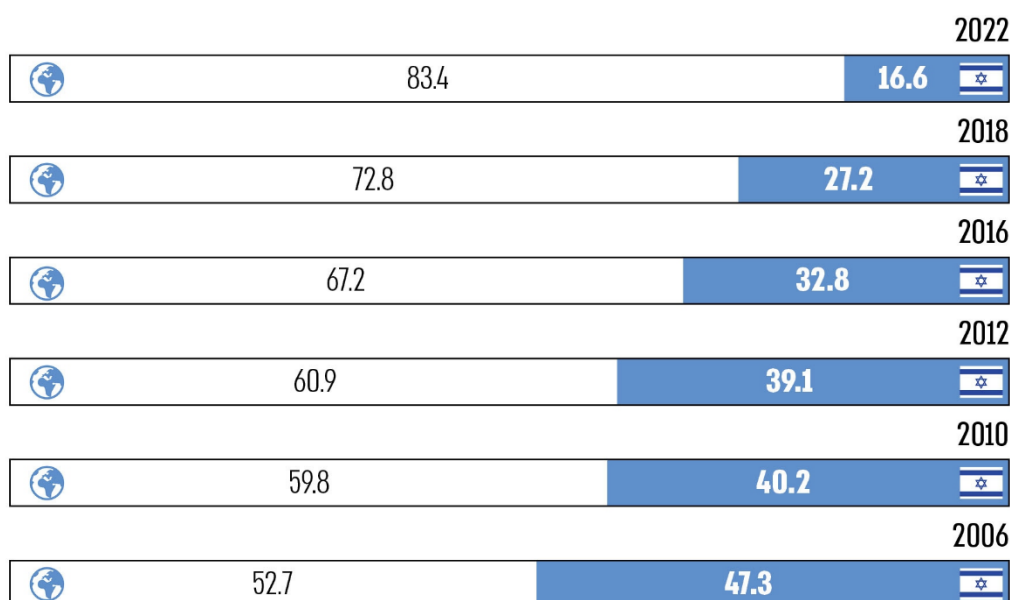


פערים בין יוצאי אתיופיה לבין שאר האוכלוסייה היהודית

בפרק זה יסקרו פערים בין יוצאי אתיופיה ובין כלל האוכלוסייה היהודית בישראל בהיבטי השכר והחינוך, כדי להדגים, באמצעות מדידת ההישגים הנוגעים לאחת מאבני היסוד של התוכנית הממשלתית, את העובדה שהפערים בין יוצאי אתיופיה לבין יתר האוכלוסייה היהודית עדיין רחוקים מגישור.

על אף החלטות הממשלה והתוכניות אשר פעלו ופועלות לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, במועד סיום הביקורת, יותר מ-40 שנה לאחר גלי העלייה הגדולים של יהודי אתיופיה לישראל, עדיין מסתמנים פערים משמעותיים בכל תחומי החיים בין יוצאי אתיופיה לשאר האוכלוסייה היהודית בישראל. וזאת אף שכיום יותר מ-80% מהתלמידים יוצאי אתיופיה הם ילידי הארץ. הפערים ניכרים בתחומי החינוך, השירות הצבאי, ההשכלה, הבריאות, הדירה, הביטחון האישי, המשפחה והקהילה, המעורבות בתחום האזרחי, התעסוקה והשכר.

תרשים 7: תלמידים ממוצא אתיופי לפי ארץ לידה, 2005 - 2022



■ שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה ילידי אתיופיה, אחוזים

■ שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה ילידי ישראל, באחוזים

על פי נתוני הלמ"ס האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פערים בשכר

יש מגוון סיבות לכך שיוצאי אתיופיה מתקשים להשתלב בקרב כלל האוכלוסייה מהבחינה הכלכלית כגון רמת השכלה נמוכה, אי-הכרת תחומי ההשכלה והתעסוקה במדינות תעשייתיות, היעדר עורף השכלתי, וגזענות, הטיות ודעות קדומות שחוו מהגרים בישראל בגלל צבע עורם. בהשפעת כל אלו שיעור התעסוקה הממוצע והשכר הממוצע של יוצאי אתיופיה היו נמוכים יחסית לשיעורם הממוצע בקרב שאר המהגרים היהודים בעלי מאפיינים חברתיים-דמוגרפיים דומים⁶⁰.

⁶⁰ יריב פנינגר, אייל בן חיים, אנסטסיה גורודזייסקי, חנה איילון "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023), עמ' 81.



במחקר שפורסם בינואר 2023 בנושא יכולת ההשתכרות של כלל היהודים תושבי ישראל ילידי 1978 - 1983 אשר סיימו את לימודיהם בשנים 1995 - 2001⁶¹ נמצא פער משמעותי בין יוצאי אתיופיה ובין כל שאר קבוצות המוצא מבחינת יכולת ההשתכרות⁶².

לוח 7: השכר החודשי הממוצע של יהודים תושבי ישראל ילידי 1978 - 1983 לפי מוצא ומגדר⁶³, 2021 (בש"ח)

המוצא	גברים	נשים	ממוצע
מזרחים	7,203 (7,926)*	5,364 (5,526)	6,256 (6,858)
מוצא מעורב	7,564 (9,705)	5,647 (6,432)	6,591 (8,263)
אשכנזים	8,977 (10,461)	6,363 (6,841)	7,629 (8,879)
יוצאי אתיופיה	5,380 (4,845)	3,818 (3,606)	4,595 (4,337)
יוצאי ברית המועצות לשעבר	8,333 (8,993)	6,303 (6,442)	7,194 (7,916)

המקור: פנינגר, בן חיים, גורודזייסקי, איילון, "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023).

* הנתונים שבסוגריים הם סטיות תקן.

מהלוח האמור ניתן ללמוד כי השכר החודשי הממוצע של יוצאי אתיופיה ילידי 1978 - 1983 בשנת 2021 היה 4,595 ש"ח, שכר נמוך בכ-33% מהשכר הממוצע של שאר תושבי ישראל היהודים שנבדקו, ששיעורו היה 6,916 ש"ח.

כאמור, אחד הגורמים העיקריים לפערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה מהבחינה הכלכלית ובפרט מבחינת יכולת ההשתכרות הוא רמת ההשכלה הנמוכה. המחקרים מלמדים כי המסלול הנלמד בבית הספר התיכון מנבא במידה רבה את הסיכוי להשיג תואר אקדמי וכן את ההכנסה הצפויה בהתאם לגיל⁶⁴.

יעדי תוכנית הדרך החדשה שהוצבו במסמך המדיניות לשילוב יוצאי אתיופיה משנת 2016, היו צמצום שיעורי האבטלה בקרב יוצאי אתיופיה, הגבוהים מהממוצע הכללי; להביא לשינוי בפערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה מבחינת משלחי היד ורמות השכר, וכן צמצום פערי השכר בין יוצאי אתיופיה הוותיקים לבין כלל האוכלוסייה. זאת באמצעות הגדלת מספר המשתתפים בסדנאות הכשרה מקצועית, בדגש על הכשרות בתחום המחשוב וההיי-טק, וכן באמצעות סיוע ביצירת ביקושים ובאמצעות קידום הייצוג ההולם. מהלוח שלעיל, שהוכן חמש שנים לאחר מועד תחילת התוכנית הממשלתית, עולה כי הפערים בין יוצאי אתיופיה ליתר האוכלוסייה היהודית עדיין גדולים מאוד, וכי יעדי התוכנית עדיין לא הושגו⁶⁵.

פערים בחינוך

מערכת החינוך בישראל מאופיינת במתאם חזק בין הרקע חברתי-כלכלי של התלמידים ובין הישגיהם. מתאם זה עומד גם בבסיס הפערים העדתיים הקיימים בישראל⁶⁶. מערכת החינוך משמשת נתיב חשוב לניידות חברתית וכלכלית.

61 על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2021.

62 יריב פנינגר, אייל בן חיים, אנסטסיה גורודזייסקי, חנה איילון "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023), עמ' 89.

63 כל ההבדלים בממוצעי השכר הם בעלי מובהקות סטטיסטית, למעט ההבדלים בין האשכנזים ליוצאי ברית המועצות לשעבר (בקרב נשים וגברים כאחד). הנתונים שבסוגריים הם סטיות תקן.

64 יריב פנינגר, אייל בן חיים, אנסטסיה גורודזייסקי, חנה איילון "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023), עמ' 76.

65 דרך חדשה - מדיניות הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית (2016), עמ' 17.

66 יריב פנינגר, אייל בן חיים, אנסטסיה גורודזייסקי, חנה איילון "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023), עמ' 96.



תוצאות הפעילות לשילוב יוצאי אתיופיה בתחום החינוך בשנים האחרונות

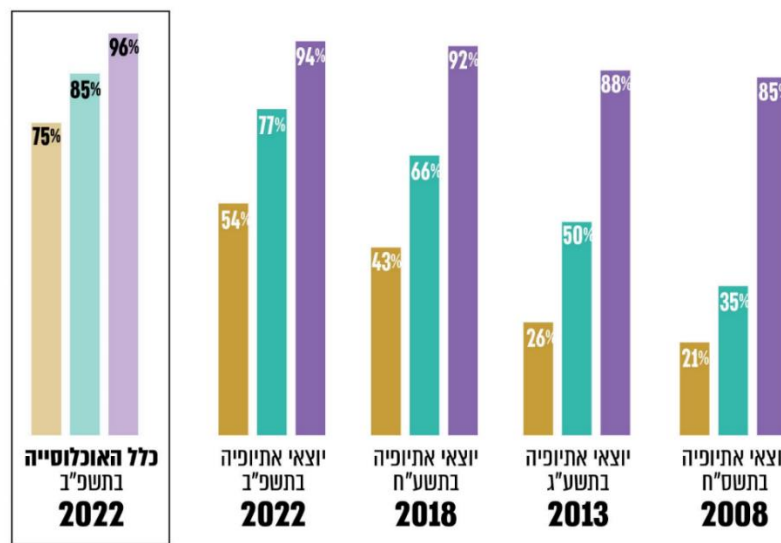
בשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022) למדו בחינוך היסודי והעל-יסודי 32,702 תלמידים ממוצא אתיופי, שהם כ-2.2% מכלל התלמידים בחינוך העברי^{67, 68}.

באותה שנת לימודים ניגשו לבחינות הבגרות 2,514 תלמידים בכיתות י"ב ממוצא אתיופי⁶⁹: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות בקרב תלמידים אלה באותה שנה היה 94.4%, לעומת 96.2% בקרב כלל החינוך העברי.

עוד באותה שנה שיעור הזכאות לתעודת בגרות⁷⁰ בקרב יוצאי אתיופיה (77.1%) היה קטן מהשיעור בכלל החינוך העברי (85.1%), בהתאמה.

על פי הלמ"ס, 54% מתלמידי י"ב יוצאי אתיופיה (לעומת 75.1% מכלל תלמידי החינוך העברי) קיבלו תעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות⁷¹, והם המועמדים הפוטנציאליים להמשך לימודים במוסדות להשכלה גבוהה.

תרשים 8: שיעורם של תלמידי י"ב ממוצא אתיופי הנבחנים בבגרות, הזכאים לתעודת בגרות והעומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בשנות הלימודים התשס"ח - התשפ"ב ביחס לכלל האוכלוסייה (2008 - 2022)



עמדו בדרישות הסף של
האוניברסיטאות



זכאים לבגרות



נבחנים

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁶⁷ שנת הלימודים מתחילה בספטמבר ומסתיימת באוגוסט.

⁶⁸ האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל - לקט נתונים לרגל חג הסיגד 2023 (נובמבר 2023)

⁶⁹ על פי נתוני בגריות של משרד החינוך, מספר התלמידים בשנת התשפ"ב מעט שונה ממספרם לפי נתוני הלמ"ס, אולם המגמה זהה ולכן נתוני הלמ"ס הובאו בדוח זה.

⁷⁰ תלמידים שעמדו בכל הדרישות המקנות זכאות לתעודת בגרות.

⁷¹ דרישות סף של האוניברסיטאות כוללות, נוסף על הזכאות לתעודת בגרות, ציון עובר ברמה של שלוש יחידות לימוד במתמטיקה וארבע יחידות לימוד באנגלית.



מהתרחשים ניתן ללמוד כי בשנים 2008 - 2022 ניכרת מגמת עלייה בקרב יוצאי אתיופיה מבחינת שיעור הנבחנים (מ-85% נבחנים בשנת 2008 ל-94% נבחנים בשנת 2022), שיעור הזכאים לתעודות בגרות (מ-35% זכאים לתעודות בגרות בשנת 2008 ל-77% זכאים לתעודות בגרות בשנת 2022) ושיעור התלמידים אשר עמדו בדרישות הסף של האוניברסיטאות (מ-21% אשר עומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בשנת 2008 ל-54% אשר עומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות בשנת 2022). אולם גם במועד הביקורת בשנת 2023 עדיין יש פער ניכר בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה בהיבטים האמורים.

התלמידים הטובים בני העדה לומדים עם המופרעים של הלבנים... חד-משמעית יש הסללה. הייתי בהרבה פרויקטים, גם בבית ספר דתי וגם חילוני. בכל מקום שהייתי בו, קטלגו אותי להקבצה ב'. הממוצע שלי בין הגבוהים, על מה? עשו לי מבחן בשביל לעלות להקבצה, תמיד זה ככה

יש את הסטיגמה הזו, האתיופי יהיה בכיתה הקטנה או יצטרך עזרה או לא ילמד בקצב עם אחרים, אין לו את הכישורים המתאימים

לפני חצי שנה מתוך הערייה, הביאו פרויקט לילדים מאתגרים מבחינת התנהגות. ביקשו מכל בית ספר רשימה של תלמידים שהם יותר מאתגרים מבחינת התנהגות ומבחינה לימודית. נתנו 19 ילדים, כל ה-18 בני העדה חוץ מאחד. כשראיתי את הרשימה, אמרתי - איך זה יכול להיות?

על פי דברים שהועלו במפגשים מקוונים של קבוצות מיקוד.

עמדות ומוטיבציה: במחקר⁷² שפורסם באפריל 2023 שבדק את קידום השילוב של תלמידים יוצאי אתיופיה נמצא כי בולטת לרעה תחושת המסוגלות הנמוכה יחסית של יוצאי אתיופיה במקצועות מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה יחסית לכלל תלמידי החינוך העברי. למשל, רק 71% מיוצאי אתיופיה בכיתה ה' הביעו תחושת מסוגלות במתמטיקה יחסית ל-81% בקרב כלל תלמידי החינוך העברי. בכיתה ח' הפער ביניהם מבחינת תחושת המסוגלות מחריף. למשל, במתמטיקה רק 51% מהתלמידים יוצאי אתיופיה דיווחו על תחושת מסוגלות, יחסית ל-69% בקרב כלל תלמידי החינוך העברי מרמה חברתית-כלכלית נמוכה. בתחומי המדע והטכנולוגיה רק 45% מיוצאי אתיופיה דיווחו על תחושת מסוגלות יחסית ל-61% בקרב כלל תלמידי החינוך העברי מרמה חברתית-כלכלית נמוכה.

פערים בהישגים הלימודיים: במחקר מאפריל 2021, עלה כי הפער בין יוצאי אתיופיה לכלל תלמידי החינוך העברי מבחינת עמדותיהם לגבי תחושת המסוגלות שלהם במקצועות מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה בא לידי ביטוי גם כשנבחנת איכות תעודת הלימוד שלהם. לדברי החוקרים, הדברים נכונים ביתר שאת כשבוחנים למידה במקצועות שנחשבים יוקרתיים בתיכון, בהיותם מעניקים "כרטיס כניסה" לתפקידים משמעותיים בצבא, ללימודים גבוהים בתחומים מבוקשים במוסדות להשכלה גבוהה ולתפקידים בעלי יוקרה תעסוקתית גבוהה (כגון מתמטיקה, מדעים, אנגלית ברמה של חמש יחידות לימוד [להלן - יח"ל]). עבור תלמידים שהם או הוריהם עולים, שמרביתם גדלים במשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, למידה במסלולים יוקרתיים במערכת החינוך היא אחד מערוצי הניידות הכלכלית היחידים⁷³.

⁷² הנתונים על קידום השילוב של יוצאי אתיופיה בלימודים גבוהים ובתעסוקה בתחומי STEM והייטק מוגשים לארגון מנהיגי העתיד וקרן אדמונד דה רוטשילד על ידי נאס ליינר ומחקר חברתי וכלכלי בע"מ (אפריל 2023). STEM (Science, Technology, Mathematics & Engineering) - תחומי לימוד על פי הלמ"ס, הכוללים מקצועות אלה: מתמטיקה, סטטיסטיקה, מדעי המחשב, מדעים פיזיקליים, הנדסה ואדריכלות. בתרשים הוצגו נתונים גם על לימודי רפואה.

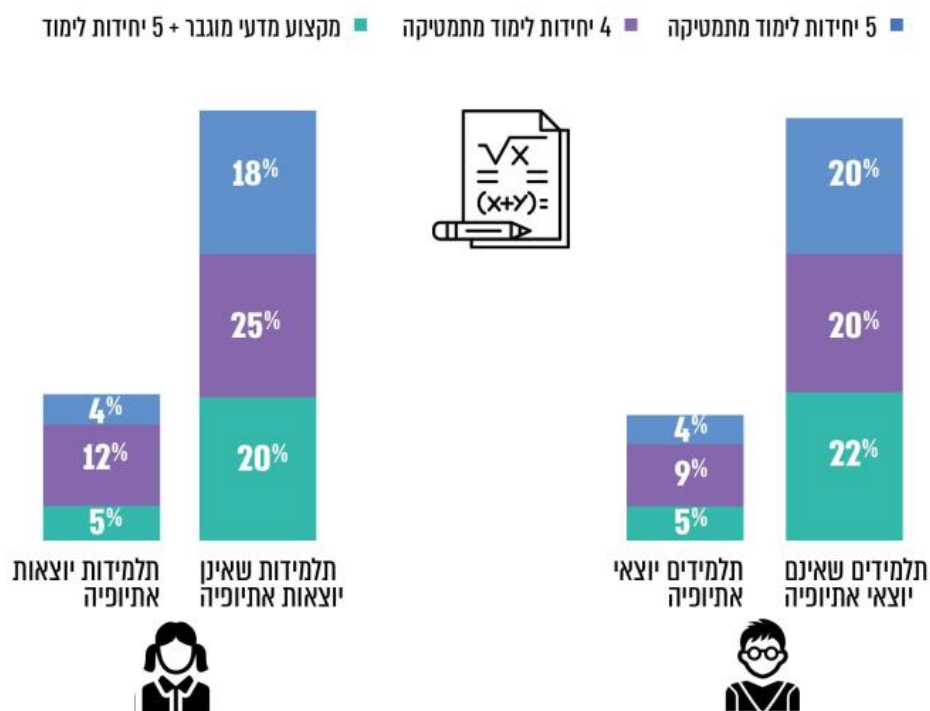
⁷³ מסלולי לימוד מדעיים והישגים לימודיים בתיכון בקרב תלמידים ממוצא אתיופי ממבט מגדרי ובין-דורי, צ'אצ'אשווילי-בולוטין, תלמי כהן ויוחנני, המרכז האקדמי רופין, המכון להגירה ושילוב חברתי, (2021).



מסלולים "יוקרתיים" בתיכון: בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) רק 134 (כ-5%) מתוך כ-2,700 תלמידי י"ב מקרב יוצאי אתיופיה למדו מתמטיקה ברמה של חמש יח"ל. רק 111 (כ-4%) מהתלמידים מקהילת יוצאי אתיופיה למדו מתמטיקה ברמה של חמש יח"ל בשילוב של לפחות מקצוע מדעי נוסף ברמה של חמש יח"ל, ורק 100 (כ-3.7%) מהתלמידים מקהילת יוצאי אתיופיה למדו פיזיקה ברמה של חמש יח"ל.

פערים לפי מגדר: הפערים בין תלמידים יוצאי אתיופיה לתלמידי כלל החינוך העברי במתמטיקה ובמקצועות מדעיים באים לידי ביטוי גם בפילוח לפי מגדר.

תרשים 9: שיעור התלמידים הלומדים ארבע וחמש יח"ל במתמטיקה, או חמש יח"ל מתמטיקה בתוספת מקצוע מדעי מוגבר, לפי מוצא ומגדר, 2018 - 2019



על פי נתוני מחקר: צ'אצ'אשווילי-בולוטין, תלמי כהן ויוחנני, "מסלולי לימוד מדעיים והישגים לימודיים בתיכון בקרב תלמידים ממוצא אתיופי ממבט מגדרי ובין-דורי", המרכז האקדמי רופין, המכון להגירה ושילוב חברתי, (2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי בשנת 2018 - 2019 שיעור הלומדים חמש יח"ל מתמטיקה ומקצוע מדעי מוגבר, או חמש יח"ל מתמטיקה, או ארבע יח"ל היה כ-21% מקרב אוכלוסיית התלמידות יוצאות אתיופיה אל מול כ-63% מקרב שאר התלמידות וכ-18% מקרב אוכלוסיית התלמידים יוצאי אתיופיה אל מול כ-62% מקרב שאר התלמידים. שיעור הלומדים שאינם יוצאי אתיופיה גדול פי שלוש משיעורם בקרב תלמידים יוצאי אתיופיה. הפער גדל לפי ארבע כאשר בוחנים לימודי חמש יח"ל מתמטיקה: כ-5% בקרב תלמידים יוצאי אתיופיה וכ-20% בקרב תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה.

השכלה גבוהה: במחקר שפורסם בינואר 2023, בנושא ילידי 1978 - 1983 אשר סיימו את לימודיהם בתיכון בשנים 1995 - 2001 עולה כי יש פער ניכר בין התלמידים יוצאי אתיופיה לתלמידים משאר קבוצות המוצא גם מבחינת הנגישות להשכלה גבוהה⁷⁴.

פניגר, בר חיים, גורודזיסקי, איילון, "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים" קריאות ישראליות גיליון 3 ינואר 2023. עמ' 87.



לוח 8: התפלגות קבוצות אוכלוסייה, לפי סוג ההשכלה ולפי מוצא ומגדר (באחוזים) מסיימי תיכון, 1995 - 2001

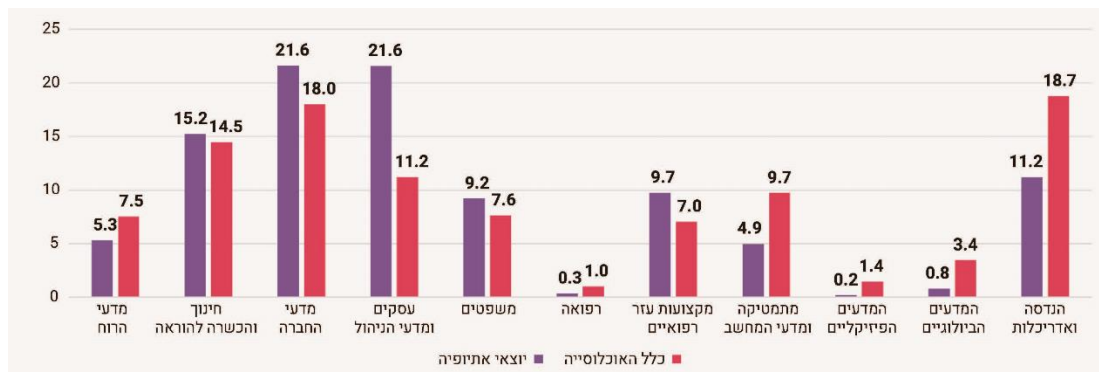
מוצא	מגדר	אוניברסיטה	מכללה	תעודת בגרות	ללא תעודת בגרות	מספר התצפיות
מזרחים	נשים	22.3	19.1	17.1	41.4	13,110
	גברים	13.9	14.2	12.9	59.1	12,316
מוצא מעורב	נשים	30.2	22.1	13.8	33.8	10,600
	גברים	22.6	17.3	13.6	46.1	10,028
אשכנזים	נשים	40.2	23.8	11.8	24.2	8,860
	גברים	35.8	21.7	13.8	28.7	7,884
יוצאי אתיופיה	נשים	13.4	9.8	17.0	59.8	737
	גברים	4.6	7.6	15.1	72.6	720
יוצאי ברית המועצות לשעבר	נשים	32.6	15.5	15.4	36.4	3,230
	גברים	19.6	14.6	14.5	51.4	3,249

המקור: "רפורמות חינוכיות והישגים השכלתיים ותעסוקתיים", קריאות ישראליות 3 (ינואר 2023).

מהלוח ניתן ללמוד כי שיעור הנשים (23.2%) וגברים (12.2%) יוצאי אתיופיה בעלי תעודת סיום במוסדות להשכלה גבוהה - אוניברסיטאות ומכללות - הוא הקטן ביותר יחסית לשאר קבוצות המוצא והמגדר של (אשר נע בין כ-28% בקרב גברים ממוצא מזרחי ל-64% בקרב נשים ממוצא אשכנזי).

תחומי הלימוד של יוצאי אתיופיה גם הם "יוקרתיים" פחות ומדעיים פחות יחסית לכלל האוכלוסייה. ככל הנראה נתונים אלו אינם משקפים רק את העדפויות של סטודנטים יוצאי אתיופיה, אלא את הקושי המוגבר להשתלב בתחומי לימוד עם ביקוש גבוה⁷⁵.

תרשים 10: שיעור הסטודנטים לתואר ראשון מקרב יוצאי אתיופיה ומקרב כלל האוכלוסייה, לפי תחומי לימוד, שנת הלימודים התשפ"ב, באחוזים



המקור: עיבודי נאס ליעוץ ומחקר חברתי וכלכלי בע"מ לנתונים שהתקבלו מהמועצה להשכלה גבוהה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי במקצועות ההנדסה, המדעים המדויקים, המתמטיקה והרפואה שיעור הסטודנטים יוצאי אתיופיה קטן בהשוואה לשיעור הסטודנטים מקרב כלל האוכלוסייה. בסך הכול כ-17.7% מקרב סטודנטים יוצאי אתיופיה בתואר ראשון לומדים בתחומי STEM⁷⁶ - מקצועות הליבה המדעיים - לעומת כ-33% בקרב כלל הסטודנטים.

⁷⁵ המונחים מופיעים בנתונים על קידום השילוב של יוצאי אתיופיה בלימודים גבוהים ובתעסוקה בתחומי STEM והייטק, המוגשים לארגון מנהיגי העתיד וקרן אדמונד דה רוטשילד על ידי נאס ליעוץ ומחקר חברתי וכלכלי בע"מ (אפריל 2023).

⁷⁶ STEM (Science, Technology, Mathematics & Engineering) - תחומי לימוד על פי הלמ"ס הכוללים את מקצועות המתמטיקה, סטטיסטיקה, מדעי המחשב, מדעים פיזיקליים, הנדסה ואדריכלות. בתרשים הוצגו נתונים גם על לימודי רפואה.



פערים בחינוך ברשויות שנבדקו

להלן סקירת המצב החינוכי ברשויות שנבדקו: **יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות.**

לוח 9: התפלגות תלמידי כיתה י"ב יוצאי אתיופיה בארבע הרשויות שנבדקו לשנת הלימודים התשפ"א (2021 - 2022)⁷⁷

היישוב	שיעור הניגשים לבגרות	שיעור הזכאים לבגרות	שיעור המצטיינים*	שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטה
יבנה - יוצאי אתיופיה י"ב	98%	89%	2%	70%
נתיבות - יוצאי אתיופיה י"ב	100%	95%	0%	64%
קריית מלאכי - יוצאי אתיופיה י"ב	100%	93%	0%	80%
רחובות - יוצאי אתיופיה י"ב	79%	69%	2%	55%
כלל יוצאי אתיופיה י"ב - ארצי	94%	77%	2%	54%
כלל תלמידי י"ב ארצי	96%	85%	10%	75%

המקור: נתונים על כלל יוצאי אתיופיה מכיתות יב' ועל כלל תלמידי יב' ארצי - נתוני הלמ"ס; נתוני הרשויות - קובץ בגרויות משרד החינוך; נתונים על שיעור המצטיינים הארצי - מטה משרד ראש הממשלה.

מקרא: ממצא שלילי - כאשר הממוצע של תלמידי יב' מקרב יוצאי אתיופיה נמוך באופן ניכר מהממוצע הארצי של כלל תלמידי יב'.

ממצא חיובי - כאשר הממוצע של תלמידי יב' מקרב יוצאי אתיופיה גבוה באופן ניכר מהממוצע הארצי של כלל תלמידי יב'.

* על פי נתוני משרד החינוך, בוגר מצטיין הוא מי שממוצע הציונים שלו בתעודה הבגרות הוא מעל 90, אשר נבחן במתמטיקה ברמת ארבע יחידות לפחות ובאנגלית ברמת חמש יחידות, וביצע מעורבות חברתית ב"הצלחה מרובה".

מלוח עולה כי שיעור תלמידי כיתה יב' יוצאי אתיופיה בעיריית **רחובות** אשר סיימו את לימודיהם בשנת 2021 וניגשו לבגרות היה 79%. זהו שיעור נמוך משיעור הניגשים לבגרות מקרב כלל יוצאי אתיופיה בכל הארץ, אשר היה 94%, ומשיעורם של כלל תלמידי יב' שניגשו לבגרות אשר היה 96%.

עוד עולה מהלוח כי שיעור הזכאים יוצאי אתיופיה לבגרות בעיריית **רחובות** היה 69%, שיעור קטן משיעור הזכאים לבגרות בקרב כלל יוצאי אתיופיה בכל הארץ, אשר היה 77%, ומשיעורם של כלל תלמידי יב', אשר היה 85%.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי לאור הפעולות שביצעה, להערכתה הנתונים כעת טובים יותר מבשנת 2021. הנתון של 2% מצטיינים ו-55% בעלי תעודת בגרות העומדת בתנאי הסף לאוניברסיטה הם חשובים מאוד, וכמובן יש לבדוק אם גם בתחום זה חל שיפור. העירייה ציינה כי תשמח להנגשת נתונים מעודכנים יותר.

בעיריית **נתיבות** ובעיריית **קריית מלאכי** שיעור המצטיינים מקרב יוצאי אתיופיה היה 0%. זהו שיעור קטן משיעור המצטיינים בקרב כלל יוצאי אתיופיה, אשר היה כ-2%. שיעור המצטיינים מכלל הלומדים בכיתה יב' ארצי היה כ-10%.

⁷⁷ קובץ בגרויות יוצאי אתיופיה של משרד החינוך לשנים 2021 ו-2020.



עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה כי מינהל החינוך מקיים מגוון פעולות לצמצום פערים לימודיים וקידום הישגים לימודיים בכל שכבות הגיל מהגן ועד לסיום תיכון, וכי בכל התוכניות האלו משתתפים יוצאי העדה וניכר שיפור בהישגים העירוניים. העירייה ציינה כי קיימת תוכנית עירונית רחבה להכנה לגיוס משמעותי, ובכלל זה מתקיימת פעילות של המכינה הקדם-צבאית בנתיבות, ובה ייצוג מכובד של יוצאי אתיופיה הפועלים בבתי הספר.

שיעור העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטה בעיריית **קריית מלאכי** בקרב יוצאי אתיופיה היה 80% - שיעור גדול משיעורם בקרב כלל יוצאי אתיופיה שעמדו בדרישות הסף (54%) וכן גדול משיעורם של כלל תלמידי יב' שעמדו בדרישות הסף (75%).

במסגרת פרויקט להתמודדות עם הטיית שיזם וקידום מטה היישום בוצע מיפוי עומק בנושא חינוך בארבע רשויות מקומיות, ובהן שתי רשויות שנבדקו: **יבנה וקריית מלאכי**, לפי שתי קבוצות תלמידים - האוכלוסייה הכללית ותלמידים יוצאי אתיופיה, להלן יוצגו נתוני המיפוי:

לוח 10: שיעור התלמידים שלמדו חמש יח"ל במתמטיקה ושיעור ההפניות לחינוך מיוחד ברשויות יבנה וקריית מלאכי, 2022

הפניות תלמידים לחינוך המיוחד			תלמידי חמש יחידות במתמטיקה 2022		הרשות
יוצאי אתיופיה 2022	יוצאי אתיופיה 2020	האוכלוסייה הכללית 2022	יוצאי אתיופיה	האוכלוסייה הכללית	
10.8%	9%	4.6%	8.5%	17%	יבנה
3.2%	4.8%	3.4%	0%	10%	קריית מלאכי
4.5% (2020)	4.5%	3% (2020)	4.8%	21% (2019)	כלל האוכלוסייה בארץ

על פי נתוני מטה משרד ראש הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במיפוי נמצא כי בשנת 2022 **ביבנה** כ-17% מהתלמידים מהאוכלוסייה הכללית בעיר למדו חמש יח"ל מתמטיקה לעומת 8.5% מקרב תלמידים יוצאי אתיופיה בלבד. **בקריית מלאכי** כ-10% מהתלמידים בכלל מהאוכלוסייה הכללית בעיר למדו חמש יח"ל מתמטיקה לעומת 0% מהתלמידים יוצאי אתיופיה.

עוד עולה מסקירת נתוני הבגרויות כי בשנת 2021 בעיריית **נתיבות** למדו חמש יח"ל מתמטיקה 0% מיוצאי אתיופיה ובעיריית **רחובות** למדו 7.7% מיוצאי אתיופיה. זאת לעומת 21% באוכלוסייה הכללית בכל הארץ ולעומת השיעור הכלל-ארצי של תלמידי חמש יח"ל מתמטיקה יוצאי אתיופיה אשר היה 4.8%.

בשנת 2020 שיעור ההפניות של תלמידים לחינוך המיוחד באוכלוסייה הכללית בארץ היה 3%, ושיעור ההפניות של התלמידים מקרב תלמידים יוצאי אתיופיה היה 4.5%. בעיריית **יבנה** שיעור התלמידים מקרב תלמידים יוצאי אתיופיה שהופנו לחינוך המיוחד גדול ביותר מפי שניים משיעורם בקרב שאר אוכלוסיית תלמידי יבנה. בשנת 2020 היה שיעורם 9%, ובשנת 2022 - 10.8%.

בעקבות הליך המיפוי ואיסוף הנתונים בפרויקט לצמצום הטיית שיזם בארבע רשויות מקומיות (**חיפה, יבנה, נתניה, קריית מלאכי**) הוכנה תמונת מצב בנושא החינוך וההפניות לחינוך המיוחד בקרב יוצאי אתיופיה, ומתמונת מצב זו עולים הפערים המובהקים בין כלל האוכלוסייה ליוצאי אתיופיה בארבע הרשויות. מטה היישום בשיתוף מתכללי הרשויות קיימו פגישות עם הרשויות על מנת לשקף לפנייה את המצב ולנקוט צעדים אקטיביים לשיפורו.

לדוגמה: במיפוי **בקריית מלאכי** נמצא כי בכיתה יב' אין תלמידים מקרב יוצאי אתיופיה הלומדים חמש יח"ל מתמטיקה. לפיכך, בעקבות פגישת מטה היישום עם העירייה ובתי הספר, תקצב מטה היישום תוכנית ושמה BTOP לעידוד יוצאי אתיופיה ללמוד חמש יח"ל מתמטיקה.



מקרב כיתות י' ויא' אותרו עשרה תלמידים בעלי פוטנציאל גבוה והם מקבלים תגבור לימודי במסגרת התוכנית כדי שיוכלו להיבחן בחמש יח"ל מתמטיקה.

עיריית קריית מלאכי פעלה לקידום התלמידים יוצאי אתיופיה גם בתחום ההפניות לחינוך המיוחד, וניתן לראות כי בעיר זו שיעור ההפניות של תלמידים אלה לחינוך מיוחד בשנת 2020 היה 4.8%, ובשנת 2022 פחת שיעור זה ל-3.2%.

כפי שעולה מהנתונים, בקריית מלאכי בשנת 2022 אז היו 0% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בקרב הלומדים חמש יח"ל מתמטיקה, לאחר פעילות משותפת של מטה היישום והרשות המקומית ישנם בשנת 2023 עשרה תלמידים הלומדים 5 יח"ל מתמטיקה. עולה כי השילוב בין פעילות מטה היישום, אשר פיתח תשתית מיפוי, לבין הרשות, אשר פעלה בשטח לקידום הנושא באמצעות המתכלל ובית הספר היא בעלת תוצאות מיטביות לשיפור השילוב. נכון למועד סיום הביקורת, פרויקט צמצום ההטיות מצומצם בהיקפו וכולל רק 4 רשויות (יבנה, חיפה, נתניה, קריית מלאכי) כך שאינו כולל את כלל הרשויות המקומיות שמשתתפות בתוכנית הממשלתית.

מומלץ כי פרויקט צמצום ההטיות, הכולל מיפוי ועבודת שטח משולבת של מטה היישום, של המתכלל ושל הרשות המקומית יתרחב ויושם בכלל הרשויות שבתוכנית.

התוכנית הממשלתית מייחסת למערכת החינוך תפקיד מרכזי בשילוב יוצאי אתיופיה ורואה בה סוכנת שינוי. זאת מאחר שהיא המסגרת העיקרית ללימוד השפה ולרכישת השכלה ומיומנויות חברתיות ובשל השפעתה הרבה על היכולת להגיע להישגים בתחום החברתי-כלכלי. המערכת הבית-ספרית היא המסגרת המרכזית להקניית ערכים, לגיבוש זהות ולפיתוח תחושת שייכות, שממשיים אבני היסוד להתפתחות ולהשתלבות חברתית של קבוצת המיעוט⁷⁸. לפי עקרונות התוכנית, הפעילות למיגור תופעת ההטיות היא אבן יסוד משמעותית בשיפור המיצוב של האוכלוסייה יוצאת אתיופיה.

לנוכח הפערים שנמצאו בין תלמידים יוצאי אתיופיה ובין התלמידים בכלל האוכלוסייה מבחינת ההישגים בתחום החינוך (לדוגמה בתחום לימודי 5 יח"ל מתמטיקה בו למדו בשנת 2019 כ-5% מהתלמידים יוצאי אתיופיה לעומת כ-20% תלמידים מכלל האוכלוסייה); וכן מאחר שלפי עקרונות התוכנית הממשלתית תחום החינוך הוא חוד החנית של המאמצים לקידום יוצאי אתיופיה ואחד ממחוללי השינוי וממנבאי השילוב העיקריים, מתחדד הצורך בשיפור מנגנוני היישום של התוכנית ובהמשך הפעלתה. הפערים המשמעותיים שנוותרו בין התלמידים יוצאי אתיופיה, שרובם המכריע ילידי ישראל, ובין התלמידים בכלל האוכלוסייה מבחינת הישגיהם בתחום החינוך ומבחינת שיבוצם במסגרות הלימוד מעידים על חומרתה של הבעיה ועל הצורך בהמשך השקעת משאבים בתחום זה.

מומלץ למטה היישום, למשרד החינוך ולרשויות שנבדקו (עיריות יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות) למפות באופן שוטף את הנתונים בתחום החינוך ולהכין תוכניות פעולה אינטגרטיביות ומדידות לשיפור תמונת המצב העגומה בתחום זה.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת עליה ותועבר למתכלל התוכנית ברשות כדי שיישמה. עיריית רחובות מסרה כי היא תטפל במיפוי התלמידים בתיכונים כדי לקבל תמונת מצב עדכנית בנושא לימודי ארבע יח"ל במתמטיקה וחמש יח"ל באנגלית. בד בבד דיווחה העירייה כי תבדוק אופציות למתן סיוע גם בבתי הספר כדי לאפשר מעבר של תלמידים ליחידות המוגברות יותר.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי ההמלצה תובא לפני משרד החינוך והמתכללים תוך בחינת חלופות להתמודדות עם הנושא.

⁷⁸ שלי אינגדאו ומורן ישראל, "אנחנו ויהם": תפיסות של אנשי מערכת החינוך ביחס ליוצאי אתיופיה", מפגש לעבודה חינוכית-סוציאלית כרך כ"ט, גיליון 53 (יוני 2021).



תקצוב הרשויות המקומיות על ידי משרדי הממשלה במסגרת התוכנית הממשלתית

השלטון המקומי והרשות המקומית רואים בקהילה האתיופית משאב תקציבי. ככל שיש יותר עולים - יש משאבי תקציב רבים יותר בתחומי הדיור, התעסוקה וכו'. לא מעניין אותם אם אתה מתערה בתוך העיר או אם יש ילד מחונן או לא, אתה מקבל תקציב כפול. האם הוא באמת מגיע לאוכלוסייה?

מסתכלים על הקהילה כנסיפומט של תקציב. יבוא תורם, יביאו את האתיופית הנחמדה לדבר כדי שיקבלו משאבים ותקציבים.

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

הצלחת פעולותיהן של הרשויות המקומיות בתחום הטיפול ביוצאי אתיופיה ושילובם בחברה הישראלית תלויה במידה רבה בתכנון התקציב ובניהולו - בהצבת יעדים, בקבלת התקציבים עם תחילת שנת הפעילות, במיצוי התקציבים ובקיום בקרה ומעקב בעניינם. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בניהול תוכנית קצרת מועד (פרויקטלית), אשר בכל שנה היא מתחדשת ונבחן מחדש הצורך בקיומה, ואשר ההחלטה בדבר מתכונת הפעלתה נסמכת על דיווחים הנוגעים לשנות הפעילות הקודמות.

בדוח מבקר המדינה⁷⁹ בנושא "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול התוכנית הלאומית" משנת 2012, שבחן את הפעולות שננקטו במסגרת התוכנית הלאומית לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה נמתחה ביקורת על אופן ניהול התוכנית הלאומית הקודמת, ובין היתר נמצא כי התוכנית תוקצבה באופן לא ראוי, כי היא לא נוהלה באופן המיטבי, וכי בהיעדר מדדי הצלחה, לא ברור אם הושגו יעדיה למרות המשאבים הכספיים הניכרים שהושקעו בה. דוח זה היה אחד הגורמים לקבלתה של החלטת הממשלה בדבר הפעלת תוכנית חדשה, שאופן תקצובה ואופן ניהול התקציב שלה שונים מאלה של תוכנית הדרך החדשה.

התקציב הכולל של התוכנית

בהתאם להחלטת הממשלה 324 משנת 2015, ולפיה האחריות לטיפול באזרחי ישראל ממוצא אתיופי (ותיקים שאינם עולים חדשים) תועבר ממשד העלייה והקליטה לידי משרדי הממשלה הביצועיים הרלוונטיים, וייקבעו לשם כך הסדרים תקציביים מתאימים, כדי שכל אחד מהם יפעל בתחום אחריותו. הפיקוח והבקרה אמורים להתבצע במסגרת המשרדים הממשלתיים, ללא פיקוח ובקרה תקציביים מצד משרד ראש הממשלה. בשנת 2016 החלו לפעול צוותי מעבר, והם העבירו את האחריות לטיפול בעניינם של יוצאי אתיופיה ממשד העלייה והקליטה למשרדי הממשלה השונים, בהתאם לנושא המטופל. בשנת 2016 פעלו רק חלק קטן ממשרדי הממשלה (בעיקר משרד החינוך) לביצוע התוכנית בתחומי אחריותם. במהלך שנות פעילותה של התוכנית עד מועד סיום הביקורת השתתפו בביצועה כעשרה משרדי ממשלה ויחידות סמך, ובמהלך התקופה האמורה התחלפו חלק מהמשרדים הממשלתיים והיחידות המשתתפים בתוכנית.

הוחלט כי פעילות מטה היישום תתקיים בשנים 2015 - 2019. ביוני 2020 אישרה הממשלה⁸⁰ את הארכת פעילות מטה היישום בשנה. בשנת 2019 סוכם עם אגף תקציבים על הסטת היתרות של שנת 2019 לשנת 2020. בשנת 2020 תוקצבה התוכנית במסגרת תקציבי הקורונה, ומכוחם

⁷⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012), "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תוכנית לאומית".

⁸⁰ החלטת הממשלה 49, "תוכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - הארכת תקופת פעילותו של מטה היישום שהוקם בהחלטת ממשלה וגיבוש המלצות לתוכנית המשך" (4.6.2020).



היא הופעלה בשנת 2021. בשנת 2022 הוחלט במשרד החינוך להמשיך את יישום התוכנית. כמו כן משרד התעסוקה אישר תקציב לשנת 2022 ולכמה שנים לאחר מכן.

בעקבות החלטות הממשלה, בשנים 2016 - 2022 חמישה משרדי ממשלה הקצו לרשויות המקומיות תקציבים ליישום התוכנית: המשרד לביטחון לאומי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החינוך, משרד הספורט והתרבות ומשרד ראש הממשלה (להלן - המשרדים האמורים או המשרדים השונים). התקציב התוספתי של משרד ראש הממשלה (בשיעור של 5% מכלל התקציב, שמונתה בעמידה בתנאים שקבע המטה) נועד לתת לרשויות המקומיות מענים בנושאים שלא תוקצבו על ידי ארבעת המשרדים האחרים. ממטה היישום במשרד ראש הממשלה נמסר לצוות הביקורת כי אי-הוודאות התקציבית הקשתה את גיבוש התוכניות בראייה רב-שנתית וגזלה משאבים רבים מצוות המטה.

השיח בעניין תקציב התוכנית מתנהל בין משרד האוצר לבין המשרדים האמורים שבהובלת משרד זה, בתיווך מטה היישום, באמצעות הצינוורות המקובלים. מטה היישום דורש ממשרדי הממשלה דיווח על מידת עמידתן של הרשויות ביעדים ובתפוקות שנקבעו וכן דיווח על ביצוע כללי, אך אינו דורש מהם לדווח על ביצועיה של כל רשות בנפרד. ניהול התקציב שהקצו המשרדים האמורים לרשויות המקומיות לא הוגדר כתפקיד של המתכללים. הם אחראים להפעלת התוכניות, כפועל יוצא מכך, המטה דורש ממתכללי הרשויות דיווח על פעילות ולא על מימוש התקציב.

נמצא כי מתכונת הדיווח התקציבי שנקבעה על ידי מטה היישום לתוכנית לא כוללת הצגת תמונה מלאה שמצליבה וקושרת בין הניצול התקציבי לפעילויות המיושמות בתוכנית ואינה משקפת באופן מפורט בחלוקה לרשויות מקומיות את המצב לאשורו. כך, אין בידי מטה היישום או בידי גורם אחר כלי עבודה המאפשר לנתח מגמות תקציביות והתפתחות מצבים בעייתיים כגון - האם בפעילויות השונות מושקעים התקציבים שהוקצו לכך, באיזה תחום יש חריגה מהמתוכנן, באילו פעילויות עדיין לא נוצל התקציב וכו'.

מומלץ, כי מטה היישום ייקבע מנגנון דיווח תקציבי שיקשור בין התקצוב והביצוע לבין דיווח מפורט על הפעילות ברמת הרשות המקומית.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי קיים מנגנון דיווח ובקרה שכולל דיווח מפורט על הפעילות ברמת הרשות. עם זאת, מטה היישום יפעל ליצירת מנגנון פיקוח על הפער שעלול להיוותר בין התקצוב הניתן לרשויות ובין הביצוע של הרשויות בפועל.

נוסף על כך, במסגרת תפיסת היסוד והעקרונות המנחים של התוכנית הכספים מוקצים לא רק ליוצאי אתיופיה, אלא גם למסגרות מעורבות, המיועדות הן ליוצאי אתיופיה והן לכלל האוכלוסייה. לדוגמה, לצד התושבים יוצאי אתיופיה לומדים במסגרת תוכניות אלה תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה. במרביתן של התוכניות רק מקצת המשתתפים הם יוצאי אתיופיה. בהתאם להנחת היסוד של התוכנית, התקציב מוקצה לתוכנית כמקשה אחת (כמכלול).

בהחלטת ממשלה מיולי 2023⁸¹ נקבע כי התוכניות שהופעלו במסגרת התוכנית הדרך החדשה תמשיך לפעול, וכי פעילות מטה היישום במשרד ראש הממשלה תוארך בשנתיים נוספות עד ליולי 2025, ולצורך כך יוקצו 4 מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-10 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2024. כמו כן נקבעו בהחלטה סכומים שהמשרדים השונים נדרשים להשקיע בתוכנית מתקציבם בתחומי אחריותם.

משרד מבקר המדינה בחן במסגרת הבדיקה התקציבית עד לשנת 2022 שלושה נושאים עיקריים: שיעור ניצול התקציב של תוכנית הדרך החדשה על ידי הרשויות המקומיות; תקצוב רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית; קריטריונים להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות לצורך ביצוע התוכנית ובקרה על ביצועה.

החלטת הממשלה 787 (17.7.23).



משרד מבקר המדינה השווה בין הסכומים שהקציב כל אחד ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות בשנים 2016 - 2022 לביצוע התוכנית ובין הסכומים שהועברו לרשויות בפועל לצורך כך, וכן בדק את שיעור הניצול של תקציב התוכנית.

מהביקורת עולה כי בשנים 2016 - 2022 חמשת משרדי הממשלה האמורים תקצבו את הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד, ולפיכך הרשויות המקומיות ניצלו רק 67% מהתקציב שהקצו להן ממשרדי הממשלה. עקב כך תקציבים ניכרים שהוקצו במסגרת התוכנית לצורך העברתם לרשויות המקומיות אינם מגיעים לכדי מיצוי, מאחר שחלק מהרשויות המקומיות לא ביקשו את התקציבים או לחלופין לא עמדו בתנאי המשרדים הממשלתיים לשם אישור התוכנית או העברת התשלום וכן בשל חסמים מובנים הקשורים באישור תקציבי המדינה. ייתכן שהגורמים לכך הם בין היתר, מתן עדיפות נמוכה לתוכניות והעובדה שהוקצה לתוכניות אלה תקציב פרויקטלי שמתחדש מדי שנה ולא תקציב ייעודי לצרכים שוטפים, ופערי לוחות הזמנים בהקצאת התקציב והעברתו.

להלן יוצגו ממצאי הביקורת בנוגע לתקציבים שהקצה כל אחד ממשרדי הממשלה ובנוגע לתכנון שקדם להעברת התקציבים ולהליכי הבקרה והדיווח על ניצולם:

משרד החינוך

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2015⁸² נקבע כי היקף התקציב שיקצה משרד החינוך עבור הטיפול ביוצאי אתיופיה בשנות הלימודים התשע"ז - התש"ף (2016 - 2019) יהיה 48 מיליון ש"ח לשנה⁸³. בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2020 נקבע כי התוכנית האמורה תופעל גם בשנות הלימודים התשפ"א⁸⁴ (2020 - 2021), ובכל אחת משתי שנות הלימודים העוקבות - התשפ"ב - התשפ"ג (2021 - 2023) התקבלו החלטות ממשלה שבהן נקבע כי התקציב שיקצה משרד החינוך לתוכנית יסתכם ב-60 מיליון ש"ח⁸⁵. חלק מהתקציבים האמורים הועברו לרשויות המקומיות, וחלק אחר הועבר ישירות לבתי הספר ולארגונים אחרים.

בעקבות קבלת ההחלטות האמורות הוכנו במשרד החינוך תשע תוכניות שמטרתן קיום פעילויות חינוך באמצעות הרשויות המקומיות שיסייעו בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בהתאם לאבני היסוד שנקבעו במסגרת החלטת הממשלה 324. את התוכניות הפעילו שני מינהלים במשרד החינוך: מינהל חברה ונוער והמינהל הפדגוגי. במסגרת הביקורת נבדקו תשע התוכניות שהפעילו הרשויות המקומיות.

82 החלטת הממשלה 609 (29.10.15). החלטת הממשלה 609 (אתפ/4) "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות וצוות יישום ומעקב אחרי התוכנית" (29.10.15).

83 החלוקה הפנימית שנקבעה בנוגע לתקציב של ה-48 מיליון ש"ח לשנה היא: כ-23 מיליון ש"ח יופנו לקידום הישגים לימודיים והעצמת בתי הספר, כ-6 מיליון ש"ח יופנו לצורכי התלמידים, כ-14 מיליון ש"ח יופנו לפעילויות בלתי פורמליות ולתוכניות הכנה לצה"ל, וכ-5 מיליון ש"ח יוקצו להכשרה, להעצמה ולפיתוח של עובדי הוראה.

84 בהחלטת הממשלה לא צוין היקף התקציב שהוקצה למשרד החינוך.

85 החלטת הממשלה 467 (25.10.20); החלטת הממשלה 421 (12.9.21); החלטת הממשלה 1790 (17.7.22). תחומי הפעילות שהוחלט כי יוקצה להם התקציב של ה-60 מיליון ש"ח: קידום הישגים לימודיים כדי להדביק פערים בין יוצאי אתיופיה לכלל התלמידים דוברי העברית; קידום שותפות הורים; פיתוח אמון והעצמה הורית; הגדלת היקף התלמידים המאוותרים כמחוננים, הגדלת היקף הזכאים לתעודת בגרות בהצטיינות; הכלת תלמידים יוצאי העדה האתיופית בחינוך הרגיל לפני הפנייתם לשירותי חינוך מיוחד; פעילות בלתי-פורמלית לילדים ולנוער; הגדלת היקף המתגייסים לתפקידי איכות, הגדלת היקף המגיעים לקצונה והפחתת ליקויי השירות בצה"ל וקידום ההכנה לצה"ל; תמיכה בהשתתפות מיועדים לשירות ביטחון יוצאי אתיופיה, במכונות קדם-צבאיות שנתיות ובשנת שירות באמצעות מלגות; הכשרה, העצמה הכנה ופיתוח של מועמדים לעבודה ניהולית; הגדלת מספר המורים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך.



תוכניות מינהל חברה ונוער

קולות קוראים: בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ג (2018 - 2023) פרסם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך (להלן - מינהל חברה ונוער) מדי שנה קולות קוראים לתקצוב הפעלת תוכניות שונות ברשויות המקומיות שנכללות בתוכנית הדרך החדשה⁸⁶.

בשנת הלימודים התשפ"א פרסם מינהל חברה ונוער קול קורא לתוכנית יוזמות רשותיות, בשנת הלימודים התשפ"ב הוא פרסם קול קורא להפעלת שתי תוכניות: יוזמות רשותיות⁸⁷ וקבוצות הכנה לשירות בצה"ל (לפיתוח כושר פיזי ומנטלי). בשנת הלימודים התשפ"ג פרסם מינהל חברה ונוער גם את התוכנית השלישית - קבוצות עצמ"ה (להלן - תוכניות לקראת גיוס)⁸⁸. בשנות הלימודים התשפ"א עד התשפ"ג נכללו בקולות הקוראים תנאים הנוגעים לכוח האדם הרלוונטי להכשרה לשירות צבאי שמעסיקה הרשות ולקיומה של ועדת היגוי⁸⁹. בקול הקורא לשנת הלימודים התשפ"ג נכללה לראשונה דרישה נוספת בנוגע לשלוש התוכניות לקראת גיוס, ולפיה לפחות 20% מהמשתתפים בתוכנית יהיו בני נוער יוצאי אתיופיה⁹⁰. דרישה זו מבוססת על אבני היסוד של תוכנית הדרך החדשה לפיהן לשם שילוב מיטבי יופסקו התוכניות המבדלות ודי יהיה בהשתתפות של יוצאי אתיופיה בודדים בתוכניות, ובלבד שתהיה השתתפות של יוצאי אתיופיה בתוכניות.

נמצא כי בקולות הקוראים של התוכניות לקראת גיוס לשנות הלימודים התשפ"א והתשפ"ב מינהל חברה ונוער במשרד החינוך לא הציג כל דרישה הקובעת שיעור או מספר משתתפים מזערי בתוכנית שהם בני נוער יוצאי אתיופיה ולא הציג דרישה לדיווח על נתוני ההשתתפות של יוצאי אתיופיה בפועל. בהיעדר דרישה כזו, לא נמסר דיווח על מספר המשתתפים בתוכניות בפועל ובכלל זה על מספר המשתתפים יוצאי אתיופיה.

מומלץ כי משרד החינוך יקפיד להציג דרישה להשתתפות שיעור מזערי של יוצאי אתיופיה בתוכנית וכן ידרוש מהרשויות המקומיות דיווח כמותי ומדיד על שילוב בפועל של יוצאי אתיופיה במסגרת תוכניות לקראת גיוס בכל השנים שבהן הוא נוהג לפרסם את הקולות הקוראים.

תוכניות מינהל חברה ונוער: מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ריכז חמש תוכניות: שלוש תוכניות לקראת גיוס - תוכנית יוזמות רשותיות; תוכנית הפעלת קבוצות הכנה לשירות בצה"ל; קבוצות עצמ"ה; ובנוסף את תוכנית ביתא; ותוכנית מפתחות. להלן פירוט התוכניות:

תוכנית יוזמות רשותיות: התוכנית נועדה להגדיל את שיעור המתגייסים לצה"ל ולשירות הלאומי-אזרחי (מקרב פטורי הגיוס לצה"ל) ולהביא למיצוי מרבי של השירות בקרב בני נוער המיועדים לשירות בצה"ל ובשירות הלאומי מקרב כלל האוכלוסייה, ומקרב אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בפרט. **תוכנית הפעלת קבוצות הכנה לשירות בצה"ל (אימוני כושר פיזי ומנטלי):** התוכנית נועדה להפעיל קבוצות הכנה לשירות בצה"ל (להגברת הכושר הפיזי והמנטלי) באמצעות יחידת הנוער ברשות המקומית. **קבוצות עצמ"ה:** תוכנית שנועדה לבני נוער יוצאי אתיופיה בגילאי 16 - 18 המועמדים לשירות ביטחוני. התוכנית, המתקיימת במרחב הבית-ספרי, נועדה להכין את בני הנוער לשירות צבאי משמעותי, באמצעות הקמת קבוצת מנהיגות בקרב בני הנוער ורתימתם להשפעה על קבוצת בני נוער צעירים מהם ועל קבוצת השווים להם בקידום נכונות בני הנוער ומוכנותם לשירות משמעותי בקהילת בית הספר.

⁸⁶ במשרד החינוך לא נמצאו העתקי הקולות הקוראים לשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ג.
⁸⁷ עד שנת הלימודים התשפ"ב התוכנית הופעלה שלא במסגרת הרשויות המקומיות אלא במסגרת מיוזם משותף באמצעות עמותה לחינוך.

⁸⁸ עד לשנה זו התוכנית הופעלה רק בבתי ספר.

⁸⁹ בין התנאים שנקבעו נדרש כי הרשות מעסיקה מנהל יחידת נוער אחראי לתחום ההכנה של בני נוער לצה"ל; הרשות מעסיקה רכז הכנה לשירות משמעותי לאוכלוסיות ייחודיות; יש צוות היגוי לנושא שירות משמעותי בצה"ל.

⁹⁰ בנוסף לקולות קוראים אלה בשנת הלימודים התשפ"ב פרסם מינהל חברה ונוער לראשונה קול קורא לתוכנית בנושא תרבות ומורשת יהדות ביתא ישראל.



תוכנית ביתא: תוכנית ביתא יועדה לבני נוער בגילאי 13 - 18. מטרת התוכנית היא העמקת ההיכרות של כלל אוכלוסיית הנוער עם התרבות והמורשת של קהילת ביתא ישראל - יהדות יוצאי אתיופיה; חיזוק הקשר בין בני נוער יוצאי אתיופיה לכלל הנוער; יצירת מסגרות ופעילויות משותפות ומשולבות לחיזוק של "גאוות היחידה" ותחושת השייכות של בני נוער יוצאי אתיופיה בקהילות מגוריהם ובקרב בני הנוער בכלל. מנהל חברה ונוער מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי התוכנית הייתה במימון תוכנית הדרך החדשה.

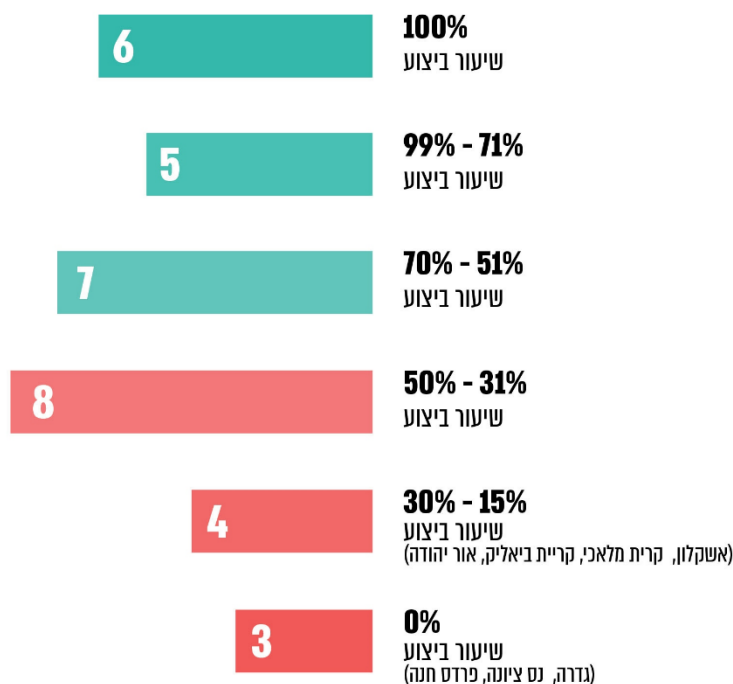
תוכנית מפתחות: תוכנית מפתחות שיועדה לתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות א' - ה'. התוכנית נועדה לאפשר לילדים מקהילת יוצאי אתיופיה להשתלב במגוון החוגים המוצעים במרכזים הקהילתיים ברשות המקומית, תוך הסרת המחסום הכלכלי שעלול להקשות עליהם להשתתף בחוגים.

תקצוב וביצוע התוכניות לקראת גיוס

מינהל חברה ונוער תקצב במסגרת תוכנית יוזמות רשותיות בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א (2018 - 2021)⁹¹ 33 רשויות מקומיות בסך כולל של 5.076 מיליון ש"ח והעביר ל-29 מהן סך כ-3.117 מיליון ש"ח (ארבע הרשויות הנותרות לא ניצלו את התקציב) שיעור הביצוע הממוצע היה 61% מכלל התקציב.

בשנים 2020 - 2021 תקציב המדינה אושר באיחור ועקב כך התקציבים הועברו למשרד החינוך באיחור.

תרשים 11: התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור הביצוע של התקציב לתוכנית יוזמות רשותיות לשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א



על פי נתוני משרד החינוך ומערכת מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לגבי שנת תשפ"ג עד מועד סיום הביקורת לא נאספו נתונים על ביצוע התקציב מאחר שהרשויות אמורות לסיים את הדיווח על ביצוע התקציב רק בנובמבר 2023. במועד ביצוע הביקורת, אוקטובר 2023, עדיין לא נאספו נתונים אלה. לפיכך גם נתוני התקציב לא הוצגו בדוח.



מנתוני התרשים לגבי שנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א (או בחלק מהן) עולה כי לעיריות נס ציונה ולמועצות המקומיות גדרה ופרדס חנה הקצה מינהל חברה ונוער תקציבים שלא נוצלו על ידן כלל (שיעור ניצול 0%) והסתכמו בכ- 76,081 ש"ח⁹². עוד עולה מהנתונים ומהתרשים כי ארבע עיריות - אור יהודה, אשקלון, קריית ביאליק וקריית מלאכי, ניצלו 15% - 30% מהתקציב שהועמד לרשותן⁹³; שמונה רשויות מקומיות ניצלו 31% - 50% מתקציבן, כך ש-45% מהרשויות שבתוכנית ניצלו פחות מ-50% מהתקציב שהוקצה להן.

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ציין בתשובתו ממאי 2024 כי התקציב התקבל בשנים הללו לאחר פתיחת שנת הלימודים, בחודש דצמבר, ולכן לא ניתן היה להתחיל את הפעילות ברבעון הראשון של שנת הלימודים. נוכח האמור ובהתאם לבקשת הרשות אושר להאריך את התקופה שבה ניתן לנצל את התקציב לחודשים ספטמבר - דצמבר בשנת הלימודים הבאה, וזאת לצורך המשך הפעילות והשלמת הגשתם של דוחות. כמו כן, צוין בתשובתו כי הגורם לתת-ניצול התקציב היה הקורונה.

תקציב המדינה לשנת 2020 לא אושר, והתקציב לשנת 2021 אושר רק בנובמבר 2021, ולכן לא היה צפי ברור למועד אישור התוכנית בידי משרד החינוך⁹⁴.

מינהל חברה ונוער מסר בתשובתו כי שש מתוך שבע הרשויות שניצלו עד 30% מתקציבן בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"א לא הגישו בקשות לקול קורא; לא הפעילו את התוכנית; או לא ביקשו השתתפות ממשרד החינוך.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי בשנת התשע"ט (2018) היא ביצעה את התוכנית, אך בפועל לא הצליחה לשלב בני נוער יוצאי אתיופיה בפעילות.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2023 נתונים על התקציב של שלוש התוכניות לקראת גיוס⁹⁵ לשנות הלימודים התשפ"ב והתשפ"ג לגבי שנת הלימודים התשפ"ב המשרד מסר רק נתונים מועטים על ההעברות בפועל לרשויות המקומיות⁹⁶, ולגבי שנת הלימודים התשפ"ג לא מסר נתונים על ההעברות בפועל לרשויות המקומיות כלל⁹⁷.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית לשפר את אופן התכנון והביצוע של התוכנית, ולמצוא דרכים להסרת החסמים שהובילו לאי מיצוי התקציב. וכן, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע בקרה ומעקב בעניין מימוש תקציב התוכניות ובעניין ההתנהלות התקציבית של הרשויות.

מינהל חברה ונוער מסר כי לנוכח ההבנה שחלק מהרשויות אינן ממצות באופן המיטבי את התקציב שהוקצה להן, הוא פועל החל משנת הלימודים התשפ"ג לכינוס ועדה ארצית לאישור תוכנית עבודה רשותית. במפגש זה הרשות מציגה את התוכנית במלואה, את שיקולי הדעת

⁹² להלן פירוט התקציב בסך 76,081 ש"ח: גדרה (סך 24,490 ש"ח), נס ציונה (סך 24,242 ש"ח) ופרדס חנה (סך 27,086 ש"ח).

⁹³ להלן פירוט סכומי התקציבים והסכומים שהועברו לרשויות המקומיות: אור יהודה (סך 24,490 ש"ח), הוצאות בפועל מתוך 81,576 ש"ח התקציב שהוקצה), אשקלון (סך 47,600 ש"ח מתוך 271,919 ש"ח), קריית ביאליק (סך 17,550 ש"ח מתוך 81,576 ש"ח, קריית מלאכי (סך 23,347 ש"ח מתוך 154,229 ש"ח).

⁹⁴ בספטמבר 2020 הממשלה אישרה תוכנית פעולה של התקציב ההמשכי לשנת 2020 שאפשרה הוצאת כספים מקופת במדינה למרות שהתקציב לא אושר בכנסת (תקציב המשכי הינו: מאחר והתקציב לשנת 2020 לא אושר על ידי הכנסת, הממשלה רשאית לפי סעיף 3(ב) לחוק יסוד: משק המדינה, להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מתקציב השנה הקודמת, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן).

⁹⁵ שלוש התוכניות: יוזמות רשותיות, תוכנית הפעלת קבוצות הכנה לשירות בצה"ל (אימוני כושר פיזי ומנטלי), וקבוצות עצמ"ה.

⁹⁶ התקציב הכולל שהוקצב לשנת הלימודים התשפ"ב הסתכם בכ- 3.8 מיליון ש"ח ל-31 רשויות מקומיות, אולם רק שש מהן נצלו את התקציב ולפיכך התקציב שנוצל הסתכם בכ- 600,000 ש"ח (כ-16% מהתקציב).

⁹⁷ התקציב הכולל שהוקצב לשנת הלימודים התשפ"ג הסתכם בכ- 5.99 מיליון ש"ח.



שעליהם התבססה התוכנית, את אוכלוסיית היעד ואת התקציב הנדרש. במפגש משותף גם המפקח הרשותי, אשר מקיים מעקב שוטף אחר תהליך הביצוע.

משרד מבקר המדינה מברך על הצעדים הראשונים לפעילות לעידוד מימוש התקציב שבהם החל משרד החינוך.

הרשויות שנבדקו

לוח 11: התקציבים וההעברות בפועל ממשרד החינוך לתוכניות מינהל חברה ונוער בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ג

הרשות המקומית	שנת הלימודים	תקציב ההכנסות ממשרד החינוך (בש"ח)	ההכנסות בפועל ממשרד החינוך (בש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב	סך הוצאות הרשות המקומית (בש"ח)
יבנה	התשע"ט	70,000	70,000	100%	אין נתון
	התש"ף	57,143	57,143	100%	אין נתון
	התשפ"א	27,552	19,667	71%	60,211
	התשפ"ב	79,800	-	0%	138,620
קריית מלאכי	התשע"ט	70,000	0	0%	אין נתון
	התש"ף	57,143	23,347	41%	אין נתון
	התשפ"א	27,086	0	0%	38,371
	התשפ"ב	67,000	0	0%	71,616
רחובות	התשע"ט	100,000	61,591	62%	64,090
	התש"פ	81,633	81,633	100%	85,341
	התשפ"א	90,286	90,004	100%	90,289
	התשפ"ב	146,800	0	0%	203,855

על פי נתוני משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מקרא: ממצא שלילי - כאשר השיעור הוא 0%

ממצא חיובי - כאשר השיעור הוא 100%

נמצא כי בשלוש שנים מתוך ארבע השנים האחרונות, עיריית קריית מלאכי לא ניצלה כלל את התקציב שהקצה לה משרד החינוך בתוכניות מינהל חברה ונוער (שיעור ניצול - 0%). עיריית יבנה ורחובות הצליחו לנצל רק בשנתיים מתוך ארבע שנבדקו את מלוא התקציב שהקצה להן משרד החינוך. עוד הועלה כי על אף שמינהל חברה ונוער הקצה להן תקציבים, שלוש העיריות: יבנה, קריית מלאכי ורחובות נאלצו לממן מקופותיהן במימון ביניים את תוכניות מינהל חברה ונוער לשנת הלימודים התשפ"ב, מאחר שדיווחו באיחור רב על הוצאותיהן וזאת משום שהם התקבלו באיחור של כשנה⁹⁸.

בשנת הלימודים התשפ"ב הקצה משרד החינוך לעיריות יבנה ורחובות תקציבים למימון התוכניות, 58% ו-71% מהוצאותיהן בהתאמה. עיריית יבנה קיבלה החזר כספי ממשרד החינוך רק בדצמבר 2023, עיריית רחובות קיבלה החזר רק בספטמבר 2023, וזאת משום שדיווחו על הוצאותיהן באיחור, רק בסוף אוגוסט 2023. לכן עיריית יבנה נאלצה לממן את כל העלות מקופתה עד דצמבר 2023, ועיריית רחובות עד ספטמבר 2023. בשנת הלימודים התשפ"א נאלצה עיריית קריית מלאכי לממן מקופתה את התוכניות האמורות, אף שהמימון אמור היה להתקבל ממשרד החינוך, וזאת מאחר שהיא דיווחה למשרד החינוך על הביצוע רק באפריל 2022 - באיחור של שמונה חודשים. בשנת הלימודים התשפ"ב משרד החינוך הקצה לעיריית קריית מלאכי למימון התוכניות האמורות סכום ששיעורו 94% מהוצאותיה במסגרת התוכניות, ואולם רק באוגוסט 2023 העירייה קיבלה סך 66,000 ש"ח ממשרד החינוך משום שדיווחה על הוצאותיה באיחור, רק בסוף מאי 2023, והיא מימנה סכום זה מקופתה עד מועד קבלתו.



עיריית יבנה מסרה בתשובתה במאי 2024 כי התקציבים שאושרו נוצלו, אם כי לעיתים באיחור, וכי האחראים לנושא קיבלו הנחיה ולפיה בעתיד הם יוודאו שהדוחות יוגשו במועד.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית יבנה, קריית מלאכי ורחובות לבחון מהם הטעמים לניצול התקציבי החסר ומהן הדרכים העומדות לפנייהן למיצוי התקציבים. על הרשויות האמורות להקפיד כי דיווחיהן יימסרו במועד ובהתאם לדרישות משרד החינוך.

תקצוב תוכנית ביתא וביצועה

בשנת הלימודים התשפ"ב הקצה מינהל חברה ונוער ל-94 רשויות מקומיות סכום כולל של כ-1.5 מיליון ש"ח. מנתונים שמסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2023 עולה כי 81 רשויות שתוקצבו לא דיווחו למשרד החינוך על הוצאותיהן בפועל, ורק 22 מהרשויות המקומיות דיווחו שניצלו 97% מהתקציב שיועד להן⁹⁹.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי משרד החינוך נתן לרשויות ארכה עד סוף נובמבר 2023 להגשת דיווחיהן על הוצאותיהן במסגרת התוכנית האמורה.

נמצא כי בחלוף למעלה משנה מתום התוכנית לשנת הלימודים התשפ"ב (2021 - 2022), משרד החינוך לא עמד על דרישתו לקבלת הדיווחים מהרשויות בנוגע לדיווחי ההוצאות בפועל שעל בסיסן יצטרך להעביר בפועל את התשלום לרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד החינוך יקפיד על סד זמנים מהודק לדיווח הרשויות על הוצאותיהן לשם קבלת תקציבי התוכנית.

הרשויות שנבדקו

לוח 12: תוכנית "ביתא" - התקציבים שהקציב משרד החינוך¹⁰⁰

הוצאות הרשות המקומית בפועל (בש"ח)	תוספת הרשות המקומית (בש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב	ההכנסות בפועל ממשרד החינוך (בש"ח)	תקציב ההכנסות ממשרד החינוך (בש"ח)	הרשות המקומית
93,196	93,196	0%	0	20,000	יבנה
24,814	24,814	0%	0	20,000	קריית מלאכי
37,266	9,266	100%	28,000	28,000	רחובות

על פי נתוניהם של משרד החינוך והרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מקרא: ממצא שלילי - כאשר השיעור הוא 0%

ממצא חיובי - כאשר השיעור הוא 100%

מנתוני הלוח עולה כי כל אחת מהעיריות **יבנה וקריית מלאכי** מימנו מקופתן סך של 20,000 ש"ח שהיה אמור להתקבל ממשרד החינוך לשם מימון תוכנית ביתא.

נמצא כי רק בדצמבר 2023 קיבלה עיריית יבנה את הכספים ממשרד החינוך לקופתה, מאחר שהיא דיווחה למשרד החינוך באיחור של קרוב לשנה על הסכומים שהוציאה במסגרת התוכנית. עיריית קריית מלאכי דיווחה למשרד החינוך על ההוצאה האמורה בסך של 24,814 ש"ח כבר בנובמבר 2022, ואולם משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה כי עיריית קריית מלאכי לא הגישה דוח ביצוע ולכן התקציב לא הועבר אליה. עיריית רחובות דווחה למשרד

⁹⁹ 22 הרשויות האמורות תוקצבו בסכום כולל של 381,200 ש"ח, ובפועל משרד החינוך העביר להן 369,976 ש"ח.

¹⁰⁰ ההעברות בפועל, שיעור ההעברות מכלל התקציב (באחוזים) וההוצאות בפועל של הרשויות המקומיות (בש"ח) בשנת הלימודים התשפ"ב.



החינוך על הוצאותיה בסך 37,266 ש"ח ואף קבלה את מלוא ההחזר בסך 28,000 ש"ח ממשרד החינוך.

על עיריית יבנה לדווח למשרד החינוך בעוד מועד על הסכומים שהוציאה במסגרת התוכנית, כדי שתוכל לקבל ממשרד החינוך מימון של מלוא הוצאותיה ולהימנע מהוצאות כספיות מיותרות.

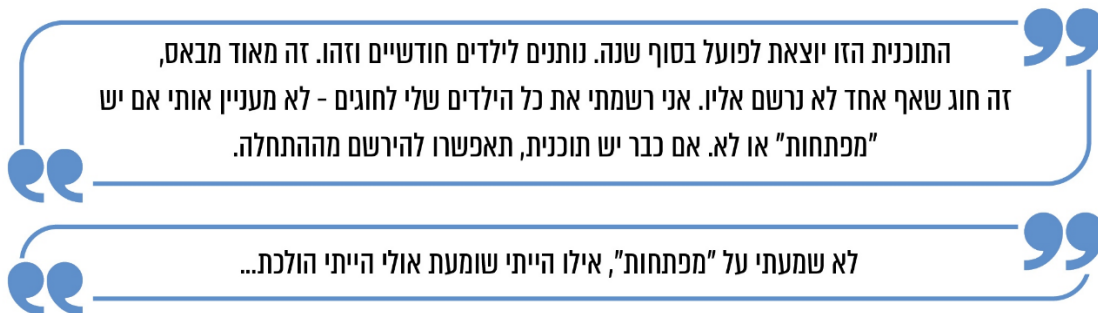
ב ק ר ה ע ל ה ב י צ ו ע : בקולות הקוראים של התוכניות "יוזמות רשותיות" ו"ביתא" נקבע כי במסגרת הבקרה על ביצוע התוכניות יבקרו נציגי מינהל חברה ונוער ברשויות המתוקצבות.

במשרד החינוך לא נמצא אסמכתאות המתעדות את ביקור נציגי מינהל חברה ונוער ברשויות המתוקצבות לצורך בקרה על ביצוע התוכניות בשנת הלימודים התשפ"ב.

על משרד החינוך לבצע בקרה על התוכניות "יוזמות רשותיות" ו"ביתא" כפי שקבע בקולות הקוראים ולתעד אותה.

מינהל חברה ונוער מסר בתשובתו כי סיורים וביקורים שהוא מקיים בנושא תוכנית הדרך החדשה יתועדו החל משנת הלימודים התשפ"ה.

תוכנית "מפתחות"



הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

התוכנית "מפתחות", שהחלה לפעול בשנת הלימודים התשע"ח, היא תוכנית רשותית שנועדה לאפשר לילדים מקהילת יוצאי אתיופיה להשתלב במגוון החוגים המוצעים במרכזים הקהילתיים ברשות המקומית, תוך הסרת המחסום הכלכלי שעלול להקשות עליהם להשתתף בחוגים. מדובר בתוכנית משלבת שמטרתה לטפח את הזהות הייחודית של כל משתתף ואת ערכי השייכות, הרעות והמעורבות בקהילה. אוכלוסיית היעד של התוכנית היא תלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות א' - ה'. את התוכנית מפעילה החברה למתנ"סים באמצעות המרכזים הקהילתיים של כל רשות מקומית או באמצעות הרשות המקומית. לאחר סבסוד החוגים עבור קהילת יוצאי אתיופיה, הם נדרשים לשלם כ-100 ש"ח לחוג עבור כל ילד למשך כל שנת הלימודים.

נמצא כי במשך חלק משנות הפעלתה של תוכנית "מפתחות" חל איחור בהעברת התקציב ממשרד החינוך למרכזים הקהילתיים שברשויות המקומיות ועקב כך הילדים הרשומים לחוגים במסגרת התוכנית לא יכלו להשתתף בהם בעת פתיחת שנת הלימודים, המועד שבו החלו החוגים, אלא רק במועדים מאוחרים יותר, כלהלן: בשנת הלימודים התשע"ח החלה התוכנית לפעול בינואר 2018; בשנת הלימודים התשע"ט הוחל ביבנה בהפעלת התוכנית בינואר 2019, בשנת 2021 החלה התוכנית לפעול במאי, ובשנת 2022 היא החלה לפעול בפברואר; ובשנת הלימודים התשפ"ב החלה התוכנית לפעול בפברואר 2022.



משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנים האחרונות בשל עיכוב באישור תקציב המדינה ואישור התקציב לתוכנית הדרך החדשה, נמנעה ממנו האפשרות להפעיל את התוכנית בפתיחת שנת הלימודים. התקציב לשנת הלימודים התשפ"ה אושר, והוא יעשה ככל יכולתו לפתוח את התוכנית החל בתחילת שנת הלימודים.

עיריות **נתיבות**, **קריית מלאכי** ו**רחובות** מסרו בתשובותיהן כי העיכוב באישור התקציב על ידי משרד החינוך (שמקורו, כאמור, נעוץ בעיקר בעיכוב אישור תקציב המדינה), הוביל לחוסר ניצול של התקציב שהוקצה. עיריית **נתיבות** ציינה כי התוכניות לשנות הלימודים התשפ"פ עד התשפ"ב אושרו בינואר 2020, ביוני 2021 ובמרץ 2022.

על מטה היישום, משרד החינוך והרשויות המקומיות להבטיח שבכל שנה התוכנית תחל לפעול בסמוך לתחילת שנת הלימודים. העברת תקציב באמצע השנה ותחילת פעילות מאוחרת, שלא יחד עם כל נרשמי החוג, פוגעת ביכולת של הילדים והוריהם להשתלב באופן מלא בחברה הישראלית.

נמצא כי תקצוב החוגים בתוכנית "מפתחות" לא בוצע באופן דיפרנציאלי, ולא הותאם ליכולת הכלכלית של ההורים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי החל משנת הלימודים התשע"ה יותאם התקצוב באופן דיפרנציאלי ליכולת הכלכלית של ההורים, לטובת המשך התוכנית מפתחות.

אחת מאבני היסוד של התוכנית הממשלתית היא ההכרה בכך שקהילת יוצאי אתיופיה היא רבגונית ואינה בבחינת מקשה אחת, ולפיכך יש לתת לבני הקהילה סיוע על פי צורכיהם ולא על פי מוצאם או השתייכותם לקהילת יוצאי אתיופיה. לדוגמה, במערכת החינוך בוצע מיפוי של תלמידים יוצאי אתיופיה הזקוקים לתגבור לימודי, והמענה יינתן להם לפי הצרכים הלימודיים המותאמים לכל תלמיד. באותו האופן, בהתאם לעקרונות התוכנית, אין מקום למתן סיוע כלכלי שמבוסס על תיוג.

על מטה היישום ומשרד ראש הממשלה לבחון אם מתן סבסוד לחוגים באופן גורף (ולא דיפרנציאלי), ללא כל תלות בצורכי התלמיד ובהכנסת ההורים, עולה בקנה אחד עם מטרות השילוב או שמא הוא מקבע את תפיסת ה"נזקקות" של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן וציין כי אגף נוער במשרד החינוך דן בנושא בימים אלה ובוחן מודל עבודה חדש לקראת שנת הלימודים התשפ"ה.



הרשויות שנבדקו

לוח 13: "תוכנית מפתחות" - נתונים על התקציב שהוקצה לרשויות שנבדקו לשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ב ועל שיעור ניצולו בפועל

הרשות המקומית	שנת הלימודים	התקציב (בש"ח)	ניצול התקציב בפועל (בש"ח)	שיעור הניצול
יבנה	התש"ף	-	-	-
	התשפ"א	123,300	67,035	54%
	התשפ"ב	214,132	138,960	65%
	סה"כ	337,432	205,995	61%
נתיבות	התש"ף	173,750	96,151	55%
	התשפ"א	128,500	7,472	6%
	התשפ"ב	100,764	51,633	51%
	סה"כ	403,014	55,256	39%
קריית מלאכי	התש"ף	123,300	118,182	69%
	התשפ"א	-	-	-
	התשפ"ב	109,152	52,115	48%
	סה"כ	280,502	170,297	61%
רחובות	התש"ף	288,200	211,314	73%
	התשפ"א	-	-	-
	התשפ"ב	208,600	36,297	17%
	סה"כ	496,800	247,611	50%

על פי נתוני החברה למתנ"סים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מקרא: ממצא שלילי - כאשר השיעור קטן מ-20%

מהלוח עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו - יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות - ניצלו באופן חלקי את התקציבים שהוקצו להן לשנות הלימודים התש"ף - התשפ"ב. בשיעורים שבין 39% בנתיבות (כ-155,000 ש"ח מתוך כ-403,000) ל-61% בקריית מלאכי (כ-170,000 ש"ח מתוך 280,000) בממוצע.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הרשויות שנבדקו ניצלו את התקציב באופן חלקי או לא ניצלו אותו כלל בשל מגפת הקורונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע בקרה ומעקב בעניין מימוש התוכניות ובעניין ההתנהלות התקציבית של הרשויות על מנת שתובטח השגת מטרות התוכנית.

תוכניות המינהל הפדגוגי

השירות הפסיכולוגי החינוכי (שפ"ח) - טיפול ביוצאי אתיופיה

בשנים 2018 - 2021 הקצה המינהל הפדגוגי ל-16 רשויות מקומיות תקנים להעסקת פסיכולוגים שהוכשרו לטפל באוכלוסיית יוצאי אתיופיה (ילדים והורים). ההכשרה נועדה להקנות לפסיכולוגים רגישות תרבותית במסגרת הטיפול ביוצאי אתיופיה ולמנוע הטיות בעבודת האבחון עקב אי-הכרת התרבות והקודים ההתנהגותיים של יוצאי אתיופיה. הפסיכולוגים שקיבלו את ההכשרה יועדו גם להדריך פסיכולוגים אחרים וצוותי חינוך בבתי הספר.



קריטריונים להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות: נמצא כי בידי המינהל הפדגוגי לא היו רישומים המלמדים לפי אילו קריטריונים בחר המינהל מתוך כלל הרשויות שבתוכנית הדרך החדשה את 16 הרשויות שיוקצו להן תקנים להעסקת פסיכולוגים ייעודיים כאמור, וכיצד נקבע היקף המשרות שאושרו לכל אחת מהרשויות.

על המנהל הפדגוגי להקצות תקציבים לרשויות המקומיות בתחום השפ"ח על פי קריטריונים בכתב.

המינהל הפדגוגי מסר בספטמבר 2023 לעובדי משרד מבקר המדינה כי מדובר בקריטריונים שנקבעו לפני יותר משבע שנים ואין בידי מסמך הכולל את הקריטריונים הללו.

תקצוב וביצוע

משרד החינוך תקצב 16 רשויות מקומיות בסך כ-3.95 מיליון ש"ח לצורך העסקת כוח אדם בשנים 2018 - 2021. נמצא כי 7 רשויות (באר שבע, בית שמש, חדרה, חיפה, לוד, קריית מלאכי, קריית עקרון) לא נצלו כמחצית מהתקציב בסך כ-1.95 מיליון ש"ח שמשרד החינוך העמיד לרשותן וכי 9 הרשויות המקומיות האחרות נצלו את התקציבים שהועמדו לרשותן בסך כ-2 מיליון ש"ח.

המינהל הפדגוגי במשרד החינוך ומשרד ראש הממשלה מסרו בתשובתם במאי 2024 כי התקנים הוקצו לרשויות, אך לא אוישו על ידן, בשל מחסור בפסיכולוגים ובשל קושי לאיש משרות נוספות, וכי הפעולות הקשורות לתוכנית הדרך החדשה בוצעו באמצעות תקנים שהוקצו מאגף פסיכולוגיה לרשויות המקומיות, לפעילותן השוטפת.

מומלץ כי מטה היישום במשרד ראש הממשלה, משרד החינוך והרשויות המקומיות יבחנו דרכים נוספות לאיש התקנים הפנויים של הפסיכולוגים בשפ"חים שהוכשרו לטפל בקהילת יוצאי אתיופיה. העסקת גורמים המובילים את הצוותים לצמצום ההטיות במערכת ומנחים אותם בנושא חיונית להשגת יעדי התוכנית.

התוכנית "מעגן קשת"

המינהל הפדגוגי מפעיל את שתי התוכניות "מעגן" (מערך תומך מעון-גן) ו"מעגן קשת". תוכנית "מעגן" היא תוכנית התערבות מערכתית רב-תחומית בתחומי ההתפתחות השונים עבור ילדים המתקשים בתפקודם במסגרות החינוך לגיל הרך. תוכנית "מעגן קשת" מרחיבה ומעמיקה את ההתערבות ברשויות מקומיות שבהן פועלת התוכנית "מעגן" ומטפלת בקשיים תפקודיים של ילדים במסגרות החינוכיות לגיל הרך (עד גיל 6) הזקוקים למענים חינוכיים או טיפוליים אינטנסיביים. הורי הילדים מקבלים ליווי בהתאם לכך, ולצוותים החינוכיים הפועלים במסגרות ניתנת תמיכה מוגברת¹⁰¹. התוכנית "מעגן קשת" מופעלת במסגרת הרשויות המקומיות שנכללות בתוכנית הדרך החדשה, בגני ילדים שבהם יש ריכוז גדול של ילדים יוצאי אתיופיה (עשרה ילדים ומעלה).

תקצוב וביצוע של התוכנית "מעגן קשת"

המינהל הפדגוגי תקצב במסגרת תוכנית "מעגן קשת" בשנים 2018-2022 16 רשויות מקומיות בסך כולל של כ-15 מיליון ש"ח והעביר ל-13 מהן סך כ-8.5 מיליון ש"ח. שיעור הניצול הכולל של התקציב היה 57%.

המינהל הפדגוגי מסר בתשובתו כי משרד האוצר העביר למשרד החינוך את התקציב לאחר פתיחת שנת הלימודים, והוא הועבר לרשויות לאחר פתיחת שנת הלימודים ובדרך כלל באמצע שנת הלימודים. עוד מסר המשרד כי הרשויות מתקשות להיערך להעסקת כוח אדם להפעלת

ספר הפרויקטים כתוכנית של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון 360.



התוכנית. מצד אחד אין הבטחה לתקציב ולכן לא ניתן לשריין כוח אדם מקצועי שפעל בשנה הקודמת, ומצד אחר תקציב שנכנס באמצע שנת לימודים מקשה מאוד על גיוס כוח אדם מקצועי להפעלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי מחצית מהרשויות המקומיות (8 מתוך 16) ניצלו את התקציב בשיעורים נמוכים שבין 0% ל-49% - שיעורים הנמוכים בהרבה מהממוצע (57%).

נמצא כי לחמש רשויות מקומיות הקצה משרד החינוך תקציבים לתוכנית "מעגן קשת" בשנת 2022 ושיעור הניצול שלהן היה: שתי הרשויות בית שמש וחיפה - 0% (סך 105,890 ש"ח לכל אחת), יבנה 45.4% (48,115 ש"ח מתוך 105,890 ש"ח) תל אביב-יפו 9% (7,051 ש"ח מתוך 76,285 ש"ח), לוד 36% (38,246 ש"ח מתוך 105,890 ש"ח).

עיריית חיפה מסרה בתשובתה ממאי 2024 כי התוכנית נבחנה על ידי מנהלת המחלקה ועל ידי גורמים רלוונטיים ברשות ונמצא כי היא אינה מותאמת לצורכי הצוותים והילדים כאחד, אך בשל הרצון למצות משאב ממשלתי מתבצעת כיום חשיבה במינהל החינוך כיצד להתמודד עם חוסר ההתאמה.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי תוכנית מעגן קשת החלה לפעול ביבנה במאי 2022, ולכן לא כל התקציב נוצל.

עוד נמצא כי ל-11 רשויות נוספות הקצה משרד החינוך תקציבים לתוכנית האמורה בשנים 2018 - 2022 או בחלק מהן ושיעור הניצול שלהן היה כלהלן: 3 הרשויות המקומיות - אשקלון 27% (62,593 ש"ח הועברו בפועל מתוך 228,855 ש"ח תקציב שהוקצה), פתח תקווה 39% (651,379 ש"ח מתוך 1,653,011 ש"ח), 45% (48,115 ש"ח מתוך 105,890 ש"ח), קריית גת 49% (988,427 ש"ח מתוך 1,997,793 ש"ח); 7 רשויות מקומיות 53% ל-76%; רשות מקומית אחת 100%.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות אשקלון, בית שמש, חיפה, לוד ותל אביב-יפו לבחון מדוע לא ניצלו את תקציביהן במלואם ובאילו דרכים הן יוכלו למצותם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך לבצע בקרה ומעקב בעניין מימוש התוכניות וההתנהלות התקציבית של הרשויות על מנת שתובטח השגת מטרות התוכנית.

קריטריונים להקצאת תקציבים לרשויות המקומיות: בשנים 2018 - 2022 הקצה המינהל הפדגוגי רק ל-16 מתוך 30 הרשויות שבתוכנית הדרך החדשה. בידי המינהל הפדגוגי לא נמצאו רישומים שניתן ללמוד מהם לפי אילו קריטריונים נבחרו 16 הרשויות האמורות וכיצד נקבעו התקציב או התקנים לכל אחת מהן.

המינהל הפדגוגי מסר לעובדי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת (בספטמבר 2023) כי הרשויות שהוקצו להן התקציבים האמורים נבחרו לתוכנית על פי הקריטריונים האלה: רשויות עם אוכלוסייה גדולה של יוצאי אתיופיה, רשויות שיש בהן תשתית להפעלת התוכנית "מעגן", רשויות המשתפות פעולה עם המינהל וביכולתן להפעיל את התוכנית.

הקריטריונים האמורים כגון: רשויות עם אוכלוסייה גדולה של יוצאי אתיופיה, רשויות שיש בהן תשתית להפעלת התוכנית "מעגן", רשויות המשתפות פעולה עם המינהל וביכולתן להפעיל את התוכנית, שגיבש המנהל הפדגוגי ושעל בסיסם הוקצו תקציבים ל-16 מתוך 30 הרשויות שבדרך החדשה.

המינהל הפדגוגי מסר בתשובתו כיהוא יקדם מול רשויות חדשות חשיבה מחודשת בנוגע להערכות ולמיפוי הצרכים לפני הפניית תקציב לטובת הפעלת התוכנית, כדי לגייס לפעולה וכדי להבטיח שהרשות תוכל לממש את התוכנית בתחומה באופן מיטבי.

הקריטריונים האמורים הם כלליים ולא נקבעו קריטריונים מדידים שלפיהם ייקבע לאילו רשויות יוקצו תקנים ותקציבים לביצוע התוכנית (למשל, לא נקבע מהו ההיקף המזערי של



אוכלוסיית יוצאי אתיופיה המתגוררת ברשות שנבחרה להפעיל את התוכנית, ואף לא נקבע לפי אילו מבחנים ייקבע אם יש ברשות תשתית מתאימה להפעלת התוכנית).

מומלץ כי משרד החינוך יקבע קריטריונים ברורים ומדידים שלפיהם ייקבע לאילו רשויות יוקצו תקנים ותקציבים לביצוע התוכנית. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפרסם את הקריטריונים לידיעת הרשויות והציבור.

התוכנית "בית ספר להורים"

המינהל הפדגוגי פרסם בשנים 2017 - 2022 קול קורא ובו קריטריונים לתקצוב "בית ספר להורים" ברשויות המקומיות. תנאי הסף שנקבע להשתתפות רשות מקומית בתוכנית הוא שיש בה לפחות 90 ילדים ממוצא אתיופי (ילדים ילידי הארץ ששני הוריהם ממוצא אתיופי) בני שלוש עד שש בגנים רשמיים בחינוך הציבורי הרגיל. התוכנית כוללת סדנאות מקצועיות להרחבת הידע והמיומנויות להורים ובד בבד פעילות חווייתית לילדים. שתי הפעילויות הללו מתקיימות בד בבד בשעות אחר-הצהריים במסגרת מדיניות ממשלתית בדבר קידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית במסגרת פעילות חברתית משותפת של יוצאי אתיופיה ותיקים כדי לקרב לבבות ולהכיר אלו את אלו. מההורים המשתתפים בתוכנית לא נגבים דמי השתתפות עבור הפעילות.

משרד החינוך תקצב - לכל אחת מהרשויות המפעילות את התוכנית "בית הספר להורים" סכום של עד 10,000 לשנה להפעלת התוכנית וקבע כי לכל רשות יוקצה לכל היותר תקציב להפעלת התוכנית במסגרת ארבע קבוצות בסכום מרבי כולל של 40,000 ש"ח.

בשנים 2018 - 2022 או בחלק מהן תקצב משרד החינוך את התוכנית "הדרך החדשה - בית ספר להורים" ב-22 רשויות מקומיות בסכום כולל של כ-1.49 מיליון ש"ח והעביר ל-15 מהן סך 668,250 ש"ח. שיעור הביצוע היה 45% מכלל התקציב. נמצא כי בשנים 2018 - 2022 שבע עיריות - בית שמש, ירושלים¹⁰², נס ציונה¹⁰³, פתח תקווה, קריית ביאליק, קריית ים ורחובות לא ניצלו כלל את תקציב תוכנית "הדרך החדשה - בית ספר להורים" לאוכלוסייה האתיופית בסך כ-328,000 ש"ח¹⁰⁴ שעמד לרשותן בשנים האמורות. עיריית קריית גת ניצלה 13% מהתקציב בסך 80,000 ש"ח שהועמד לרשותה; 13 רשויות מקומיות ניצלו 36% - 77% מהתקציב שהועמד לרשותן; ורשות אחת בלבד - עיריית באר שבע ניצלה את מלוא התקציב שהועמד לרשותה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה במאי 2024 למשרד מבקר המדינה כי אגף גני ילדים התקשה לאתר ספקים שמעוניינים לקיים את התוכנית האמורה, ולבסוף נמצא ספק אחד, אך לא הייתה היענות מצד ההורים והם לא נרשמו.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי מאחר שהביקוש היה נמוך מאוד היא נאלצה להסב את התקציב לתוכנית אחרת, וכי בחלק מבתי הספר החל תהליך כזה ויש להעמיקו.

עיריית קריית ביאליק מסרה בתשובתה כי לצערה הרב לא נמצאו בקרב הקהילה דוברת האמהרית מדריכות הורים שיוכלו להעביר הדרכות להורים באמהרית ובעברית בעת ובעונה אחת.

קריית ים מסרה בתשובתה במאי 2024 כי במשך כשלוש שנים היא לוותה על ידי חשב מלווה וועדת ביקורת, וכי עתה היא משתתפת בתוכנית המראה. הקשיים התקציביים שלפניהם ניצבה

102 בשנת 2018 בלבד. העירייה לא תוקצבה בשאר השנים

103 בשנת 2018 בלבד. העירייה לא תוקצבה בשאר השנים.

104 להלן פירוט התקציב בסך 328,000 ש"ח לפי רשויות: בית שמש (תקציב בסך 70,000 ש"ח), ירושלים (סך 40,000 ש"ח), נס ציונה (סך 20,000 ש"ח), פתח תקווה (סך 60,000 ש"ח), קריית ביאליק (סך 20,000 ש"ח), קריית ים (סך 58,000 ש"ח), רחובות (סך 60,000 ש"ח).



העירייה והצורך להבניה של הליכי עבודה סדורים הביאו לניצול בחסר של חלק מהתקציבים שהועמדו לרשותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית בית שמש, ירושלים, נס ציונה וקריית גת לבחון מדוע לא ניצלו את תקציביהן במלואם ובאילו דרכים הן יוכלו למצותם. עוד מומלץ כי עיריית פתח תקווה, קריית ביאליק, קריית ים ורחובות יבחנו באילו דרכים יעילות יותר הן יוכלו למצות את ניצול התקציב.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי כחלק מתהליך טיוב של תוכנית ביה"ס להורים, בשנה האחרונה נכנסו לתפקיד מדריכות מטעם התוכנית כדי לעודד רשויות נוספות לגשת לקול קורא ולסייע להן בכך, וכן כדי ללוות את הרשויות בעת ההפעלה.

התוכנית "נוער בסיכון"

המינהל הפדגוגי נוהג לפרסם מדי שנה קול קורא "קריטריונים לחלוקת הקצבות לכוח אדם בתפקידי חינוך ילדים ונוער בסיכון ברשויות המקומיות". ההקצבות נועדו לניהול משאבים המיועדים לילדים ונוער בסכנת נשירה, ברובם מעמד חברתי-כלכלי נמוך ואשר צברו פערים לימודיים משמעותיים. הקולות הקוראים בשנים 2018 - 2022 עסקו באיוש תפקידים הנוגעים לכלל אוכלוסיית הנוער בסיכון, אולם צוין בהם כי ניתן לאיידש תפקידים נוספים, כגון עובדי קידום נוער ייעודיים לאוכלוסיות מיוחדות, ובהן יוצאי אתיופיה.

ת ק צ י ב ו ב י צ ו ע

בשנים 2018 - 2022 המינהל הפדגוגי כלל במערכת הממוחשבת שלו (מרכב"ה) את נתוני התקציב וההעברות בפועל לכלל עובדי קידום הנוער העוסקים באוכלוסיית הנוער שבסיכון, ללא הבחנה בין העוסקים בבני נוער יוצאי אתיופיה לעוסקים בשאר בני הנוער שבסיכון.

המינהל הפדגוגי תקצב בשנים האמורות סך של 2.48 מיליון ש"ח מידי שנה בנפרד מהתקצוב של כלל עובדי קידום הנוער בסיכון ומחוץ למערכת הממוחשבת שלו (המרכב"ה) עבור כוח אדם שמטפל ביוצאי אתיופיה ל-20 עד 26 רשויות מקומיות סך הכל. התקצוב נועד להעסיק עובדים שיאיישו 31 תקנים לכלל הרשויות.

נמצא כי בעוד שהמינהל הפדגוגי ניהל רישום נפרד של תקצוב כוח אדם לנוער בסיכון מקרב יוצאי אתיופיה, הוא לא ניהל רישום נפרד של כוח אדם שמטפל ביוצאי אתיופיה ביחס להעברות בפועל.

מומלץ כי משרד החינוך ינהל במסגרת הממוחשבת שלו (מרכב"ה) רישום נפרד של ההקצבות ושל ההוצאות בפועל לגבי עובדי קידום נוער ייעודיים המטפלים בבני נוער שבסיכון בקרב יוצאי אתיופיה, על מנת שניתן יהיה לדעת ולוודא כמה כספים הועברו בפועל לתוכנית זו ומהו היקף ניצול התקציב שהוקצה לטיפול ביוצאי אתיופיה. מומלץ כי המשרד יבחן אם לנוכח הגידול בשיעור 30% במספר הרשויות המקומיות הדורשות טיפול בנוער בסיכון נדרש להגדיל את היקף המשאבים והתקנים המוקצים לכך.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

בהחלטת הממשלה 105609 נקבע כי משרד הרווחה יקצה לרשויות המקומיות 20 מיליון ש"ח עבור הטיפול ביוצאי אתיופיה בשנים 2016 - 2019. עוד נקבע כי 50% מהסכומים האמורים יופנו לטיפול בנוער וצעירים, ו-50% הנותרים יופנו לטיפול במשפחות עם גורמי סיכון שיש להן חסם לשוני ולתוכניות לקשישים. לצורך יישום החלטת הממשלה הפעיל משרד הרווחה שלוש תוכניות: (א) תוכנית מעטפת לטיפול בבני נוער בסיכון; (ב) התוכנית "משפחה תומכת"; (ג)



תוכנית לטיפול במשפחות מטופלות ברווחה שיש להן חסמים לשוניים ותרבותיים. בהחלטת ממשלה נוספת מאוקטובר 2020¹⁰⁶ נקבע כי התוכניות האמורות יופעלו גם בשנת 2020.

בהחלטת הממשלה 421 מספטמבר 2021¹⁰⁷ נקבע כי התוכנית האמורה תופעל גם בשנים 2021 - 2022, ולצורך כך יוקצו לה 15 מיליון ש"ח בשנת 2021 ו-5 מיליון ש"ח בשנת 2022. עוד נקבע בהחלטה כי הסכומים האמורים יוקצו לתחומים האלה: טיפול במשפחות הנזקקות לשירותי רווחה, שיקומן והפחתת מספר המשפחות הרשומות במחלקות לשירותים חברתיים; שילוב משפחות, נערים וצעירים יוצאי אתיופיה בכלל שירותי הרווחה על פי צורכיהם; הקניית שירותים ייעודיים לאוכלוסייה מבוגרת בעלת חסמים שפתיים; הפחתת מספר הילדים המוצאים מבתייהם למסגרות חוץ-ביתיות ולמסגרות אומנה; פעולות לצמצום המעורבות של נערים ונערות בפלילים ותמיכה במשפחותיהם. משרד הרווחה דרש מהרשויות המקומיות להכין החל משנת 2021 תוכנית המתבססת על עקרונות אלה.

משרד הרווחה מימן בשנים 2016 - 2022 פעולות הדרכה וקורסים לעובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לצורך השתלמויות בטיפול ביוצאי אתיופיה בסך כמיליון ש"ח במוצע לשנה. סכומים אלו לא הועברו באמצעות הרשויות המקומיות, ולפיכך מסכומי התקציבים שיוצגו להלן נגרעו סכומים אלו, והם כוללים רק את הסכומים שהועברו לרשויות המקומיות.

התקציב שקבע משרד הרווחה כי יוקצו לרשויות המקומיות במסגרת התוכנית הדרך החדשה נחלק לשניים: תקציב לכוח אדם ותקציב לפעולות.

לוח 15: התקציבים השנתיים ושיעור ההעברות שקבע משרד הרווחה כי יוקצו לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה, 2016 - 2022

שיעור ההעברות מכלל התקציב שקבע משרד הרווחה (באחוזים)	ההעברות בפועל		התקציב שקבע משרד הרווחה		התקציב שנקבע על פי החלטות הממשלה (במיליוני ש"ח)*	השנה
	הסכום (במיליוני ש"ח)	מס' הרשויות המקומיות	הסכום (במיליוני ש"ח)	מס' הרשויות המקומיות		
32%	5.41	11	17.07	16	19	2016
63%	11.84	19	18.70	20	19	2017
94%	14.58	20	15.47	20	19	2018
83%	14.21	20	17.05	20	19	2019
112%	12.85	19	11.51	20	19	2020
60%	6.33	22	10.56	23	14	2021
46%	8.50	23	18.36	23	4	2022
68%	74		109		113	סה"כ

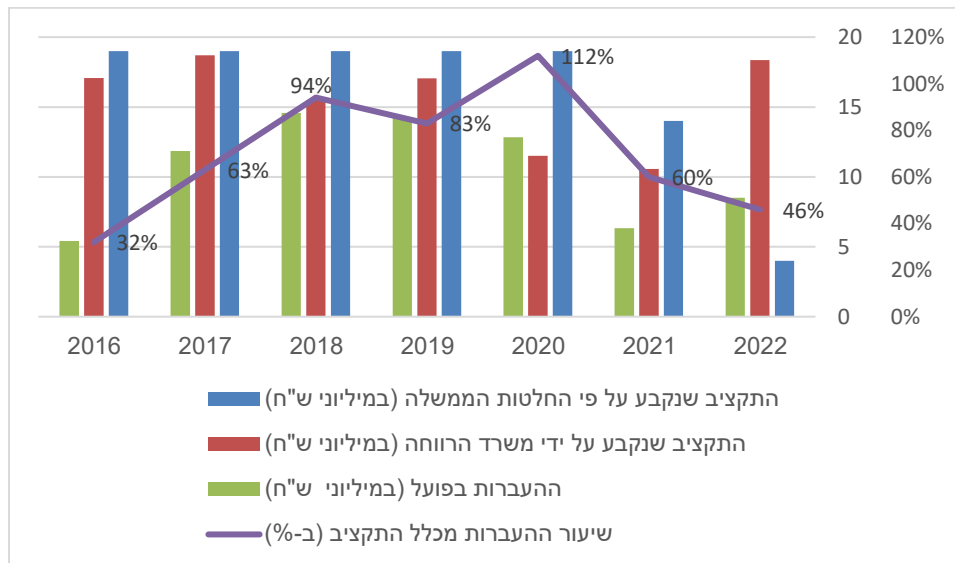
על פי נתוני משרד הרווחה בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* החלטות הממשלה 421, 467, 609.

106 החלטת הממשלה 467 מיום (25.10.20).

107 החלטת הממשלה 421 "מדיניות ממשלתית לשילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית - המשך הפעלת תכניות משרדי ממשלה ותיקון החלטת ממשלה" (12.9.21).



תרשים 12: התקציבים השנתיים שהקציב משרד הרווחה לרשויות המקומיות לביצוע התוכנית הדרך החדשה



על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד הרווחה תקצב את הרשויות המקומיות עבור הפעילות למען יוצאי אתיופיה בשנת 2022 בסכום של כ-18.4 מיליון ש"ח. מבדיקה שבוצעה במשרד הרווחה עולה כי היו שלושה מקורות למימון סכום זה: כ-4 מיליון ש"ח - על פי החלטת הממשלה מספטמבר 2021 (5 מיליון ש"ח בניכוי כמיליון ש"ח עבור פעולות הדרכה וקורסים לעובדי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לצורך השתלמויות בטיפול ביוצאי אתיופיה, אשר לא הועברו באמצעות הרשויות המקומיות כאמור לעיל); 6.9 מיליון ש"ח - יתרות שהועברו משנת 2021 באישור ועדת הכספים של הכנסת; 7.5 מיליון ש"ח ממקורות משרד הרווחה.

נמצא כי בשנת 2021 לא נעשה שימוש בסכום של 6.9 מיליון ש"ח שהוקצבו לטיפול הרשויות המקומיות ביוצאי אתיופיה בתחום הרווחה.

הסכומים שהוציאו הרשויות המקומיות בפועל בשנים 2016 - 2022 (74 מיליון ש"ח) היו קטנים בהרבה מהסכומים שנקבעו להן בתקציב משרד הרווחה (109 מיליון ש"ח) - כ-68% מהתקציב.

רק חלק מהרשויות המקומיות (16 עד 23) מ-30 הרשויות שנכללו בתוכנית הדרך החדשה תוקצבו על ידי משרד הרווחה, ורק חלק מהרשויות שתוקצבו (11 עד 23) ניצלו את תקציבן במסגרת התוכנית.

נמצא כי ל-25 רשויות מקומיות הקצה משרד הרווחה תקציבים בשנים 2016 - 2022 ושיעור הניצול שלהן היה כלהלן: 9 הרשויות המקומיות - נתיבות 17% (133,064 ש"ח העברות בפועל מתוך 799,338 ש"ח התקציב שהוקצה), חיפה 29% (946,059 ש"ח מתוך 3,314,459 ש"ח), אשקלון 35% (1,183,847 ש"ח מתוך 3,374,313 ש"ח), רמלה 38% (376,046 ש"ח מתוך 989,448 ש"ח), חולון 40% (351,219 ש"ח מתוך 878,452 ש"ח), פתח תקווה 46% (3,403,244 ש"ח מתוך 7,344,106 ש"ח), לוד 46% (1,602,752 ש"ח מתוך 3,456,170 ש"ח), יבנה 48% (702,262 ש"ח מתוך 1,456,734 ש"ח), תל אביב-יפו 50% (878,272 ש"ח מתוך 1,763,882 ש"ח); 13 רשויות מקומיות 56% - 76%; 3 רשויות מקומיות 88% - 90%.



עיריות **חולון, חיפה, נתיבות ורמלה** מסרו בתשובותיהן כי שיעורי הניצול הנמוכים נובעים בין היתר מהקושי באיוש משרות. עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא בוחנת לעומק דרכי מימוש של תוכניות עדכניות.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי היה קושי משמעותי לגייס משפחות יוצאות אתיופיה לתוכנית.

עיריית **נתיבות** מסרה כי בשנת 2022 נעשה תהליך ליצירת שיתופי פעולה ונוצלו רק 25% מהתקציב, וכי הסעיף התקציבי למשפחות בסל גמיש לא הוטמע בשל קשיים בירוקרטיים במת"ס (מרכז לתשלומי סעד).

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבחון את אופן תכנון התוכניות ברשויות ואת אופן ביצוען.

משרד הרווחה ציין בתשובתו ממאי 2024 כי הקושי בניצול התקציב על ידי הרשויות המקומיות נבע, בין היתר, מהקושי בגיוס עובדים סוציאליים ומלווי משפחות לתוכנית, וככל שחלף הזמן הצליחו רוב הרשויות המקומיות לקלוט עובדים.

כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הרווחה לבצע בקרה ומעקב בעניין מימוש התוכניות ברשויות המקומיות וההתנהלות התקציבית של הרשויות על מנת שמטרות התוכנית יושגו.

משרד הרווחה ציין בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה ויפעל להעמקת המעקב בנושא מימוש התוכניות וניצול התקציב.

מועדי הקצאות התקציבים לרשויות המקומיות

להלן יוצגו מועדי אישור תקציב המדינה, המועדים שבהם אישר משרד הרווחה את הקצאת תקציב התוכנית הדרך החדשה לרשויות המקומיות וסכומי התקציב (בשנים 2016 - 2022):

לוח 16: מועדי האישור של תקציבי המדינה ומועדי הקצאת תקציבי התוכנית הדרך החדשה וסכומיהם, 2016 - 2022 (במיליוני ש"ח)

השנה	מועד אישור תקציב המדינה	המועדים שבהם אישר משרד הרווחה את הקצאת התקציבים לרשויות המקומיות וסכומי התקציבים במיליוני ש"ח							התקציב הכולל לשנה זו (במיליוני ש"ח)
		פברואר	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר
2016	19.11.15		10.95				6.11		17.07
2017	22.12.16			10.24		0.42	5.46	2.55	0.03
2018	22.12.16	8.80				5.80	0.32	0.56	
2019	15.3.18			17.05					17.05
2020	לא אושר		2.00	6.71			2.80		11.51
2021	3.11.21				8.61			1.95	10.56
2022	4.11.21	18.36							18.36

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המובאים בלוח עולה כי בארבע מתוך שבע השנים שנבדקו (בשנים 2016, 2017, 2018, 2019 משרד הרווחה הקצה לרשויות המקומיות את תקציב התוכנית הדרך החדשה זמן רב לאחר אישור תקציב המדינה. עקב כך חלק מהרשויות המקומיות לא ידעו בתחילת כל שנה מהו התקציב העומד לרשותן, ולמותר לציין כי הן לא יכלו לתכנן את פעילותן באותה שנה באופן המיטבי על פי מקור תקציבי וככל הנראה העיכוב תרם לניצול החלקי של התקציב.



להלן כמה דוגמאות: תקציב המדינה לשנת 2017 נקבע בשלהי שנת 2016, ולמרות זאת משרד הרווחה החל לתקצב את הרשויות המקומיות רק במאי 2017; תקציב המדינה לשנת 2018 נקבע בשלהי שנת 2016, ולמרות זאת משרד הרווחה הקצה כמחצית מתקציב התוכנית לרשויות רק החל מיולי 2018; תקציב המדינה לשנת 2019 נקבע במרץ 2018, ולמרות זאת משרד הרווחה הקצאה את התקציב לרשויות המקומיות רק במאי 2019.

מומלץ כי משרד הרווחה יתקצב את הרשויות המקומיות בסמוך למועד אישור תקציב המדינה כדי שהרשויות יוכלו לתכנן את פעילותן על פי מקור תקציבי ולהשתמש בכספים אלו בהקדם האפשרי.

אופן ניצול תקציבי התוכנית הדרך החדשה ברשויות המקומיות שנבדקו

התקציב שקבע משרד הרווחה לרשויות המקומיות במסגרת התוכנית הדרך החדשה נחלק לשניים: תקציב לכוח אדם ותקציב לפעולות, כאמור לעיל.

הוצאות הרשויות שנבדקו על תשלום שכר העובדים במסגרת התוכנית

להלן יפורטו היקף המשרות של העובדים שהעסיקו הרשויות במסגרת התוכנית הדרך החדשה וסכום התקציב שקבע משרד הרווחה לכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו לצורך העסקת עובדים אלה, וכן יפורטו הסכומים שהועברו לרשויות המקומיות בפועל לצורך כך ושיעור ההעברות מכלל התקציב בשנים 2018 - 2022:

לוח 17: הקצאותיו של משרד הרווחה לרשויות שנבדקו לצורך תשלום שכר העובדים במסגרת התוכנית, 2018 - 2022¹⁰⁹

הרשות המקומית	השנים	פרטי המשרה	מס' המשרות על פי התקציב ובפועל בממוצע לשנה	תקציב ההכנסות ממשרד הרווחה (בש"ח)	סך ההעברות בפועל ממשרד הרווחה (בש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב
יבנה	2018 - 2019	עובר סוציאלי לטיפול בנוער בסיכון - נוצ"ץ(*)	1	292,600	264,687	90%
	2020		1	66,243	-	0%
	2021 - 2022	מנהל התוכנית הדרך החדשה ומלווה משפחות	2	585,422	396,325	68%
	סה"כ			944,265	661,012	70%
נתיבות	2021 - 2022	מנהל התוכנית הדרך החדשה ומלווה משפחות	2	562,338	133,064	24%
קריית מלאכי	2018 - 2020	עו"ס לטיפול בנוער בסיכון ומלווה משפחות - נוצ"ץ(*)	1(**)	467,300	479,246	103%
	2021 - 2022	מלווה משפחות מנהל התוכנית הדרך החדשה	2(***)	553,479	473,896	86%
	סה"כ			1,020,779	953,142	93%

ההוצאות בפועל שהוציאו הרשויות שנבדקו על תשלום שכר העובדים המועסקים בהן בהפעלת התוכנית לא הוצגו בלוח מאחר שלא ניתן להשוות אותן להעברות בפועל ממשרד הרווחה. משרד הרווחה העביר לרשויות את השתתפותו השנתית בתשלום שכר העובדים לפי החודשים נובמבר עד אוקטובר, ואילו הרשויות המקומיות רשמו את ההוצאות השנתיות על תשלום שכר עובדיהן לפי החודשים ינואר עד דצמבר.



הרשות המקומית	השנים	פרטי המשרה	מס' המשרות על פי התקציב ובפועל בממוצע לשנה	תקציב ההכנסות ממשרד הרווחה (בש"ח)	סך ההעברות בפועל ממשרד הרווחה (בש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב
רחובות	2020 - 2018	מנהל התוכנית הדרך החדשה, ומלווי משפחות, עו"ס לטיפול בנוער בסיכון-נוצ"ץ(*), עובדים סוציאליים לטיפול במשפחה.	8.25	3,215,882	3,509,235	109%
	2022 - 2021	מנהל התוכנית הדרך החדשה ומלווי משפחות	3	799,998	1,053,508	132%
	סה"כ			4,015,881	4,562,743	114%

על פי נתוני משרד הרווחה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

(*) תוכנית נוצ"ץ (נוער צעירים וצעירות) 360 - התוכנית נועדה לחיזוק מערך תומך לכלל הנערים בסיכון, נערים עוברי חוק ונוער בסיכון. משרד הרווחה הקצה תקציב מיוחד ליוצאי אתיופיה במסגרת התוכנית.

(**) שני בעלי תפקיד שתוקצבו והועסקו בחצי משרה כל אחד.

(***) מלוות משפחות הועסקה החל משנת 2022.

מהלוח לעיל עולות המסקנות האלה:

עיריית יבנה

העירייה ניצלה רק 70% מהתקציב שהקצה לה משרד הרווחה עבור השתתפות בשכר העובדים המועסקים במסגרת התוכנית הדרך החדשה בכל השנים האמורות. התקציב שלא ניצלה הסתכם ב-283,253 ש"ח¹¹⁰ מתוך כ-944,000 ש"ח.

עיריית יבנה לא ניצלה 189,935 ש"ח מהתקציב, וזאת מהסיבות האלה: אי-ניצול התקציב בסך 66,423 ש"ח בשנת 2020 - בשל אי-העסקת עובד סוציאלי לטיפול בנוער בסיכון-נוצ"ץ; וכן אי-ניצול תקציב בסך 80,485 ש"ח - בשל אי-העסקת מנהלת התוכנית הדרך החדשה בחודשים יוני עד אוקטובר 2022¹¹¹.

נמצא כי עיריית יבנה לא ניצלה תקציב בסך 32,194 ש"ח עבור תשלום שכרן של מנהלת התוכנית הדרך החדשה בחודשים ינואר ופברואר 2022 מאחר שבחודשים אלה לא הועסקה מנהלת תוכנית הדרך החדשה. עוד נמצא כי העירייה לא קיבלה החזר בסך 10,833 ש"ח עבור תשלום השכר של מלווה משפחות בינואר 2022.

מהטבלה עולה כי בשנים 2021 - 2022 העביר משרד הרווחה לעירייה סך של 396,325 ש"ח לתשלום שכר עובדיהן המועסקים במסגרת התוכנית, מכלל זה 188,353 ש"ח עבור שנת 2022.

נמצא כי סך של 49,248 ש"ח מסכום זה הועבר לעירייה בגין החודשים יוני עד אוקטובר 2022 עבור מלוות משפחות, אף שבחודשים אלה היא כבר לא הועסקה בתפקיד¹¹².

¹¹⁰ ההפרש בין סך התקציבים, שהסתכמו ב-944,265 ש"ח, לבין סך ההעברות בפועל, שהסתכמו ב-661,012 ש"ח.

¹¹¹ העובדת סיימה את תפקידה, ומנהלת מחלקת הרווחה של יבנה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי מאז יוני 2023 אין בעירייה תוכנית דרך חדשה.

¹¹² מנהלת מחלקת רווחה מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה במאי 2023 כי מלוות המשפחות סיימה את תפקידה ביוני 2022.



עיריית נתיבות

נמצא כי אף שמשרד הרווחה הקצה לעירייה תקציב בסך 562,338 ש"ח עבור העסקת מנהל התוכנית הדרך החדשה ומלוות משפחות לשנים 2021 - 2022, העירייה העסיקה אותן רק החל מאפריל 2022, ולפיכך היא ניצלה רק 24% מסך התקציב.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה כי נתקלה בקושי גדול במציאת עו"ס מנהלת התוכנית וכן במלוות משפחות בשל השכר הנמוך לתפקיד. באפריל 2022 נכנסו לתפקיד עו"ס מנהלת הדרך החדשה ומלוות משפחות. גם לאחר האיוש נוצר מחסור בכח אדם. בפועל איש לא מילא את תפקידה של מלוות המשפחות, התפקיד נסב סביב מיצוי זכויות וניצול תקציב, והיקף כוח האדם היה כ-24% מהנדרש.

מומלץ כי עיריית יבנה ונתיבות ינצלו את מלוא התקציבים שהקצה להן משרד הרווחה להעסקת כוח אדם לטיפול ביוצאי אתיופיה כדי להבטיח את הטיפול המיטבי ביוצאי אתיופיה.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצות.

הוצאות לפעולות

כאמור לעיל, בשנים 2016 - 2020 הפעיל משרד הרווחה ברשויות המקומיות שלושה סוגי תוכניות: (א) תוכנית מעטפת לטיפול בבני נוער בסיכון; (ב) משפחה תומכת; משפחות מטופלות ברווחה שלהן חסמים לשוניים ותרבותיים. משנת 2021 דרש משרד הרווחה מכל אחת מהרשויות המקומיות להכין תוכניות על פי תחומי פעילות מסוימים שנקבעו בהחלטת הממשלה.

לוח 18: התקציב שהקצה משרד הרווחה לרשויות שנבדקו למימון התוכנית, ההעברות בפועל ממשרד הרווחה (בש"ח), שיעור ההעברות מכלל התקציב (באחוזים) והיקף ההוצאות (בש"ח), תוספות התקציב שהקצו הרשויות המקומיות למימון הפעלת התוכניות 2022 - 2018

הרשות המקומית	השנה	התקציב ממשרד הרווחה (בש"ח)	ההעברות בפועל ממשרד הרווחה (בש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב (באחוזים)	תוספת הרשות המקומית (בש"ח)	סך הוצאות הרשות המקומית על יישום התוכנית (בש"ח)
יבנה*	2022 - 2021	352,469	17,830	5%	6,214	24,044
נתיבות**	2022 - 2021	237,000	-	0%	27,535	27,535
קריית מלאכי	2022 - 2018	1,151,458	832,598	72%	139,125	971,723
רחובות	2022 - 2018	2,727,640	2,059,992	76%	389,286	2,449,278

על פי נתונים של משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנים 2018 - 2019 משרד הרווחה לא תקצב את תוכניות הפעולה בעיריית יבנה מאחר שמלוות המשפחות הועסקה ככוח אדם מקצועי לטיפול בנער בסיכון יוצאי אתיופיה במסגרת תוכנית נוצ"ץ 360 ותוכנית חיזוק מערך תומך לנערים בסיכון ונערים עוברי חוק שנכללה בתוכנית מעטפת לטיפול בבני נוער בסיכון. בשנת 2020 משרד הרווחה לא תקצב את עיריית יבנה.

** בשנים 2018 - 2020 משרד הרווחה לא תקצב את עיריית נתיבות.



מהלוח ומבדיקות שערכו עובדי הביקורת עולות המסקנות האלה:

עיריית יבנה

עיריית יבנה כמעט שלא ניצלה את התקציב בשנים 2021 - 2022 (5%).

בשנת 2022 הכינה עיריית יבנה תוכנית הכוללת כמה מיזמים שיישומם מסתכם ב-214,500 ש"ח, כלהלן: הפעלת מועדוניות טיפוליות - שיפור המענה לילדים בסיכון ומשפחותיהם; הנגשת מחלקת נוער וצעירים - הגדלת מספר המטופלים במחלקת נוער; הכשרות והדרכות - קיום מפגשים עם עובדי אגף הרווחה כדי להבין אילו חסמים ניצבים לפניהם במסגרת עבודתם, ואילו חסמים ארגוניים מונעים מהאוכלוסייה לצרוך את השירות וגיבוש כלים שיאפשרו לעובדים להנגיש את שירותי המחלקות לשירותים חברתיים לאוכלוסיות מגוונות באופן המיטבי; ליווי משפחות - סיוע במיצוי זכויות, מעקב אחר התקדמות המשפחה כדי להפחית את מספר המשפחות מקהילת אתיופיה הנזקקות לסיוע בתחום הרווחה.

נמצא כי התוכנית שעיריית יבנה הכינה בשנת 2022 לא בוצעה.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי בגלל אילוצים של גיוס כוח אדם מנהלת הרווחה החליטה שלא להפעיל את התוכנית הדרך החדשה באגף, וכי התקציב לכך לא נוצל.

עיריית נתיבות

משרד הרווחה תקצב את הפעלת התוכנית בעיריית נתיבות בשנים 2021 - 2022 בסכום כולל של 237,000 ש"ח, ואולם בפועל המשרד לא העביר לעירייה כספים להפעלת התוכנית עבור התקופה האמורה.

נמצא כי בשנת 2021 עיריית נתיבות לא הפעילה כלל את התוכנית הדרך החדשה, אף שהוקצה לה לצורך הפעלתה תקציב בסך 57,000 ש"ח.

עיריית נתיבות מסרה בתשובתה במאי 2024 כי בשנת 2021 לא התקיימה התוכנית הדרך החדשה מאחר שלא נמצא כוח אדם שיכול להוציא לפועל את התוכנית.

עיריית נתיבות הכינה תוכנית להפעלת המיזמים האמורים במסגרת התוכנית לשנת 2022 בתקציב כולל של 110,000 ש"ח ואולם בפועל היא הוציאה רק 27,535 ש"ח (25%) מתקציב התוכנית.

עוד נמצא כי עיריית נתיבות ביצעה רק ארבעה מתוך עשרת סעיפי התוכנית, שעלותם הכוללת רק 27,535 ש"ח (25%) מהתקציב שהוקצה לתוכנית¹¹³.

עיריית נתיבות מסרה במהלך הביקורת לעובדי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2023 כי משרד הרווחה לא אישר את ההוצאות האמורות מאחר שהגישה את החשבוניות עבור הוצאותיה על התוכנית באיחור - בשנת 2023, וכי לאחרונה הוגשו שוב החשבוניות למחוז, לאישורן מחדש.

עיריית נתיבות מסרה בתשובה כי העבירה את תוכנית העבודה שלה לשנת 2023 כדי להוציא לפועל את מה שלא נעשה בשנת 2022. עוד מסרה כי ביצוע חלק מהתוכנית בשנת 2022 לא צלח מהטעמים שפורטו: הדרכת הורים לנוער בסיכון - נכשלה בשל קשיים ביצירת מחויבות לתהליך טיפולי, וההדרכה מתוכננת להתחיל מחדש ביוני 2024; הכשרות לעובדי רווחה - לא התקיימו הכשרות בשל שינויים ארגוניים בגוף המכשיר עובדים. ההכשרה התקיימה בשנת

להלן יפורטו הסכומים והסעיפים שלא בוצעו: סך 10,000 ש"ח להכשרות עובדי הרווחה בתחום הכשירות התרבותית; סך 15,000 ש"ח לחיזוק הקשר בין אזרחים ותיקים יוצאי אתיופיה לילדים במועדוניות; סך 10,000 ש"ח להדרכה הורית להורי ילדי הגיל הרך; סך 5,000 ש"ח ליום המאבק לאלימות בנשים; סך 6,000 ש"ח לסדנאות בתחום בריאות הנפש; סך 27,000 ש"ח למענים שונים לפי הצורך עבור משפחות, כגון מלגות לימודים, אבחונים.



2023; אזרחים ותיקים - ניסיון להוציא לפועל פרויקט מאחר שתוכנן להעלות מחזה חושפני מדי, העירייה נאלצה לוותר עליו, מטעמי רגישות ביוני 2024; בריאות הנפש - התעורר קושי בגיוס מנחה מומחה דובר אמהרית וכן בגיוס משפחות בקבוצה שיסכימו להיחשף; מענה למשפחות - לא הוקצה תקציב לנושא עד סמוך למועד התשובה.

עיריית קריית מלאכי

משרד הרווחה תקצב את עיריית קריית מלאכי בשנים 2018 - 2022 בסכום כולל של 1,151,458 ש"ח, ואולם בפועל המשרד העביר לה 832,598 ש"ח בלבד עבור התקופה האמורה. העירייה הוציאה מקופתה עבור תוכניות הדרך החדשה סך 139,125 ש"ח בתקופה האמורה.

נמצא כי אף שבשנת 2021 תקצב משרד הרווחה את עיריית קריית מלאכי בסך 228,272 ש"ח, היא הוציאה רק 133,618 ש"ח (59%) מהתקציב למימון הפעלת התוכנית הדרך החדשה. בתקופה האמורה העירייה הוסיפה עבור הפעלת התוכנית 82,226 ש"ח, שמומן מתקציבה.

עיריית רחובות

משרד הרווחה תקצב את עיריית רחובות בשנים 2018 - 2022 בסכום כולל של 2,727,640 ש"ח, ואולם בפועל המשרד העביר 2,059,992 ש"ח לעירייה עבור התקופה האמורה. העירייה הוציאה מקופתה עבור תוכניות הדרך החדשה סך 389,286 ש"ח בתקופה האמורה.

נמצא כי בשנת 2021 עיריית רחובות הכינה תוכנית, שתקצבה בסך 487,000 ש"ח, ואולם בפועל הוציאה העירייה על יישום התוכנית רק 151,690 ש"ח (31%) בלבד מסכום התקציב, וזאת משום שמתוך ארבעת סעיפי התוכנית לא יושמו שניים, שתקציבם הכולל 270,000 ש"ח¹¹⁴.

עוד נמצא כי באשר לתוכנית שהכינה עיריית רחובות לשנת 2022 שתקצבה בסך 487,800 ש"ח, סכום זה לסכום שהקצה משרד הרווחה לעירייה, העירייה הוציאה מתוכו רק 323,141 ש"ח (66%) מסכום ההקצבה בשל ביצוע חלקי של ארבעת סעיפי התוכנית, ובעיקר שני הסעיפים שלא בוצעו גם בשנה הקודמת.

מומלץ כי העיריות יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות יבצעו את מלוא סעיפי התוכניות שהן הכינו ויקפידו על התנהלות תקציבית תקינה על מנת להימנע ממימון תוכניות מתקציבות על ידי משרד הרווחה בעצמן.

משרד התרבות והספורט

מועדי הקצאות התקציבים לרשויות המקומיות

בהמשך להחלטות הממשלה לגבש תוכניות לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית¹¹⁵, הוכנה במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד הספורט) תוכנית שמטרתה קיום פעילויות ספורט ברחבי הארץ שיסייעו בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית (להלן - תוכנית פל"א) בהתאם לאבני היסוד שנקבעו במסגרת החלטת הממשלה. חזון התוכנית הוא לאפשר לילדים ולנערים יוצאי אתיופיה להשתלב בחברה הישראלית ולהנהיג, תוך מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם בתחום הספורט וכן תוך שמירה על אורח חיים בריא, מתוך אמונה ביכולתם. מטרת-העל של התוכנית היא לקדם את הייצוג של יוצאי אתיופיה ולשלבם בספורט הישראלי כספורטאים פעילים, מנהלי תוכניות, מאמנים, מדריכים ואנשי צוות ניהולי.

¹¹⁴ להלן הפירוט: סך 90,000 ש"ח להכשרות עובדי האגף בנושא כשירות תרבותית; סך 180,000 ש"ח למתן מענה למשפחות מבוגרות יוצאות אתיופיה בעלות חסם שפתי.

¹¹⁵ החלטת הממשלה 1300 (9.2.14).



ארבע מטרות נקבעו בתוכנית פל"א: (א) איתור ספורטאים יוצאי אתיופיה וסיוע בקליטתם באגודות הספורט הקיימות; (ב) פיתוח מצוינות באמצעות שילוב ספורטאים יוצאי אתיופיה במערכת הספורט ההישגי; (ג) פיתוח מנהיגים באמצעות הכשרת המדריכים, המאמנים והמנהלים יוצאי אתיופיה ובאמצעות הגדלת מספרם; (ד) הגברת המעורבות והמודעות של הסביבה הקרובה (הורים, חברים, מאמנים וכד') לצרכים וליכולות של הספורטאים. עוד נקבע כי הפרויקט יופעל ברשויות מקומיות מעמק המעינות בצפון, דרך ערי המרכז ואזור ירושלים ועד לאופקים בדרום.

תקצוב וביצוע

בהחלטת הממשלה מספטמבר 2017¹¹⁶ נקבע כי היקף התקציב שיקצה משרד הספורט עבור תוכנית פל"א לשנים התשע"ו - התשע"ט (2016 - 2019) יהיה 19 מיליון ש"ח - 5 מיליון ש"ח לשנה, חוץ משנת התשע"ו (2016) שעבורה יוקצה תקציב בסך 4 מיליון ש"ח. עוד נקבע בהחלטה כי הסכום השנתי יחולק כדלהלן: 4.06 מיליון ש"ח - לרשויות המקומיות; 0.14 מיליון ש"ח - להכשרת מאמנים חדשים יוצאי אתיופיה; כ-800,000 ש"ח - להעסקתם של מנהל תוכנית ושלושה רכזי מחוזות לצורך ניהול התוכנית ובקרה על יישומה. בהחלטת ממשלה נוספת מאוקטובר 2020¹¹⁷ נקבע כי התוכנית האמורה תופעל גם בשנת התש"ף. עוד החליטה הממשלה בספטמבר 2021¹¹⁸ כי התוכנית האמורה תופעל גם בשנים התשפ"א - התשפ"ב, ולצורך כך יוקצו 10 מיליון ש"ח לשנים אלו.

נמצא כי בשנים התשע"ו - התשע"ט (2016 - 2019) תוכנית פל"א לא יצאה אל הפועל אף שהממשלה תקצבה אותה ב-14 מיליון ש"ח כאמור לעיל, וכי רק בספטמבר 2019 (התש"ף) הוחל בהפעלת התוכנית.

לוח 19: התקציב שהוקצה לרשויות המקומיות ליישום תוכנית פל"א וההעברות בפועל, התש"ף - התשפ"ב (בש"ח)

השנה	מס' הרשויות שתוקצבו	התקציב וההעברות בפועל (בש"ח)
התש"ף	27	3,900,000
התשפ"א	36	3,986,500
התשפ"ב	33	3,984,000
סה"כ		11,870,500

על פי נתוני משרד הספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הסברי משרד הספורט הועברו לרשויות המקומיות כל התקציבים שהוא הקצה להן לצורך שילוב יוצאי אתיופיה בקבוצות הספורט.

בדצמבר 2020 הפיץ משרד הספורט למנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות לראשונה אמות מידה לתמיכה בקבוצות פל"א לשנת הפעילות התשפ"א¹¹⁹. בסעיף "קריטריונים להכרה בקבוצות פעילות" נקבעו 12 קריטריונים, ובהם: הקבוצה תפעל בכל ענפי הספורט התחרותיים; הקבוצה קשורה לאגודת ספורט מוכרת; בקבוצה יהיו 10 - 15 ספורטאים; שיעורם של יוצאי אתיופיה בכל קבוצה יהיה 20% - 40% מכלל המשתתפים; לקבוצה יהיה מאמן בעל תעודה רלוונטית מוכרת; הפעילות בקבוצה תתקיים לפחות פעמיים בשבוע למשך שעה עד שעה וחצי, ובמשך לא פחות מעשרה חודשים בשנה; הפעילות תתקיים במבנה או מתקן מתאים לפעילות; גיל ההשתתפות בקרב הילדים יהיה 10 - 12, וגילם של הנערים יהיה 13 - 18.

¹¹⁶ החלטת הממשלה 1957 (18.9.17).

¹¹⁷ החלטת הממשלה 467 (25.10.20).

¹¹⁸ החלטת ממשלה מס' 421 (12.9.21).

¹¹⁹ אמות מידה אלה שימשו את משרד הספורט גם לשנים התשפ"ב והתשפ"ג.



במסגרת הקריטריונים האמורים נקבע כי הרשות המקומית מתחייבת להגיש למשרד הספורט בתחילת כל חודש דוח על נוכחות כל משתתפי הקבוצות בחודש הקודם, וזאת לא יאוחר מהשבוע הראשון של החודש. עוד צוין בקריטריונים כי אחד התנאים לקבלת התשלום הוא הזנת מלוא הנתונים הנדרשים באתר¹²⁰.

נמצא כי עיריית יבנה וקריית מלאכי לא העבירו בשנת התשפ"ב דוחות חודשיים כנדרש, וכי משרד הספורט הסתפק בקיום סיורי שטח אחת לשנה. משרד הספורט מסר בשיחה לצוות הביקורת כי הוא נוהג לקיים בכל הרשויות המקומיות שמפעילות את תוכנית פל"א רק סיור אחד או שניים מדי שנה בשל מחסור בכוח אדם.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי מנהל מחלקת הספורט הונחה להגיש דוחים חודשיים כנדרש.

על משרד הספורט להגביר את הפיקוח הבקרה על פעילות תוכנית פל"א, לדרוש מהרשויות למסור לו דיווח מלא כנדרש לצורך קבלת התשלום, ועל עיריית יבנה וקריית מלאכי להקפיד לדווח למשרד הספורט כנדרש על אופן מימוש תקציבן.

המשרד לביטחון לאומי - הרשות לביטחון קהילתי

המשרד לביטחון לאומי הפעיל שלוש תוכניות למניעת אלימות: "עיר ללא אלימות", "מציל"י¹²¹ ו"מלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול". החל משנת 2018 אוחדו שלוש התוכניות האמורות לתוכנית אחת - "מניעת השימוש בסמים ובאלכוהול". תוכניות אלה הופעלו לגבי כלל האוכלוסייה, אולם בהחלטת הממשלה משנת 2017¹²² הן הורחבו לגבי אוכלוסיית יוצאי אתיופיה ונקבע בה כי היקף תקצוב¹²³ התוכנית לטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה ממקורות המשרד לביטחון לאומי יהיה 22 מיליון ש"ח לשנה, מתוכם כ-11 מיליון ש"ח לפעילות במסגרת משטרת ישראל (השיטור הקהילתי)¹²⁴ וכ-11 מיליון ש"ח להרחבת היקפן של שלוש התוכניות למניעת אלימות שהפעיל המשרד לביטחון לאומי באמצעות הרשויות המקומיות. נקבע כי התוכניות יופעלו בהתאם לקריטריונים שייקבעו במשרד לביטחון לאומי וללא השתתפות נוספת מצד הרשויות המקומיות. בהחלטת הממשלה 421 מ-12.9.21 נקבע כי התקציבים ליישום התוכנית לשנים 2021 - 2022 יהיו 4.8 ו-7.9 מיליון ש"ח (לא כולל התקציב לשיטור הקהילתי), בהתאמה.

נמצא כי אין בידי המשרד לביטחון לאומי נתונים על התקציבים שהוקצו לרשויות המקומיות למימון שלוש התוכניות האמורות ועל ההעברות בפועל בשנת 2017. עוד נמצא כי לגבי השנים 2018 - 2022 המשרד לביטחון לאומי תקצב בפועל את הרשויות המקומיות בסכומים קטנים במקצת מהסכומים שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו ביוני 2024 כי בשנת 2017 התוכניות הופעלו על ידי שלושה גורמים (הרשות למלחמה בסמים, מציל"ה, עיר ללא אלימות), שחלקם פעלו במערכות תקציביות נפרדות, ולכן לא ניתן היה לאתר הקצאות של שלושת הגופים בשנת 2017.

להלן נתונים על התקציב וההעברות בפועל של המשרד לביטחון לאומי לרשויות המקומיות עבור ביצוע התוכניות האמורות (בתחילה - שלוש תוכניות, ומשנת 2019 - תוכנית אחת, כאמור לעיל) (לא כולל העברות בגין השיטור הקהילתי) בשנים 2018 - 2022, ועל הביצוע בפועל (בש"ח):

120 היו דרישות להשלמת מידע נוסף שאינן קשורות לדיווחים אלה, כתנאי לקבלת המימון.
121 מציל"ה - המועצה הציבורית לצמצום העבריינות בישראל.
122 החלטת הממשלה 1107 (14.2.16). החלטה זו היא השלמה לתוכנית המשרד לביטחון לאומי, אשר הוצגה ב-8.7.15 ואושרה על ידי ראש הממשלה.
123 בהחלטת הממשלה לא צוין לגבי המשרד לביטחון לאומי לאילו שנים נקבע התקצוב.
124 התקציב מממן את שכרם של השוטרים במסגרת השיטור הקהילתי שברשויות המקומיות.

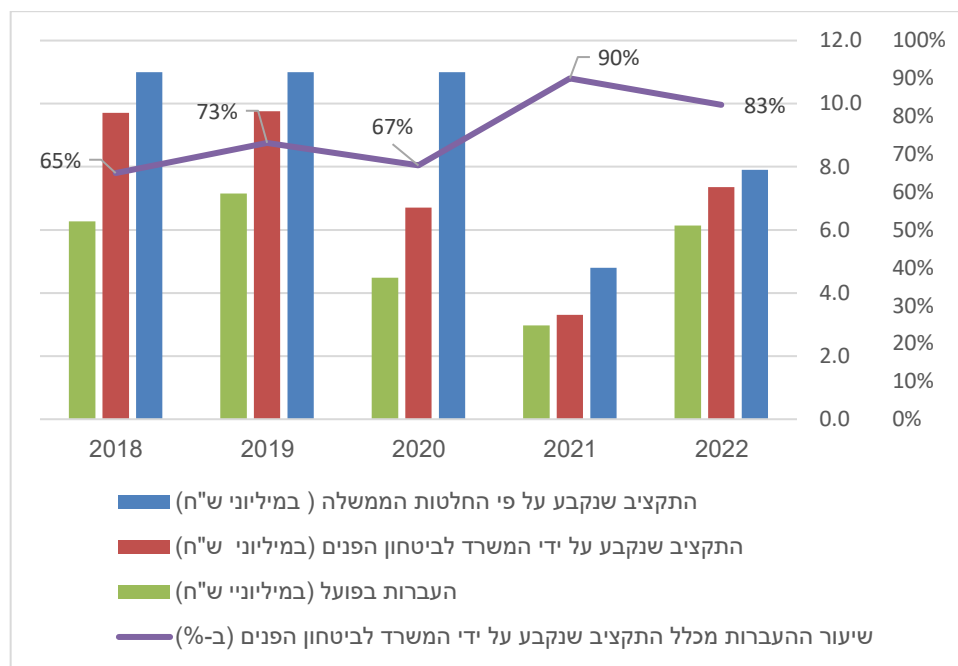


לוח 20 : התקציבים השנתיים שנקבעו לרשויות המקומיות ליישום התוכניות למניעת אלימות, ההעברות בפועל (במיליוני ש"ח) ושיעור הניצול (באחוזים):

שנה	התקציב שנקבע על פי החלטות הממשלה (במיליוני ש"ח)	התקציב שנקבע על ידי המשרד לביטחון לאומי		העברות בפועל		שיעור ההעברות מכלל התקציב של המשרד
		מס' הרשויות המקומיות	הסכומים (במיליוני ש"ח)	מס' הרשויות המקומיות	הסכומים (במיליוני ש"ח)	
2018	11	52	9.71	44	6.26	65%
2019	11	53	9.76	48	7.16	73%
2020	11	54	6.71	40	4.48	67%
2021	4.8	34	3.31	31	2.97	90%
2022	7.9	43	7.36	40	6.14	83%
סה"כ	45.7		37		27	73%

על פי החלטות הממשלה המובאות לעיל; ועל פי נתוני המשרד לביטחון לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 13 : התקציבים השנתיים שנקבעו לרשויות המקומיות ליישום התוכניות למניעת אלימות, ההעברות בפועל (במיליוני ש"ח) ושיעור הניצול (באחוזים), 2022 - 2018



על פי החלטות הממשלה המובאות לעיל; וכן כל פי נתוני המשרד לביטחון לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים ומהלוח לעיל עולה כי אף שבהחלטות הממשלה בשנים 2018 - 2022 נקבע כי יוקצו לרשויות המקומיות תקציבים בסך כולל של 45.7 מיליון ש"ח לביצוע התוכנית, המשרד לביטחון לאומי הקצה לרשויות בפועל בכ- 37- מיליון ש"ח בלבד (80.5% מהתקציב שנקבע בהחלטות הממשלה).

עוד עולה מהתרחשים כי בשנים 2018 - 2022 שיעורי ההעברות בפועל לרשויות המקומיות לביצוע התוכניות למניעת אלימות היו קטנים בהרבה מאלה שנקבעו בתקציב שהקציב להן המשרד לביטחון לאומי (73% בממוצע).



בדיקת 31 הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית הדרך החדשה העלתה כי ב-23 מהן נוצל עד 83% מהתקציב. עוד העלתה הבדיקה כי כלל הרשויות המקומיות לא ניצלו בשנים האמורות את מלוא התקציב שהעמיד לרשותן המשרד לביטחון לאומי לשם הטיפול באוכלוסיית יוצאי אתיופיה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית לבחון את התכנון והביצוע של התוכנית, וכן מציע להן לבחון מדוע לא ניצלו את תקציביהן במלואם ובאילו דרכים הן יוכלו למצותם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד לביטחון לאומי לבצע בקרה ומעקב בעניין התוכניות וההתנהלות התקציבית של הרשויות על מנת שתובטח השגת מטרות התוכנית.

בתוכנית הדרך החדשה נכללו 31 רשויות מקומיות¹²⁵. מבדיקת 31 הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית הדרך החדשה בשנים 2018 - 2022 נמצא כי 11 מהן נצלו רק חלק קטן מהתקציב כלהלן: המשרד לביטחון לאומי הקצה לעיריית תל אביב-יפו תקציב בסך 270,980 ש"ח בשנת 2018 בלבד ושיעור הניצול שלה היה - 0%; ל-10 רשויות נוספות הוקצו על ידו תקציבים בשנים 2018 - 2022 ושיעור הניצול שלהן היה כלהלן: 3 הרשויות המקומיות - קריית ים 30% (129,508 ש"ח העברות בפועל מתוך 432,720 ש"ח תקציב שהוקצה), חדרה 36% (545,620 ש"ח מתוך 1,530,559 ש"ח), קריית מוצקין 49% (234,754 ש"ח מתוך 482,693 ש"ח); 7 רשויות מקומיות נוספות 54% - 68%.

על משרד לביטחון לאומי לבחון מדוע 11 מקרב 30 הרשויות המקומיות¹²⁶ שנכללו בתוכנית הדרך החדשה ניצלו רק שיעור קטן מהתקציב.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי בשנים 2018 - 2022 הקצאות התקציבים לרשויות המקומיות הועברו לרשויות המקומיות רק בחודשים יולי עד ספטמבר בשל השיהוי באישור תקציב המדינה בממשלה ובהקצאתו למשרדים, דבר שהשפיע מאוד על יכולת הרשויות המקומיות לנצלו (למעט בשנת 2020, שבה התקציב הועבר בפברואר בשל תקציב מדינה המשכיל).

התקציב שהקצה המשרד לביטחון לאומי לרשויות המקומיות במסגרת התוכנית הדרך החדשה נחלק לשניים: תקציב להעסקת כוח אדם ותקציב למימון פעולות.

נמצא כי אין בידי המשרד לביטחון לאומי מידע מרוכז לגבי חלוקת סך התקציב בשנים 2018 - 2021 בין הוצאות להעסקת כוח אדם ובין הוצאות לפעולות וכן אין בידי מידע מרוכז לגבי ההעברות בפועל לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי המשרד לביטחון לאומי ניהל מידע מרוכז לפי חלוקה של התקציב וההוצאות בפועל בין העסקת כוח אדם ובין הוצאות לפעולות בשנת 2022.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי סכומי התשלומים שבוצעו בשנים 2018 - 2021 אינם בידי בשל מורכבות הפקתם.

הרשות ה-31 - עיריית מעלה אדומים הצטרפה לתוכנית רק בשנת 2022.



הרשויות שנבדקו

כאמור לעיל, המשרד לביטחון לאומי מפעיל תוכנית למניעת השימוש בסמים ובאלכוהול. עיריות **יבנה**, **קריית מלאכי** ו**רחובות** מסרו כי הרשויות לביטחון קהילתי הפועלות בתחום שיפוטן משלבות את יוצאי אתיופיה בפעילויות המתקיימות בהן, ובהן תוכניות להפחתת שוטטות, למניעת אלימות, למזעור התנהגויות סיכוניות לרבות מניעת שתיית אלכוהול ושימוש בחומרים ממכרים. יצוין כי בכל אחת מהרשויות שנבדקו קיימת רשות לביטחון קהילתי.

לוח 21: תקציבי משרד לביטחון לאומי כי יוקצו לרשויות המקומיות לצורך העסקת כוח אדם ולהפעלת התוכנית למניעת השימוש בסמים ובאלכוהול, 2018 - 2022

הרשות המקומית		2018			2019			2020			2021			2022		
		תקציב	ביצוע	ניצול	תקציב	ביצוע	ניצול	תקציב	ביצוע	ניצול	תקציב	ביצוע	ניצול	תקציב	ביצוע	ניצול
יבנה	רכזת הדרך החדשה	אין נתון	אין נתון	אין נתון	140	97	69%	140	93	66%	95	95	100%	140	108	77%
	פעילות הכשרות, הדרכות ומניעה קהילתית	אין נתון	אין נתון	אין נתון	267	236	88%	18	18	100%	0	0		39	37	95%
	סה"כ	407	304	75%	406	333	82%	158	111	70%	95	95	100%	179	145	81%
רחובות	רכזת הדרך החדשה	233	222	95%	369	355	96%	389	379	97%	262	253	97%	396	378	95%
	פעילות הכשרות, הדרכות ומניעה קהילתית	247	0	0%	111	63	57%	36	36	100%	0	0		1.8	1.8	100%
	סה"כ	480	222	46%	480	418	87%	425	415	98%	262	253	97%	397.8	379.8	95%
קריית מלאכי	רכזת הדרך החדשה ומדריכי נוער	259	185	71%	171	191	112%	194	193	99%	131	131	100%	190	181	95%
	פעילות הכשרות, הדרכות ומניעה קהילתית	86	53	62%	175	115	66%	20	20	100%	0	0		11	11	100%
	סה"כ	345	238	69%	346	306	88%	214	213	99%	131	131	100%	201	192	96%

על פי נתוני המשרד לביטחון לאומי ועיריות יבנה, רחובות וקריית מלאכי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח עולה לגבי עיריית **יבנה** כי בשנים 2019 - 2022 (למעט שנת 2021) היא ניצלה רק 66% עד 77% מהתקציב של רכזת התוכנית הדרך החדשה. עוד עולה מהלוח כי בשנים 2020 ו-2022 היקף הפעילות צומצם במידה ניכרת לעומת שנת 2019 - ב-127% וב-128% בהתאמה.

עוד הועלה לגבי עיריית **רחובות** כי בשנת 2018 היא לא ניצלה כלל את התקציב שעמד לרשותה לפעילות בסך 247,000 ש"ח, ובשנת 2019 היא ניצלה רק 57% מהתקציב. יצוין כי גם היקף

127 השיעור חושב על פי הצמצום בהיקף הביצוע בין הסכום של 18,000 ש"ח בשנת 2020 ובין הסכום של 236,000 ש"ח בשנת 2019.

128 השיעור חושב על פי צמצום היקף הביצוע בין הסכום של 37,000 ש"ח בשנת 2022 ובין הסכום של 236,000 ש"ח בשנת 2019.



הפעילות בתחום פעילות הכשרות, הדרכות ומניעה קהילתית צומצם במידה ניכרת - ב-43% וב-97%, בהתאמה, בשנים 2020 ו-2022 לעומת שנת 2019.^{130,129}

עוד עולה מהלוח כי עיריית קריית מלאכי ניצלה רק 62% מהתקציב להעסקתם של רכזת חדשה ומדריכי נוער בשנת 2018, וכי היקף הפעילות צומצם במידה ניכרת - ב-82% וב-90%, בהתאמה, בשנים 2020 ו-2022 לעומת שנת 2019.^{132,131}

מומלץ כי עיריות יבנה, קריית מלאכי ורחובות ירחיבו את פעילותן להדרכות, הכשרות ומניעה קהילתית ליוצאי אתיופיה, וינצלו בכל השנים את מלוא התקציב שהוקצה להן מהמשרד לביטחון לאומי להעסקת "רכזת דרך חדשה".

משרד ראש הממשלה

בדצמבר 2017 קבעה ועדת מכרזים¹³³ במשרד ראש הממשלה כי היא מקציבה תקציב מיוחד ל-34 רשויות מקומיות שבכל אחת מהן מתגוררים יותר מ-900 יוצאי אתיופיה (להלן - תקציב תוספתי), וכי משרד ראש הממשלה יחלק את התקציב. התקציב התוספתי נועד לאפשר לרשויות המקומיות לגבש תוכניות המותאמות לצורכיהן ולתת להן תמריץ לאיגום משאבים על מנת שיוכלו להפעיל מענים שיסייעו בהשגת היעדים הרשתיים, ואשר שאר משרדי הממשלה האחרים לא נתנו להן מקור תקציבי אחר. התקציב שנקבע לכל אחת מהרשויות היה עד 900,000 ש"ח, ובסך הכול נקבע כי יוקצו לרשויות 12.2 מיליון ש"ח למשך שנתיים ימים (לשנים 2018 ו-2019). נקבע כי התקציב יחולק על פי שלושה משתנים: מספר יוצאי אתיופיה ברשות; שיעורם ברשות המקומית; הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות. בהחלטת ועדת המכרזים האמורה נקבעו תנאים למימוש התקציב על ידי הרשות וסוגי המענים שתוכל הרשות להפעיל באמצעות התקציב התוספתי.

בעקבות החלטת ועדת המכרזים האמורה חתם משרד ראש הממשלה בפרק הזמן שבין דצמבר 2018 לינואר 2020 עם כל אחת מהרשויות המקומיות על הסכמים לשנתיים. בהסכמים נקבעו הסכומים שיועברו לכל רשות במסגרת התקציב התוספתי והדרישות שעל הרשות למלא תמורת קבלת הכספים: הרשות תמנה מתכנן לתוכנית; הרשות תמנה ועדה רשותית; הרשות תמנה את יעדיה ותקבע יעדים רשתיים; הרשות תגבש תוכנית רשותית כוללת; הרשות תפעל על מנת להבטיח את השימוש המיטבי במשאבי המשרדים הממשלתיים האמורים שהוקצו לה. לכל רשות מקומית נקבעה תוכנית ייחודית לביצוע.

לפי הסברי מטה היישום, בשל השפעות מגפת הקורונה והעובדה כי לרשויות רבות לא התאפשר לנצל את מלוא התקציב שהוקצה להן במסגרת תקופת ההתקשרות האמורה (שנמשכה שנתיים), הוארכה בנובמבר 2020 תקופת ההתקשרות עם 14 מהרשויות¹³⁴ לתקופת זמן נוספת. כלל ההתקשרויות עם הרשויות הסתיימו עד סוף שנת 2021 ולא כללו תוספת תקציבית (השנים 2018 - 2021 יוגדרו להלן - התקופה הראשונה).

129 השיעור חושב על פי הצמצום בהיקף הביצוע בין הסכום של 36,000 ש"ח בשנת 2020 ובין הסכום של 63,000 ש"ח בשנת 2019.

130 השיעור חושב על פי הצמצום בהיקף הביצוע בין הסכום של 1,800 ש"ח בשנת 2022 ובין הסכום של 63,000 ש"ח בשנת 2019.

131 השיעור חושב על פי הצמצום בהיקף הביצוע בין הסכום של 20,000 ש"ח בשנת 2020 הסכום של 115,000 ש"ח בשנת 2019.

132 השיעור חושב על פי הצמצום בהיקף הביצוע בין הסכום של 11,000 ש"ח בשנת 2022 ובין הסכום של 115,000 ש"ח בשנת 2019.

133 ועדת המכרזים החליטה אילו רשויות רשאיות להשתתף בתוכנית וכן מהו היקף התקציב שיוקצה לרשויות שישתתפו בתוכנית.

134 אור יהודה, בית שמש, חדרה, חיפה, יבנה, לוד, מגדל העמק, נתיבות, נתניה, קריית ביאליק, קריית מלאכי, ראשון לציון, רחובות, רמלה.



בינואר 2022 קבעה ועדת המכרזים כי יוקצה ל-36 רשויות מקומיות תקציב תוספתי בסך כולל של 6 מיליון ש"ח, וכי כל רשות תקבל עד כ-410,000 ש"ח לשנה. ההתקשרות תהיה לשנה עם אופציה להארכה בשנה (שנת 2022 תוגדר להלן - התקופה השנייה).

משרד ראש הממשלה תקצב בשנים 2018 - 2021 רשויות מקומיות בסך כולל של כ-10.5 מיליון ש"ח והעביר ל-28 מהן סך כ-8.25 מיליון ש"ח. סך שיעור הניצול של התקציב היה 79%.

נמצא כי לעיריית עפולה הקצה משרד ראש הממשלה בתקופה הראשונה (2018 - 2021) תקציב בסך 381,980 ש"ח ושיעור הניצול שלה היה - 0%.

עיריית עפולה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2024 כי היא חתמה על חוזה מול משרד ראש הממשלה בגין התקציב האמור בפברואר 2021, כי היא קיימה את הפעילות בעיקר בשנים 2022 ובתחילת 2023 והיא הסתכמה ב-231,401 ש"ח (60.5%) מהתקציב, וכי היא הגישה את הדיווח בגין ההוצאות האמורות למשרד ראש הממשלה באפריל 2024.

עוד נמצא כי ל-28 רשויות נוספות הקצה משרד ראש הממשלה תקציבים בתקופה האמורה ושיעור הניצול שלהן היה כלהלן: שלוש הרשויות המקומיות - תל אביב-יפו (30% 60,899 ש"ח העברות בפועל מתוך 203,600 ש"ח התקציב שהוקצה), באר יעקב (32% 62,616 ש"ח מתוך 196,983 ש"ח), ראשון לציון (51% 306,502 ש"ח מתוך 601,000 ש"ח); 7 רשויות מקומיות 59% - 79%; 18 רשויות מקומיות 80% - 100%.

משרד ראש הממשלה קבע תקציב תוספתי ל-28 רשויות מקומיות בסך כולל של 5,050,214 ש"ח בתקופה השנייה (שנת 2022).

נמצא כי עם 12 רשויות נחתמו חוזים רק בחודשים נובמבר ודצמבר 2022; עם 13 רשויות אחרות נחתמו חוזים בחודשים ינואר-יולי 2023; עם שלוש רשויות אחרות טרם נחתם חוזה לשנת 2022 (נכון לסוף אוגוסט 2023).

על פי הסברי משרד ראש הממשלה יש כמה גורמים לכך שהחוזים עם הרשויות המקומיות נחתמו חודשים רבים אחר אישור ועדת המכרזים (בינואר 2022): איחור באישור תקציב המדינה לשנת 2022 (מאי 2022); איחור באישור ועדת הפטור המשרדית (מאי 2022); איחור בשל התהליך הבירוקרטי המורכב שכרוך בחתימת החוזים עם כל רשות מקומית בנפרד.

על פי הסברי משרד ראש הממשלה בשנת 2022 לא בוצע תקציב בסך כ-5 מיליון ש"ח שהוקצה ל-28 הרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד ראש הממשלה יקפיד על חתימת חוזים עם הרשויות המקומיות בסמוך לאישור תקציב המדינה ויבחן דרכים ליעול ההליך הבירוקרטי שכרוך בחתימת החוזים עם הרשויות המקומיות. על הרשויות המקומיות להקפיד על דווח מלא למשרד ראש הממשלה של ביצוע התוכניות על פי ההסכם שנחתם עמה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי מטה היישום יעשה מאמצים לשיפור ההליך הבירוקרטי הקיים, וכי השנים האחרונות היו מאתגרות מבחינת תהליכי אישור תקציב המדינה ואי-יציבות המערכות, והדבר פגע ברציפותם של תהליכי העבודה.



הרשויות שנבדקו

עיריית יבנה

בהסכם שעיריית **יבנה** חתמה עם משרד ראש הממשלה בדצמבר 2018 לשנים 2018 - 2021¹³⁵ נקבע כי לצורך העברת המימון לעירייה עבור פעילותה במסגרת התוכנית הדרך החדשה עליה להגיש למשרד ראש הממשלה דוחות על ביצוע התוכנית, על פי הנקבע בנספח א' להסכם. בנספח זה נכללו בין היתר ארבע תוכניות שנדרש לדווח גם על מספר המשתתפים בהן: (א) תוכנית "אור רב-תחומי" שנועדה לקדם ילדים בגיל הרך בגני ילדים בעלי פערים התפתחותיים - תוכנית שאמורה לכלול 100 משתתפים ומתוכם 50 יוצאי אתיופיה; (ב) פתיחת שתי כיתות לימוד "קרא וכתוב" למבוגרים יוצאי אתיופיה בשפה העברית, שבכל אחת מהן יהיו 15 - 20 משתתפים; (ג) תגבור לימודי - תוכנית שבה משתתפים כ-25 ילדים, ולפחות מחצית מהם יוצאי קהילת אתיופיה; (ד) גיוס 30 - 40 בני נוער יוצאי אתיופיה על ידי רכוז הנוער של הרשות המקומית למלחמה בסמים לצורך פעילויות פנאי במסגרת החינוך הבלתי פורמלי. יצוין כי העירייה העבירה למשרד ראש הממשלה שלושה דוחות ביצוע¹³⁶.

לגבי שלוש מתוך ארבע התוכניות נמצאו ליקויים בדיווח על המשתתפים כלהלן: לגבי התוכנית לפתיחת שתי כיתות ללימוד קרא וכתוב למבוגרים - עיריית יבנה כלל לא דיווחה בכל שלושת הדוחות על מספר המשתתפים; לגבי התוכנית לתגבור לימודי - בדיווחים של אפריל 2020 וינואר 2022 העירייה לא ציינה מהו היקף ההשתתפות של ילדים יוצאי אתיופיה; לגבי התוכנית לגיוס בני נוער יוצאי אתיופיה למסגרות חינוך בלתי פורמליות - בדיווח של ינואר 2022 לא דווח על מספר המשתתפים¹³⁷.

על עיריית יבנה להקפיד על דיווח מלא למשרד ראש הממשלה של ביצוע התוכניות על פי ההסכם שנחתם עמה.

עיריית **יבנה** מסרה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת עליה, וכי היא תפעל לתיקון הליקוי.

תקצוב רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה

באוקטובר 2022 פרסם המטה לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה דוח סיכום פעילות של "התוכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה" לשנים 2017 - 2020. בדוח נכתב כי על בסיס דיאלוג עם הרשויות המקומיות, גובש בוועדה הבין-משרדית מתווה עבודה מסודר ברשויות המקומיות. הוחלט ליישם את מתווה העבודה ב-24 רשויות מקומיות שמתגוררים בהן 1,500 תושבים יוצאי אתיופיה ויותר. ל-10 רשויות מקומיות נוספות, שמתגוררים בהן 900 - 1,500 יוצאי אתיופיה, הוצע להצטרף למהלך על פי בחירתן. מאז שנת 2017 המהלך מיושם ב-30 רשויות מקומיות. להלן שמות הרשויות: **אור יהודה, אשדוד, אשקלון, באר יעקב, באר שבע, בית שמש, בת ים, גדרה, חדרה, חולון, חיפה, יבנה, ירושלים, לוד, מגדל העמק, נס ציונה, נתיבות, נתניה, עפולה, פתח תקווה, קריית ביאליק, קריית גת, קריית ים, קריית מוצקין, קריית מלאכי, קריית עקרון, ראשון לציון, רחובות, רמלה, תל אביב-יפו.**

בבדיקת הקצאת התקציבים על ידי משרדי הממשלה נמצא כי חלק מהתקציבים הוקצו לרשויות מקומיות שלא נכללו ברשימת 30 הרשויות שבתוכנית הדרך החדשה. להלן הפרוט:

משרד החינוך: תוכניות לקראת גיוס: נמצא כי בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ג תקצב מינהל חברה ונוער שש רשויות מקומיות שלא נמנו עם כלל הרשויות המשתתפות

¹³⁵ בדצמבר 2018 חתמה עיריית יבנה עם משרד ראש הממשלה על הסכם לביצוע ארבעת התוכניות האמורות לשנים 2018 - 2019 בסכום כולל של 330,000 ש"ח. ההסכם הוארך פעמיים - עד סוף שנת 2021 - ללא תוספת תקציב. יצוין כי העירייה ניצלה את מלוא התקציב שנקבע בהסכם.

¹³⁶ באוקטובר 2019, באפריל 2020 ובינואר 2022.

¹³⁷ הדיווחים של קריית מלאכי ורחובות היו מלאים.



בתוכנית "הדרך החדשה" בסכום כולל של 545,842 ש"ח, ולשתיים מהן הוא העביר בפועל סך כולל של 61,619 ש"ח.

תוכנית בית ספר להורים: נמצא כי המנהל הפדגוגי כלל בתקציבו לתוכנית "דרך חדשה" בשנים 2018 - 2020 את עיריית מעלה אדומים בסך 40,000 ש"ח ומתוכו הועבר לעירייה סך 20,000 ש"ח למרות שהיא לא נכללה בתוכנית הדרך החדשה.

משרד הספורט: נמצא כי משרד הספורט תקצב והעביר 1.75 מיליון ש"ח ל-12 רשויות מקומיות שלא נכללו בתוכנית הדרך החדשה.

משרד הספורט מסר בתשובתו מיוני 2024 כי יעדיו, כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה 787, הם כדלקמן: עידוד ילדים ונערים בעלי פוטנציאל להצטרף לחוגי ספורט ולפעילויות ספורט, עידוד השילוב יוצאי אתיופיה בענפי ספורט תחרותיים בכלל וחתימה לכך. על כן רשויות שנתמכו עומדות בהכרח ביעדים שהוגדרו, אף אם אינן נכללות ברשימות הרשויות שנבחרו להשתתף בתוכנית הדרך החדשה. עוד מסר כי בימים אלו מינהל הספורט פועל לגיבוש תיקון למבחן סל הספורט בכללותו, וכי הממצאים העולים מטיטוט הדוח ייבחנו, כי הליקויים העולים מהממצאים של טיטוט הדוח ייבחנו, ותישקל האפשרות לתקן גם אותם.

המשרד לביטחון לאומי: בשנים 2018 - 2022 המשרד לביטחון לאומי כלל בתקציבו לתוכנית "הדרך החדשה" 34 עד 52 רשויות מקומיות, ובפועל הוא העביר כספים ל-31 עד 48 רשויות מקומיות אף שחלקן לא נכללו בתוכנית.

נמצא כי בשנים 2018 - 2022 הקציב המשרד לביטחון לאומי ל-32 רשויות מקומיות שלא נכללו בין הרשויות שמשתתפות בתוכנית הדרך החדשה סכום כולל של כ-2.6 מיליון ש"ח, וכי בפועל הוא הקצה ל-26 מאותן רשויות כ-1.6 מיליון ש"ח.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי בשנת 2018, לאחר איחוד שלושת התוכניות, תוקצבו במסגרת התוכנית 54 רשויות מקומיות, וההקצאה לרשויות נותרה בעינה על פי התבחינים שהיו נהוגים בכל אחת משלוש התוכניות. כמו כן בשנת 2022 בשיתוף המטה ליישום תוכנית הדרך החדשה במשרד ראש הממשלה הוחלט על בניית תבחינים חדשים והם נבנו בשיתוף עמו ואושרו על ידי ועדת המכרזים המשרדית. התבחינים קבעו כי ישובים שבהם מעל 800 יוצאי אתיופיה וישובים שבהם מעל 10,000 תושבים ושיעור יוצאי אתיופיה גבוה מ-2% ולפיהם 44 ישובים [כולל 30 הרשויות שבדרך החדשה] ייכללו בתוכנית.

על משרדי החינוך, הספורט וביטחון לאומי, להקצות את התקציבים רק לרשויות שנקבעו על ידי משרד ראש הממשלה כרשויות משתתפות בתוכנית הדרך החדשה. הקצאת תקציבים לרשויות שאינן משתתפות בתוכנית הדרך החדשה פוגעת בהיקף התקציבים שמוקצים לרשויות המשתתפות בתוכנית זו כפי שנקבעו על ידי משרד ראש הממשלה.



מהאמור לעיל עולה כי בשנים 2016 - 2022, או בחלק מהן, חמשת משרדי הממשלה האמורים תקצבו את הרשויות המקומיות שבתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד, באופן ששיעור ניצול התקציב הכולל היה 67% בלבד, בין הסיבות לאי ניצול התקציב היה גם בשל פערים בלוחות הזמנים של ההקצאה שגרמו לאי מימוש וכן סדר עדיפות אחר במשרדי הממשלה כמפורט להלן:

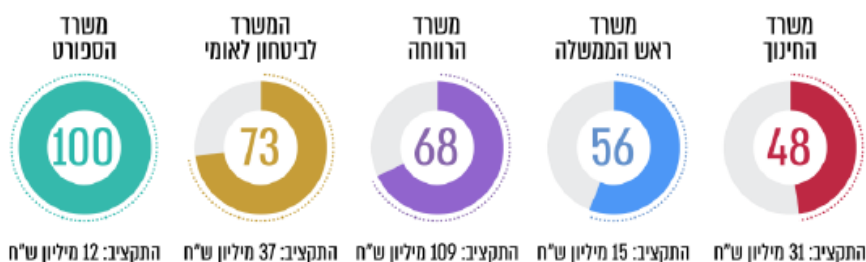


לוח 22: התקציב והעברות בפועל של חמשת משרדי הממשלה לרשויות המקומיות,
(במיליוני ש"ח) 2022 - 2016

המשרד הממשלתי	התקופה	התקציב (במיליוני ש"ח)	ההעברות בפועל (במיליוני ש"ח)	שיעור ההעברות מכלל התקציב (באחוזים)
המשרד לביטחון לאומי	2022 - 2018	37	27	73%
משרד הרווחה	2022 - 2016	109	74	68%
משרד החינוך	2022 - 2018	31	15	48%
משרד ראש הממשלה	2022 - 2018	15	8	56%
משרד הספורט	התש"ף-התשפ"ב	12	12	100%
סה"כ		203	136	67%

על פי נתוני משרדי הממשלה שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 14: התקציב ושיעור ההעברות בפועל של חמשת משרדי הממשלה לרשויות המקומיות (באחוזים), 2022 - 2016



על פי נתוני משרדי הממשלה שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הרשויות המקומיות לא נצלו את התקציבים שהוקצו להן על ידי המשרד לביטחון לאומי, משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד ראש הממשלה למימוש התוכנית הממשלתית הדרך החדשה בסכום כולל של 68 מיליון ש"ח. כתוצאה מכך הן קיימו רק חלק מהפעילות שתוכננה לטובת יוצאי אתיופיה במסגרת התוכנית. מומלץ כי הרשויות המקומיות הפועלות במסגרת התוכנית הדרך החדשה ינצלו את מלוא התקציב שמשרדי הממשלה האמורים הקצו להן על מנת שישגו את מטרות התוכנית שלהן יועדו התקציבים. מומלץ כי משרדי הממשלה יסירו מכשולים מיותרים וישקלו דרכים לתמרץ את הרשויות המקומיות להגביר את הניצול של תקציבים אלה. בד בבד עליהם להגביר את הפיקוח על ניצול התקציב.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי יש להביא בחשבון גם קשיים בניצול התקציב בשל התנהלות בתוך הרשויות המקומיות עצמן לעניין יישומה והפעלתה של התוכנית.

משרדי ביטחון לאומי, החינוך והספורט הקצו בשנים 2018 - 2022 ל-36 רשויות מקומיות תקציבים בסך 6.45 מיליון ש"ח ומתוכם העבירו להן 2.26 מיליון ש"ח למרות שהן לא נכללו בתוכנית הדרך החדשה.

על משרדי החינוך, הספורט וביטחון לאומי להקצות תקציבים רק לרשויות אשר משרד ראש הממשלה קבע כי הן ישתתפו בתוכנית הדרך החדשה. הקצאת תקציבים לרשויות שאינן משתתפות בתוכנית זו פוגעת בהיקף התקציבים שמוקצים לרשויות שמשרד ראש הממשלה קבע שישתתפו בתוכנית.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי מטה היישום יעקוב אחר משרדי הממשלה המוזכרים כדי לוודא שהם יעבירו את התקציב לרשויות המשתתפות בתוכנית.

**ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות**

”כשזה מגיע לתעסוקה - זה בעייתי. שני אנשים יכולים להיות בעלי יכולות נפלאות, בסוף, המדד שלך לתעסוקה ילך למאיפה אתה בא וצבע העור שלך - זה מתחיל בגיל צעיר וממשיך בגיל מבוגר

”זה לא עובד, אף פעם לא יקבלו אותך עד הסוף. אוטומטית תגיע לעבודה, "את אתיופית? וואלה? את לא נשמעת"

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

יעדי ייצוג הולם

שילוב וגיוון של עובדים בארגון מבטא תפיסה של העסקת עובדים מאוכלוסיות שונות ומגוונות. באוכלוסיות המגוונות נכללים בני שני המינים, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה הערבית, הצ'רקסית ובני העדה הדרוזית, בני האוכלוסייה החרדית, יוצאי אתיופיה ועולים חדשים.

גיוון תעסוקתי מאפשר מגוון רחב של דעות בארגון, מייצר הזדמנויות לגיוס ההון האנושי המיטבי ומקדם סביבת עבודה פתוחה, שוויונית, עשירה ומגוונת עם פוטנציאל גבוה יותר לחדשנות. סביבת עבודה רב-תרבותית מאפשרת שיקוף של אוכלוסיות היעד - הבנה מעמיקה יותר של תרבויות שונות ושל צורכיהן, פיתוח שווקים ומוצרים.

שילוב בני העדה האתיופית בשוק העבודה הוא אחד האתגרים החברתיים-כלכליים העיקריים של המשק הישראלי. אומנם שיעור התעסוקה בקרב יוצאי אתיופיה הוא בממוצע כ-1.7 מפרנסים למשק בית לעומת 1.3 מפרנסים בכלל משקי הבית באוכלוסייה¹³⁸, אולם שיעור גדול מבני העדה מועסק בשכר נמוך ובמשרות ללא אופק קידום תעסוקתי¹³⁹. עקב כך ההכנסה הכספית הממוצעת ברוטו למשק בית בכלל האוכלוסייה הייתה גבוהה בכ-30% מההכנסה הממוצעת למשק בית בקרב בני העדה האתיופית (19,916 ש"ח בכלל האוכלוסייה לעומת 15,285 ש"ח בקרב בני העדה האתיופית), וזאת אף ששיעור המפרנסים בקרב העדה גדול יותר משיעורם בכלל משקי הבית¹⁴⁰.

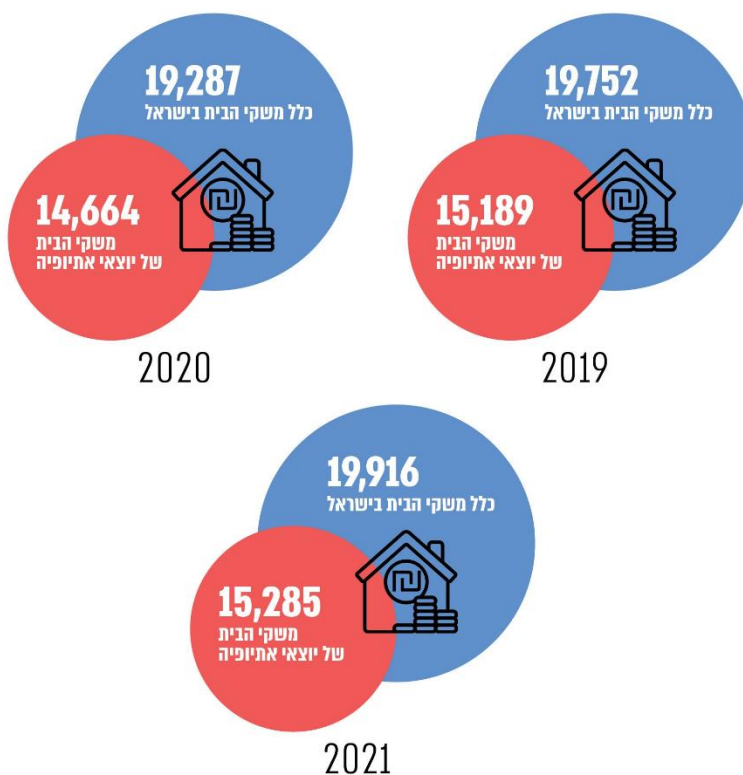
138 נתוני הלמ"ס שהועברו למשרד מבקר המדינה.

139 מכון מאירס גוינט ברוקדייל, **תוכנית למרחק הכוונה תעסוקתית לבני העדה האתיופית מחקר הערכה מעצבת ומסכמת** (נובמבר 2021).

140 נתוני הלמ"ס שהועברו למשרד מבקר המדינה.



תרשים 15: הכנסה כספית ברוטו למשק בית, 2019 - 2021 (בש"ח)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסוף שנת 2022 מנתה אוכלוסיית ישראל 9.662 מיליון איש (מתוכם 7.101 מיליון יהודים). קהילת יוצאי אתיופיה מנתה במועד זה 168,845 איש, ששיעורם כ-1.75% מכלל האוכלוסייה בישראל.

בחוק להרחבת הייצוג ההולם נכלל תיקון לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות, ולפיו בקרב עובדי עיריות ומועצות מקומיות יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה, וזאת בכלל המשרות והדירוגים (להלן - ייצוג הולם). לשם קידום הייצוג ההולם תינתן הרשות המקומית עדיפות למועמד יוצא אתיופיה אם הוא בעל כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, בכל דרכי הקבלה לעבודה ובקידום בעבודה; וכן היא רשאית לייעד משרות אשר יועסקו בהן במידת האפשר רק מועמדים כשירים לתפקיד מקרב יוצאי אתיופיה¹⁴¹.

המושג "מתן ביטוי הולם" או "ייצוג הולם" טעון פרשנות על פי נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה. שיעורו הראוי של הייצוג צריך להיקבע בהתחשב באופיו ובמטרותיו של הגוף הציבורי ועל פי ההתפלגות של המועמדים המתאימים למשרה הספציפית הנדונה, תוך התחשבות

תקנה 27(א) לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979: "ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, נסיונו, הכשרתו והתאמתו של מועמד, ואם היה מבין המועמדים מועמד מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם לפי הוראות הדין, לאחר שוועדת הבחינה שקלה, בטרם החליטה, את חובת הייצוג ההולם". הכלים שנקבעו בחקיקת השלטון המקומי לקידום הייצוג ההולם: (א) ייעוד משרות שבהן יועסקו, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם מכוח הדין; (ב) מתן העדפה למועמד בשל השתייכותו לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם מכוח הדין, אם הוא בעל כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים



באילוצים שונים ובנסיבות שאינן תלויות בגוף הציבורי¹⁴². בכל הנוגע לשירות המדינה הממשלה קבעה¹⁴³ כי שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה לא יפחת משיעורם באוכלוסייה.

בביקורת עלה כי אף שכבר בשנת 2011 נקבעה בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות החובה לקדם ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי הרשות המקומית בכלל המשרות והדירוגים, משרד הפנים לא פעל לכך שבקרב הרשויות המקומיות יופץ מסמך סדור שיעסוק בתוכן שיש לצקת למונח "ייצוג הולם" בכל הנוגע להעסקת יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות. כפועל יוצא מכך משרד הפנים והרשויות המקומיות לא אימצו יעד מדיד לייצוג של יוצאי אתיופיה.

משרד הפנים סבר כי נדרש ייצוג הולם רק ברשויות שבהן מתגוררת אוכלוסיית יוצאי אתיופיה וכי הדרישה היא ביחס למספר התושבים יוצאי אתיופיה ברשות ולא בבחינה כלל-ארצית. רק בשנת 2023, לאחר שהתבקש משרד הפנים לספק נתוני ייצוג הולם למרכז המחקר והמידע בכנסת הועלתה שאלה לגבי שיטת המדידה, אולם לדברי המשרד כל עוד לא התקבלה החלטה חוקית בנושא, ייבדק בנוגע לכל רשות בנפרד אם היא עומדת ביעד שנקבע לגבי מדד ההון האנושי. כמו כן טען המשרד כי הדרישה למדידת העמידה ביעד כללי לפי שיעור הייצוג באוכלוסייה אינה ישימה, למשל ברשויות ערביות שבהן לא מתגוררים יוצאי אתיופיה.

נמצא, כי למרות עמדתו זו של משרד הפנים לפיה דרישות מדידה כללית (עמידה ביעד לפי אחוז ייצוג באוכלוסייה), אינה ישימה, הוא לא קידם פעולה לקביעת יעדים שונים ושיטת מדידה אחרת ולא הנחה את הרשויות המקומיות בנוגע לפרשנות הרצויה לשיטת מידת השגתו של היעד. לחלופין, אם סבר המשרד כי נדרשת השלמת חקיקה לשם הסדרת הנושא, היה עליו ליזום הצעת חקיקה מתאימה. אולם נמצא כי משרד הפנים לא נקט שום צעד מהצעדים האמורים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי היעדים נקבעו בחקיקה. שינוי יעדים אלו דורש תיקון חקיקה. יצוין כי במסגרת תיקון חקיקה (שהחל בשנת 2023), שבו גם המשרד משתתף, הוצעו יעדים ישימים יותר.

מומלץ כי משרד הפנים ימשיך לקדם פעולה לקביעת יעדי ייצוג הולם ברשויות המקומיות בהתאם לחובה בפקודת העיריות משנת 2011.

חובת דיווח בנושא ייצוג הולם

לפני כמה שנים היה בדק בית של מבקר המדינה לגבי עניין התעסוקה בשלטון המקומי. רשויות מקומיות דיווחו 100% על ייצוג הולם. (מה) הפרשנות לחוק ייצוג הולם - כשאתה לוקח את המבשלת, את מנקה הרחוב, זה ייצוג הולם? זו טעות גדולה מיסודה. הכוונה, כמה מנהלים בכירים יש בשלטון המקומי, כמה מנהלי מחלקה, השלטון המקומי לא רואה את זה כערך עליון.

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

בחוק להרחבת הייצוג ההולם נקבעה חובתן של עיריות ומועצות מקומיות לדווח לשר הפנים אחת לשנה על הפעולות שנקטו לקידום ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן, וכן

142 הנחיה מס' 1.1503 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה - ייצוג הולם למגזרים מסוימים; בג"צ 10026/01 עדאלה נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פ"ד נז(3) - הדברים נאמרו שם ביחס לייצוג האוכלוסייה הערבית אולם הם יפים גם לעניין אוכלוסיות אחרות.

143 החלטת הממשלה 1065, "קביעת יעד לייצוג הולם בשירות המדינה ליוצאי אתיופיה ואצילת סמכות הממשלה לראש הממשלה לקבוע משרדות ייעודיות" (28.1.16).



חובתן להציג נתונים המעידים על מידת הייצוג ההולם בקרב עובדיהן. בהתאם לחוק, שר הפנים יגיש לממשלה, לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ולוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון בהתאם לנתונים שהתקבלו באותה שנה מהרשויות המקומיות בנוגע לייצוג ההולם של מגזרים שונים בקרב עובדי עיריות ומועצות מקומיות¹⁴⁴.

אגף בקרת ההון האנושי במשרד הפנים הוא הגורם אשר עוסק בנושא הגיוון התעסוקתי, והוא מינה את אחד מעובדיו לעסוק בנושא זה נוסף על שאר תפקידיו. עיקר הפעילות בנושא הגיוון התעסוקתי הוא איסוף חומרים למטרת הדיווח הנדרש בחוק. זאת אף שבנציבות שירות המדינה, אשר עוסקת בתחומים דומים בנושא הגיוון התעסוקתי, הוקצה תקן ייעודי באגף בכיר לתכנון אסטרטגי ומדיניות לצורך העיסוק בנושא הגיוון התעסוקתי והשוויון המגדרי בשירות המדינה ולצורך קידום הנושא.

נמצא כי נוכח עומסי העבודה המוטלים על הממונה על ההנחיה בנושא ועל הבקרה על הגיוון התעסוקתי שממלא תפקיד זה נוסף על תפקידיו הרבים הנוספים באגף בקרת הון אנושי, כפי שהאגף עצמו דיווח, הוא מתקשה לבצע מטלות מעבר לאיסוף נתונים לשם בקרה שוטפת על ההון האנושי, וכי הנתונים שהוא אוסף אינם נבדקים. עוד עולה כי לא ניתנו לרשויות המקומיות הנחיות בנושא מעבר לבקשה הכללית למסור לאגף בקרת ההון האנושי דיווחים בנושא הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן.

לנוכח סמכויותיו ואחריותו של משרד הפנים בכל הקשור לקידום יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בשלטון המקומי, מומלץ לו לבחון כיצד ניתן יהיה להבטיח כי בעלי התפקידים המופקדים על קידום הנושא יוכלו לייחד את הזמן הנדרש לקידום הנושא באופן המיטבי. כמו כן מומלץ למסד תהליך עבודה לדיווח מקוון ולבצע בקרה על הנתונים.

בדצמבר 2022, המועד שבו מסרו הרשויות המקומיות למשרד הפנים דיווח על נתוני שנת 2020, החל אגף בקרת ההון האנושי במשרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות לקדם את הגיוון התעסוקתי בקרב עובדיהן, וזאת באמצעות הענקת נקודות בonus במדד ההון האנושי¹⁴⁵ לרשויות אשר עומדות ביעדי הגיוון. הניקוד המרבי הניתן לרשויות אלה הוא תשע נקודות בonus, לפי החלוקה שלהלן:

לוח 23: מספר נקודות הבonus במדד ההון האנושי המוענקות לרשויות העומדות ביעדי הגיוון

מספר נקודות בonus	יעדי הייצוג שבהן עמדו הרשויות
3	נשים במשרות סטטוטוריות
1.5	ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה
1.5	נקיטת פעולות לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה
3	ייעוד משרות לאוכלוסיות שזכאיות לייצוג הולם
9	סה"כ

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לדברי משרד הפנים, הוספת הפרמטר של ייצוג הולם למדד ההון האנושי תרם להגדלת מספר דיווחי הרשויות בנושא ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה - בשנת 2019 מסרו 195 רשויות דיווחים בנושא, ובשנת 2020 גדל מספר הרשויות המדווחות ל-257. לדברי אגף בקרת ההון האנושי במשרד הפנים, רשויות מקומיות שאינן מוסרות לו דיווחים בנושא אינן נכללות ברישמת

¹⁴⁴ תיקון עקיף לפקודת העיריות ולפקודת המועצות המקומיות במסגרת סעיף 2 לחוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011.

¹⁴⁵ אגף בכיר לבקרת הון אנושי במשרד הפנים אוסף נתונים על הרשויות המקומיות לצורך דירוגן במדד בקרת ההון האנושי. מדד זה בודק את אופן התנהלותן של רשויות בתחום ההון האנושי לפי כמה פרמטרים, ולרשויות שנמצא כי ביצעוהן היו טובים יואצלו סמכויות בנוגע לקליטת עובדים בחוזה אישי, לקביעת שכרם, לאישור משרה חדשה ועוד. רשויות אשר נמצאות בהבראה, התייעלות או שמונה לחן חשב מלווה נדרשות למלא את השאלונים, אך אינן נכללות במדד.



הרשויות האיתנות, והדבר משפיע על סמכויותיהן בתחומים שונים. נמצא כי הרשויות מוסרות למשרד הפנים את דיווחיהן בדואר האלקטרוני ולא באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול משאבי אנוש.

לוח 24 : דיווחי משרד הפנים לממשלה בנושא מילוי הדרישות לעניין הייצוג ההולם ברשויות המקומיות, נכון ליולי 2023

מספר הרשויות המדווחות	מועד הדיווח של משרד הפנים לממשלה	השנה שבה עוסק הדיווח
195	21.3.21	2019
257	27.12.22	2020
253	המשרד אסף את הנתונים הנדרשים אך עדיין לא שלח דוח בעניינם (נכון ליולי 2023)	2021
-	המשרד עדיין לא אסף את הנתונים הנדרשים	2022

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על אף שבחוק להרחבת הייצוג ההולם נקבעה חובת שר הפנים להגיש לממשלה, לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ולוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון בהתאם לנתונים שהתקבלו באותה שנה מהרשויות המקומיות בנוגע לייצוג ההולם של מגזרים שונים בקרב עובדי עיריות ומועצות מקומיות, מהלוח עולה כי משרד הפנים מסר לממשלה את דיווחיו בנושא הייצוג ההולם ברשויות המקומיות בתדירות משתנה ולא במועד קבוע, וכי חל עיכוב במסירתם - ככלל, הדיווחים נמסרו יותר משנה לאחר תום השנה שהנתונים נוגעים אליה, ובשנת 2023 טרם דיווח על נתוני 2021 ועל נתוני 2022.

בדיווחים של שר הפנים, המתבססים על דיווחי הרשויות המקומיות, לא הוגדר יעד הייצוג ולא צוין אם הרשויות עמדו ביעד כלשהו. הדיווח כולל מכתב פתיחה כללי שמסכם נתונים גולמיים בלא שהוגדר בו יעד מדיד של "ייצוג הולם" שניתן יהיה להשוותם אליו. עוד צוין כי "תחום אחריותו של המשרד הוא בקבלת הדיווח השנתי והעברתו לוועדה בלבד". מכאן עולה כי המשרד אינו סבור כי מתפקידו לשמש מאסדר לעניין זה.



משרד מבקר המדינה סקר את הדיווחים שהעביר משרד הפנים :

לוח 25 : דוגמאות לנתוני הדיווחים שהועברו על ידי משרד הפנים לשנים 2019 - 2020

הרשויות	מספר העובדים בשנת 2019	מספר העובדים בשנת 2020	מספר העובדים יוצאי אתיופיה בשנת 2019	מספר העובדים יוצאי אתיופיה בשנת 2020	דיווחים שגויים של הרשויות למשרד הפנים
אור יהודה	785	301	9	5	מספר העובדים הכולל המדווח פחת ביותר ב-100% בשנה. בדוח הממונה על השכר לשנת 2020 דווח כי מספר העובדים ברשות הוא 759, אף שדווח למשרד הפנים כי מספרם הוא 301
בית שמש	1,500	1,637	84	0	מספר המועסקים המדווחים יוצאי אתיופיה פחת מ-84 עובדים בשנת 2019 ל-0 עובדים בשנת 2020
קריית מלאכי	157	389	25	38	מספר העובדים גדל ביותר מ-100% בשנה. בדוח הממונה על השכר לשנת 2020 דווח כי מספר העובדים ברשות הוא 417
רחובות	2,974	950	300	79	מספר העובדים המדווחים פחת ביותר מ-100% בשנה. בדוח הממונה על השכר לשנת 2020 דווח כי מספר העובדים ברשות הוא 2,836, אף שדווח למשרד הפנים כי מספרם הוא 950

על פי דיווחי הרשויות המקומיות למשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי דיווח הרשויות למשרד הפנים על מספר המועסקים בהן ועל שיעור יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן לוקה בחסר. דיווחים אלה, שמשרד הפנים מוסר לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, בחלקם אינם קוהרנטיים ואינם תואמים את נתוני הממונה על השכר באוצר. משרד הפנים אף אינו דורש מהרשות להחזיק מסמכים שמאשרים כי הדיווח נכון, ולמותר לציין כי הוא אינו בודק את נכונות הדיווח ואינו מבצע בקרה בנושא. הוא אף אינו נוקט כל אמצעי להבטחת דיווח מהימן כדי לתמרץ ולתגמל את הרשויות המוסרות לו נתוני אמת המעידים על ייצוג הולם. למרות כל זאת בוחר משרד הפנים להעביר את המידע האמור לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת ללא בקרה.

מומלץ כי משרד הפנים יבהיר לרשויות את אופן הדיווח על מספר המועסקים ברשות שהינם יוצאי אתיופיה ביחס לכלל המועסקים בה, ימסד דיווח מקוון ויתגמל רשויות העומדות ביעדי ייצוג הולם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי קיימת מערכת מקוונת לדיווח הנתונים, וכי הוא פועל להנחות את הרשויות לדווח באופן אחיד ונכון ומתגמל את הרשויות שמוסרות דיווחים בהתאם להנחיותיו בניקוד במסגרת מדד בקרת ההון האנושי.

דיווח בתאגידים עירוניים

אישיותו המשפטית של תאגיד עירוני נפרדת מהאישיות המשפטית של הרשות המקומית, ולכן מהבחינה הרשמית עובדי תאגיד עירוני אינם נחשבים לעובדי הרשות המקומית שהקימה את התאגיד. לכן על פי רוב אין עובדי התאגידים העירוניים נכללים בדיווח של הרשויות המקומיות בעניין ייצוג הולם, ולא נבחנת מידת עמידתם בדרישות לעניין הייצוג ההולם. גם עובדים שמוצבים ברשות אך מועסקים באמצעות מיקור חוץ כעובדי קבלן אינם נכללים בדיווחים האמורים של הרשויות המקומיות.



מבדיקה מול מנהל אגף בכיר תאגידים עירוניים במשרד הפנים עלה כי אין למשרד הפנים החלטות או נהלים פנימיים בנושא ייצוג אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתאגידים עירוניים בקרב עובדים ובקרב חברי דירקטוריון בהתאם לרציונל שבבסיס החוק להרחבת הייצוג ההולם. נוסף על כך מסר משרד הפנים כי לא יתאפשר איסוף וריכוז של נתונים בנוגע לקהילת יוצאי אתיופיה ללא תמיכה טכנית והקצאת משאבי כוח האדם הנדרשים לכך, לנוכח היקפם הניכר של הנתונים בנושא ושל התדירות הגבוהה יחסית שבה הם מתעדכנים.

בשנת 2018 ביקש מרכז השלטון המקומי לקדם תיקון חקיקה שמטרתו לכלול בדיווח על עובדי הרשויות המקומיות גם את העובדים בתאגידים העירוניים.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, התיקון לא קודם מאז התפזרות הכנסת ה-20 ב-30.4.19. לפי עמדת המרכז לשלטון מקומי מיוני 2023, "אחוז ההעסקה גבוה יותר כשכוללים גם את התאגידים העירוניים שהינם זרוע הביצוע של הרשות המקומית".

מומלץ כי משרד הפנים יגבש את עמדתו בנושא ויגדיר לרשויות יעד ייצוג הולם מדיד, יפרט את מתכונת העברת הנתונים באופן אחיד, יבצע בקרה מדגמית על הנתונים המועברים אליו שאותם הוא מפיץ ויבחן את האפשרות למדידת יעד ייצוג גם בתאגידים העירוניים שאינם נבדקים כיום. זאת על מנת שניתן יהיה לקדם את הייצוג ההולם ברשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אגף בכיר תאגידים עירוניים יבחן גיבוש של מתווה שיאפשר איסוף וריכוז של נתונים בנוגע להעסקת קהילת יוצאי אתיופיה בתאגידים העירוניים, הן בדירקטוריונים והן מקרב עובדי התאגידים העירוניים, אם יתאפשר תמיכה טכנית והקצאת משאבי כוח אדם לכך. כפועל יוצא ממיפוי זה, יתאפשר לקבוע נהלים פנימיים בעבודת האגף לשם בחינת הנושא והבטחה שהרשויות המקומיות מקדמות את ייצוג יוצאי קהילת אתיופיה בדירקטוריונים של התאגידים העירוניים, והתאגידים העירוניים פועלים לשלב את יוצאי קהילת אתיופיה בקרב עובדיהם.

בדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת

בשנת 2023 ביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן - הממ"מ) בדיקה בנוגע לייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב הרשויות המקומיות¹⁴⁶. הבדיקה בוצעה באמצעות נתונים שמסר משרד הפנים לממ"מ לגבי שנת 2021, נתונים אשר כאמור הרשויות מוסרות למשרד הפנים לצורך דירוגן במדד בקרת ההון האנושי.

על פי הדיווח של 253 הרשויות המקומיות שמסרו למשרד הפנים דיווחים על נתוני העסקת העובדים, מספר העובדים הכולל ברשויות אלה היה 1,05,471, ו-1,947 (1.8%) מהם היו יוצאי אתיופיה. כלומר, שיעור יוצאי אתיופיה מקרב כלל עובדי הרשויות המקומיות גבוה במעט מחלקם של יוצאי אתיופיה בכלל האוכלוסייה בשנת 2021 (1.7%).

במסמך שהכין הממ"מ הוא ציין כי "משרד הפנים אינו מבצע בקרה על טיב הנתונים שמתקבלים מהרשויות המקומיות. בהתאם לכך, במהלך כתיבת המסמך נמצאו מקרים בהם הנתונים שדווחו היו שגויים או שלא תאמו נתונים שנמסרו ישירות מרשויות מקומיות שונות".

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים שעליהם התבסס הממ"מ והשווה אותם לנתונים שמסרו הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה וכן לנתונים שהציג הממונה על השכר. ואכן, מהבדיקה של נתוני 253 רשויות לשנת 2021 עולים פערים ניכרים בין מספר העובדים ברשות המקומית לפי דיווחי הממונה על השכר, בין מספרם לפי הדיווח שמסר משרד הפנים לממ"מ, ובין מספרם לפי הדיווח של הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה.



לוח 26 : דוגמה לפערים בין מספרי העובדים שצינו בדיווחיהם של גופים שלטוניים שונים

רשויות לדוגמה	מספר העובדים ברשות על פי דיווחי הממונה על השכר לשנת 2020	מספר העובדים ברשות על פי דיווחי משרד הפנים לממ"מ לשנת 2021	מספר העובדים ברשות לשנת 2022 על פי הדיווח שמסרו הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה	הערות
בית שמש	1,441	1,637	3,319	הפערים בין שנה לשנה גדולים מכדי להיות סבירים, ולכן ההנחה היא כי כל אחד מהגופים השלטוניים מודד ומגדיר באופן שונה את מספר העובדים
באר שבע	3,943	1,534	4,621	
נתניה	3,610	1,263	5,197	

על פי נתוני הממונה על השכר, משרד הפנים והרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד הפנים מציין כי הנתונים מתבססים כאמור על הדיווח של הרשויות למשרד הפנים על מספר יוצאי אתיופיה המועסקים בהן, וכי לא נעשתה בקרה על הנתונים.

נמצא כי משרד הפנים אינו מבהיר לרשויות את פרשנותו למונח "עובדי רשויות מקומיות" לעניין קידום ייצוג הולם, ולכן הדיווחים אינם אחידים - חלק מהרשויות כוללות בדיווחיהן רק נתונים על עובדים שהן מעסיקות ישירות, ואילו רשויות אחרות מדווחות הן על עובדים אלה והן על עובדים המועסקים במסגרת החברות העירוניות שלהן.

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר לרשויות המקומיות בבירור אילו עובדים עליהן לכלול בדיווח שלהן לפי החוק להרחבת הייצוג ההולם. כמו כן מומלץ כי המשרד יפעל להעמדת מערכת ממוחשבת המסונכרנת עם מערכות המחשוב של הרשויות המקומיות בנושא כוח אדם וכן עם נתוני הממונה על השכר, באופן שבסיס הנתונים יהיה אחיד ותואם ויעודכן בזמן אמת הן ברשויות המקומיות והן במשרד הפנים. זאת על מנת שמשרד הפנים יוכל לבצע בקרה מדויקת ככל שניתן בנושא ההון האנושי בכלל ובנושא הייצוג ההולם בפרט.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת דיווח הרשות במדד ההון האנושי, על מנהל משאבי האנוש או מנכ"ל הרשות להצהיר על נכונות הנתונים שדווחו. אשר למערכת ממוחשבת המסונכרנת עם הרשויות המקומיות - נמסר כי הנושא ייבחן על ידי גורמי המקצוע במשרד.



במסגרת הבדיקה של הממ"מ נסקרו גם נתונים הנוגעים לדרג העובדים ברשות, כמפורט להלן:

לוח 27: כלל העובדים ועובדים יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות בדרג הניהולי הבכיר ובדירוג האקדמאי, המקצועי והמינהלי לשנת 2021

מתח הדרגות	כלל העובדים ברשויות לפי דירוגם (ולפי שיעור העובדים בכל דרג מכלל העובדים)	עובדים יוצאי אתיופיה ברשויות לפי דירוגם (ולפי שיעורם בכל דרג מכלל העובדים יוצאי אתיופיה)	שיעור העובדים יוצאי אתיופיה מכלל העובדים בכל דרג
הדרג הניהולי הבכיר	3,737 (3.6%)	4 (0.2%)	0.11%
הדרג האקדמאי	10,582 (10.1%)	101 (5.9%)	0.95%
הדירוג המקצועי	20,903 (20%)	326 (19.1%)	1.55%
הדירוג המינהלי	69,269 (66.3%)	1,280 (74.8%)	1.85%

על פי מחקר של ממ"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה. נתוני המחקר לקוחים מתוך רשימות עובדים לשנת 2021 ששלחו הרשויות המקומיות למשרד הפנים. יש לציין כי בנתוני הדירוג ששלח משרד הפנים אל הממ"מ ממשד הפנים אין התאמה בין מספר העובדים למספר העובדים על פי דירוגם.

מהנתונים מסתמן כי בשנת 2021 שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים שנמנו עם הדרג הניהולי הבכיר, שדרגות שכרו גבוהות, היה נמוך מאוד - 0.2% (4 עובדים מתוך 1,711 עובדים) מכלל העובדים יוצאי אתיופיה נמנו עם דרג זה, וזאת לעומת 3.6% מהעובדים מכלל האוכלוסייה שהועסקו ברשויות המקומיות, שנמנו עם דרג זה.

עוד עולה כי 74.8% מהעובדים יוצאי אתיופיה שהועסקו ברשויות המקומיות נמנו עם הדרג המינהלי שדרגות שכרו הן הנמוכות ביותר, לעומת 66.3% מכלל העובדים בדירוג זה ברשויות המקומיות.

שיעור העובדים יוצאי אתיופיה מכלל העובדים בדירוג המינהלי ברשויות המקומיות בשנת 2021 היה 1.85% - יותר משיעור יוצאי אתיופיה באוכלוסייה (1.7%), אולם בשאר הדירוגים שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה נמוך משיעורם באוכלוסייה.

במרץ 2023 קיימה ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות ישיבה בנושא ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב הרשויות המקומיות. בישיבה נידון מסמך שהוציא הממ"מ. יו"ר הוועדה ביקש משר הפנים לפרסם חוזר מנכ"ל, עוד לפני שתהיה חקיקה בנושא, ובו ייקבעו יעדים בעניין הייצוג ההולם. כמו כן ביקש יו"ר הוועדה ממנכ"ל משרד הפנים לדרוש גם מהתאגידים העירוניים לדווח לו על מידת השגת יעדי הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, ובפרט עולי אתיופיה, בקרב עובדיהם וכן לקבוע גם לתאגידים אלה יעדי תעסוקה לעניין אוכלוסייה זו. כמו כן ביקש יו"ר הוועדה כי משרד הפנים יציג לוועדה את שינויי היעדים ברמה דיפרנציאלית. נציגת משרד המשפטים הסבירה כי עובדי תאגיד עירוני אינם עובדי רשות מקומית, ולכן על מנת שתחול בתאגידים עירוניים חובת הייצוג ההולם, ובשלב הבא חובת הדיווח, יהיה צריך להסדיר זאת בחקיקה.

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר מהו יעד הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות ויצג בדיווחיו את היקף הייצוג על פי דרג¹⁴⁷.

בשנת 2023, פרסמה אגודת יהודי אתיופיה מחקר בשם "ייצוג הולם ליוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות 2023" אשר נערך ע"י ד"ר דפנה שוורץ-אשר. המסקנה העולה מהמחקר בנושא יעד הייצוג ההולם היא כי "יש לתקן את חוק הייצוג ההולם כך שרשויות תידרשנה להעסיק עובדים ביחס לאוכלוסיית העיר ולא ביחס לאוכלוסיית המדינה", עמוד 23.



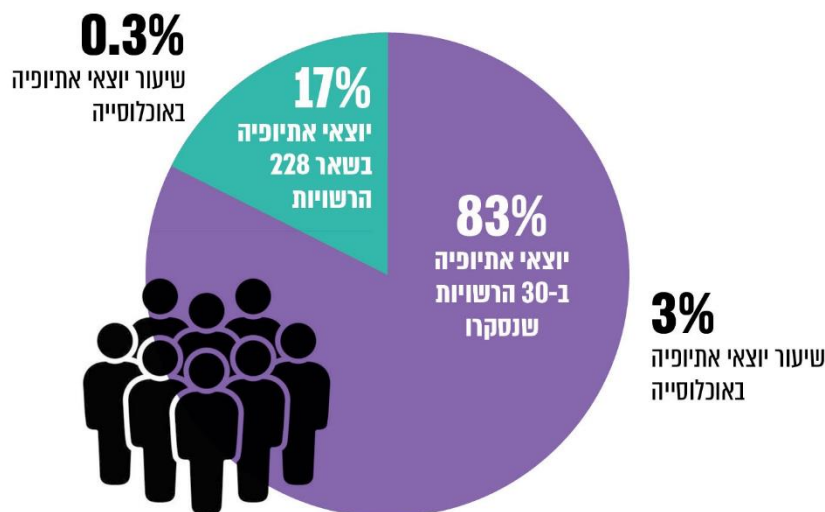
משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא סבור שהנוהל הקיים בשירות המדינה, כפי שנוסח גם בהחלטת הממשלה, תקף גם לגבי הרשויות המקומיות ולפיכך יש לדאוג לכך שהייצוג ההולם יהיה בשיעור הדומה לשיעורם של קהילת יוצאי אתיופיה באוכלוסייה של אותה רשות מקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים כי אם הוא סבור שנכון לפעול ברשויות המקומיות בהתאם לנוהל הקיים בשירות המדינה, עליו לעשות זאת באופן רשמי בהתאמות הנדרשות ולהנחות את הרשויות המקומיות בהתאם לכך.

רשויות המשתתפות בתוכנית הממשלתית - נתוני שנת 2023

משרד מבקר המדינה סקר את נתוני שנת 2023 לעניין העסקת יוצאי אתיופיה ב-30 רשויות אשר משתתפות בתוכנית הממשלתית ומונה בהן מתכלל¹⁴⁸. ברשויות אלו מתגוררים כ-83% מקהילת יוצאי אתיופיה. על פי נתוני מפקד האוכלוסין של הלמ"ס לשנת 2022, היקפה הכולל של האוכלוסייה שהתגוררה בשנה זו ב-30 הרשויות האמורות היה כ-4.6 מיליון איש. לעומת זאת, מספר יוצאי אתיופיה שהתגוררו ברשויות אלו על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2022 היה כ-141,000 איש. שיעור יוצאי אתיופיה ב-30 הרשויות שנסקרו (שבהן כאמור מתגוררת רוב אוכלוסיית יוצאי אתיופיה) הוא כ-3% מכלל אוכלוסיית הרשות. שיעור יוצאי אתיופיה באוכלוסיית שאר הרשויות הוא 0.3%.

תרשים 16: התפלגות יוצאי אתיופיה בין 30 הרשויות שנסקרו בדוח ובין שאר הרשויות, ושיעורם בקרב האוכלוסייה ברשויות אלה, 2022



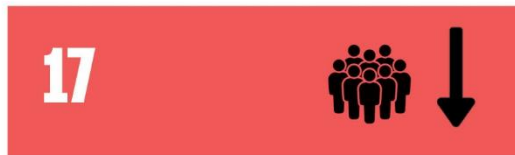
על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-30 הרשויות שבתוכנית הממשלתית שיעור הייצוג של המועסקים יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות היה בממוצע כ-3.6%. שיעור זה מעט גבוה משיעור יוצאי אתיופיה באוכלוסיית הרשויות שנבדקו, שהוא כ-3% בממוצע.

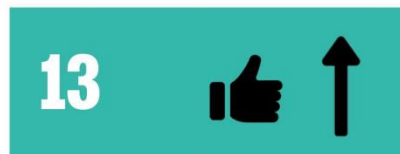
על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2022 אשר פורסמו ב-11.9.23, שיעור אוכלוסיית יוצאי אתיופיה ב-30 רשויות אלו הוא יותר מ-83% מכלל אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בארץ (כ-141,000 מתוך כ-168,700 איש בשנת 2022). שאר בני הקהילה בארץ (כ-28,000 איש, ששיעורם כ-17% מכלל אוכלוסיית יוצאי אתיופיה), מתגוררים ב-57 רשויות אחרות, (בכל אחת מהן מתגוררים בממוצע כ-500 מיוצאי אתיופיה/מבני הקהילה).



תרשים 17: שיעור העסקת יוצאי אתיופיה ברשות לעומת שיעורם באוכלוסיית הרשות



רשויות בהן ייצוג עובדים ברשות נמוך
מייצוג באוכלוסיית הרשות



רשויות בהן ייצוג עובדים ברשות שווה או
גבוה מייצוג באוכלוסיית הרשות

על פי נתוני הלמ"ס ודיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

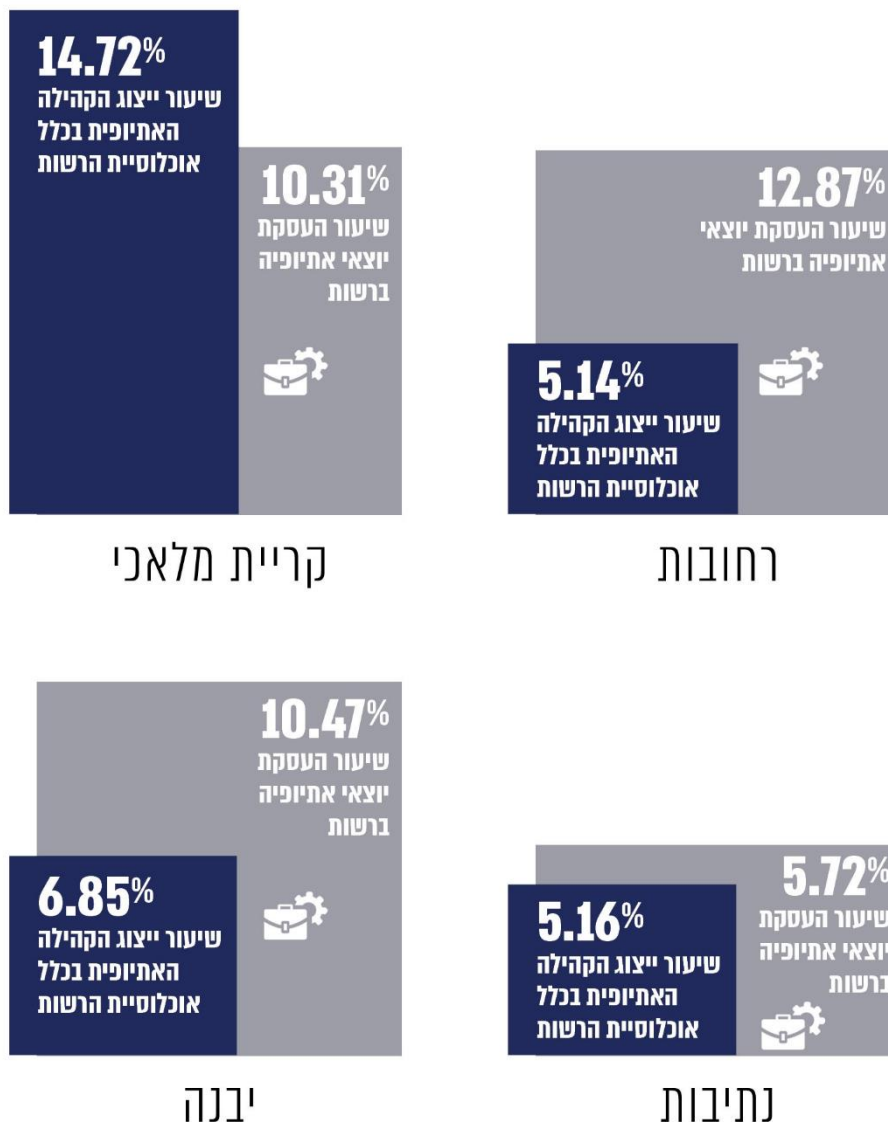
נמצא כי ב-17 מתוך 30 הרשויות שנבדקו שיעור העובדים יוצאי אתיופיה ברשות נמוך משיעורם באוכלוסיית הרשות, וב-13 רשויות שיעור העובדים יוצאי אתיופיה דומה לשיעורם באוכלוסיית הרשות או גבוה ממנו.

מומלץ כי משרד הפנים יבצע בדיקת עומק ב-17 הרשויות המקומיות שבהן שיעור הייצוג של עובדי הרשות שהם יוצאי אתיופיה נמוך משיעורם באוכלוסיית הרשות, וכי הרשויות יתבקשו ליישם את הכלים שהחקיקה העמידה לרשותן לשיפור המצב (איוש משרות במכרזים ייעודיים למועמדים יוצאי אתיופיה והעדפה מתקנת למועמד שמשתייך לאוכלוסייה בתת-ייצוג, אם כישוריו דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים).



בחינת שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה בקרב המועסקים ברשויות שנבדקו

תרשים 18: שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה המועסקים ברשויות שנבדקו ושיעורם באוכלוסיית הרשות, 2023



על פי נתוני הלמ"ס ודיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בעיריית יבנה ובעיריית רחובות שיעור העסקת העובדים יוצאי אתיופיה גבוה בהרבה משיעורם באוכלוסייה, בעיריית נתיבות שיעור העסקת עובדים יוצאי אתיופיה דומה לשיעורם באוכלוסיית הרשות. ואילו בעיריית קריית מלאכי יש תת-ייצוג של יוצאי אתיופיה לעומת שיעורם באוכלוסייה.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי אכן הנתונים מצביעים על כך שיש עובדים רבים יחסית לאוכלוסייה, אבל בדרג נמוך.

אף ששיעור העסקת יוצאי אתיופיה בעיריית קריית מלאכי נמוך משיעורם מכלל האוכלוסייה, לא נמצאה תוכנית פעולה של העירייה הכוללת צעדים אקטיביים להגדלת שיעור העסקתם ברשות כגון הנגשת משרות ליוצאי אתיופיה, ייעוד משרות ליוצאי אתיופיה



שאינן נוגעות בהכרח לטיפול בקהילה, פנייה יזומה לתושבים יוצאי אתיופיה להגיש מועמדות במכרזים.

משרד ראש הממשלה מנחה את מתכללי הרשויות לפעול בתחומים רבים לקידום יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות, אולם לא נמצאה בין הנחיותיו למתכללים התייחסות ייעודית הנוגעת לצעדים שיש לנקוט להגדלת שיעור הייצוג של יוצאי אתיופיה ברשות המקומית ולשיפור איכות העסקתם ברשות.

מומלץ כי כל עירייה תגבש תוכנית הכוללת פעולות אקטיביות לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, וכי משרד ראש הממשלה ינחה את מתכללי לגבי הצעדים שיש לנקוט ושיתופי הפעולה שיש לקיים לשם השגת היעד.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי לא הוגדר בתפקידו של המתכלל כי הוא אמון על שילוב בתעסוקה ברשות המקומית, אלא כי תפקידו לתכלל את הפעולות לטובת יוצאי אתיופיה ברשות. לפיכך לא מתפקידו של המשרד להנחות את המתכללים בעניין זה של העסקת עובדים ברשות המקומית.

מתחי הדרגות של עובדים יוצאי אתיופיה ברשויות המשתתפות בתוכנית הממשלתית

על פי החוק, ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה נדרש בכל המשרות והדירוגים ברשות המקומית. להלן התפלגות העסקת העובדים ב-30 הרשויות שבתוכנית הממשלתית¹⁴⁹ בחלוקה למתחי דרגות:

לוח 28: התפלגות העסקת עובדים יוצאי אתיופיה ב-30 רשויות מקומיות, לפי מתח דרגותיהם, 2023

מתח הדרגות	מספר העובדים יוצאי אתיופיה	שיעור העובדים יוצאי אתיופיה בכל מתח דרגות מכלל העובדים יוצאי אתיופיה
עד +7 סייעות	2,225	77%
עד +8 ע"ס	474	17%
9-10/39-41	142	5%
11-12/42-44	30	1%
בסך הכול	2,871	100%

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי כ-77% מהעובדים יוצאי אתיופיה מועסקים ברשויות המקומיות בדירוג נמוך מאוד (עד דרגה 7). עוד עולה מהנתונים כי שיעור הייצוג של עובדים יוצאי אתיופיה בתפקידים בדירוגים גבוהים הוא 1% בלבד - שיעור נמוך במידה ניכרת משיעור הייצוג של כלל העובדים בתפקידים הבכירים ברשויות המקומיות, שהוא כ-3.6% מכלל המועסקים¹⁵⁰.

נמצא כי משרד הפנים לא בחן את החסמים המקשים על הרשויות המקומיות לעמוד ביעדי הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה, וכי הוא לא קבע כל תוכניות, הנחיות או תמריצים לשבירת "תקרות הזכוכית" המונעות את קידום של יוצאי אתיופיה.

¹⁴⁹ נתוני העסקה ברשות המקומית במועד יולי 2023. המידע נשלח על ידי הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה.

¹⁵⁰ על פי בדיקת הממ"מ. מדובר בנתוני משרד הפנים לשנת 2021.



”אצלי, במקום העבודה - אני מומחה בתחום שלי. עובדים חדשים - המנהלים מצמידים אליי, אני חונך אותם ומכניס אותם לעבודה כמו שצריך. בתפקיד שלי אחרי 4 - 5 שנים בתפקיד, הקולגות שלי זוכים בקידומים ואני לא.

”אם אני אראה שמנכ"ל העירייה או ראש האגף הוא בצבע שלי - עשית את שלך. אין שום מנכ"ל בשום רשות שהוא אתיופי, ואין סיכוי שאין אחד ראוי... למה? כי יותר קל לשים אותנו בתקן של אחראי על האתיופי. אנחנו טובים לעצמנו במקסימום, לא על הלבנים. להיות אחראי על הלבנים? אל תגזים.

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

משרד הפנים אינו מבצע בקרה בנושא איכות ההעסקה והתפקידים שממלאים יוצאי אתיופיה ברשויות ואינו דורש מהרשויות לעמוד ביעדי הייצוג בכלל הדירוגים.

מומלץ כי הרשויות המקומיות ינקטו פעולות יזומות לשיפור איכות ההעסקה של יוצאי אתיופיה ולעמידה ביעד הייצוג ההולם בתפקידים שהם ממלאים. עוד מומלץ כי משרד הפנים יבצע בקרה על מידת עמידתן של הרשויות ביעדי הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בכלל דירוגיהם ותפקידיהם, ובכלל זה תפקידים בכירים ותפקידי דירקטור.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות לקידום חקיקה בנושא עמידתן של הרשויות המקומיות ותאגידים עירוניים ביעדי הייצוג ההולם ויעדי העסקה איכותיים ולא יסתפק בדיווח וולנטרי.

לגבי 30 הרשויות שהשתתפו בתוכנית הממשלתית נמצא¹⁵¹ כי כ-13% מהמועסקים בהן (384 עובדים) מקרב יוצאי אתיופיה הם אקדמאים, לעומת כ-87% מהמועסקים בהן מקרב יוצאי אתיופיה (2,487 עובדים) אשר אינם אקדמאים. שיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה המועסקים באותן רשויות מקומיות גבוה יחסית לשיעור האקדמאים בכלל המועסקים ברשות, שהוא כ-10.1%¹⁵².

163 עובדים, ששיעורם כ-42% מתוך כלל העובדים האקדמאים יוצאי אתיופיה (384 עובדים), מועסקים ב-30 הרשויות שנבדקו בתפקיד של עובד סוציאלי (עו"ס). יתר העובדים האקדמאים יוצאי אתיופיה העובדים ברשות (58%) מועסקים ברשות בתפקידים אחרים.

מהנתונים עולה¹⁵³ כי אף ששיעור העובדים האקדמאים מקרב יוצאי אתיופיה המועסקים ברשויות המקומיות גבוה יחסית למוצע באוכלוסייה אין גיוון בתפקידים שהם ממלאים, ורובם תפקידים סקטוריאליים או מגזריים שנועדו לתת שירותים לאוכלוסיות ראויות בהן אוכלוסיית יוצאי אתיופיה. עובדים אקדמאים רבים מועסקים כעובדים סוציאליים, ורק מיעוטם מתקבל למשרות בדרגות בכירות אחרות ברשות (1% מכלל יוצאי אתיופיה המועסקים ברשויות המקומיות).

¹⁵¹ נתוני העסקה ברשות המקומית ביולי 2023. את המידע שלחו הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה.

¹⁵² על פי בדיקת הממ"מ, נתונים ממשרד הפנים לשנת 2021.

¹⁵³ נתוני העסקה ברשות המקומית במועד יולי 2023. המידע נשלח על ידי הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה.



יש עו"סים וכאלה מהעדה. מעבר לעו"ס ולדברים האלה, הכול מסתכם בענייני רווחה. אני רוצה לבוא לעירייה ולראות מישהו שלא קשור לרווחה ולמשהו של מסכנות, מישהו שלא קשור לסיפור של מסכנות, עזרה ומצוקה. חלאס עם הכותרת הזו "רכז אתיופים"

בחיים שלי לא ראיתי מורה אתיופי. אנשי תחזוקה ראיתי, צוות ניקיון. במשרות יותר גבוהות לא ראיתי... אני לא יודעת איך להסביר את זה... לא בא לי להגיע לשם, אני רוצה להצליח. זה קשה... (אני רוצה) שיכבדו אותי ויתייחסו אליי כמו כולם

הציטוטים מובאים מתוך המפגשים המקוונים של קבוצות המיקוד.

עוד נמצא כי 165 עובדים יוצאי אתיופיה (כ-6%) מעובדי הרשויות המשתתפות בתוכנית הממשלתית מועסקים במשרות שעיקרן הוא טיפול באוכלוסייה האתיופית (במשרות כגון רכז עולי אתיופיה, עובד שכונתי, רכז משפחות).

מומלץ כי מטה היישום ינחה את הרשויות המקומיות באמצעות מתכנני התוכנית, לבצע בחינה פרטנית שבמסגרתה יבחנו את העמידה של כל רשות ביעדי העסקה איכותיים, לפי התפקידים השונים שממלאים עובדיה ויוודאו כי יש ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה גם בתפקידים הבכירים בעירייה, תוך הימנעות מהטיות והסללות לתפקידים מסוימים.

הרשויות שנבדקו

לוח 29: התפלגות העסקת העובדים יוצאי אתיופיה בארבע מהרשויות שנבדקו לשנת 2023

מתח הדרגות		יבנה		נתיבות		קריית מלאכי		רחובות	
מספר העובדים	שיעור העובדים בדירוג	מספר העובדים	שיעור העובדים בדירוג	מספר העובדים	שיעור העובדים בדירוג	מספר העובדים	שיעור העובדים בדירוג	מספר העובדים	שיעור העובדים בדירוג
עד +7 סייעות	92%	175	79%	27	58%	25	93%	340	93%
עד +8 עו"ס	5%	9	12%	4	37%	16	6%	21	6%
9-10/39-41	2%	4	6%	2	5%	2	1%	4	1%
11-12/42-44	1%	1	3%	1	0%	0	0%	0	0%
בסך הכול	100%	189	100%	34	100%	43	100%	365	100%

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בעיריית יבנה ובעיריית רחובות יותר מ-90% מהעובדים יוצאי אתיופיה מועסקים במשרות בדירוג נמוך מאוד.

עוד עולה כי בעיריית יבנה ובעיריית נתיבות רק עובד אחד מיוצאי אתיופיה מועסק בדרגה בכירה, בעיריית קריית מלאכי ועיריית רחובות אין עובדים יוצאי אתיופיה בדרגות בכירות.

עיריית יבנה מסרה בתשובתה כי שיעור העובדים יוצאי אתיופיה המועסקים בה גדול בהרבה משיעורם באוכלוסייה. שיעורם הגדול של העובדים יוצאי אתיופיה בדרגות נמוכות הוא נתון עובדתי קיים, לא מתוך בחירה ו/או העדפה של עובדים אחרים על יוצאי אתיופיה. העירייה מסרה כי היא מפרסמת מכרזים מפעם לפעם בהתאם למשרות הפנויות ואף נותנת עדיפות לייצוג אוכלוסייה זו, אך בפועל לא ניגשים מועמדים למכרזים.



עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי יש לתת את הדעת על הנושא במסגרת תפיסה ארגונית, כדי שיוצאי אתיופיה ירגישו שיש להם הזדמנות שווה ויגישו למכרזים למשרות בדרגים גבוהים יותר.

עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה כי היא עומדת ביעד של שילוב והכללה של יוצאי אתיופיה מקרב עובדי העירייה, וכי שיעורם של עובדיה שהם יוצאי אתיופיה אף גדול מכפי שנקבע ביעד. כמו כן, מבין עובדי העירייה יוצאי אתיופיה יש עובדים בתפקידים ניהוליים ואף בכירים: מנהלת אגף הנוער בעירייה, ראש צוות באגף רווחה - עו"ס, מרכזת נושא באגף רווחה - עו"ס, מתכלל - מנהל תחום יוצאי אתיופיה.

מומלץ כי במסגרת הבקרה השנתית של משרד הפנים, בשיתוף עם המטה כגורם מתכלל, הרשויות המקומיות כגורם מבצע ומשרד הפנים כרגולטור, תוצג תוכנית פעולה פרואקטיבית לגבי הפעולות שעל הרשויות המקומיות לנקוט כדי לקדם את הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה גם בדרגות הבכירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא משתף פעולה כל העת עם מטה היישום, וכי הוא ישתף פעולה ככל שיידרש כדי לקדם את תוכנית הפעולה.

משרות ייעודיות

בפקודת העיריות נקבע כי אחד הכלים להשגת התכלית של ייצוג הולם הוא ייעוד משרות שיועסקו בהן, במידת האפשר, רק מועמדים כשירים לתפקיד מקרב יוצאי קבוצה הזכאית לייצוג הולם¹⁵⁴. בחוברת שהוציא משרד הפנים בשנת 2021¹⁵⁵ צוין כי "ראש רשות מקומית ייעד משרות או סוגי משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים שהם כשירים לתפקיד מקרב אחת או יותר מהקבוצות הזכאיות לייצוג הולם לפי הוראות כל דין, שאינן מיוצגות באופן הולם בקרב עובדי הרשות המקומית וכן הוא רשאי לקבוע לגבי משרה או סוגי משרות כי תינתן עדיפות למועמד מקרב אחת או יותר מהקבוצות האמורות. איוש המשרה יעשה בהתאם לכללים המפורטים לעיל, אך במסגרת פרסום המכרז או המשרה יצוין כי הם מיועדים לבני אוכלוסייה מסוימת או שתיתן עדיפות לבני אוכלוסייה מסוימת".

משרד הפנים מגדיר שני סוגי משרות בשם משרה ייעודית: (א) משרה אשר לפחות 25% מתקציבה ממומן על ידי גוף חיצוני. (ב) משרה ייעודית לאוכלוסייה מיוחדת. מניתוח דיווחי הרשויות למשרד הפנים בנוגע לפעולות שנקטו לקידום הייצוג ההולם עולה כי בשל ההגדרה הזוה של שני סוגי המשרות (משרה מתוקצבת ומשרה ייעודית) נגרם בחלק מהרשויות בלבול ביניהן. כמו כן 61 מתוך 253 הרשויות סבורות שיעוד משרות משמעו להוסיף למכרז שורה המציינת "עדיפות לאוכלוסיות מיוחדות".

לוח 30 : המשרות הייעודיות שעליהן דיווחו הרשויות למשרד הפנים, 2021

הרשות	המשרה	הערות
בת ים	מלווה עולים יוצאי אתיופיה, איש קשר ומתאם במח' קליטה	תפקיד הקשור לעדה
גבעת שמואל	פקח חניה וחוקי עזר	
נתניה	לא פורטו המשרות	לא פורטו המשרות
קריית מלאכי	מלוות משפחות יוצאת העדה האתיופית הדוברת אמהרית	תפקיד הקשור לעדה
רעננה	לא פורטו המשרות	לא פורטו המשרות

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁵⁴ סעיף 173ב לפקודת העיריות, שנקבע במסגרת חוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011.

¹⁵⁵ חוברת שהוציא משרד הפנים בנושא תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות) התש"ס-1979, מעודכן ל-1.5.21, סעיף 2.6 עמ' 10.



מסקירת הנתונים של שנת 2021 שמסרו הרשויות המקומיות למשרד הפנים עולה כי מתוך 253 הרשויות ששלחו למשרד הפנים דיווח בעניין מידת עמידתן ביעדי הייצוג רק חמש רשויות דיווחו כי פרסמו מכרזים ייעודיים ליוצאי אתיופיה (בת ים, גבעת שמואל, נתניה, קריית מלאכי ורעננה). במסגרת הדיווח לא נדרשו הרשויות לפרט אילו משרות ייעודיות פרסמו.

מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לפעול באופן אקטיבי להשיג את יעד הייצוג, בין היתר באמצעות פרסום מכרזים ייעודיים והקצאת משרות ייעודיות ליוצאי אתיופיה.

מומלץ לרשויות המקומיות להקצות ליוצאי אתיופיה משרות ייעודיות איכותיות בדרגים גבוהים גם בתחומים שאינם קשורים לקהילתם.

מומלץ כי משרד הפנים יוציא הבהרה בנושא הפעולות האקטיביות שעל הרשויות לנקוט לקידום הייצוג ההולם בקרב יוצאי אתיופיה ובנושא ההבדל בין משרה מתקצבת לייעוד משרות.

פעולות לקידום הייצוג ההולם

הדרכים להשגת היעד של ייצוג הולם רבות ומגוונות: ייעוד משרות, העדפה מתקנת, פנייה לגופים העוסקים בקידום תעסוקת בני הקבוצות השונות לשם איוש משרות, או קיום פעולות הדרכה בקרב העוסקים באיתור ובמיון של מועמדים לעבודה לשם הסרת חסמים המקשים את שילובם של בני הקבוצות האמורות. המשותף לדרכים השונות הוא הצורך לנקוט פעולות אקטיביות לשם השגת היעד של ייצוג הולם.

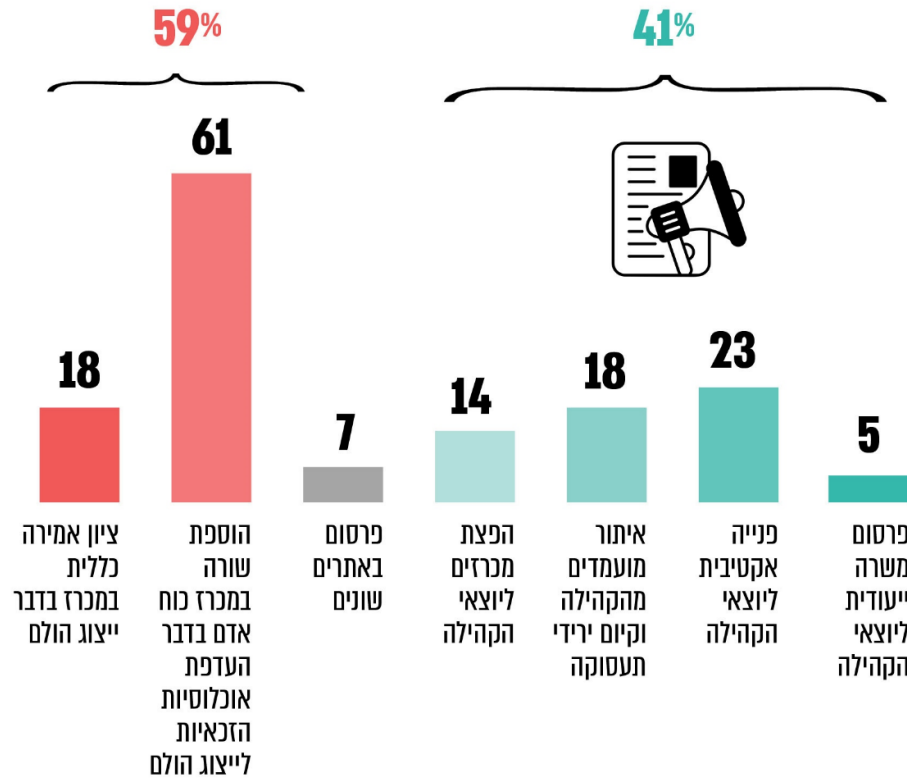
משרד הפנים הגדיר 146 רשויות ככאלו אשר נקטו פעולות לקידום ייצוג הולם לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה, ובזכות הגדרה זו ניתנה לרשויות אלו עוד נקודה וחצי במדד ההון האנושי.

משרד מבקר המדינה בחן את הדיווחים שמסרו הרשויות למשרד הפנים. עולה כי הפעולות שזיכו את הרשויות בתוספת של נקודה וחצי במדד ההון האנושי אינן פעולות אקטיביות יזומות להעלאת שיעור הייצוג ההולם אלא הסתכמו בהוספת שורה למכרזי כוח אדם שבה צוין כי תינתן עדיפות למועמד המשתייך לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, או באמירות כלליות שאינן נוגעות ספציפית ליוצאי אתיופיה אלא לכלל אוכלוסיות הקידום.

לדוגמה, בדיווח של המועצה המקומית בני עיי"ש צוין כי הפעולות שננקטו לקידום הייצוג ההולם הן "פורסם בכל מכרז כי תיבחן העדפה למועמד עם מוגבלות בהתאם לאמור בסעיפים 3 ו-9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח 1998"; בדיווח של המועצה המקומית כפר ברז צוין "הפרסומים מיועדים לכלל האזרחים ותנתן עדיפות למוגבלים"; ובדיווח של המועצה המקומית גן רוה צוין "שמחים לקבל אותם לעבודה הם כולם עובדים טובים".



תרשים 19 : התפלגות של הרשויות המקומיות, לפי סוגי הפעולות לקידום הייצוג ההולם שהן נוקטות, 2021



על פי דיווחי הרשויות המקומיות למשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי כ-59% מהרשויות אשר דיווחו למשרד הפנים על פעילות לקידום הייצוג של יוצאי אתיופיה הסתפקו באמירה כללית בדיווח בדבר הסכמתן להעסקת יוצאי אתיופיה או בהוספת שורה למכרזי כוח אדם ובה מצוין כי תינתן העדפה למועמד המשתייך לאוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם, העדפה שנדרשת ממילא בהתאם לחוק, ולא דיווחו על פעילות ספציפית שנקטו לקידום הייצוג של יוצאי אתיופיה.

רק כ-41% מהרשויות ציינו כי הן מבצעות איתור מועמדים פרואקטיבי - כגון פרסום משרה ייעודית, פנייה אקטיבית ליוצאי הקהילה, איתור מועמדים מהקהילה, קיום ירידי תעסוקה והפצת מכרזים בקרב יוצאי אתיופיה. הרשויות המדווחות אינן נדרשות לדווח על מהות הפעולה האקטיבית שהן מבצעות.

פעולות נוספות שרשויות מקומיות יכולות לבצע הן פניות ייעודיות ליוצאי אתיופיה, ובין השאר לעמותות המייצגות את יוצאי אתיופיה, כדי לפרסם משרות ולקיים ימי חשיפה ייעודיים, להתאים את בחינות המיון ליוצאי אתיופיה, לקיים הכשרות ייעודיות ליוצאי אתיופיה במסגרת קורסים שבוגריהם יכולים להגיש מועמדות לעבודה, קיום דיון של הנהלת הרשות בסוגיית עידוד יוצאי אתיופיה להגשת מועמדות לרשות המקומית והכשרת מנהלים ואנשי כוח אדם לטיפול בנושא הגיוון¹⁵⁶.

156 בדוח של הממ"מ בנושא "ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" משנת 2020 תאגידים ציבוריים דיווחו כי הן ביצעו פעולות שהוצעו בדוח זה כדי לקדם את הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה.



הרשויות שנבדקו

מבחינת דיווחים שארבע הרשויות הגישו לגבי שנת 2021 (יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות) עולה כי ארבעתן ביצעו פעולות פרואקטיביות לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה: עיריית יבנה דיווחה כי עובדיה "ביצעו פניות אקטיביות וניתנה העדפה בוועדות ליוצאי אתיופיה". עיריית נתיבות דיווחה כי "בוצעו פניות אקטיביות וניתנה העדפה בוועדות ליוצאי אתיופיה". עיריית קריית מלאכי דיווחה כי "ניתנה העדפה בראיונות למשרת מוקדן למועמד מהעדה האתיופית דובר אמהרית וכן יועד תקן למלוות משפחות יוצאת העדה האתיופית הדוברת אמהרית". עיריית רחובות דיווחה כי "ביצעה פרסום משרות בשכונות, סיוע באיתור מועמדים ע"י חברי מועצה אתיופים וע"י עובדים אתיופים אחרים".

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם המתכללים בארבע הרשויות שנבדקו עלה כי המתכלל של עיריית נתיבות¹⁵⁷ הוא היחיד אשר עוסק בפועל בקידום העסקת יוצאי הקהילה ברשות באמצעות איתור מועמדים מהקהילה המתאימים לאיש את המשרות המתפרסמות ועידודם להגיש מועמדות לתפקיד.

מומלץ כי משרד הפנים יבצע בדיקה מעמיקה בעניין ייצוג יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות, ובכלל זה יבחן את סוגי המשרות המיועדות לאוכלוסייה זו וכן את המשרות הייעודיות שהוקצו לכך ואת הפעולות האקטיביות שננקטו בנושא. כמו כן מומלץ כי משרד ראש הממשלה, אשר עומד בקשר עם הרשויות, יבצע גם הוא בקרה מעמיקה בנושא ויעודד את המתכללים לביצוע פעילות אקטיבית ברשות לאיתור מועמדים.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי כל המשרות מוגשות ומתפרסמות כנדרש וכי החסמים נוגעים ל"תחושת השייכות והחווייה שזה אפשרי".

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי לא יתערב בהליכי איוש עובדים ברשויות המקומיות ולא יבצע בקרה על שיעור העסקה זה. עם זאת, מטה היישום יכלול בתוכנית העבודה לשנת 2024 העלאת עניין זה של העסקת יוצאי אתיופיה במפגש עם הגורמים הנוגעים לעניין במשרד הפנים ובשלטון המקומי - וזאת כדי לקדם את שילובם בעבודה בתוך הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא פועל בהתקשרות עם חברה חיצונית בנושא וישתף פעולה בנושא אם יידרש לכך.

תוכניות עבודה ומיפויים של המרכז הרוחני ליוצאי אתיופיה שבהן פירט המתכלל את כלל הפעילויות שהוא עוסק בהן.



שילוב יוצאי אתיופיה בתוכניות לפיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות

למשרד הפנים תוכניות לפיתוח ההון האנושי בשלטון המקומי שמטרתן לעודד מנהיגות ומצוינות ארגונית. בין היתר תוכניות: "צוערים לשלטון המקומי" (להלן - צוערים לשלטון המקומי)¹⁵⁸, "תוכנית מובילים דיגיטליים" (להלן - תוכנית מובילים דיגיטליים)¹⁵⁹.

לוח 31: תוכניות משרד הפנים לפיתוח ההון האנושי ושיעור השתתפות יוצאי אתיופיה בתוכניות אלה, 2018 - 2023

שם התוכנית	תקופת ביצוע התוכנית	מס' המשתתפים	מס' המשתתפים יוצאי אתיופיה	שיעור המשתתפים יוצאי אתיופיה מכלל המשתתפים (מול יעד ייצוג של 1.75%)
צוערים לשלטון המקומי	2018 - 2023	245	11	4.5%
מובילים דיגיטליים	2018 - 2023	188	1	0.5%

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בתוכנית צוערים לשלטון המקומי שיעור יוצאי אתיופיה גדול משיעורם באוכלוסייה. בתוכנית מובילים דיגיטליים שיעור יוצאי אתיופיה קטן משיעורם באוכלוסייה משתתף אחד מתוך 188 איש שהשתתפו בתוכנית.

נמצא כי אגף בכיר לפיתוח הון אנושי אינו מבצע מעקב אחר מספר יוצאי אתיופיה שנקלטו במסגרת התקן הרשותי לאחר שסיימו את הכשרת הצוערים.

לבקשת משרד מבקר המדינה ממשרד הפנים להמציא לו נתונים הנוגעים למספר המשתתפים בתוכניות עתודה ניהולית ומצוינות של המשרד מקרב יוצאי אתיופיה ושילובם במשרות מתאימות בשלטון המקומי, משרד הפנים השיב כי הוא אינו אוסף נתונים שנוגעים למוצא העובדים, וכי משכך לא ניתן לעקוב אחר נתונים אלו. משרד הפנים הוסיף כי מדובר במסגרת של תוכנית מצוינות אשר תנאי הקבלה שלה מגבילים מאוד את יכולת הכניסה עבור רוב האוכלוסיות בישראל (מעצם הדרישה לסף ציונים אקדמיים גבוה).

כמו כן משרד הפנים ציין כי הפעולות הייעודיות לגיוס אוכלוסיות מתקיימות רק בקרב אוכלוסיות ערביות וחרדיות, וכי מדובר בעיקר בחוגי בית, במפגשים בקהילה ובפרסום במקומונים ובעיתונים מגזריים, אולם לא ננקטות פעולות ייעודיות לגיוס יוצאי אתיופיה, לא נקבעו תבחינים שנוגעים לייצוג הולם ולא הושם דגש על גיוון אלא על הישגים ומצוינות.

¹⁵⁸ צוערים לשלטון המקומי" הוא מיזם המתבצע בשיתוף משרד הפנים ועמותות פרטיות לפיתוח ההון האנושי ולטיפוח עתודה ניהולית בשלטון המקומי. המיזם כולל את התוכניות "צוערים לשלטון המקומי", להכשרה לתפקידי ניהול בשלטון המקומי, ו"צוערים לאסטרטגיה ותכנון אורבני", להכשרה להשתלבות בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. מטרת התוכנית היא להכשיר צעירים מצטיינים לתפקידי מפתח ברשויות המקומיות תוך התמקדות בפריפריה. התוכנית כוללת לימודים אקדמיים לתואר ראשון או שני במימון מלא בכמה מוסדות אקדמיים וכן תוכנית הכשרה מיוחדת. בסיום הלימודים הצוערים מתקבלים למשרות ברשויות המקומיות (במימון חלקי של המדינה) ומחויבים לעבוד בהן ארבע שנים, ולאחריהן הם יכולים לקבל תקן ברשות המקומית.

¹⁵⁹ תוכנית "מובילים דיגיטליים" היא תוכנית המיועדת למנהלים בכירים מצטיינים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגוני החברה האזרחית המבקשים להשפיע ולחולל שינוי בתחומים שבאחריותם. במחזור של שנת 2023, המונה 38 משתתפים, אין ייצוג ליוצאי אתיופיה.



עוד נמצא כי אגף בכיר פיתוח הון אנושי במשרד הפנים אינו עוסק באופן ספציפי בפיתוח ובקידום של נושא הייצוג ההולם בקרב אוכלוסיית יוצאי אתיופיה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים כי אגף פיתוח ההון האנושי ינקוט פעולה יזומה לטיפול ולעידוד המצוינות בקרב קהילת יוצאי אתיופיה, להכשרת בני הקהילה המתאימים לאיוש של תפקידים ניהוליים ועמדות מפתח בשלטון המקומי ולשילובם בתפקידים אלה.

מומלץ למשרד הפנים כי אגף פיתוח הון אנושי יבחן את הפעולות שעליו לבצע על מנת להגדיל את שיעור ההשתתפות של יוצאי אתיופיה בתוכנית מובילים דיגיטליים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי תוכניות הצוערים ותוכנית מקום הן תוכניות מצוינות אישית המבוססות על תהליכי מיון. נוסף על העמידה בתנאי סף והתאמה אישית, בעת קבלת ההחלטות לגבי המועמדים, המשרד מקפיד על תמהיל קבוצתי, הנותן עדיפות לקבוצות גיוון, ובהן יוצאי אתיופיה. הנתונים המוצגים משקפים את ההצלחה בנושא זה.

עוד נמסר בתשובה כי התוכנית מובילים דיגיטליים הינה תוכנית המיועדת לבעלי התפקידים הקיימים ברשויות, ותהליכי הקבלה בה שונים. בתוכנית מובילים דיגיטליים הקבלה מבוססת על צוותים מתוך הרשויות.

מומלץ כי אגף פיתוח הון אנושי במשרד הפנים יבחן אם יוכל לשלב בהכשרות שהוא מקיים עבור עובדים בכירים ברשות המקומית, באמצעות כלי ההכשרה העומדים לרשותו, נושאים של גיוון תעסוקתי והכללה ופרקטיקות לחולל שינויים חברתיים (סוכני שינוי).

פעילותה של נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה

חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, מקנה לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה (להלן - הנציבות) את הסמכות לברר תלונה של כל אדם על הפרת הוראה לפי "חקיקת השוויון בעבודה"¹⁶⁰. מדובר בהפרת הוראות בחוקים שמנויים בתוספת לחוק האמור, ובכללם החקיקה שמחייבת מתן ביטוי הולם לייצוגם של יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות זאת כדי לקבוע אם יש מקום להגיש תביעה אזרחית בבית הדין לעבודה או בבית משפט אחר המוסמך לדון בכך. במקרה זה, הנציבות תוכל להגיש את התביעה לשם מימוש הזכות שהמתלונן הלך כי נבצר ממנו לממשה. בחוק נקבעו תפקידים נוספים של הנציבות - קידום ההכרה בזכויות המוקנות לעובדים לפי חקיקת השוויון בעבודה וכן קידום מימושן, וכן נקבע כי לשם כך על הנציבות לקיים פעילויות הדרכה והסברה, לעודד תוכניות ופעילויות בנושא, לבצע מחקרים, להתערב ברשות בית המשפט בהליכים משפטיים ועוד. כמו כן הנציבות מצטרפת להליכים כ"ידידת בית המשפט", כגוף ניטרלי המסייע ליישוב הסכסוך המסוים, שמייצג מתוקף תפקידו מומחיות שראוי לתת לה ביטוי בבית המשפט ויש באפשרותה של הנציבות לתת חוות דעת.

הנציבות מפרסמת מדי שנה את מדד הגיוון - זהו כלי מחקר, הבוחן את השוויוניות של השכר ושל הייצוג בשוק העבודה של קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל. המדד מספק תמונת מצב בנושא אי-השוויון בייצוג במקומות העבודה ובשכר של נשים, ערבים, חרדים, יוצאי אתיופיה ובני 45 ומעלה ב-20 ענפי כלכלה מרכזיים.

בשנת 2017 החלה הנציבות בהפעלת תוכניות לקידום השוויון בשלוש חברות ממשלתיות. בתחילת שנת 2022 התחילה הנציבות בביצוע פילוט בכמה רשויות מקומיות¹⁶¹ שהתנדבו להשתתף בתוכנית לשם קידום הגיוון.

¹⁶⁰ "חקיקת השוויון בעבודה" הוגדרה בחוק שוויון זכויות בעבודה, התשמ"ח-1988, כך - "חוק זה והחוקים המנויים בתוספת".

¹⁶¹ באר שבע, הרצלייה, ירושלים, לוד, עכו ותל אביב-יפו.



הפיילוט בהשתתפות הרשויות המקומיות כולל תוכנית עומק שנמשכת שנה וחצי ומופעלת בליווי יועצים ארגוניים. ראשית, נבדק אופן הייצוג של אוכלוסיות הגיוון באופן כמותי ואיכותי וכן נבדקים התרבות הארגונית ברשויות ותחושות השייכות של העובדים למקום. אחרי שהוכן דוח אבחון לרשות, מגובשת עבורה תוכנית עבודה הכוללת יעדים כמותיים ואיכותיים שעליה להשיג. שנה וחצי לאחר שגובשה תוכנית זו אמורים להיבדק הישגי התוכנית.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין אין לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה נתונים לגבי הפיילוט ברשויות מקומיות ולכן עדיין לא ברור באיזו מידה הצליח הפיילוט לקדם את הגיוון התעסוקתי ברשויות.

הביקורת העלתה כי הנציבות לא פנתה ישירות לרשויות המקומיות כדי לקדם את ההסברה ולהגביר את מודעותן לנושא הייצוג ההולם ברשויות, אלא פעלה לצורך כך באמצעות משרד הפנים, כמפורט להלן.

1. בספטמבר 2020 קיימה הנציבות, בשיתוף עם משרד הפנים, מפגש שיתוף הציבור בנושא העסקת יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות.

2. בדצמבר 2020 קיים משרד הפנים כנס מקוון בהשתתפות כ-150 רשויות מקומיות בנושא "תורת בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות". במסגרת הכנס פרסם המשרד חוברת.

3. במאי 2021 הוציא משרד הפנים חוברת הנחיות מפורטת בנושא תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ס-1979, לרגל תיקון מקיף שבוצע בתקנות, שנכנס לתוקף בתחילת מאי 2021. מטרת תיקון התקנות הייתה לקבוע הליך סדור, אחיד ומפורט לכלל השלטון המקומי בנוגע לקליטת עובדים ולסייע לטיוב ההון האנושי ברשויות המקומיות. בחוברת ההנחיות נכללה, בין היתר, הבהרה בנושא ייעוד משרות לאוכלוסייה מיוחדת.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2023, נמצא כי מאמצע שנת 2021 לא פעלו נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ומשרד הפנים לקיום פעילויות הסברה והגברת המודעות בנושא הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה. עוד נמצא כי הנציבות איננה בוחנת את נתוני הייצוג ההולם שעליהם מדווח לה משרד הפנים. לפיכך למעשה הנציבות כמעט שאינה משפיעה על הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בכלל הרשויות, אף שמוקנות לה סמכות משפטית וסמכות הסברתית בנושא הייצוג ההולם.

מומלץ לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ולמשרד הפנים לבחון את תוצאות הפיילוט שהתקיים בכמה רשויות מקומיות, ואם ימצאו כי יש לפיילוט השפעה חיובית, מוצע כי הן יבחנו את הדרכים להרחבתו לכלל הרשויות המקומיות אשר נדרשות להגדיל את שיעור הייצוג ההולם של כלל אוכלוסיות הגיוון ושל יוצאי הקהילה בפרט.

בתשובת נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה ממאי 2024 נמסר כי במסגרת הכנס המקוון משנת 2020 התייחסה הנציבות לחשיבות הנושא של ייצוג הולם ואף הנגישה כלים לשם ביצוע פעולות עצמאיות על ידי הרשויות לקידום של הייצוג וההכללה לכלל האוכלוסיות, בכללן אוכלוסיית יוצאי אתיופיה. עוד נמסר לעניין הפיילוט שבמסגרתו מלווה הנציבות בעת מסירת התשובה חמש רשויות מקומיות גדולות בתהליכי גיוון והכללה, כי כל התוכניות האורכו לנוכח דחיית מועד הבחירות לרשויות המקומיות וכן בשל מלחמת חרבות ברזל. עם סיום התוכניות עתידה הנציבות, בליווי היועצים הארגוניים שמלווים את התוכניות, להוציא דוחות מסכמים שיתייחסו להשפעה של התוכניות הן על הייצוג של יוצאי קהילת אתיופיה ברשויות המקומיות והן על מדיניות ההכללה בארגונים. הנציבות ציינה כי לנוכח מגבלת כוח האדם והעומסים הרבים בעבודתה אין באפשרותה בשלב זה לבצע מעקב אחר הגשת הדוחות או להרחיב את פעולותיה היזומות נגד הרשויות המפרות בהתאם לסמכויותיה המשפטיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא עובד מול נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה בשיתוף פעולה הדוק, וישתף עימה פעולה אם יידרש כדי לבחון את תוצאות הפיילוט.



”זו מלחמה יום-יומית להוכיח שאתה חלק מהחברה הישראלית... זה מרגיש שאתה צריך להוכיח שאתה חלק ממשנהו, שגדלת פה. אני אישית לא פחות מהחברות הלבנות שלי. אם זה להוכיח שאתה יהודי או ישראלי לפני שאתה אתיופי, זה המון דברים. אני לא יכולה לסכם את זה למשהו אחד.“

הממצאים מעידים על עומקם של הפערים בייצוג ההולם שעודם קיימים בהעסקת יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות. למשל, מרבית יוצאי אתיופיה המועסקים ברשויות המקומיות נמנו עם הדרג המינהלי שדרגות שכרו הן הנמוכות ביותר (כ-75% מקרב יוצאי אתיופיה לעומת כ-66% בכלל האוכלוסייה). לנוכח ממצאים אלה גוברת החיוניות והחשיבות של נקיטת פעולות יזומות לקידום הייצוג ההולם בקרב אוכלוסייה זו.

יעד הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי הרשויות המקומיות לא נקבע בהחלטות ממשלה ואף לא בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. למעשה, היעד אינו ברור לגורם המאסדר - משרד הפנים. בדיקת הייצוג ההולם ותמרוצו מתבצעים באמצעות דיווחי הרשויות המקומיות ונבחן במסגרתה רק מספרם הכולל של המועסקים. משרד הפנים אינו בודק באופן מעמיק אם הושג ברשות שוויון מהותי מבחינת העסקת עובדים מקרב האוכלוסיות השונות, אינו מכווין את הרשויות לעניין קידום הייצוג ההולם ואינו מבצע בקרה ופיקוח עליהן בעניין הדירוגים שבהם הן מעסיקות עובדים מקרב יוצאי אתיופיה וכן בעניין פריצת "תקרות זכוכית" ומניעת "רצפה דביקה"¹⁶².

מטה משרד ראש הממשלה ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, אשר ביכולתם לקדם את הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה ברשויות באמצעות הנחיות בהירות וממצות, הקניית כלים וידע מקצועי וגיבוש תוכנית לפעולה, אינם מקיימים קשר עבודה שוטף בנושא עם משרד הפנים. בנוסף, לנציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה אין ממשקים ישירים לרשויות המקומיות (מלבד הפיילוט שביצעו) בנושא הייצוג ההולם. מכאן שמטה היישום ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה אינם ממלאים באופן מספק וממצה את תפקידם החיוני באסדרת הנושא.

בהיעדרה של תפיסה מגובשת לגבי יעד הייצוג ההולם ובהיעדרם של הליכי בקרה ואכיפה סדורים ושיטתיים בעניין הייצוג ההולם והפעולות האקטיביות שעל הרשות המקומית לנקוט לשם צמצום הפערים, יש חשש כי מה שהיה הוא שיהיה.

מומלץ כי מטה משרד ראש הממשלה, משרד הפנים ונציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה יקיימו ביניהם קשרי עבודה שוטפים על מנת שבשילוב כוחות יזמו פעולות ברשויות לקידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה בכפוף לשיתופי פעולה עם הגורמים הרלוונטיים. מטה היישום יקבע מפגש עם הגורמים הנוגעים לעניין כדי לבחון פעילות לקידום שילובם ברשויות של יוצאי אתיופיה.

משרד הפנים מסר כי הוא עובד מול נציבות שוויון ההזדמנויות בשיתוף פעולה הדוק, וכי אם ידרש הוא ישתף פעולה הן עם הנציבות והן עם משרד רה"ם.

הביטוי "רצפה דביקה" משמעו שהגורם לחסימה אינו מקום העבודה אלא העובד עצמו, בשל חששותיו והנמכת שאיפותיו, משום שאינו מעז להתקדם ואינו מאמין ביכולתו להצליח, ומשום שהוא חושש שלא ירצו אותו, שהוא אינו עומד בתנאי הסף, שהעמדה הבכירה מעמיסה וקשה וכו'.



סיכום

יצירת שוויון מהותי ושילוב והכללה של אוכלוסיות שונות, בייחוד של עולים ומיעוטים, במארג הסבוך של החברה הישראלית מציבה אתגר מרכזי לפני ממשלות ישראל לדורותיהן. אוכלוסיית יוצאי אתיופיה היא אחת הקבוצות ששילובה המיטבי המיוחל בחברה טרם הושלם. במועד סיום הביקורת, יותר מארבעה עשורים לאחר העלייה המסיבית הראשונה לישראל, עדיין ניכרים פערים משמעותיים בין אוכלוסיית יוצאי אתיופיה ובין כלל האוכלוסייה בתחומי ההשכלה, התעסוקה, הדיור, הבריאות והביטחון האישי. הטעמים לפערים אלה נעוצים במידה רבה בתפיסות סטריאוטיפיות וגזעניות, בהדרה, בהטיות ובהסללות שהושרשו הן בקרב כלל החברה והן בקרב עובדי גופים שלטוניים.

בשלהי שנת 2016 החלה לפעול תוכנית ממשלתית חדשה, אשר החליפה תוכנית לאומית קודמת ונועדה לשנות את השיח ואת אופן הפעילות הממשלתית בתחום שילובם בחברה של כ-169,000 יוצאי אתיופיה, ששיעורם כ-1.75% מכלל אוכלוסיית ישראל. התוכנית שיקפה שינוי גישה: במקום פעילות לקידום האוכלוסייה באמצעות תוכניות מבדלות שמתמקדות במתן עזרה וסיוע ובצמצום פערים ומתמקדות באוכלוסיות החלשות - יופעלו תוכניות לשילוב המיטבי של יוצאי הקהילה, שתכליתן להכשיר סוכני שינוי חברתיים, לצמצם פערים בין אוכלוסייה זו לכלל האוכלוסייה ולקדם מנהיגות וחתימה למציאות בקרב יוצאי הקהילה, תוך שילוב בתוכניות שבהן תמהיל אנושי מגוון, המתמקדות בחינוך ובדור הצעיר, במיגור הגזענות, בצמצום היקף ההסללה ובהתמודדות עם ההטיות כלפי יוצאי אתיופיה.

בשנים 2016 - 2022 חמשת משרדי הממשלה: משרד הרווחה, משרד החינוך, המשרד לביטחון לאומי, משרד התרבות והספורט ומשרד ראש הממשלה תקצבו את הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית הדרך החדשה בסכום כולל של 203 מיליון ש"ח, ואולם ההעברות אליהן בפועל הסתכמו בכ-136 מיליון ש"ח בלבד, ולפיכך הרשויות המקומיות ניצלו רק 67% מהתקציב שהקצו להן משרדי הממשלה.

ממצאי דוח זה מעידים שהתוכנית הממשלתית מתחילה להניב תוצאות והישגים ברשויות המקומיות אולם עדיין נדרשים צעדים משמעותיים לקידומה, ועדיין נדרש להטמיע את עקרונותיה, יסודותיה וערכיה של התוכנית ולאמץ את יעדיה החדשים של התוכנית, הנבדלים מאלה של התוכנית הקודמת, ולהטמיעם בשטח. כמו כן, מערך המידע הממשלתי והרשותי לוקה בחסר ואינו מאפשר לבדוק את התקדמות מימוש התוכנית בהתאם למדדי ההשתלבות וכן אינו מאפשר "למדוד את הדופק" בכל הנוגע להפעלת התוכנית, דהיינו לבחון את הישגי התוכנית, את כשליה ואת היבטיה הטעונים שיפור. עוד עלה כי כמעט שלא מתקיים קשר מקצועי בין מטה היישום למשרד הפנים לצורך הכוונת הרשויות המקומיות ועידודן בכל הנוגע לקידום יוצאי אתיופיה ולשילובם. עוד מובאות בדוח תחושות של יוצאי אתיופיה שהשתתפו בקבוצות המיקוד, המעידים כי היעדים והפעולות של התוכנית הממשלתית לא מוכרים לכלל ציבור יוצאי אתיופיה וכי עדיין נדרשות פעולות רבות לשם שילוב מיטבי ברשויות המקומיות ובכלל זה התאמת התוכניות לצרכי והעדפות הקהילה כקבוצה וכאינדיבידואלים וכן דיוק של הקצאת התקציבים, ניצול נכון של התקציבים ויסותם וניתובם.

הדוח מצביע על כך שהתוכנית זקוקה לגיבוש והבשלה נוספים ודיוק שלה בהתבסס על מיפויים; לתכלול נוכח שיכלול הדרכה וסיוע בהתוויית ועיצוב מדיניות; דרישות תכנוניות ארוכות טווח וקצרות טווח, מדידה, ומעקב אחר ביצוע ותיווך בקשר שבין המשרדים השונים לבין הרשויות. מהשיח עם קבוצות המיקוד עולה במלוא עוזה בעיה חריפה של חוסר אמון בין אוכלוסיות יוצאי אתיופיה לבין הממסד השלטוני בכלל והרשויות המקומיות בפרט.

הדוח מציג תמונת מצב עגומה ולפיה מסתמנים פערים בין יוצאי אתיופיה לכלל האוכלוסייה היהודית בתחום החינוך ומתקיימת הדרה ממסגרות וממסלולי הצטיינות, אף שיותר מ-80% מהתלמידים יוצאי אתיופיה ברשויות הנבדקות הם ילידי הארץ. פערים אלה הם בגדר חסמים משמעותיים בניידות החברתית-כלכלית ומשפיעים במישרין על יוצאי אתיופיה גם בתחום



התעסוקה. הדוח עוסק בהרחבה בתחום החינוך מאחר שהחינוך הוא אחד הכלים העיקריים המאפשרים לפלס את הדרך להשתלבות המיטבית בתחום החברתי-כלכלי.

אחד האתגרים המשמעותיים שניצבו בפני תוכנית הדרך החדשה הוא היעדר היציבות והיעדר הרציפות התקציבית. ההחלטה המקורית על הפעלת התוכנית תחת שרביט מטה היישום הותוותה לשנים 2015 עד 2019. החל משנת 2020 אישרה הממשלה את המשך פעילות התוכנית בהובלת מטה היישום, בקביעת מסגרת תקציבית ומקורות תקציביים מדי שנה ולעיתים אף בדיעבד, כאשר היו לכך השלכות ברורות על הפעלתה ועל יכולת התכנון וההיערכות לטווח בינוני וארוך.

מהדוח ניכרת היעדרותו של משרד הפנים מפעילותם של הגורמים שהשתתפו בהובלת התוכנית, שכן כמעט שלא מילא תפקיד במסגרת פעילות זו, וזאת בשני היבטים. ראשית, המשרד כלל לא הגדיר את יעדה של התוכנית, דהיינו לא קבע את שיעור הייצוג ההולם לעניין העסקת יוצאי אתיופיה ברשויות, ולמותר לציין כי הוא לא פיקח על הרשויות כדי לוודא שהן עומדות ביעד. שנית, המשרד לא ביצע ברשויות מעקב בעניין יישום התוכנית. בנושא הייצוג ההולם הדוח מצביע על כך שאוכלוסיית יוצאי אתיופיה לא פרצה את "תקרת הזכוכית", ואולי אף לא הצליחה להשתחרר מ"הרצפה הדביקה" - הגם שהייצוג של יוצאי אתיופיה ברשויות המקומיות בתחום התעסוקה תואם את שיעורם באוכלוסייה, הרי שמדובר בעיקר בתפקידים זוטרים, עם ייצוג זעום בתפקידים בכירים, ולרוב מדובר בתפקידים סקטוריאליים שיעודם טיפול באוכלוסיות עולים או באוכלוסיות רווחה.

עוד מצביע הדוח על כך שבהיעדר בקרה ומעקב מצד משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בנושא התקציב, מנוצל שיעור חלקי של תקציבי התוכנית, הנתונים על שיעורי הניצול עשויים להעיד כי ההכרה בחשיבות התוכנית עדיין לא הוטמעה בקרב המשרדים הממשלתיים השונים והרשויות המקומיות, וכי יש צורך להדק את מנגנון היישום של התוכנית. ניצול חלקי של תקציבי התוכנית משפיע במישרין על רמות השילוב של יוצאי אתיופיה ברשויות. יישום המדיניות שלפיה התבצעה בקרה רק על הפעילות במסגרת התוכנית ולא התבצעה כלל בקרה תקציבית לא צלח. כמו כן, הדוח מצביע על שונות גדולה מאוד בין פעילויות הרשויות המקומיות השונות, אשר אינה נובעת בהכרח מהמאפיינים השונים של תושבי הרשות, אלא מהחוזקות והספציפיות של כל מתכנן (לדוגמה, התמקדות בחינוך פורמלי לעומת התמקדות בחינוך הבלתי פורמלי ובצעירים).

מומלץ כי משרד ראש הממשלה וראש הממשלה העומד בראש ועדת השרים לקידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי, ימשיכו בדרך החשובה שהתוו לשילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה. זאת, תוך התמקדות ב"בסיס תשתיות, מנגנונים וכלים להטמעתה המוצלחת של המדיניות הממשלתית ולמעקב אחר יישומה", כפי שצוין בהחלטת הממשלה. מטה היישום פיתח מנגנונים חשובים ומתקדמים לשילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה ברשויות בתחום התעסוקה, תוך הטמעת דפוסי חשיבה מתקדמים שמעידים כי הוא היטיב ללמוד מטעויות העבר, להפיק מהן לקחים ולהשתפר, ולהשיל מעל המוסדות דפוסי חשיבה והתנהלות קלוקלים. עם זאת, המטה טרם השיג את כלל יעדיו לעניין פיתוח מנגנוני הפעולה, ונדרשים דיוקים של התוכנית והגדרה מיטבית של תפקידי התכנון, הפיקוח והבקרה בממשק שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. כך שפעולות הרשויות לשילוב יהיו פרו אקטיביים בהתאם ליעדי התוכנית. לפיכך, לנוכח ממצאי הביקורת עדיין לא בשלה העת ל"העברת המקל" לידי משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. עוד מומלץ, כי הפעולות השלטוניות להמשך התוכנית יבוססו על קשר הדוק עם אוכלוסיית יוצאי אתיופיה, על הליכי שיתוף ציבור ועל הליכים ליצירת האמון של הקהילה בשלטון ולהגברתו. וכי ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו (יבנה, נתיבות, קריית מלאכי ורחובות) יפעלו לתיקון הליקויים שפורטו בדוח.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

