

פרק ראשון

מטלות רוחב ומטלות בין משרדיות

היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית

פעולות הביקורת

במשרד לקליטת העלייה ובמשרדי ממשלה נוספים (ובהם משרד החינוך, משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה), בצה"ל, בנציבות שירות המדינה, ברשות החברות הממשלתיות ובכמה רשויות מקומיות, מוסדות להשכלה גבוהה ותאגידים נבדקו מגוון היבטים של הפעילות לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בתחומי החינוך וההשכלה, השירות הצבאי, הדיור והתעסוקה במגזר הציבורי.

פתח דבר

דוח זה, העוסק בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל, הוא חוליה בסדרת דוחות בתחום ההגנה על זכויות חברתיות, שבהן עוסק ויוסיף לעסוק משרד מבקר המדינה.

במדינות רבות בעולם אימצו גופי הביקורת את תפקיד "סוכן הזכויות החברתיות" וצוידו בסמכויות ייחודיות לביקורת, בירור תלונות ואכיפה. דווקא האופי הבלתי מחייב של המלצות המבקר משמש מנוף יעיל להגנה על זכויות חברתיות¹.

הזכויות החברתיות נובעות ומוכרות מכוח חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואף מעוגנות בדין הבין-לאומי בגדרה של האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, שאליה הצטרפה מדינת ישראל בשנת 1991.

מן החוק ומהאמנה נגזרות חובות המדינה כלפי אוכלוסייתה למתן ביטחון תזונתי, שירותי בריאות וחינוך ולסיפוק יתר הצרכים הבסיסיים (ראו את חוות הדעת של מבקר המדינה מספטמבר 2012 בדבר הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מחירי מוצרי החלב). פועל יוצא מכך הוא שעל המדינה לתמוך באוכלוסיות חלשות, ויכול שיהא מדובר באוכלוסייה אמורפית חסרת מכנה משותף מובהק, דהיינו אנשים שונים במקומות שונים, שהמאחד אותם הוא מצבם הכלכלי-חברתי, או בקבוצה מוגדרת, כגון עולים חדשים שהגיעו ארצה מארץ מוצא מסוימת, כפי שהיה עוד טרם קום המדינה ונמשך אף בימינו אלה.

1 ראו:

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

העולים מאתיופיה, שהגיעו לארץ בכמה פעימות, חלקם עברו דרך ארוכה ברגל במדבר כביציאת מצרים וסבלו סבל רב עד הגיעם לארץ אבות. בארץ מוצאם חיו בתנאים קשים ובתרבות מסורתית, השונה במידה ניכרת מהתרבות בארץ, ולכן יש הגורסים כי תהליך השתלבותם במדינה יכול שיצריך דורות מספר. דור אחד חלף, ולא נוכל להמתין ללא מעש לחלוף דורות נוספים. דוח זה נותן ביטוי לצורך לפעול כאן ועכשיו.

קהילת יוצאי אתיופיה היא קהילה איכותית רבת כישרונות ובעלת פוטנציאל אדיר, ויש להצר על שפוטנציאל זה אינו ממומש. ער הייתי למצוקות של יוצאי אתיופיה - ואף למצוקתן של שכבות נוספות באוכלוסייה - עוד בטרם נכנסתי לתפקידי, וסברתי שיש ליתן לכך ביטוי מעשי. כשראיתי מועמדות לתפקיד מנהלת לשכתי, בחנתי את כישוריהן, אולם נוסף על כך ציפיתי למועמדת מתאימה יוצאת אתיופיה. אכן מצאתיה בדמותה של גבי רחל טבאי, והיא התקבלה לתפקיד.

רחל פתחה לי צוהר לעולמה של קהילה נהדרת ורבת כישרונות זו והדגישה כי אין זו קהילה האומרת "מגיע לך" או "תנו לי" ואינה עושה מעשה. קהילת יוצאי אתיופיה הקימה עמותות ופרויקטים לקידום התפתחותם של בניה, חלקם בכוחותיה היא, ונצביע על כמה דוגמאות של העשייה הענפה של קהילה זו:



**מבקר המדינה, השופט (בדימ'), יוסף חיים שפירא עם אברהם טריפה ושמואל עלוש
בטקס הרמת כוסית שנערך במשרד מבקר המדינה בערה"ש התשע"ג**

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

בחברה הישראלית מתוך כבוד וחיבור למסורת שהביאה אתה הקהילה. לשם כך יזמו הקמת עמותה המקיימת מגוון תכניות לצעירים לעידוד מנהיגות צעירה, תנועות נוער ותכנית לשיפור ההישגים הלימודיים, ואף תכניות למבוגרים בתחומי החקלאות הקהילתית, העצמת נשים, בית מדרש קהילתי וסיוע בניהול ועדי בתים. הקו המנחה של התכניות הוא בניית הזהות האישית, חיזוק המורשת האתיופית וחיבור לחברה הישראלית מתוך תחושה של עצמה ומתוך הבנה שיש לבני הקהילה יכולת לתרום לחברה.

2. משפחות צעירות של יוצאי אתיופיה שמצאו את דרכן בחברה הישראלית עוברות לשכונה מסוימת, מתגבשות כקבוצה המודעת לזהותה ומקבלות עליהן אחריות חברתית חינוכית. הקבוצה מציעה לחבריה גם דרכים להתפתחות אישית ומקצועית ודרכי חינוך לגידול הילדים.

3. פרויקט שמטרתו לקדם ולטפח ילדים בני הקהילה האתיופית שנמצאו בעלי כישרון למוסיקה ומחול, באמצעות תכניות לימוד מאתגרות, חדשניות ויצירתיות, ועם זאת לתמוך בהם כלכלית, מקצועית ואישית לכל אורך תהליך התפתחותם האמנותית. מהישגי הפרויקט - שניים מהילדים שהשתתפו בו, אברהם טריפה ולאה טלהון, ניגנו בהרכב מטעם קונסרבטוריון "הסדנה" בירושלים בערב גאלה חגיגי בטורונטו שבקנדה.

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

4. בנתיבות הוקמו בית כנסת ומרכז רוחני בסיועם של עיריית נתיבות ושל תורמים. המרכז הרוחני משמש את הקהילה האתיופית בעיר לפעילות חינוכית לימודית, חברתית וקהילתית. בית הכנסת הסמוך לו פועל לפי מסורת הקהילה ובכך מנסה לשמר את צביונה הדתי. כך מתקיימות זו בצד זו הפעילות הקהילתית המסורתית ופעילות קהילתית-תרבותית בעלת סממנים ישראלים.

פעילותם המבורכת של בני הקהילה האתיופית למען קהילתם אינה גורעת מתפקידה של הממשלה לפעול בנמרצות לשילוב מהיר ומיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. יישום מסקנותיו של הדוח יסייע לשיפור הפעילות הממשלתית בתחום זה.

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



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

תקציר

יוצאי אתיופיה² בישראל מונים כ-120,000 נפש - כשליש מהם ילידי הארץ - והם כ-1.5% מאוכלוסיית המדינה. בשנים האחרונות נמשכה העלייה מאתיופיה בקצב של כ-1,500 עולים לשנה בממוצע, כמחצית ממספרם לפני כעשור.

תהליך קליטתם של העולים מאתיופיה ייחודי בעיקר בשל השוני הניכר ברקע התרבותי, ביניהם לבין מרבית האוכלוסייה בארץ. מדינת ישראל ויהדות התפוצות השקיעו ומשקיעות משאבים ניכרים ב-20 השנים האחרונות בקליטתם של יוצאי אתיופיה. למרות השיפור שחל במצבה של אוכלוסייה זו במשך השנים, עדיין מצבה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית בהיבטים שונים בתחומי החינוך וההשכלה, הרווחה, התעסוקה, השירות הצבאי והדיור. שיפור מצבה של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה בתחומים אלה יקדם באופן הטוב ביותר את השתלבותם באוכלוסייה הכללית בישראל, הן מהבחינה הסוציו-אקונומית והן מבחינת תחושת השייכות של הפרט לחברה.

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

עיקרי הממצאים

פעולות לתכלול מאמצי הקליטה של יהודי אתיופיה

סדרי הנעת הפרויקט הלאומי לקליטת יהודי אתיופיה

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

2 יוצאי אתיופיה בדוח זה הוא מי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה. לעומת זאת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) יוצא אתיופיה הוא מי שהוא או אביו נולדו באתיופיה.

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

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

עוד נמצא כי הרעיון המסדר, לפי החלטת הממשלה, של הקמת מסגרת מתכללת, הכרוכה בהשקעת כספים רבים, נשחק; החברה שימשה הלכה למעשה גוף נוסף שריכוז וניהול תכניות חינוכיות עבור חלק מהתלמידים יוצאי אתיופיה.

תכנית החומש

תקצובה ויישומה של תכנית לאומית מחייבים גם ראייה תקציבית וארגונית רחבת היקף וארוכת טווח. לשם כך ראוי לקבוע תקציב רב-שנתי במסגרת תכנית רב-שנתית. ואכן, בפברואר 2008 אישרה הממשלה את החלטה 3116 (להלן - החלטה 3116) בעניין תכנית חומש לשנים 2008-2012, שמטרתה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה (להלן - תכנית החומש). ביצוע התכנית הוטל על משרד הקליטה, על משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), על משרד הרווחה, על משרד החינוך ועל משרד התמ"ת.

מגבלת משאבים ומחויבות תקציבית רב-שנתית

בכל תכנית סיוע יש להניח כי אי-אפשר לגייס את המשאבים ליישום כל הצרכים שיאותרו. לכן יש לתכנן ולקבוע את המשאבים שיוקצו לתכנית. הקצאת המשאבים צריכה להתבטא בתכנית ובתקציב רב-שנתיים. ואמנם, הממשלה קבעה סדר עדיפות ברור בתכנית החומש, ולשם כך ייעדה תקציב של כ-870 מיליון ש"ח להפעלה בשנים 2008-2012.

נמצא כי הממשלה בהחלטה 3116 לא הקימה מחויבות תקציבית רב-שנתית לתכנית החומש המאפשרת ניהול רב-שנתי של התכנית כנדרש. רק ביולי 2010, בהחלטת ממשלה 1979, אחרי שחלפו כשנתיים ממועד הפעלת התכנית, ורק לאחר הגשת עתירה לבג"ץ³, יוצבה תכנית החומש; בהחלטת ממשלה זו תוקנו חלק מהליקויים הבסיסיים שמנעו את הפעלת התכנית במתווה רב-שנתי, ובכלל זה נקבע תקצוב רב-שנתי בהתאם למגבלת המשאבים.

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

סדרי שיתוף ותיאום אגב ניהול תכנית החומש

ככלל הפרקטיקה הנוהגת בממשל הישראלי היא שהנהגת תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות היא בידי משרד רה"ם. ואולם, בהחלטה 3116 הממשלה הטילה את תפקיד הנהגת-העל של תכנית החומש על משרד הקליטה.

על רקע תכניות רבות וניסיון העבר בניהולם של פרויקטים ראוי היה שתהיה בידי ממשלת ישראל ומשרדה תורה כתובה וסדורה באשר להפעלת תכניות רב-שנתיות. נמצא כי הממשלה לא יזמה הכנת כלי ממלכתי-רשמי להדרכה, להעברת ידע ולבקרה בכל הנוגע להפעלת תכניות רב-שנתיות. אם יש כלי כזה בידי אחד המשרדים, הרי שהוא אינו מועבר ומונחל. זהו פגם יסודי המחייב אסדרה מצד הממשלה. זאת ועוד, לא נמצא כי משרד רה"ם פעל להעביר את הידע אשר בידי משרד הקליטה, בכל הנוגע לדרך ניהול תכניות רב-שנתיות.

בהיעדר תורה כתובה, הרי שהסרגל הוא "התורה שבע"פ" בנושא הפעלת תכניות רב-שנתיות, המשקפת עקרונות משותפים לתפעול תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות, ובהם: שיתוף פעולה בין-משרדי ותיאום הפעילות הבין-משרדית באמצעות ועדת היגוי עליונה; הקמת ועדות משנה המתמקדות בנושא מסוים; שיתוף המגזר השלישי ושותפים אחרים בוועדות אלה כדי להבטיח שהתכנית הרב-שנתית תשמש מנוף לתיאום ולמיצוי כלל התקציבים המושקעים; אחריות הגורם המתכלל להבניית שיטות עבודה המבטיחות ניהול בין-משרדי ובין-מגזרי.

תכנית החומש לוותה על ידי ועדת הקודקודים - ועדה בדרג של סמנכ"לים וראשי אגפים במשרדים המשתתפים בתכנית. נמצא כי, חלק מדיוני ועדת הקודקודים עסקו בדיווח של משרדי הממשלה המשתתפים בתכנית ולא כללו סיכומים ופעולות תכלול. זאת ועוד, משרד הקליטה לא פעל להבטיח שכל אחד מהמשרדים יקים "שולחן עגול" או מסגרת שבה כל הגורמים המתקצבים נושא מסוים יתאמו את פעילותם, בין שהם פועלים במסגרת תכנית החומש ובין שלא, בין שהם חלק ממשרדי הממשלה ובין שהם חלק מהמגזר השלישי.

היעדר ראייה תקציבית ורעיונית אחודה

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

אי-קביעת מדדים כמותיים לבדיקת הצלחת התכנית

עוד בהחלטה 3116 הנחתה הממשלה את משרד הקליטה לקבוע, בשיתוף המשרדים השותפים בתכנית החומש, מערכת של מדדי תוצאה הבודקים את הצלחת התכנית בהשוואה ליעדים הכמותיים שנקבעו. עד מועד סיום הביקורת - ארבע שנים לאחר

החלטת הממשלה 3116 - טרם נבדקו ביצועי תכנית החומש באמצעות המדדים הללו. דהיינו, אין בידיו של משרד הקליטה מידע בדבר הצלחת תכנית החומש.

ניהול תכניות תגבור לבגרות

יוצאי אתיופיה היו 2.3% מכלל התלמידים בישראל בחינוך היסודי והעל-יסודי בשנת הלימודים התש"ע. השקעה בחינוך בכלל, ובאוכלוסיית יוצאי אתיופיה בפרט, היא אחד האמצעים העיקריים לשילובה באוכלוסייה הכללית. הפערים בהישגים בין תלמידים יוצאי אתיופיה לכלל התלמידים דוברי עברית ניכרים עדיין. פערים אלה אינם מוסברים במלואם על ידי השונות ברקע החברתי-כלכלי של יוצאי אתיופיה.⁴

1. שיעור הכיסוי של תכניות התגבור לבגרות

כדי לצמצם את הפערים הללו, משרדי החינוך, הקליטה והאוצר, בעזרת גורמים חיצוניים,⁵ מימנו בשנים האחרונות תכניות לימוד תוספתיות-ייעודיות לתגבור תלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב (להלן - תכניות התגבור לבגרות). נמצא כי למרות הפערים הניכרים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובפרט לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, רק כ-40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012).

2. שיעור התרומות בתקציב התכניות והשלכותיו

לאור חשיבות הזכאות לתעודת בגרות, ובהתאם להחלטה 3116,⁶ היה על משרד החינוך ועל משרד הקליטה לפעול להעלות את שיעורי הזכאות לתעודה. בכלל זה היה עליהם להבטיח מימון הולם ויציב למילוי המשימות שנקבעו על פי החלטה 3116 בתחום זה. נמצא כי חלק ניכר ממימון תכנית התגבור לבגרות - תכנית "ספייס" (Space) - הגיע מתרומות, אף על פי שהשתתפו בה יותר ממחצית התלמידים שהשתתפו בארבע תכניות התגבור לבגרות. יתרה מכך, רצון הגופים התורמים הפך אחד השיקולים בקביעת סדר העדיפויות של תכניות התגבור הלימודי, המיועדות למרבית התלמידים יוצאי אתיופיה, אשר השתתפו בהן.

-
- 4 כך, למשל, שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב יוצאי אתיופיה בני 17 היה בשנת הלימודים התש"ע 41.1%, ובקרב תלמידים בגיל זה מעיירות פיתוח - 50.2%. יצוין כי שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב כלל היהודים בני 17 היה בשנה האמורה 54.4%.
 - 5 גורמים המפעילים תכניות לימודיות במוסדות חינוך, ושאינם חלק ממשרד החינוך או מבעלי המוסדות החינוכיים שבהם מופעלות התכניות.
 - 6 הממשלה קבעה בהחלטת 3116 כי אחת המטרות של תכנית החומש היא העלאה ניכרת של שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב יוצאי אתיופיה.

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

חמישה ארגונים מימנו בשנת הלימודים התשע"ב את הפעלת ארבע התכניות העיקריות לתגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה (להלן - ארבע התכניות).⁷ החברה, הג'וינט והחברה למתנ"סים (להלן - הגופים המְרְפְּזים) ריכזו וניהלו את הפעלת תכניות התגבור לבגרות במישור הארצי והעבירו את המימון הממשלתי⁸ לתאגידים אחרים שהפעילו את התכניות⁹ (להלן - הגופים המפעילים)¹⁰. נמצא כי התכניות שמשרד הקליטה היה אחראי למימון הממשלתי (פלא ואופק) לא עברו פיקוח פדגוגי על ידי משרד החינוך. זאת, כאשר בתכניות אלו השתתפו בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגופים המפעילים, 35% מהתלמידים שהשתתפו באותה שנה בתכניות התגבור לבגרות.

4. אי-קביעת תקן עבור תכניות התגבור לבגרות

נמצא כי משרד החינוך לא קבע תקן להפעלת תכניות התגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה, ובכלל זה לא הגדיר את תקן שעות ההוראה, את גודל קבוצת התלמידים, את מספר שעות הפעילות החברתית, אם התכנית כוללת הזנה ועלוותה, ומהם תנאי הסף למורים. כך נוצר הבדל ניכר בסל הפעילויות שכללה כל תכנית. שוני זה לא נבע מצרכיהם השונים של התלמידים אלא מהחלטותיהם השונות של הגופים, שקבעו לעצמם מדדים לתכניות התגבור לבגרות.

5. היעדר גורם מתכלל לתכניות התגבור לבגרות

(א) מידע כבסיס לקבלת החלטות: בידי משרד החינוך לא היה מאגר מידע שלם ומעודכן אשר באמצעותו הוא או משרד הקליטה יכלו להקצות ביעילות את משאבי התכניות לתגבור לימודים ולבדוק ביסודיות את הדיווחים שמסרו הגופים המְרְפְּזים והגופים המפעילים.

משרד החינוך לא ביצע מיפוי צרכים ארצי לכל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, ועל כן לא יכול היה לקבוע את רשימות התלמידים שישתתפו בתכניות השונות, לאור הישגיהם בלימודים ובהתאם לצרכיהם. במקרים רבים הופעלו תכניות התגבור

7 משרד החינוך, הקליטה והאוצר מימנו במשותף עם החברה את תכנית "ספייס" (Space; להלן - תכנית ספייס); משרד הקליטה מימן את התכנית "פעילות לימודית אחרת - פל"א" (להלן - תכנית פלא) בהפעלת החברה למתנ"סים; משרד החינוך וג'וינט ישראל (להלן - הג'וינט) מימנו במשותף את "תכנית בגרות ליוצאי אתיופיה - תב"ל" (להלן - תכנית תבל), ומשרד הקליטה והג'וינט מימנו במשותף את תכנית "אופק לבגרות" (להלן - תכנית אופק). יצוין כי בחלק מקבוצות הלימוד במסגרת תכנית פלא ובקבוצות הלימוד בתכנית ספייס בחדרה השתתפו גם תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה. התלמידים שאינם יוצאי אתיופיה לא נכללו בנתונים המפורטים בדוח זה.

8 כאמור, החברה והג'וינט הוסיפו למימון הממשלתי כספים ממקורות לא ממשלתיים.

9 בכל הנוגע לחברה למתנ"סים - ביישובים שבהם פועל מתנ"ס, השייך לחברה למתנ"סים, הפעילה החברה את התכניות באמצעותו. ביישובים שבהם אין מתנ"ס כזה (למשל בבאר שבע) הפעילה החברה את התכניות בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

10 שניים מארבעת הגופים המפעילים של תכנית ספייס היו החברה למתנ"סים (שכאמור ריכזה בד בבד עבור משרד הקליטה גם את הפעלת תכנית פלא) ומפעיל א' שהפעיל גם את תכנית תבל עבור משרד הקליטה.

לבגרות ברשויות מקומיות, שאליהן פנו הגופים המפעילים והגופים המְרַפְּזים, ומנהלי בתי הספר באותן רשויות היו אלה ששיבצו את התלמידים בתכניות. בכמה יישובים אחרים פנו גופים מפעילים וגופים מְרַפְּזים ישירות למנהלי בתי הספר ללא תיאום עם הרשות המקומית. יתרה מכך, בכמה יישובים מפעילי אחת התכניות לא תיאמו את הפעלת התכנית עם בתי הספר, ופנו ישירות לתלמידים.

(ב) הערכת התכניות והשוואתן: נמצא כי משרד החינוך לא ביצע הערכה אובייקטיבית ואחידה לכלל התכניות, אשר מומנו בכספי המדינה, כך שיוכל להשוות את האפקטיביות של הקצאת המשאבים לכל אחת מארבע התכניות.

(ג) חוסר התיאום בין משרד החינוך ומשרד הקליטה והשליכותיו: משרד החינוך ומשרד הקליטה לא תיאמו ביניהם את הקצאת התכניות ולא העבירו ביניהם רשימות תלמידים שהשתתפו בתכניות תגבור לבגרות, שכל אחד מהם מימן. כך נמצאו מקרים שבהם מימנו שני המשרדים הללו כמה תכניות באותו יישוב, באותו מוסד חינוכי, באותה שכבת כיתות ואף את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות. כך נוצרו תקורות "כפולות", בלי שמשרד החינוך בחן אם אפשר לצמצם תקורות אלו, ולהפנות עוד משאבים להוראה.

6. ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה

צָבֵר הממצאים מעלה ספקות בדבר דיוקם של הדיווחים שמסרו הגופים המְרַפְּזים והגופים המפעילים למשרדי הממשלה, דיווחים ששימשו אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה לגופים האמורים. צָבֵר הממצאים אף מעלה חשש כי משרד הקליטה שילם עבור פעילויות, שחלקן לא בוצעו. ממצאים אלה גם עולה כי משרדי הממשלה לא בדקו כראוי את הדיווחים שהעבירו להם הגופים המְרַפְּזים, וכי הגופים המְרַפְּזים לא בדקו באופן מספק את הדיווחים שקיבלו לידיהם.

השתלבות יוצאי אתיופיה בצה"ל - תמונת מצב

בשנים האחרונות שיעור העולים החדשים המתגייסים לצבא הוא כחמישית מהמתגייסים¹¹, בעיקר ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. הצבא ממלא תפקיד חשוב בתהליך קליטתם. על פי נתוני אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א), סך החיילים יוצאי אתיופיה, אשר שירתו בצה"ל בסוף שנת 2010, היה כ-5,800¹². בשנה זו התגייסו כ-2,430 יוצאי אתיופיה, ושיעור גיוסם היה כ-86% לעומת 74% בכלל צה"ל. עובדה זו מעידה על מוטיבציה גבוהה. ואולם, לאחר הגיוס חל שבר, וחיילים יוצאי אתיופיה נקלעים לליקויי שירות בשיעורים גבוהים.

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

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

מיצוי השירות הצבאי

על פי נתוני אכ"א, בשנת 2010 היה מצוי הגיוס של החיילים יוצאי אתיופיה נמוך יחסית לשאר המתגייסים בצה"ל. כך, למשל, רק 9% מהם עברו הכשרות וקורסים מקצועיים כלשהם לעומת 20%, והמיצוי לפיקוד זוטור בקרבם היה כמחצית מיתר חיילי צה"ל, ולקצונה - כחמישית. באשר לנשירה מהשירות ולליקויי השירות נמצא כי ב-2010 נשרו יותר מ-20% מהחיילים יוצאי אתיופיה במהלך השירות, בעיקר עקב מה שמוגדר בצבא "התנהגות רעה חמורה" (66% מהם), ומבין החיילים שנכלאו ב-2010 היו 53% מיוצאי אתיופיה לעומת 25% מכלל צה"ל; גם שיעור הנפקדות והעריקות היה גבוה פי שלושה ויותר מהשיעור בכלל צה"ל. משרד מבקר המדינה מדגיש כי נתונים אלה מדליקים נורת אזהרה חברתית.

על רקע נתוני השירות האלה החליטה ראש אכ"א במאי 2011 להקים צוותים שיכינו עבודת מטה (להלן - עבודת המטה), שתעסוק בשילובם של יוצאי אתיופיה בצה"ל. הצוותים השלימו את עבודת המטה בינואר 2012, ראש אכ"א אישרה אותה, והיא צפויה לשאת פירות בשנים הקרובות.

עבודת המטה לקידום חיילים יוצאי אתיופיה

עד אוגוסט 2012, מועד סיום הביקורת, יושם חלק גדול מרכיבי עבודת המטה הנוגעים להכנה לשירות הצבאי ולשירות עצמו, וטרם מומשו מרבית הרכיבים הנוגעים להכנה לשחרור. על כן מוקדם להעריך את תוצאות עבודת המטה. יודגש כי למרות האמור לעיל, היקף עבודת המטה מלמד שהצבא פועל נמרצות לקדם חיילים יוצאי אתיופיה לשירות משמעותי ולפיקוד, ולמצות כל הזדמנות לסייע בידיהם.

הכנה לגיוס של יוצאי אתיופיה

עם הגופים הציבוריים העוסקים בהכנה לשירות הצבאי נמנים: משרד החינוך, משרד הביטחון, צה"ל ורשויות מקומיות. עם הגופים הפרטיים העוסקים בהכנה לגיוס נמנים ארגונים וקרנות כגון ארגון הג'וינט ועמותות פרטיות המתמחות בכך. ניסיונם של הגורמים הללו מלמד כי ההכנה לגיוס תורמת במידה רבה להצלחת החיילים במהלך השירות.

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

13 מחלקת מדעי ההתנהגות היא גוף המגבש מדיניות לגבי הגיוס, ואחראי על פעולות המיון וההשמה בצה"ל.

14 יחידת סמך במשרד החינוך שהיא הגוף המנחה את מערכת החינוך מהבחינה המקצועית בתחומי ההערכה והמדידה.

מ-2007 מתנהל שיתוף פעולה של נציגי צה"ל עם נציגי משרד החינוך ומשרד הביטחון במסגרת "שולחן עגול" (להלן - השולחן העגול). הנציגים בשולחן העגול מתכנסים פעם בחודש לדון ביישומן ובהערכתן של תכניות קיימות להכנה לגיוס, והעיסוק ביוצאי אתיופיה הוא רק אחד מני רבים. ואולם, בשולחן העגול טרם עוגנו אופני פעולת המשתתפים בנוהל: לא נקבע הגוף שיוביל את פעולות המשתתפים, ואין זה ברור מי מהשתתפים נושא באחריות כוללת לפעולות שעליהן הוחלט בשולחן העגול.

מעורבות משרדי הממשלה ורשויות מקומיות

מינהל חברה ונוער במשרד החינוך והאגף הביטחוני-חברתי במשרד הביטחון מקיימים פעילות סדירה של הכנה לגיוס במרבית בתי הספר העל-יסודיים. לאלה חוברים גם חיל החינוך והנוער בצה"ל, משרד הקליטה והרשויות המקומיות.

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

רשויות רבות רואות בהשגת יעדי הגיוס ומיצוי השירות הצבאי כנתונים לאחריותן. ב-2009 יזם משרד החינוך, בצוותא עם רשויות מקומיות, את ההקמה של כ-50 מרכזי הכנה יישוביים לשירות בצה"ל, כדי ליצור רצף טיפולי בין בתי הספר והרשות המקומית. מרכזי ההכנה הרשתיים נועדו לרכז את כל הפעילויות ברשות הקשורות בהכנה לצה"ל. אחד התפקידים של המרכזים הוא לתת מענה לאוכלוסיות ייחודיות כגון עולים חדשים.

על פי נתונים ראשוניים של מינהל חברה ונוער במשרד החינוך, ומתשובות של רשויות מקומיות מנובמבר 2012 לדוח זה, עולה כי בכל יישוב שהוקם בו מרכז של הכנה לגיוס גדלו שיעורי הגיוס. לדעת משרד מבקר המדינה על מסגרת השולחן העגול לעודד את הקמתם של מרכזים כאלה ביישובים שבהם מתגוררים יוצאי אתיופיה אך פעילות ההכנה לגיוס (באמצעות עמותות פרטיות) אינה עונה על צרכיהם.

מעורבות המגזר השלישי

1. כאמור, משרדי הביטחון והחינוך יחד עם צה"ל עוסקים בהכנה לגיוס של בני הנוער. בד בבד, גם עמותות פרטיות רבות עוסקות בכך. הגדולות שבהן ממונות בעיקר על ידי משרדי ממשלה ובמקצתן מתרומות. התברר כי הגופים המשתתפים במימון העמותות הפרטיות - כגון משרדי הביטחון, הקליטה והחינוך - אינם מתנים את תמיכתם בקיום מחקרי הערכה¹⁶, ולא קבעו לעמותות מדדי הצלחה.

2. נמצא שאין יד המכוונת ומאסדרת את פעילות העמותות הנתמכות בידי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים על פי מיפוי של צרכים.

15 כגון קורסי מדריכי נוער, הכשרת סגלים וביקור הורים בבסיסים.

16 למעט במקרים של שתי עמותות.

3. לאור פעולתן של העמותות זה שנים, אפשר היה לצפות כי משרדי הממשלה המממנים אותן יקבעו "תו תקן" שיחייב כל עמותה המעוניינת לפעול במסגרת בתי הספר, ועל פיו ייעשה הפיקוח והבקרה עליהן. רק באוגוסט 2012, עובר למועד סיום הביקורת וכשבועיים לפני שנת הלימודים התשע"ג, פרסם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך נוהל בעניין זה לשנת הלימודים התשע"ג.

פעילותם של משרדי הממשלה בשילוב יוצאי אתיופיה בלימודים הגבוהים

השכלה גבוהה משפרת את הסיכויים לתעסוקה, מצמצמת פערים ותורמת להשתלבות חברתית. תכנית החומש שעליה החליטה הממשלה בפברואר 2008, נועדה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה בחינוך, תוך כדי מתן תמיכה כלכלית ופדגוגית לסטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה.

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

פעילותם של משרדי הממשלה

1. המכניזם הקדם-אקדמי (להלן - המכניזם) פועל באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות ומכשירות את הלומדים בהן לעמוד בדרישות הסף ללימודים הגבוהים. בשנת הלימודים התשע"א למדו בהן כ-1,000 סטודנטים יוצאי אתיופיה מבין 12,546 תלמידים (כ-8%). על פי נתוני למ"ס לשנת 2008, שיעור הנשירה של תלמידים יוצאי אתיופיה מהמכניזם היה כ-28.5% לעומת כ-22% ביתר האוכלוסייה. שיעור בוגרי המכניזם יוצאי אתיופיה, שלא המשיכו בלימודים גבוהים, היה בשנת 2008 כ-59% לעומת כ-41% בכלל האוכלוסייה.

2. בשנת הלימוד התשע"א סייע מינהל הסטודנטים¹⁷ לכ-6,700 סטודנטים עולים, כ-2,170 מהם יוצאי אתיופיה, והוא תמך בהם בסכום הגבוה פי שלושה מהתמיכה בכל סטודנט עולה אחר. מלבד ההעדרה הכספית, סטודנטים יוצאי אתיופיה נהנים מהעדפות נוספות רבות בהשוואה לסטודנטים עולים אחרים. כמו כן מוסדות וגורמים פרטיים תורמים מלגות נוספות לסטודנטים יוצאי אתיופיה.

הביקורת העלתה כי אין תיאום על ידי גורם כלשהו בדבר מלגות המיועדות לשכר הלימוד, לדמי קיום ול"מעטפת"¹⁸ מכספים שמקורם ציבורי - ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות, ממפעל הפיס ומוסדות ההשכלה הגבוהה, וכי תיתכן שונות בתמיכות בסטודנטים יוצאי אתיופיה אשר נתוניהם הסוציו-אקונומיים דומים.

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

18 ה"מעטפת" כוללת את סכסוד המגורים במעונות, מימון נסיעות ללימודים, הכוונה מקצועית ועוד.

על פי נתוני למ"ס, מבין הסטודנטים שהחלו לימודים בשנה ראשונה ב-2011, שיעור הנושרים מהלימודים באוניברסיטאות היה 19% מיוצאי אתיופיה לעומת 11% ביתר האוכלוסייה; שיעור הנושרים ממכללות אקדמיות היה 13.5% לעומת 10%; ושיעור הנושרים ממכללות להוראה היה 21% לעומת 16% בהתאמה.

3. היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה) במשרד הביטחון מסייעת לחיילים על סף השחרור ולאחריו, והקרן לקליטת חיילים משוחררים (להלן - הקרן) מאפשרת ליחידה להגשים את יעדיה. בתחום קידום ההשכלה פועלות היחידה והקרן להעדרת חיילים משוחררים יוצאי אתיופיה, ומלגת הקיום החודשית שלהם במכינה גבוהה פי 1.5 מזו של חייל משוחרר אחר.

הקרן תומכת, בין היתר, במלגות ללומדים בבתי ספר להנדסאים או לטכנאים מוסמכים שבפיקוח המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (מה"ט). רק 194 תלמידים יוצאי אתיופיה מבין 22,000 למדו במוסדות שבפיקוח מה"ט בשנת הלימודים התשע"ב (כ-0.9%). הגורם המעודד את הלימודים במוסדות הטכנולוגיים הוא המכללות עצמן בדרך כלל, אולם בהתחשב בכך שמקצועות הלימוד הללו מגדילים את אפשרויות התעסוקה יש מקום שמשרדי החינוך והתמ"ת ישקלו דרכים לעודד את יוצאי אתיופיה ללימודים אלה, למשל באמצעות הגדלת מלגות הקיום והמעטפת.

4. האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך מקדם למידה של מבוגרים עולים חדשים וותיקים, בדרך כלל מעוטי השכלה או חסרי השכלה לחלוטין. בכל הנוגע ליוצאי אתיופיה, האגף הציב לעצמו יעד לקלוט אותם בתחומים הלשוני, התרבותי וההשכלתי. לשם כך מקיים האגף לחינוך מבוגרים, בין היתר, מסגרת להשלמת השכלה של 12 שנות לימוד המזכה בתעודת גמר, והעלות לתלמיד יוצא אתיופיה היא לכל היותר כ-8,300 ש"ח.

לשם השוואה, עלות מכינה קדם-אקדמית לבגרות היא 20,000-30,000 ש"ח לתלמיד לשנה, ומרבית המשתתפים¹⁹ במסלול זה אינם ממשיכים ללימודים גבוהים. התוצאות הדלות של התלמידים, לרבות יוצאי אתיופיה, במכונות להשלמת בחינות הבגרות טומנות בחובן פוטנציאל לתסכול רב לפרט. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לשקול לעודד, במקרים המתאימים, את הפניית התלמידים, לרבות מיוצאי אתיופיה, למסגרת של השלמת השכלה לבגרות והכשרה תעסוקתית באמצעות האגף לחינוך מבוגרים, אשר עשויה להוביל להצלחה רבה יותר הן במישור הלימודי והן במישור התעסוקתי, ועלותה אף נמוכה יותר.

קידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי השירות הציבורי

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

1. קידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בשירות המדינה: בתיקון לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 מ-2005 נקבע כי יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין לייצוגם של יוצאי אתיופיה בכלל

19 מבין כלל התלמידים, לרבות יוצאי אתיופיה.

הדרגות והמקצועות בקרב העובדים בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידת סמך. נמצא כי היו משרדי ממשלה ויחידות סמך שבקרב עובדיהם לא היה כלל ייצוג ליוצאי אתיופיה או ששיעורם מכלל העובדים היה נמוך במידה ניכרת, הן יחסית לשיעורם במשרדים וביחידות סמך אחרים והן יחסית לשיעורם באוכלוסייה הכללית.

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

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

4. קידום הייצוג ההולס של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים ברשויות המקומיות: בשש מתוך שמונה רשויות שנבדקו היה שיעור העובדים יוצאי אתיופיה גבוה יותר משיעורם באוכלוסייה הכללית, אולם בארבע מתוכן היה שיעור יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן נמוך יותר משיעורם בקרב תושבי הרשות המקומית.

סיוע בדיוור למשפחות צעירות

הממשלה קבעה בהחלטה 3116 כי כדי לאפשר למשפחות צעירות²⁰ להשתלב ביישובים ובשכונות בעלי חתך סוציו-אקונומי גבוה יחסית, יינתנו למשפחות הללו, בשנים 2008-2012, עד 200 משכנתאות לשנה, ברמת הזכאות המרבית הניתנת לחסרי דירה (להלן - תכנית המשכנתאות). נמצא כי במשך ארבע שנים - מפרברואר 2008 ועד פברואר 2012 - מומשו רק שתי משכנתאות. כך, במשך ארבע שנים של כישלון צורם, הותירו משרדי הממשלה האחראים בנושא את תכנית המשכנתאות בתור "אות מתה", שכלל אינה מקדמת את האוכלוסייה ואת היעדים שלשמה נוצרה.

הממשלה החליטה במאי 2012, בהחלטה 4624 (להלן - החלטה 4624), בין השאר, להאריך את תכנית המשכנתאות לשנים 2014-2016 ולהגדיל את הסכום המרבי של המשכנתה. נמצא כי משרד ראש הממשלה שינה את תכנית המשכנתאות כמענה לפנייה פרטנית של כמה מיוצאי אתיופיה, בלי שהיו בידי נתונים לגבי שיעור המשפחות הצעירות שהתכנית מתאימה להן ובלי שבדק את תרומתה האפשרית למימוש מטרת הממשלה. ספק אם תכנית המשכנתאות המעודכנת תצליח לקדם באופן מועיל את השגת המטרה שקבעה הממשלה.

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

במסגרת פעולות הממשלה להקל על המשפחות הצעירות בישראל לרכוש דירה, על משרד רה"ם לגבש, יחד עם המשרדים הנוגעים בדבר, מתווה שיענה גם על צורכי המשפחות הצעירות מקרב יוצאי אתיופיה, ויסתמך על נתונים רלוונטיים לצורכי כלל אוכלוסיית יוצאי אתיופיה ויכולותיה הכלכליות.

סיכום והמלצות

מדינת ישראל ויהדות התפוצות השקיעו ומשקיעות מאות מיליוני ש"ח ב-20 השנים האחרונות בקליטתם של יוצאי אתיופיה; כך, למשל, היקפה הכספי של תכנית החומש המופעלת בידי המדינה מגיעה ל-0.5 מיליארד ש"ח. דוח זה אינו מתיימר לסקור את כלל הפעילות הממשלתית הרחבה שמטרתה לקדם את יוצאי אתיופיה ולסייע להם, אולם הוא מציג ליקויים בפעילותם של משרדי הממשלה בכמה נושאים עיקריים: החינוך, השירות הצבאי, ההשכלה גבוהה, התעסוקה במגזר הציבורי והדיור. תחומים אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מידת שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

ממצאי דוח זה מצביעים כי למרות המאמצים הניכרים של משרדי הממשלה בשיתוף המגזר השלישי לקדם את יוצאי אתיופיה, הפערים ביניהם לבין האוכלוסייה עדיין ניכרים. תנאי יסוד לפעולה אפקטיבית של משרדי הממשלה אינם מתקיימים, ובראש ובראשונה ניכר חסרונה של פעולה מתואמת, המונהגת בידי גוף מתכלל שיפעיל ויתאם את כלל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי, כך שיענו על הצרכים של יוצאי אתיופיה. כמו כן לא נקבע מהו המינימום ההכרחי שהממשלה תספק כדי לוודא שההשקעה על פני זמן אינה יורדת לטמיון, ולכן משאבים ניכרים מתפזרים על תכניות רבות פעמים ללא בדיקת מועילותן. כך נוצר בזבוז רב, ולעתים משאבים, שיועדו ליוצאי אתיופיה "נספגים" בתקורות כפולות, ולעומת זאת משאבים אחרים שיועדו להם כמעט שאינם מנוצלים.

ניהול אפקטיבי של המשאבים הרבים, שאת הצורך בו מעלה דוח זה, אינו "תרופת פלא" לסגירת הפערים ולשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. ואולם, אין ספק כי הוא תנאי יסודי לטיפול שיטתי, יעיל ומועיל בסגירת פערים אלה. ראוי על כן, כי ממשלת ישראל תפעל לממש באופן אפקטיבי יותר את תקציבי המדינה, בסיוע יהדות התפוצות, ותפעל לספק מענה המותאם לצרכיהם של יוצאי אתיופיה. כך יוחש שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בצורה המיטבית.



מבוא

1. מספרם של יוצאי אתיופיה²¹ בישראל הוא כ-120,000 נפש - 1.5% מאוכלוסיית המדינה; כשליש מהם ילידי הארץ. בשנים האחרונות היקף העלייה מאתיופיה הוא כ-1,500 עולים לשנה במוצע, כמחצית ממספרם לפני כעשור²². אוכלוסיית יוצאי אתיופיה מתאפיינת בגיל חציוני צעיר ובשיעור ילדים גבוה יחסית לאוכלוסייה היהודית הכללית²³; יוצאי אתיופיה רבים יחסית נמצאים אפוא בגילאי הגן ובית הספר ובגיל התעסוקה.

תהליך קליטתם של העולים מאתיופיה ייחודי בשל השוני הניכר ביניהם לבין מרבית האוכלוסייה בארץ, לרבות עולים ממדינות אחרות, מבחינת הרקע התרבותי והרקע הכלכלי שממנו באו ומבחינת היעדר החשיפה לאמצעים טכנולוגיים ולאורח החיים המערבי. העולים מאתיופיה נאלצו אפוא להתמודד עם בעיות דוגמת המעבר מחיי כפר לחיי עיר, שיכונם באתרי קרוונים בארץ עד קליטתם ביישובי קבע, אבדן בני משפחה בדרך לארץ וניתוקם מבני משפחה שנשארו באתיופיה. מציאות זו יצרה קשיים רבים בתהליך קליטתם, אשר משפיעים במידה רבה גם על ילדי העולים שנולדו בארץ.

מבקר המדינה כבר עסק בדוחות קודמים בקליטתם של יוצאי אתיופיה²⁴, וציין כי הקשיים הרבים שעמדו בפניהם בעת עלייתם ארצה, וחבלי הקליטה שחוו בניסיונותיהם להשתלב בחברה הישראלית לא שברו את רוחם, וכי יוצאי אתיופיה ומנהיגיהם פועלים ללא לאות במטרה להשתלב בחברה הישראלית. עוד ציין מבקר המדינה כי חלקם אף הצליחו בכך בצורה מעוררת כבוד, שיכולה לשמש מופת לכוחם של אמונה ורצון עז לגבור על כל קושי.

2. מדינת ישראל ויהדות התפוצות השקיעו ומשקיעות ב-20 השנים האחרונות משאבים ניכרים בקליטתם של יוצאי אתיופיה. למרות השיפור שחל במצבה של אוכלוסייה זו במשך השנים, עדיין מצבה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית בהיבטים שונים בתחומי החינוך וההשכלה, התעסוקה, השירות הצבאי והדיר. כך, למשל, שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה הזכאים לתעודת בגרות, העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות, עלה אמנם עם השנים, אולם הוא כמחצית משיעור הזכאים לתעודה זו באוכלוסייה היהודית הכללית. גם שיעור התעסוקה של יוצאי אתיופיה עלה במהלך השנים, אולם נותר נמוך בהשוואה לשיעור התעסוקה של האוכלוסייה היהודית הכללית, ואילו שיעור העוני וצפיפות הדיר בקרב אוכלוסייה זו גבוה יחסית²⁵. מצבה של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה טוב פחות בתחומי ההשכלה והתעסוקה, גם ממצבן של אוכלוסיות עולים ממדינות רבות אחרות. כ-22% מיוצאי אתיופיה נושרים במהלך השירות הצבאי לעומת 15% ביתר האוכלוסייה; שיעור יוצאי אתיופיה שהיו כלואים ב-2010 בבתי כלא צבאיים היה 12% - כפול מהשיעור ביתר אוכלוסיית החיילים²⁶.

21 יוצא אתיופיה בדוח זה הוא מי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה. לעומת זאת לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) יוצא אתיופיה הוא מי שהוא או אביו נולדו באתיופיה.

22 למ"ס, "הקהילה האתיופית בישראל: לקט נתונים לרגל חג הסיגד" (הודעה לעיתונות), 23.11.11 (להלן - למ"ס, הודעה לעיתונות, 23.11.11).

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

24 ראו, למשל, מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בפרק "קליטת תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך", עמ' 334; מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), בפרק "טיפול באוכלוסיות נזקקות מקרב יוצאי אתיופיה" (להלן - דוח שנתי 58), עמ' 1447, 1452; מבקר המדינה, חוות דעת יישום החלטות הממשלה באשר לעליית בני הפלשמורה (2008).

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

26 אפשר לנמק מצב זה, בין השאר, כפי שיבואר להלן, בבעיות הקשורות בפרנסת משפחותיהם של חיילים יוצאי אתיופיה.

גם בהיבטים שונים של תחום הרווחה מצבה של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה הכללית. כך, למשל, שיעור המשתמשים בסמים והצורכים אלכוהול בקרב בני הנוער יוצאי אתיופיה היה, לפחות בשנים עברו, גבוה יותר מזה של בני הנוער בכלל האוכלוסייה.²⁷

שמורה אפוא חשיבות רבה לפעולות שנוקטת המדינה לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בישראל ולשיפור מצבה של אוכלוסייה זו. ואכן, המדינה, בשיתוף המגזר השלישי, מפעילה תכניות ייחודיות רבות ומשקיעה תקציבים ייחודיים רבים לשיפור מצבה של אוכלוסייה זו. התחומים המשפיעים ביותר על קידום שילובם של יוצאי אתיופיה ועל חיוזק תחושת השייכות של הפרט לחברה הם החינוך וההשכלה, השירות הצבאי, התעסוקה והדירור. המדינה פועלת לשיפור מצבה של אוכלוסייה זו גם בתחום הרווחה.

3. בחודשים פברואר-אוגוסט 2012 בדק משרד מבקר המדינה מגוון היבטים ופעולות שנעשות לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בתחומי החינוך וההשכלה, השירות הצבאי, התעסוקה במגזר הציבורי והדירור. הבדיקה נערכה בגופים האלה: המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה); משרד החינוך; משרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ); משרד הביטחון; משרד הפנים; משרד המשפטים; משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); צה"ל; המועצה להשכלה גבוהה; אוניברסיטת בר-אילן; נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות); הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל בע"מ (חל"צ) (להלן - החברה); החברה למתנ"סים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים); עמותות; תאגידים ציבוריים; וכמה רשויות מקומיות.

פעולות לתכלול מאמצי הקליטה של יהודי אתיופיה

מדינת ישראל פעלה ופועלת לקליטת יוצאי אתיופיה במישורים רבים ובמגוון תכניות רחב, והדבר כרוך בהשקעת כספים רבים. פעילות ענפה זאת מחייבת תכלול - כלומר קביעת גורם בעל סמכות אשר יתבונן בתמונה הכוללת על רכיביה ויפעל על פי סמכות שתוענק לו. זאת, לשם הגברת התיאום ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים; למניעת כפילויות; להערכת תועלתן של תכניות אלה מול אחרות; לניתוח ההישגים והקשיים; ולמתן תמונה מערכתית לממשלה ולציבור על ההוצאות הכרוכות בתכניות ועל אופן השגת היעדים. בתחומים הללו מעורב גם כסף שאינו ממשלתי אלא כספי יהדות התפוצות, הרשויות המקומיות, גופים שאינם שלטוניים וגורמים נוספים.

להלן פרטים על שתי תכניות רב-תחומיות, אשר אמורות היו לנהל ולתכלול את הפעולות לקליטת יוצאי אתיופיה.

סדרי הנעת הפרויקט הלאומי לקליטת יהודי אתיופיה

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

27 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58, עמ' 1447, 1459. האמור מבוסס על מחקרים מ-2003 ו-2005.

28 החלטת הוועדה ות/4 מיום 24.6.01.

29 החלטת ממשלה מס' 414 מיום 12.7.01.

בישראל (להלן - הפרויקט הלאומי) שישמש מסגרת ארגונית להפעלת המאמצים והמשאבים בקליטתם של יוצאי אתיופיה, במטרה לייעלם, לרכזם ולתאמם. בהחלטה נקבע עוד כי צוות משותף של הממשלה והסוכנות היהודית יביא לאישור הוועדה תכנית שתיושם במשך עשור.

הממשלה החליטה כי הפרויקט הלאומי יפעל מינואר 2002 ויקבל ביטוי בתקציבי הממשלה והסוכנות היהודית. בהמשך להחלטת הממשלה, החליטה הוועדה לפעול לתקצוב הפרויקט הלאומי ב-2002 ב-30 מיליון דולר במימון שווה של הממשלה ושל הסוכנות היהודית. עמדת הסוכנות באותה עת הייתה כי הפרויקט יתפרש על פני תשע שנים בתקציב כולל של 660 מיליון דולר.

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

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

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

יוצא כי הרעיון המסדר, לפי החלטת הממשלה, של הקמת מסגרת מתכללת, הכרוכה בהשקעת כספים רבים, נשחק; החברה שימשה הלכה למעשה גוף נוסף שריכוז וניהול תכניות חינוכיות עבור חלק מהתלמידים יוצאי אתיופיה.³³

תכנית החומש

תקצובה ויישומה של תכנית לאומית מחייבים גם ראייה תקציבית וארגונית רחבת היקף וארוכת טווח. לשם כך ראוי לקבוע תקציב רב-שנתי במסגרת תכנית רב-שנתית. ואכן, בפברואר 2008 אישרה הממשלה את החלטה 3116 (להלן - החלטה 3116) בעניין תכנית חומש לשנים 2008-2012, שמטרתה לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה (להלן - תכנית החומש). זאת, בהמשך להחלטות ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור. יישום התכנית הוטל על משרד

30 על פי תקנונה ועל פי המתקיים הלכה למעשה; המדיניות, התכניות והתקציב של החברה נקבעים בהתאם להחלטות מועצת הפרויקט הלאומי ובכפוף להם.

31 לעניין השלכותיה של התלות בתרומות ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבגרות.

32 ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבגרות.

33 ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבגרות.

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

הממשלה גם קבעה כי מטרת תכנית החומש היא לשפר את קליטתם של יוצאי אתיופיה באמצעות מענה רב-תחומי בנושאי חינוך, רווחה, תעסוקה, שיכון וקליטה. החלטה 3116 קבעה כי תכנית החומש תמקד מאמץ בשני נתיבים:

1. אוכלוסיית יוצאי אתיופיה הצעירים: תכניות שונות בתחום החינוך, ההשכלה גבוהה, השירות הצבאי, התעסוקה והדירור יסייעו לצעירים הללו להשתלב בחיים האזרחיים ובפעילות המשקית (להלן - טיפול רוחב).

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

ראוי שמאמצי הממשלה לקליטת יוצאי אתיופיה יתבססו על עקרונות שמטרתם לקדם אוכלוסיות חלשות. בכלל זה ראוי, בין השאר, שתכנית החומש תפעל בהתאם למגבלת המשאבים, תקבע יעדים מדידים ותבנה מערכת של שיתוף ותיאום בין כל המשתתפים בתכנית.

בביקורת זו בחן משרד מבקר המדינה לפי מבחנים אלה את סדרי ביצועה של תכנית החומש והעלה ליקויים מהותיים בהכנת התוכנית, בקביעת יעדים ומדידתם, ובתיאום בין משתתפי התכנית, כמפורט להלן:

מגבלת משאבים ומחויבות תקציבית רב-שנתית

בכל תכנית סיוע יש להניח כי קשה לגייס את כל המשאבים הדרושים ליישום כל הצרכים שיאותרו. לכן צריכים מגבשי התכנית לקבוע סדרי עדיפויות, על מנת למצות את המשאבים באופן מיטבי. זאת, בעיקר כאשר מדובר בתחומים שבהם נדרשת מחויבות ממשלתית-תקציבית מעבר לטווח הקצר, כגון בתחום החינוך.

ואמנם, הממשלה קבעה סדר עדיפות ברור בתכנית החומש והתמקדה, כאמור, בצעירים וביישובים שבהם שיעור גבוה של יוצאי אתיופיה. לשם כך ייעדה הממשלה תקציב של כ-870 מיליון ש"ח להפעלה בשנים 2008-2012.

נמצא כי הממשלה קבעה בהחלטה 3116 שקצב ביצוע התכנית והמקורות למימושה יסוכמו בכל שנת תקציב בנפרד. דהיינו הממשלה לא הקימה מחויבות תקציבית רב-שנתית לתכנית החומש המאפשרת ניהול רב-שנתי של התכנית כפי שהיה ראוי.

זאת ועוד, במסגרת דיוני התקציב לשנים 2009-2010 התקבלה במאי 2009 - כשנה ושלושה חודשים לאחר ההחלטה על תכנית החומש - החלטת הממשלה 188 (להלן - החלטה 188). בהחלטה זו קבעה הממשלה כי לנוכח המצב הכלכלי דאז, יקוצץ התקציב הכולל של התכנית ל-700 מיליון ש"ח וכי משך יישומה יוארך בשנה נוספת; כן הוחלט להנחות את שר האוצר שרק במסגרת התקציב של השנים 2009-2010 תיקבע תקנה תקציבית ייחודית למימוש התכנית, ושהמימון לכלל תכנית החומש יהיה מתקציבי המשרדים.

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

בעקבות החלטת הממשלה הגישו יו"ר המטה החברתי של עולי אתיופיה בישראל והאגודה הישראלית למען יוצאי אתיופיה עתירה לבג"ץ כנגד ממשלת ישראל³⁴, ובה הועלו טענות שעיקרן: אי-יישום החלטה 3116; התנגדות לקיצוץ התקציבי בהחלטה 188; אי-הקצאה הלכה למעשה של התקציבים המופחתים, בין השאר, כיוון שאינם מעוגנים בתקנות תקציביות ייחודיות בתקציבי המשרדים לטובת תכנית החומש.

נמצא כי רק בעקבות העתירה לבג"ץ החליטה הממשלה בהחלטה 1979 מיולי 2010 (להלן - החלטה 1979) לערוך מחדש את התכנית, כך שמועד סיום התכנית יהיה ב-2013 ולא ב-2012, והיקפה הכספי יעמוד על כ-481 מיליון ש"ח לשנים 2010-2013. עוד נקבע שיחול שינוי מסוים בדגשי התכנית, כך שמספר היישובים בטיפול הממוקד יפחת מ-15 ל-7 יישובים. בעקבות השינוי טופלו רק כ-65% משיעור האוכלוסייה שנקבע בתכנית המקורית. עם זאת נשמר תקציבו השנתי של טיפול הרוחב בתכנית החומש.

השינוי העיקרי בהחלטה 1979, בהשוואה לגרסאות הקודמות של תכנית החומש, היה בכך שבפעם הראשונה הוכן לתכנית תקציב רב-שנתי לשנים 2010-2013, ונקבע כי כ-55 מיליון ש"ח מהתקציב הרב-שנתי של התכנית יינתנו כתוספת ממקורות משרד האוצר. עוד נקבע כי תקציבי התכנית ינוהלו רק באמצעות תקנות ייחודיות.

יוצא אפוא שרק כעבור כשנתיים ממועד הפעלת התכנית, ורק לאחר הגשת עתירה לבג"ץ, יוצבה תכנית החומש ותוקנו חלק מהליקויים הבסיסים שמנעו את הפעלת התכנית במתווה רב-שנתי, ובכלל זה נקבע תקציב רב-שנתי בהתאם למגבלת המשאבים.

סדרי שיתוף ותיאום אגב ניהול תכנית החומש

כיוון שתכנית רב-שנתית עשויה לשלב גורמים רבים בשלטון המרכזי, בשלטון המקומי ובגופים נוספים, היא צריכה להבנות תהליכים של שיתוף ותיאום הן בשלבים של הגדרת סדרי העדיפויות, היעדים והתכניות והן בהליכי הביצוע. השיתוף והתיאום אפשר שייעשו במסגרת הפרויקט - על ידי רשות סטטוטורית, על ידי מינהל אזרחי או על ידי גופי תיאום שאינם מובנים, ובלבד שיוגדרו בבירור הגורמים האחראיים והמוסמכים. נהוג בממשל הישראלי שהתכניות הרב-שנתיות והבין-משרדיות מובלות על ידי משרד רה"ם. משרד זה, המשמש מטה מרכזי לתיאום בין-משרדי³⁵, צבר במהלך השנים ניסיון רב בנושא זה. במקרים אחרים מונהגות תכניות רב-שנתיות על ידי גוף ייעודי, כגון הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד רה"ם, אשר נועדה לקדם את מגזרי המיעוטים³⁶, או על ידי משרד ממשלתי. תפיסתו של משרד רה"ם היא שככל שהתחום מוגדר פחות וככל שנדרש שיתוף פעולה בין-משרדי הדוק יותר, ראוי כי הוא זה שיוביל את התכנית הבין-משרדית.

החלטה 3116 התגבשה על סמך מסקנות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד רה"ם דאז, ולכן האגף לתכנון מדיניות במשרד זה ריכז את הכנת תכנית החומש. ואולם, הלכה למעשה קבעו שתיים

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

35 לעניין זהו ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, עמ' 32-19; מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, עמ' 18-17.

36 החלטת הממשלה מס' 1204, מיום 15.2.07.

מהחלטות הממשלה בעניין תכנית החומש³⁷ כי משרד הקליטה יהיה המשרד המתכלל את תכנית החומש.

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

הבדיקה מעלה כי אין בידי משרדי הממשלה ובכלל זה בידי משרד רה"ם, שהוא, כאמור, המשרד המוביל את יישומן של תכניות לאומיות, תורה כתובה לניהול תכניות רב-שנתיות. זאת ועוד, לא נמצא כי משרד רה"ם פעל להעביר למשרד הקליטה את הידע אשר בידיו בכל הנוגע לניהול תכניות רב-שנתיות, למשל באמצעות ייעוץ, קבוצת דיון תקופתית או חניכה וליווי של משרד הקליטה, לפחות בשלביה הראשונים של הפעלת תכנית החומש. משרד רה"ם העביר ידע תוכני, חשוב כשלעצמו, שהיה באגף לתכנון מדיניות במשרד ועסק ברקע להכנת תכנית החומש, אך לא בהנחלת לקחים.

יוצא אפוא כי הממשלה לא יזמה הכנת כלי ממלכתי-רשמי להדרכה, להעברת ידע ולבקרה בכל הנוגע להפעלת תכניות רב-שנתיות. אם יש כלי כזה בידי אחד המשרדים, הרי שהוא אינו מועבר ומונחל. זהו פגם יסודי המחייב אסדרה מצד הממשלה.

בהיעדר תורה כתובה, מועברת "תורה שבעל פה" להפעלת תכניות רב-שנתיות. תורה שבעל פה זו, שהוצגה לביקורת על ידי נציגי משרד ראש הממשלה, משקפת עקרונות משותפים לתפעול תכניות רב-שנתיות ובין-משרדיות ובהם: הצורך בשיתוף פעולה בין-משרדי ותיאום הפעילות הבין-משרדית באמצעות ועדת היגוי עליונה; ועדות משנה המתמקדות בנושא מסוים; שיתוף המגזר השלישי ושותפים אחרים בוועדות אלה כדי להבטיח שהתכנית הרב-שנתית תשמש מנוף לתיאום ולמיצוי כל התקציבים המושקעים; אחריות הגורם המתכלל להבניית שיטות עבודה המבטיחות ניהול בין-משרדי ובין-מגזרי; ומינוי פרויקטור המשמש זרוע ביצוע של ועדת ההיגוי. גם אם הייתה תורה סדורה, וקל וחומר בהיעדרה, נדרש מעקב - ולו עקיף - של משרד מטה מרכזי כגון משרד רה"ם על פרויקט לאומי מעין זה, ובכלל זאת על דרכי ניהולו.

הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לתכנית החומש, משרד רה"ם לא עשה זאת באופן שוטף.

הפעלת תכנית החומש על ידי משרד הקליטה : המשימה הוטלה על משרד הקליטה, שהחל לפעול על בסיס מיטב ניסיונו, וכאמור לא על בסיס ניסיון רבגוני בין-משרדי. משרד הקליטה מינה פרויקטורית לתכנית, אשר עסקה בשני נושאים מרכזיים: ניהול תקציב החומש של משרד הקליטה ותכלול בין-משרדי של תכניות ספציפיות. בכל הנוגע לטיפול הממוקד בשכונות משרד השיכון³⁸, הקים משרד הקליטה, בשיתוף המשרדים השותפים לתכנית, ועדת היגוי עליונה, וכן ועדת היגוי עירונית-שכונתית בראשות ראש הרשות המקומית או נציגו ובהשתתפות נציגי התושבים, נציגי הגופים המקצועיים ונציגי המגזר השלישי. ועדה זו אמורה הייתה להקים ועדות משנה לפי תחום טיפול.

עם זאת, נדבכים חשובים בניהול תכנית החומש, בייחוד בנושא טיפול הרוחב, לא הוקמו כלל או שלא הופעלו כנדרש. משרד הקליטה לא מילא אפוא את תפקידו כמנחה-על וכמנווט, כמפורט להלן:

37 החלטה 3116 והחלטה 1979.

38 באחריות אגף שיקום שכונות חברתי שבמשרד השיכון.

1. החלטה 3116 קבעה כי המשרדים השותפים לתכנית החומש ידווחו לגורם האחראי במשרד הקליטה פעם בארבעה חודשים על ההתקדמות בביצוע התכנית השנתית ועל מימוש התקציב. לצורך כך הקים האחראי מטעם משרד הקליטה למימוש תכנית החומש המשנה למנכ"ל, מר חנוך צמיר (להלן - המשנה למנכ"ל), ועדה בדרג של סמנכ"ל המשרדים, שתפקידה היה לתאם ולהתוות מדיניות (להלן - ועדת קודקודים).

בבדיקת מבקר המדינה נמצא תיעוד רק ל-12 פרוטוקולים של ועדת הקודקודים משנת 2008 ועד סיום הביקורת. לשכת המשנה למנכ"ל משרד הקליטה הסבירה לצוות הביקורת³⁹ כי "מדי מספר חודשים מתקיימות ישיבות קודקודים של תכנית החומש, אך פרוטוקולים מופצים כאשר מתקבלות החלטות מהותיות בלבד".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חלק מהפרוטוקולים הכתובים, אשר לדברי המשנה למנכ"ל הם אלה שבהם הובאו החלטות מהותיות, עסקו בדיווח של משרדי הממשלה המשתתפים בתכנית ולא הציגו סיכומים ופעולות של תכלול והסקת מסקנות.

2. התכנית היא רחבת היקף ומחייבת התמחויות וחלוקות משנה. ואולם, בכל הנוגע לתכנית החומש לא נמצא כי משרד הקליטה הקים ועדות משנה נושאות, דוגמת ועדות היגוי לתחום החינוך, השירות הצבאי או ההשכלה הגבוהה. ועדות היגוי מעין אלה יכלו לקדם נושאים ייחודיים, ובד בבד לשתף ולתכלול את פעילותם של גורמים מהמגזר השלישי או אף של תכניות ממשלתיות אחרות, שיועדו בחלקן ליוצאי אתיופיה.

בה בעת, נמצא כי תפיסתו של משרד הקליטה הייתה כי כל משרד מתכלל את פעילותו בתחום תכנית החומש, ובהתאם שולח את נציגו הרלוונטי לוועדת הקודקודים. לא נמצא כי משרד הקליטה פעל להבטיח שכל אחד מהמשרדים יבצע את הנדרש ממנו, כלומר יקים מסגרת שבה כל הגורמים המתקצבים נושא מסוים יתאמו את פעילותם, בין שהם פועלים כחלק מתכנית החומש בין שלא, בין שהם חלק ממשרדי הממשלה ובין שהם חלק מהמגזר השלישי. לא זו אף זו, משרד הקליטה לא הקפיד שאגפיו שלו יפעלו בתיאום עם המשרדים השותפים בתכנית החומש (ראו להלן בפרק על ניהול תכניות תגבור לבגרות).

היעדר ראייה תקציבית ורעיונית אחודה

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

נמצא כי רק בפברואר 2012, ארבע שנים לאחר החלטת הממשלה 3116, פנה סגן החשב הכללי לחשבי משרדי הממשלה והודיעם כי החשב הכללי, בתיאום עם משרד הקליטה, מבקש למפות את כלל ההוצאות של משרדי הממשלה במגוון התכניות המסייעות ליוצאי אתיופיה. ואולם, ניסיון המיפוי לא צלח כיוון שהחשב הכללי בסיוע המשרדים לא הצליחו לאתר מתוך התקציבים שאינם ייעודיים את התקציבים שיועדו לבני הקהילה.

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

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

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבצע מיפוי זה ללא דיחוי, שכן זהו תנאי יסוד להפעלה יעילה של תקציבי הממשלה המיועדים ליוצאי אתיופיה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מיפוי תקציבי הוא פרי של תכנון וקידוד בסיסי, והדבר נכון לא רק לעניין קליטת יוצאי אתיופיה אלא גם למגוון פרויקטים ותכניות. לשון אחר, זהו כלי הכרחי לתכנון, לחיסכון, לייעול ולשקיפות תקציבית. היעדרו הוא פגם מהותי.

2. אי-מיפוי פעילות המגזר השלישי: עוד ממבצע משה השתתפו יהדות התפוצות וגופים שונים מהמגזר השלישי במימון פעולות ובהפעלת תכניות שמטרתן לקדם את יוצאי אתיופיה. תקציבים אלה, חלקם בסכומים ניכרים, שימשו "מכפיל כוח" לפעולות שיוזמה הממשלה. בהתאם להחלטה 3116 נדרש משרד הקליטה, מתוקף היותו הגוף המתכלל, למפות עד סוף שנת 2008 את כלל התקציבים המושקעים באמצעות המגזר השלישי, ובמידת הצורך לבצע התאמות בתכנית החומש. כך יכול היה משרד הקליטה לתאם טוב יותר את הפעילות בין כלל הגורמים העוסקים בסיוע ליוצאי אתיופיה ולזהות עשיית יתר או תת-עשייה בתחומים שונים.

נמצא כי ב-2008 הזמין משרד הקליטה, מחברה פרטית, מיפוי של התקציבים והפעילויות של גופי המגזר השלישי לקידום יוצאי אתיופיה. ואולם, הדוח נגזר כיוון שנמצאו בו שגיאות וכיוון שלא עסק בכלל הגופים המטפלים ביוצאי אתיופיה. למרות האמור, לא נמצא כי משרד הקליטה תיקן את הדוח ועדכן את בסיס הנתונים לשנת 2012, כך שיכלול את כל הגופים המטפלים בנושא.

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

אי-קביעת מדדים כמותיים לבדיקת הצלחת התכנית

כל תכנית, ובוודאי תכנית חומש, צריכה לקבוע יעדים בני השגה ויעדים מדידים, ככל שניתן, לבחינת השגת המטרות. הממשלה עוד בהחלטה 3116 הנחתה את משרד הקליטה לקבוע, בשיתוף המשרדים השותפים בתכנית החומש, מערכת של מדדי תוצאה. נוסף על כך, המשרד אמור היה להפעיל תכנית מעקב ובקרה.

ממסמכים של משרד הקליטה ומשרד ראש הממשלה מפרברואר 2008 ומינואר 2011, שבהם הוצגו המדדים לבחינת התכנית עולה, כי המדדים נחלקים לשלושה:

1. מדדי תשומות - מדדים הכוללים את המשאבים המושקעים בתכנית החומש.
2. מדדי תפוקות - מדדים המודדים את היקף הפעילות.
3. מדדי תוצאות - מדדים המודדים את הצלחת התכנית בהשוואה ליעדים כמותיים שנקבעו מראש. למשל, שיעור יוצאי אתיופיה שמצבם השתפר בהשוואה למצבם ההתחלתי בטרם הפעלת תכנית החומש.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי אמנם משרד הקליטה מפעיל מדדי תשומות ותפוקות לבחינת תכנית החומש, אולם ארבע שנים לאחר החלטת הממשלה 3116, טרם נבדקו ביצועי התכנית באמצעות מדדי תוצאות. דהיינו, אין בידיו של משרד הקליטה מידע בדבר הצלחת תכנית החומש.

זאת ועוד, בהחלטה 3116 נקבע כי במהלך שנת 2011 יגיש משרד הקליטה לוועדת השרים לענייני עלייה, קליטה ותפוצות תוצאות בחינה מפורטת של התכנית, ובכלל זאת בדיקה באיזו מידה עמדה התכנית ביעדיה וכיצד משפיע הדבר על ההמשך.

נמצא כי בהיעדר מדדי תוצאות, גם הדיווח הנדרש לא הוגש. ועדת השרים לא יכלה אפוא לבחון אם תכנית החומש משיגה את יעדיה, ואם לא - אילו שינויים יש לעשות.

בתשובתו מדצמבר 2012 ציין משרד הקליטה כי תכנית החומש, מתוקף היותה תכנית רב-שנתית, כוללת תכניות רבות אשר מקדמות תהליכים המתפרשים על פני שנים, לכן בחלק מהמקרים טרם ניתן לבדוק את השפעתן של התכניות. במקרים שבהם ניתן לבחון תכניות בהתאם למדדי התוצאה, הנושא נבדק בימים אלו, ותוצאות המדידה יפורסמו בנפרד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה סביר שבתכנית לאומית חמש שנתית כה חשובה, בהיקף משאבים ניכר, ולאחר ארבע שנים של הפעלתה טרם נבחנו לפחות חלק מהתכניות הכלולות בתכנית החומש, בהתאם למדדי תוצאה כנדרש בהחלטת הממשלה.



מכלל האמור יוצא שמשרד הקליטה לא מילא כיאות את תפקידו כמתכלל תכנית החומש, ובמקום שהתכנית תשמש מנוף לתכלל את התקציבים הממשלתיים ואת תקציבי המגזר השלישי, כך שיוקצו ביעילות, היא הפכה הלכה למעשה למקבץ תכניות נוסף.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד הקליטה כי בהחלטת הממשלה 3116, המקום היחיד שבו ניתנה למשרד הקליטה יכולת פיקוח היה בנושא ריכוז וביצוע של התקציבים התוספתיים בתכנית החומש, שאמורים היו לעבור דרכו. אף שבהחלטה 1979 נקבע כי התקציבים התוספתיים יועברו למשרדים המשתתפים בתכנית באמצעות משרד הקליטה, העביר משרד האוצר תקציבים אלה ישירות לכל משרד, ללא יכולת השפעה משמעותית של משרד הקליטה על מימוש התקציבים. עוד הוסיף משרד הקליטה כי התפיסה הניהולית שלו הייתה שהמשרדים המשתתפים בתכנית החומש הם האחראיים למתרחש וכי הידע המקצועי, הניסיון ולקחי העבר נמצאים ביחידות השונות בכל משרד ומשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם לדעת משרד הקליטה לא הייתה בידיו יכולת השפעה של ממש על דרך ניהול תכנית החומש, ראוי היה כי יפעל לשנות את החלטת הממשלה או לכל הפחות להסב את תשומת לבו של הממשלה לכך - דבר שלא עשה. זאת עוד, גם לפי תפיסתו הניהולית ובהתאם לאחריותו כמתכלל התכנית החומש, נדרש היה ממנו לכל הפחות כי יפעל לוודא ולפקח שמנגנוני התכלול בכל אחד מהמשרדים אכן יוקמו ושהפעולות הנדרשות אכן יבוצעו; בראש ובראשונה מדובר בפעולות למיפוי תקציבי הממשלה ולמיפוי פעילות המגזר השלישי - פעולות, שכאמור, המשרד לא עשה.

בתשובתו מינואר 2013 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר כי בהתאם להחלטת הממשלה נפתחו תקנות תקציביות ייעודיות לתכנית בכל משרד רלוונטי. עוד ציין אגף התקציבים כי תקציב תכנית

החומש והעברת התקציבים בין המשרדים נעשו לאורך השנים בתיאום עם משרד הקליטה ולבקשתו.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר משרד רה"ם כי גם לדעתו חסרה "ראיית-על" בתכנית החומש. ריבוי התכניות, שלא במסגרת מתכללת אחת, נוצר עקב המצב הרגיש והעדין שבהם נמצאים משרדי ממשלה וגופים שונים, הנותנים שירותים ליוצאי אתיופיה. עוד מסר משרד רה"ם בתשובתו כי לקחיו בכל הנוגע לתכנית החומש הם: התכנית יצאה לדרך ללא תקציב מוגדר, והדבר פגע בהפעלתה; התכנית הייתה מורכבת מדי וכללה שני גורמים מתכללים - שיקום שכונות ומשרד הקליטה; הן בשלב הכנת התכניות והן בשלבים מאוחרים יותר נפגמה התכנית בגלל היעדר גיבוש של הצוות המוביל. משרד רה"ם הדגיש כמה לקחים שהופקו ונלמדו: תכנית חומש חייבת להיות מלווה בתקציב רב- שנתי; יש צורך במנגנון מושכל להעברה יעילה של תקציב מהמשרד המתכלל למשרדי הביצוע; נדרשת רמת גמישות גבוהה לגורם המתכלל; דרושים גיבוש והסכמות בין המשרדים, טרם הפעלת תכנית חומש. עוד הוסיף משרד רה"ם כי בתום תכנית החומש יהיה זה נכון להטמיע את הנושא של תכלול בין תכניות ויצירת מנגנון מתאים, בהתבסס, בין השאר, על דוח זה של מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה לקחים אלה של משרד רה"ם ראוי כי יהיו חלק מתורה כתובה לניהול תכניות רב-שנתיות.

ניהול תכניות תגבור לבגרות

1. החינוך הוא גורם חיוני בקידום כלל האזרחים במדינה וגורם מרכזי לניעות (מוביליות) חברתית במדינה מודרנית, שכן באמצעותו ניתן לסייע בבניית אישיות וביטחון עצמי ולפתח כישורים ומיומנויות. השקעה בחינוך בכלל, ובאוכלוסיית יוצאי אתיופיה בפרט, היא אחד האמצעים העיקריים לשילובם באוכלוסייה הכללית. בחינוך היסודי והעל-יסודי למדו בשנת הלימודים התש"ע (2009-2010) 35,344 תלמידים אשר נולדו באתיופיה (41%) או שאביהם נולד באתיופיה (59%); תלמידים אלה הם 2.3% מכלל התלמידים בישראל.

אף שהמחקר הקיים הנוגע להשפעתו הישירה של העוני על החינוך מועט, ניתן ללמוד ממנו כי לגורמים, כמו ההתנהלות היומיומית בבתי משפחות מהשכבות החלשות, יש השפעה ניכרת על ההישגים הלימודיים של ילדים. זאת ועוד, למאפייני הסביבה הביתית יש חלק חשוב בשעתוק הפערים בחינוך ובהיעדר היכולת לחלץ את ילדי משפחות המצוקה מנחיתות בהישגיהם הלימודיים. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס)⁴⁰ מלמדים, למשל, על פער ניכר בשיעור השימוש בשירותי חינוך פרטיים (שיעורים פרטיים, קורסי הכנה למבחני בגרות וכדומה) בין הורים בעלי רמות שונות של הכנסה לנפש⁴¹.

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

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

שיעור העניים בקרב יוצאי אתיופיה גבוה הרבה יותר משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה - 51.7% מהמשפחות הן עניות⁴² ו-65% מהילדים הם עניים⁴³. הישגיהם הלימודיים של תלמידים משכבות חלשות נמוכים הרבה יותר מאלה של תלמידים משכבות מבוססות יותר. הדבר מתבטא בהישגים במבחני המיצ"ב⁴⁴, בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובשיעורי הזכאות לתעודת בגרות העומדת בדרישות הסף של האוניברסיטאות⁴⁵ (להלן - תעודת בגרות איכותית). בדיקה רב-שנתית⁴⁶ של משרד החינוך העלתה כי הפער בהישגים במבחני המיצ"ב בין תלמידים יוצאי אתיופיה לבין כלל התלמידים בבתי ספר דוברי עברית גדול. ואולם, פער זה אינו מוסבר במלואו על ידי השונות ברקע החברתי-כלכלי של יוצאי אתיופיה; הפער בהישגים במבחני המיצ"ב בין תלמידים יוצאי אתיופיה לבין תלמידים הלומדים בבתי ספר דוברי עברית בעלי רקע חברתי כלכלי נמוך היה קטן יותר, אך בכל זאת משמעותי. מאפיינים נוספים התורמים לפער, לפי משרד החינוך, הם: השכלת הורי התלמידים - רכיב חשוב המנבא הצלחה בלימודים של תלמידים; וידע אורייני בשפת האם⁴⁷ המשמשת בסיס בתהליך הרכישה של שפה שנייה - לתלמידים רבים יוצאי אתיופיה הנדרשים ללמוד קרוא וכתוב בעברית, שהיא עבורם שפה שנייה, אין ידע אורייני בשפת אמם, כך שתהליך למידת העברית קשה להם יותר. הפערים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובשיעורי הזכאות לתעודת בגרות איכותית בין תלמידים יוצאי אתיופיה לכלל התלמידים דוברי העברית הצטמצמו בשנים האחרונות⁴⁸. שיעור יוצאי אתיופיה בני 17 הזכאים לתעודת בגרות איכותית כמעט הוכפל בעשור האחרון מ-12.4% ל-23.7% בשנת הלימודים התש"ע, אולם שיעור זה הוא כמחצית משיעורו בקרב כלל התלמידים דוברי העברית בגיל זה (47.1%)⁴⁹. על פי משרד החינוך, הסיבה העיקרית לפער בשיעור הזכאות לתעודת בגרות איכותית היא הקושי בלימוד השפה האנגלית ברמה של ארבע יחידות לימוד; בין היתר, כיוון שעבור רבים מיוצאי אתיופיה אנגלית היא שפה שלישית.

2. במערכת החינוך שלוש שכבות גיל עיקריות: בתי ספר יסודיים (כיתות א-ו; להלן - יסודי), חטיבת ביניים (כיתות ז-ט) וחטיבה עליונה (כיתות י-יב). כדי לצמצם את הפערים בהישגים הלימודיים בין תלמידים יוצאי אתיופיה לבין שאר התלמידים, מימנו בשנים האחרונות משרדי

- 42 לעומת 16.9% בקרב עולי ברית המועצות לשעבר ו-14.5% בקרב ישראלים ותיקים. נתוני בנק ישראל לשנת 2005 מתוך ג'ק חביב ואחרים, מעקב אחרי אינדיקטורים מרכזיים למצבה של האוכלוסייה האתיופית ברמה הארצית, ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמשרד לקליטת העלייה, 2010 (להלן - ג'ק חביב ואחרים).
- 43 לעומת 15.2% בקרב עולי ברית המועצות לשעבר ו-23.4% בקרב ישראלים ותיקים. נתוני בנק ישראל לשנת 2005 מתוך ג'ק חביב ואחרים.
- 44 מיצ"ב - מדדי יעילות וצמיחה בית ספריים. שאלונים ומבחנים שמשרד החינוך עורך מדי שנה לתלמידי כיתות ה-ו ח בארבעה מקצועות ליבה - מתמטיקה, שפה, אנגלית ומדע - ולתלמידי כיתות ב במקצוע אחד - שפה. המבחנים הללו משמשים בידי כלי לפיקוח על יישום תכנית הלימודים ובידי הנהלות בתי הספר כלי למדידה ולהערכה מקצועית.
- 45 תעודת בגרות הכוללת את מקצוע האנגלית ברמה של 4 יח"ל לפחות, את מקצוע המתמטיקה ברמה של 3 יח"ל לפחות ומקצוע נוסף ברמה של 4 יח"ל לפחות.
- 46 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה), הישגי תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך בישראל, ירושלים, פברואר 2012; ראמ"ה, תלמידים יוצאי אתיופיה במערכת החינוך בישראל בראי נתוני המיצ"ב תשס"ז-תש"ע, ירושלים, אפריל 2011.
- 47 אוריינות היא היכולת לקרוא ולכתוב ולהשתמש במיומנויות אלה להעברה ולקליטה של מסרים.
- 48 על פי משרד החינוך שיעור הניגשים לבגרות מקרב תלמידי יב יוצאי אתיופיה עלה מ-84% בשנת 2007 ל-87.6% ב-2011, ושיעור הזכאים לבגרות מקרב תלמידים אלה עלה באותן שנים מ-37% ל-43.5%.
- 49 שיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב יוצאי אתיופיה בני 17 היה בשנת הלימודים התש"ע 41.1%, ושיעור הזכאים לתעודת בגרות בקרב כלל היהודים בני 17 היה בשנה האמורה 54.4% (לפי עיבוד לנתוני משרד החינוך ולמ"ס שעשה מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, פברואר 2012), ואילו שיעורו בקרב תלמידים בגיל זה מעיירות פיתוח היה באותה שנה 50.2% (אתי קונור-אטיאס ולורמילה גרמז, זכאות לתעודת בגרות לפי יישוב 2009-2010, אוגוסט 2012, עמ' 8).

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

התכנית התוספתית העיקרית לתגבור תלמידים יוצאי אתיופיה ביסודי נקראת "פאקט פלוס"⁵² (להלן - תכנית התגבור ליסודי). התכנית הציעה לתלמידים, למשפחותיהם, למוסדות החינוך ולרשויות המקומיות סל שירותים של טיפול הוליסטי בילדים ובמשפחותיהם. סל השירותים כלל פעילויות להעצמת הורים, שעות תגבור לתלמידים ועוד.

במסגרת התכניות התוספתיות לתגבור לימודי תלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב (להלן - תכניות התגבור לבגרות), קיבלו התלמידים, לאחר שעות הלימודים, בבית הספר או במתנ"ס⁵³, שעות של הוראה ושעות לפעילות חברתית והעצמה. מרבית שעות הלימוד בתכניות התגבור לבגרות היו שעות הוראה פרונטלית נוספות במקצועות שבהם נבחנים התלמידים בבחינות הבגרות.

שיעור הכיסוי של תכניות התגבור לבגרות

במהלך הלימודים ובסיומם נבחנים התלמידים בבחינות ממלכתיות - בחינות הבגרות; האמצעי העיקרי של מערכת החינוך לקביעת זכאותו של התלמיד לתעודת בגרות. הממשלה קבעה, בהחלטה 3116, כי אחת המטרות של התכניות לטיפול רחב באוכלוסיית יוצאי אתיופיה הצעירים היא העלאה ניכרת של שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרבם. תעודת הבגרות, שנועדה, בין היתר, לאפשר לתלמידים הזכאים לה להמשיך ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה ובמוסדות על-תיכוניים אחרים, היא גורם חשוב בהבטחת שוויון הזדמנויות למימוש מלוא היכולות האישיות של אזרחי המדינה ולשילוב קבוצות אוכלוסייה צעירות בחברה מודרנית.

העלאת שיעור הזכאות לבגרות באמצעות תכניות תגבור מחייבת עמידה בשני תנאים מצטברים: הראשון, הרחבת היקף ההשתתפות בתכניות התגבור לבגרות מקרב יוצאי אתיופיה הזקוקים לכך; השני - הבטחת האפקטיביות של התכניות המופעלות.

נמצא כי למרות הפערים הניכרים בשיעורי הזכאות לתעודת בגרות ובפרט לתעודת בגרות איכותית, רק כ-40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב (2011-2012)⁵⁴. תלמידים אלה למדו בכ-200 מוסדות חינוך ב-38 יישובים.

- 50 גורמים המפעילים תכניות לימודיות במוסדות חינוך, ושאינם חלק ממשרד החינוך או מבעלי המוסדות החינוכיים שבהם מופעלות התכניות.
- 51 התלמידים יוצאי אתיופיה זכאים לתכניות השונות שמשרד החינוך מפעיל לכלל התלמידים מעבר להן ישנן תכניות תגבור נוספות - ייעודיות עבורם.
- 52 תכנית "פאקט פלוס" ממשיכה את תכנית PACT - Parents and Children Together, המיועדת להורים ולילדים יוצאי אתיופיה בגיל הרך ובגני הילדים.
- 53 חלק מהקבוצות באחת התכניות (שאינה ממומנת על ידי משרד החינוך) למדו במתנ"ס הפועל ביישוב מגורי התלמידים.
- 54 שיעור התלמידים הוא היחס בין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגורמים שהפעילו את התכניות, לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים התשע"ע. הנתון לגבי שנת הלימודים התשע"ע הוא הנתון המדויק והעדכני, ונעשה בו שימוש, בהנחה שהוא דומה למספר התלמידים בשנת הלימודים התשע"ב. המקור לנתון זה הוא מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, 2012.

חמישה גופים - משרד הקליטה, משרד החינוך, משרד האוצר, החברה והג'וינט - מימנו הפעלה של ארבע התכניות העיקריות לתגבור לבגרות (להלן - ארבע התכניות). היקף התקציב הכולל של ארבע התכניות היה בשנת הלימודים התשע"ב כ-23.5 מיליון ש"ח.

שיעור התרומות בתקציב התכניות והשלכותיו

1. השותפות בין הממשלה לגורמים חיצוניים במימון תכניות לתגבור לימודים ובהפעלתן טומנת בחובה יתרונות, דוגמת האפשרות להגדיל את משאביה המוגבלים של המדינה לשם קידום מטרות חברתיות-חינוכיות חשובות, ובה בעת לקרב תורמים מהארץ ומחו"ל למפעלים ולמיזמים בארץ. עם זאת, התבססות על התרומות עלולה לפגוע במימון הסדיר של הפרויקט, וכך גם ביציבותו ובהצלחתו, כמפורט להלן:

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

נמצא כי יותר ממחצית מהתלמידים יוצאי אתיופיה, שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב, השתתפו בתכנית "ספייס" (Space; להלן - תכנית ספייס)⁵⁵ שמשדרי הממשלה מימנו במשותף עם גורם חיצוני - החברה. החברה הוסיפה למימון הממשלתי כספים ממקורות לא ממשלתיים - כספי תרומות. חלק הארי של המימון (לפחות עד שנת 2011-2012) היה מכספי תרומות⁵⁶.

בעקבות משבר כלכלי החלה הפחתה ניכרת בתרומות; כך ב-2008 העבירו הפרוצדורות של יהודי ארצות הברית (להלן - הפרוצדורות) כ-46.8 מיליון ש"ח לחברה למימון הפרויקט הלאומי, לעומת כ-15.5 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2010. בהיעדר מימון ממקורות אחרים⁵⁷ הוקטן התקציב, והיקף הפעילות של החברה⁵⁸ צומצם במידה רבה. כך, ב-2008 שיתפה החברה 9,072 תלמידים יוצאי אתיופיה בתכניות לתגבור לימודי ובמרכזי נוער, אולם ב-2010 פחת מספר התלמידים ב-32%.

בחשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 ציינה החברה כי כיום תקציבה תלוי בתרומות הפרוצדורות, והתרומות הן למעשה "הבסיס האיתן" לביצוע פעילות החברה וכי אפילו בשנים שבהן שיעורן היה נמוך יחסית, חלקן בתקציב החברה היה גדול בהרבה מחלקו של המימון הממשלתי. החברה מסרה שלדעתה התרומות של הפרוצדורות צריכות להיות "שכבה נוספת" למימון התכניות, ולא להפך; התרומות יוכלו לשמש לצורך עיבוי תכניות הליבה שלה ולהשלמתן ככל הנדרש.

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

56 במימון הלא ממשלתי השתתפו הפרוצדורות של יהודי ארצות הברית (להלן - הפרוצדורות), הסוכנות היהודית, ובחלק מהשנים גם הג'וינט וקרן היסוד. הפרוצדורות העבירו את חלק הארי של מימון זה.

57 מאז הקמתה העבירה הממשלה לחברה תקציב שנתי של 9 מיליון ש"ח.

58 יצוין כי עיקר הפעילות של החברה הייתה הפעלת תכניות תגבור לבגרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 מסר משרד הקליטה כי החלק בתקציב החברה שמקורו בתקציב המדינה היה "הבסיס האיתן", ועליו היה על החברה להוסיף תרומות, ש"כולות לשמש כשכבה נוספת [למימון התכניות] ורצוי שיהיו כאלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החלטת הממשלה האמורה והחשיבות שמייחסת הממשלה להעלאת שיעור הזכאים לבגרות, עליה לקבוע מנגנון שיבטיח תקצוב הולם ויציב לכלל תכניות התגבור לבגרות, כדי שיהיה אפשר לקיימן גם אם יקטן שיעור התרומות.

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

נמצא כי אחד השיקולים של החברה בהקצאת המשאבים להפעלת תכנית התגבור לבגרות⁵⁹ ביישובים השונים היה קיומם של קשרי "אימוץ" של היישוב עם הפדרציות⁶⁰. במקרים, שבהם פדרציה מסוימת נתונה בקשרים עם יישוב שבו החברה אינה פועלת, ביקשה החברה ממנה אישור להפנות את כספי הסיוע לעולי אתיופיה ביישוב אחר שבו נדרש התקציב. יצוין שהקצאת משאבי התכניות נעשית בתיאום עם נציגי משרדי החינוך והקליטה אשר חברים במועצת הפרויקט הלאומי. עוד נמצא כי אגף קליטת תלמידים עולים במשרד החינוך (להלן - אגף קל"ע)⁶¹ ייעד את תכנית התגבור ליסודי תלמידים "יוצאי אתיופיה הלומדים במערכת החינוך... ושייכים לרשויות מקומיות שיש להן תמיכה מפדרציה מסוימת בהתאמה לכל עיר"⁶². עם זאת, מנהלת אגף קל"ע ציינה בפני נציג משרד מבקר המדינה כי היא השפיעה על הוספת יישובים ובתי ספר לתכנית.

יוצא אפוא כי מחד גיסא קבעה הממשלה כמטרה את העלאת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב יוצאי אתיופיה באופן משמעותי, ומשרד החינוך קבע את שיפור ההישגים הלימודיים ואת צמצום הפערים הלימודיים כמטרות עיקריות, ומאידך גיסא לא דאגו הממשלה והמשרד להבטיח תקצוב הולם ויציב של התכניות שנועדו להשיג מטרות חשובות אלו. יתרה מכך, עקב המשקל הרב של תרומות במימון הכולל של התכניות, רצון הגופים התורמים הפך אחד השיקולים בקביעת סדר העדיפויות של תכניות התגבור הלימודי, המיועדות למרבית התלמידים יוצאי אתיופיה, אשר השתתפו בהן.

59 כאמור, תכנית ספייס פעלה בשנת הלימודים התשע"ב בקרב יותר ממחצית התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות.

60 קשרי "אימוץ" שנוצרו בין הפדרציות לערים בישראל ללא קשר לתמיכת הפדרציות בקליטת יהדות אתיופיה. למשל: פדרציית יהודי פילדלפיה מאמצת את נתניה, ולכן תומכת בפעילות החברה בעיר זו; ופדרציית יהודי וושינגטון מאמצת את בית שמש ועפולה, ולכן תומכת בפעילות החברה בערים אלה.

61 אגף קל"ע מופקד על מתן מענה לתלמידים עולים ולתלמידים שהם תושבים חוזרים.

62 מתוך נוהל 3.08 מ-13.12.11 להפעלת התכנית בבתי הספר היסודיים.

העדר פיקוח של משרד החינוך על כל תכניות התגבור לבגרות

משרד מבקר המדינה התייחס בדוח קודם (להלן - דוח שנתי 62) למעורבות במערכת החינוך של גורמים שאינם חלק ממשרד החינוך⁶³. מבקר המדינה ציין כי בשנים האחרונות מסתמנת מגמה שבה גוברת מעורבותם של גורמים חיצוניים בפעילות החינוכית במוסדות החינוך, כחלק מתהליך של הפרטה במערכת החינוך.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח שנתי 62 כי במערכת החינוך בישראל מופעלות אלפי תכניות חיצוניות⁶⁴ בשנה. עוד ציין כי משרד החינוך לא סיים לגבש את מדיניותו הכללית בנושא, וכי בהיעדר מדיניות הקתיבה המציאות במשך שנים את הנעשה במוסדות החינוך בתחום זה.

ואולם, כאשר משרדי הממשלה - משרד החינוך עצמו ומשרד הקליטה - יוזמים ואף מממנים תכניות תגבור לבגרות, שהן תכניות חינוכיות המופעלות ברובן בתוך מוסדות חינוך רשמיים, ברור שהדבר מחייב מעורבות ופיקוח מצד משרד החינוך, ובכלל זאת לגבי התכנים המועברים לתלמידים באמצעותן. הדבר נכון בעיקר על רקע העובדה שהתכניות נועדו להשגת מטרות-על שנקבעו בהחלטות ממשלה ואשר הוטלו במפורש על המשרדים הרלוונטיים.

כאמור, חמישה ארגונים מימנו בשנת הלימודים התשע"ב את הפעלת ארבע התכניות: משרד החינוך, הקליטה והאוצר מימנו במשותף עם החברה את תכנית ספייס; משרד הקליטה, שממן את הפעלת התכנית "פעילות לימודית אחרת - פל"א" (להלן - תכנית פלא)⁶⁵, פרסם באוקטובר 2010 מכרז להפעלתה שבו זכתה החברה למתנ"סים; משרד החינוך והג'וינט מימנו במשותף את "תכנית בגרות ליוצאי אתיופיה - תב"ל" (להלן - תכנית תבל); ומשרד הקליטה והג'וינט מימנו במשותף את תכנית "אופק לבגרות" (להלן - תכנית אופק)⁶⁶. החברה, הג'וינט והחברה למתנ"סים (להלן - הגופים המרכיבים) ריכזו וניהלו את הפעלת תכניות התגבור לבגרות במישור הארצי והעבירו את המימון הממשלתי⁶⁷ לתאגידים אחרים שהפעילו את התכניות⁶⁸ (להלן - הגופים המפעילים).

נמצא כי התכניות שמשרד הקליטה היה אחראי למימון הממשלתי (פלא ואופק) לא פוקחו על ידי משרד החינוך מהבחינה הפדגוגית. זאת כאשר בתכניות אלו השתתפו בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגופים המפעילים, 35% מהתלמידים שהשתתפו באותה שנה בתכניות התגבור לבגרות.

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

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "מעורבות המגזר השלישי והמגזר העסקי במערכת החינוך" (להלן - דוח שנתי 62), עמ' 629.

64 תכניות לימוד שהופעלו במוסדות חינוך על ידי גופים חיצוניים.

65 כאמור, תכניות התגבור לבגרות הופעלו בקרב תלמידי כיתות ז-יב. משרד החינוך הפעיל תכנית בשם פל"א בבתי הספר היסודיים עד יוני 2010.

66 יצוין כי בחלק מקבוצות הלימוד במסגרת תכנית פלא ובקבוצות הלימוד בתכנית ספייס בחדרה השתתפו גם תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה, אך התלמידים הללו לא נכללו בנתונים המפורטים בדוח זה.

67 כאמור, החברה והג'וינט מימנו את התכניות נוסף על המימון הממשלתי שקיבלו.

68 בכל הנוגע לחברה למתנ"סים - ביישובים שבהם פועל מתנ"ס, השייך לחברה למתנ"סים, הפעילה החברה את התכניות באמצעותו. ביישובים שבהם אין מתנ"ס כזה (למשל בבאר שבע) הפעילה החברה את התכניות בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

הקליטה הוסיף כי הוא העתיק למכרו להפעלת תכנית פלא את כל הדרישות הפדגוגיות, שפורסמו במכרו המשותף עם משרד החינוך לפני שנת 2010.

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

אי-קביעת תקן עבור תכניות התגבור לבגרות

בכל הנוגע לתכניות התגבור לבגרות, המופעלות במימון וביוזמה ממשלתיים וברובן בתוך בתי הספר עצמם, היה על משרד החינוך לקבוע אמות מידה אשר יבטיחו ככל הניתן את השגת המטרות שקבעה הממשלה עבור התכניות הללו. במסגרת קביעת אמות מידה אלה, על המשרד לבחון את האפשרות לכלול, בין היתר, תקן מזערי של רכיבי תכניות התגבור לתלמידים כמו: תקן שעות הוראה בתכנית, הקובע את מספר שעות ההוראה השבועיות לתלמיד בתכניות כאלו; גודל קבוצת הלימוד; מספר שעות הפעילות החברתית בתכנית ואופייה; האם התכנית כוללת הזנה, ואם כן - מהי עלותה; תנאי הסף למורים - האם תעודת הוראה והשתלמות הן תנאי סף; היקף השתלמויות המורים ותוכן.

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

תכניות התגבור לבגרות דומות במהותן זו לזו ותוכנן הפדגוגי זהה, דהיינו לימוד ותרגול נוסף לאחר שעות הלימודים במקצועות שבהם נבחנים התלמידים בבחינות הבגרות. ניתן לצפות כי השונות בין התכניות לא תהיה רבה. אך הלכה למעשה נמצאו פערים ניכרים בין התכניות, כמפורט להלן:

1. תקן שעות הוראה: בהיעדר תקן לשעות הוראה לתכניות כאלו, הרי שמשרד הקליטה, החברה והג'וינט, שרשמית אינם אמונים על תחום ההוראה בכלל ועל תחום בחינות הבגרות בפרט, הם אלה שקבעו את מספר שעות ההוראה השבועיות בתכניות התגבור לבגרות שבהן היו מעורבים: כך, משרד הקליטה קבע כי מספר שעות ההוראה השבועיות בתכנית פלא יהיה שבע שעות. לעומת זאת, החברה קבעה כי בתכנית ספייס יהיו ארבע שעות הוראה שבועיות, ומספר זה של שעות הקצה הג'וינט לתכנית אופק. מכאן שמספר שעות ההוראה בשבוע בתכנית פלא היה ב-75% גבוה יותר ממספר שעות ההוראה בתכניות ספייס ואופק.

69 ציון כי בדוח שנתי 62, ציין מבקר המדינה, כי משרד החינוך לא קבע אמות מידה ועקרונות מנחים לפעילות של הגורמים החיצוניים ולא קבע להם כללים מתאימים.

2. עלות התכניות : משרד מבקר המדינה בדק והשווה את עלותן הכוללת של התכניות לתגבור לבגרות בחישוב לפי שעת הוראה לתלמיד - היחס בין עלות התכנית לתלמיד⁷⁰ לבין מספר שעות ההוראה בשבוע (להלן - עלות התכנית לשעת הוראה). נמצא פער של 90% בין עלות התכנית הגבוהה ביותר לשעת הוראה - בתכנית ספייס שבהפעלת החברה למתנ"סים⁷¹ - לבין עלות התכנית הנמוכה ביותר לשעת הוראה - בתכנית פלא, גם היא בהפעלת החברה למתנ"סים⁷².

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח פערים אלה יש מקום לבדוק ולהשוות את תוצאות ההשתתפות בתכניות ביחס לעלות התכניות.

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

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

משרד מבקר המדינה מעיר כי אם לדעת משרד החינוך אין הבדל באפקטיביות של העבודה אם קבוצות התלמידים מונות 13 תלמידים או 5 תלמידים, היה על משרד החינוך לקבוע תקן בהתאם. תקן כזה היה יכול לאפשר הפניית משאבים באופן יעיל יותר לפתיחת קבוצות למידה נוספות ושיתוף תלמידים נוספים בתכניות התגבור לבגרות.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי בקרב המומחים חלוקות הדעות בדבר חשיבותם היחסית של גודל קבוצת התלמידים ושל מספר שעות הלימוד: יש הטוענים כי עדיפה קבוצה קטנה יותר, המקבלת פחות שעות לימוד (למשל בתכנית אופק), ויש הסבורים כי קבוצה בינונית המקבלת יותר שעות לימוד דווקא היא המענה הנכון (למשל בתכנית פלא). המשרד ציין כי הוא מעריך ששני התמהילים נותנים מענים טובים. משרד הקליטה הוסיף כי עד כה הוא לא קיבל ממשרד החינוך תקנים לתכניות התגבור לבגרות, ואם יקבל תקן כזה יפעל על פיו.

יוצא אפוא שכיוון שמשרד החינוך לא קבע תקן להפעלת תכניות התגבור לבגרות, היה הבדל ניכר בסל הפעילויות שכללה כל תכנית. שוני זה לא נבע מצרכיהם השונים של התלמידים אלא מהחלטותיהם השונות של הגופים שקבעו לעצמם מדדים לתכניות התגבור לבגרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לקבוע תקן לרכיבי תכניות התגבור לבגרות - תכניות תגבור לימודי המופעלות במימון וביוזמה ממשלתיים, וברובן בתוך בתי הספר.

70 עלות לפי התקציב המתוכנן של כלל הפעילויות במסגרת התכנית, לרבות פעילות חברתית והעצמה.
71 החברה דיווחה למשרד מבקר המדינה כי לכל אחד מארבעת הגופים שהפעילו מטעמה את תכנית ספייס הייתה עלות שונה.
72 החברה למתנ"סים הייתה אחת מארבעת הגופים שהפעילו עבור החברה את תכנית ספייס, ובד בבד ריכזה עבור משרד הקליטה את הפעלת תכנית פלא.

היעדר גורם מתכלל לתכניות התגבור לבגרות

מידע כבסיס לקבלת החלטות

1. כדי שמשרד החינוך יוכל לנהל את הטיפול בתלמידים יוצאי אתיופיה ראוי שיהיה בידיו מאגר מידע מלא ומעודכן, הכולל נתוני יסוד על התלמידים, כגון מספר תעודת זהות ומקום לימודיהם. כמו כן ראוי שמאגר המידע יכלול פרטים בדבר התלמידים המשתתפים בתכניות תגבור לימודים, לרבות: שם התכנית, המקצועות הנלמדים במסגרתה ותקופת ההשתתפות בתכנית. יתר על כן, באוגוסט 2011 הנחה מנכ"ל משרד החינוך דאז, ד"ר שמשון שושני, את מנהלת אגף קל"ע למפות את בתי ספר שבהם לומדים תלמידים יוצאי אתיופיה, המשתתפים בתכניות תגבור לבגרות במימון המדינה.

בבדיקה נמצא כי אגף קל"ע במשרד החינוך אמנם קיבץ פרטים של תלמידים יוצאי אתיופיה ברשימות ממוחשבות, אולם בבדיקת הרשימות העלתה כי הן היו חלקיות - הן לא כללו את פרטי כל התלמידים הללו, ולא נרשמו בהן כל התכניות שבהן השתתפו. כך למשל, 56% מהתלמידים שהיו רשומים ברשימות הגופים המפעילים, כתלמידים שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב, לא היו רשומים כלל ברשימות האמורות.

יוצא אפוא כי למשרד החינוך לא היה מאגר מידע שלם ומעודכן, אשר באמצעותו הוא או משרד הקליטה יכלו להקצות ביעילות את משאבי התכניות לתגבור לימודים ולבדוק ביסודיות את הדיווחים על יישום התכניות שהגישו הגופים המְרַכְּזִים והגופים המפעילים.

2. מיפוי ארצי של צורכי התלמידים יוצאי אתיופיה: על משרדי הממשלה להקצות את משאבי התכניות לתגבור לימודי בהתבסס על מיפוי צורכי התלמידים שהיה על משרד החינוך לבצע. המיפוי אמור לשייך תלמיד זה או אחר למסגרות החינוכיות עבורו, ובכך לייעל את המערכת ולהביא לתוצאות טובות יותר. את המיפוי יש לבצע לפי מדדים אחידים בכל הארץ.

נמצא כי משרד החינוך לא ביצע מיפוי צרכים ארצי לכל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, ועל כן לא יכול היה לקבוע את רשימות התלמידים שישתתפו בתכניות השונות, לאור הישגיהם בלימודים ובהתאם לצרכיהם. במקרים רבים הופעלו תכניות התגבור לבגרות ברשויות מקומיות, שאלהן פנו הגופים המפעילים והגופים המְרַכְּזִים, ומנהלי בתי הספר באותן רשויות היו אלה ששיבצו את התלמידים בתכניות. בכמה יישובים אחרים, למשל בבית שמש, פנו גופים מפעילים וגופים מְרַכְּזִים ישירות למנהלי בתי הספר ללא תיאום עם הרשות המקומית.

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

הערכת התכניות והשוואתן

מבקר המדינה כבר עסק בדוחות קודמים בחשיבותה של הערכת תכניות⁷³. כאמור, משרדי הקליטה, החינוך והאוצר השתתפו בשיעורים משתנים במימון ארבע התכניות. כדי לשפר את האפקטיביות של הקצאת המשאבים, ולאור ההבדלים הניכרים בין התכניות, ובכלל זה במבני ההוצאה ובעלות לשעת הוראה, היה על משרד החינוך, האמון על תחום הלימודים לבחינות בגרות, להעריך את האפקטיביות הפדגוגית והכלכלית של כל אחד ממבני ההוצאה השונים של כל אחת מהתכניות, ולערוך בין התכניות השוואה המשקללת לא רק את תרומתן אלא גם את עלותן. יצוין כי תכנית אופק פועלת כבר כעשר שנים, ותכנית ספייס פועלת כשבע שנים. מנכ"ל משרד החינוך לשעבר, ד"ר שמשון שושני, אף הנחה במאי 2011 את מנהלת אגף קל"ע לבקש מהרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) לערוך מחקר השוואתי, הכולל שלוש עד ארבע תכניות שונות שמפעיל אגף קל"ע.

אמנם נמצא כי בשנים האחרונות בוצעו מחקרי הערכה ספציפיים לשתיים מבין ארבע התכניות - תכנית ספייס ותכנית אופק - אולם נמצא גם כי משרד החינוך לא ביצע הערכה אובייקטיבית ואחידה לכלל התכניות אשר מומנו בכספי המדינה. לפיכך נבצר ממנו להשוות את האפקטיביות של הקצאת המשאבים לכל אחת מארבע התכניות, כלומר להעריך את השיפור בהישגי התלמידים שהשתתפו בהן בהשוואה לעלותן.

חלוקת המשאבים של תכניות התגבור הלימודי

עבור כמה תכניות המופעלות באמצעות רשויות מקומיות ואינן מיועדות לתגבור לימודי של יוצאי אתיופיה דווקא, מקצה משרד החינוך כספים לרשויות הללו בהתאם למצבן החברתי-כלכלי⁷⁴. נוכח הנתון שרק 40% מהתלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב השתתפו בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב, יש מקום כי עד למיפוי ארצי של צורכי כל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, ישקלו משרד החינוך ומשרד הקליטה להקצות גם את משאבי תכניות התגבור לבגרות בהתאם לדירוגה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, ובהתחשב במספר התלמידים יוצאי אתיופיה ביישוב. יצוין כי הרשויות החזקות יותר יכולות לממן מתקציבן, חלקית לפחות⁷⁵, תכניות נוספות לתלמידים חלשים, ופעמים אף תכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה⁷⁶.

73 ראו את הדוחות האלה: דוח שנתי 2013, 2013, בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה - תכנון, בקרה, תיאום והערכה במשרד הממשלתי", עמ' 46. בדבר הערכת תכניות חינוכיות ראו דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), בפרק "יזום ניהול וקידום תכניות לימודיות-חינוכיות באמצעות רשויות מקומיות", עמ' 199; דוח שנתי 2013, 2013, "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 156; דוח שנתי 2013, 2013, אשר בו ציין מבקר המדינה כי המכון ליזמות בחינוך במכללה האקדמית בית ברל העלה בסקר שעשה בשנים 2007-2008, בהזמנת משרד החינוך, כי ל-65% מהתכניות החיצוניות שפעלו במערכת החינוך באותן שנים ושנסקרו בסקר, לא נקבעה מסגרת הערכה סדורה ומקצועית, ולכ-14% מהתכניות לא נעשתה שום הערכה.

74 כך, למשל, הוא מקצה תכנית מיל"ת (מסגרת יום לימודים תוספתית), תכנית תגבור לימודי שנועדה לבתי ספר אשר אוכלוסיית התלמידים בהם חלשה יחסית בהיבט החברתי-כלכלי.

75 במקרים רבים בשותפות מימונית (מאצינג) עם משרד החינוך ועם גורם חיצוני שמפעיל את התכנית.

76 עיריית כרמיאל, למשל, המסווגת באשכול חברתי-כלכלי 6 (ראו בהמשך לעניין החלוקה לאשכולות חברתיים-כלכליים), דיווחה למשרד מבקר המדינה כי כמה גורמים, ובהם גורמים חיצוניים, מפעילים בעיר כמה תכניות תגבור לבגרות שאינן ארבע התכניות המפורטות בדוח זה, ובהן משתתפים תלמידים יוצאי אתיופיה וכי העירייה משתתפת במימון חלק מהתכניות הללו.

משרד מבקר המדינה בדק אם קיים מתאם בין שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות ביישובים השונים בשנת הלימודים התשע"ב⁷⁷ ובין מצבו החברתי-כלכלי של כל אחד מהיישובים⁷⁸.

נמצא כי לא היה מתאם⁷⁹ בין שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה, שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות ביישובים השונים, לבין דירוגם החברתי-כלכלי של היישובים.

כך, לעתים היה שיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות ביישובים מבוססים פחות (למשל נתיבות) נמוך יותר משיעור התלמידים יוצאי אתיופיה שהשתתפו בתכניות התגבור לבגרות ביישובים מבוססים יותר (למשל קריית ביאליק).

חוסר התיאום בין משרד החינוך ומשרד הקליטה והשכלתו

על משרדי הממשלה מוטלת החובה לנצל ביעילות את המשאבים הציבוריים ולפעול, בין היתר, לחיסכון בהוצאות. מן הראוי היה שמשרד החינוך כגורם מתכלל יתאם בין הגורמים השונים את חלוקת משאבי התכניות, כדי שההקצאה תתבסס על מיפוי צרכים ארצי, ויימנעו חוסר יעילות בהקצאת משאבים ובזבוז כספי ציבור, הנגרמים מהפעלת כמה תכניות תגבור לבגרות באותו יישוב ובאותו מוסד חינוכי ואף את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות.

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

בחנית רשימות התלמידים העלתה כי ב-12 יישובים השתתפו משרד החינוך ומשרד הקליטה יחדיו במימון של יותר מתכנית אחת לבגרות ליישוב (יותר מ-30% מהיישובים שבהם מימנו המשרדים תכניות תגבור לבגרות): בתשעה יישובים משרדי הממשלה השתתפו במימון של שתי תכניות בכל יישוב, ובשלושה יישובים - בית שמש, ירושלים ונתניה - השתתפו במימון אף של שלוש תכניות תגבור לבגרות בכל אחד מהיישובים. יצוין כי מבין היישובים, שבהם השתתפו משרדי הממשלה במימון של יותר מתכנית אחת לבגרות, היו גם כמה יישובים מבוססים יחסית כמו חדרה, נצרת עילית, נתניה ופרדס חנה⁸⁰. עוד יצוין כי ביישוב אחד - בבית שמש - הפעיל גוף אחד שתי תכניות תגבור לבגרות - כל תכנית מטעם גוף מִרְכָּז אחר (ראו להלן).

בחנית רשימות התלמידים העלתה כי ב-23 מוסדות חינוך השתתפו משרדי החינוך והקליטה במימון הפעלת שתי תכניות תגבור לבגרות במקביל. מבין מוסדות החינוך הללו, ב-14 מוסדות חינוך,

77 שיעור התלמידים, כאמור, הוא היחס בין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה ביישוב מסוים שהשתתפו, על פי דיווח הגופים המפעילים, בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים התש"ע באותו יישוב.

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

79 הערך שהתקבל בבדיקת המתאם - 0.05-.

80 כל היישובים הללו סווגו באשכול חברתי-כלכלי 6.

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

כך נוצרו תקורות "כפולות", וחלק מהכספים שיועדו לתכניות התגבור לבגרות שימשו למימון שכרם של בעלי תפקידים נוספים, בלי שמשרד החינוך בחן אם אפשר לצמצם תקורות אלו ולהפנות עוד משאבים להוראה. להלן דוגמאות:

1. בבית שמש מפעיל א' והחברה למתנ"סים דיווחו שהם הפעילו שלוש תכניות תגבור לבגרות: מפעיל א' דיווח כי בתכנית תבל שבהפעלתו השתתפו, בין היתר, תלמידים מכיתות יא ו-יב בבית ספר א'. כן הוא דיווח כי הוא הפעיל את תכנית ספייס, שבה השתתפו תלמידים שלמדו בבית ספר אחר. החברה למתנ"סים דיווחה כי בתכנית פלא שהפעיל המתנ"ס ביישוב השתתפו תלמידים מכיתות ז-י בבית ספר א'.

2. בנצרת עילית מפעיל א' דיווח שהוא הפעיל את תכנית תבל, והחברה למתנ"סים דיווחה שהיא הפעילה את תכנית פלא באותו בית ספר ביישוב. בכל אחת מהתכניות השתתפו, בין היתר, תלמידים מאותה שכבת כיתות - כיתה י'. דהיינו, תלמידים בבית ספר זה באותה שכבת גיל הלומדים אותה תכנית לימודים קיבלו שתי תכניות שונות.

החברה למתנ"סים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי אחרי שהתגלתה לחברה החפיפה בתכניות בשכבת כיתות י' היא הפסיקה את הפעלת התכנית באותה שכבה.

יצוין כי משרד הקליטה מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה, בינואר 2013, כי החברה למתנ"סים לא ביקשה ממשרד הקליטה תשלום עבור הפעלת התכנית בשכבת כיתות י'.

3. בכמה בתי ספר ברמלה ובלוד, שבהם לומדים במעורב תלמידים משתי הערים, פעלו שתי תכניות תגבור לבגרות בכל בית ספר: בתכנית אופק ובתכנית ספייס רמלה השתתפו התלמידים שהתגוררו ברמלה ובתכנית ספייס לוד השתתפו תלמידים שהתגוררו בלוד. למשל - באחד מבתי הספר השתתפו בתכנית ספייס 17 תלמידים שהתגוררו בלוד. חמישה מתוכם למדו בכיתה י'. בתכנית אופק השתתפו 2 תלמידים, שלמדו אף הם בכיתה י' באותו בית ספר, אך התגוררו ברמלה.

כך, תלמידים יוצאי אתיופיה שלמדו באותם בתי ספר ברמלה ובלוד ואף באותן שכבות השתתפו בתכניות שונות, אשר, כאמור, נמצאו ביניהן הבדלים ניכרים בסל הפעילויות שהן מציעות; הקביעה באילו תכניות הם ישתתפו נעשתה לפי מקום מגוריהם ולא בהכרח על פי צרכיהם. מנהל אחד מבתי הספר בלוד, שבו הופעלו באופן זה שתי התכניות, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי צורת הפעלה כזו יוצרת "בלבול הן לתלמידים והן למורים ולכן יש צורך בגוף אחד שיפעיל את תכניות התגבור לבגרות. עיריית לוד ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי אופן הפעלת התכניות אינו מאפשר לה "לעקוב מקרוב אחר המשאבים המוקצים לילדי לוד וגם לא אחר אפקטיביות התכניות והישגי הלומדים".



עולה אפוא כי משרד החינוך ומשרד הקליטה לא פעלו כפי שניתן לצפות מגורם שאמור לתכלל. משרד הקליטה - שחלק מתפקידו כמתכלל תכנית החומש היה להבנות מנגנוני שיתוף פעולה עם המשרדים השותפים בתכנית - לא שיתף פעולה עם משרד החינוך. משרד החינוך מצדו לא תכלל את התכניות לתגבור לימודי תלמידים הללו: הוא לא ביצע מיפוי ארצי של כל אוכלוסיית התלמידים הרלוונטית, הוא לא העריך את האפקטיביות של כל אחת מתכניות התגבור לבגרות ולא ערך בין התכניות השוואה המשקללת את האפקטיביות הפדגוגית והכלכלית. יתרה מכך, מהממצאים עולה שמשרד החינוך ומשרד הקליטה לא הקצו את תכניות התגבור לבגרות על פי שיקולים חברתיים שנועדו לצמצם את הפערים בין התלמידים. עוד עולה מהממצאים שלנוכח אי-התיאום בין שני המשרדים הללו נוצרו תקורות כפולות ביישובים מסוימים, והכול על חשבון תקציבים המיועדים לתכניות התגבור לבגרות לתלמידים יוצאי אתיופיה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא חזר וביקש ממשרד הקליטה נתונים על התלמידים המשתתפים בתכניות התגבור לבגרות שמשרד הקליטה הפעיל, אך עד כה לא סיפק משרד הקליטה את הנתונים. כן הוסיף שאף שפעילותה העיקרית של החברה עוסקת בחינוך - הכנה לקראת בגרות - משרד הקליטה הוא הגורם המתכלל את הפעלתה.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי בעבר הנחה את עובדיו שאין להפעיל את פרויקט פלא במקום שבו פועלת תכנית מקבילה; כמו כן מסר שהוא מפתח תכנה שתרכז רשימות של תלמידים בתכניות התגבור לבגרות וכי הוא יעביר את הרשימות למשרד החינוך ו"לכל גורם ממשלתי אחר המפעיל תכניות תגבור" לבגרות - כמו החברה - למניעת כפל סיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי להביא לעלייה בשיעור הזכאים לבגרות, אשר תצמצם במידה ניכרת את הפער בתחום זה בין יוצאי אתיופיה ובין אוכלוסיית התלמידים הכללית, יש לפעול לניצול מיטבי של המשאבים הרבים המושקעים לצמצום הפער. לצורך כך, בין היתר, על משרד החינוך לעצב מדיניות פדגוגית בתחום התכניות לתגבור לימודים תוך כדי התחשבות בצורכי התלמידים ובדירוגם החברתי-כלכלי של היישובים שבהם הם מתגוררים. ראוי שמשרד החינוך יממש את סמכותו בתחום תכניות התגבור לבגרות ויתכלל את הפעולות שעושים בתחום כל הגופים - גופים ממשלתיים, לרבות משרד הקליטה, וגורמים חוץ-ממשלתיים. כמו כן, על משרד החינוך להעריך את האפקטיביות של התכניות ולבחור את התכנית או התכניות האפקטיביות ביותר; לחילופין עליו לאתר את הרכיבים המועילים ביותר והמוצלחים ביותר מכל התכניות, ולכלול אותם יחד בתכנית אחת. כמו כן, על משרד החינוך ועל משרד הקליטה ליצור מנגנונים לתיאום הפעלת התכניות לצורך מניעת תקורות כפולות.

ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה

ככלל, משרדי הממשלה משלמים לגופים המְרַכְּזִים ולגופים המפעילים עבור פעולות שבוצעו בפועל במסגרת תכניות התגבור לבגרות. האסמכתה לביצוע התשלום היא הדיווחים שמעבירים הגופים המְרַכְּזִים והגופים המפעילים על ביצוע הפעולות הללו. כך, למשל, קבע משרד הקליטה במכרז לתכנית פלא כי הוא ישלם לספק את התשלומים, אך ורק בגין ביצוע הלכה למעשה של השירות נשוא המכרז, וכי כדי לקבל את התשלומים ממשרד הקליטה על הספק להגיש מסמכים

שבהם ידווח על הפעילות שיבצע. מאחר שהדיווחים הללו הם אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה, על משרדי הממשלה ועל הגופים המְרַפְזִים מוטלת החובה לוודא שהדיווחים יהיו מלאים ומדויקים, באמצעות בקרה יסודית של הדיווחים ואמצעים אחרים שניתן לשקול אותם, כגון ביצוע ביקורות פתע.

משרד מבקר המדינה בדק והצליח רשימות של תלמידים שהתקבלו מהגופים המְרַפְזִים. להלן הממצאים שעלו מהדיווחים הללו, המעלים ספק בדבר דיוק הדיווחים.

רישום תלמידים בשתי תכניות

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

מפעיל א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי עם קבלת טיוטת דוח זה הוא פנה לכמה בתי ספר, ואלו בדקו וגילו שאכן ישנם תלמידים הרשומים במקביל בשתי תכניות שונות (תכנית ספייס ותכנית פלא). לדבריו מנהלות בתי ספר אלה ציינו בפניו "כי לא היה להן מושג על כך, וכי הרכז הבית ספרי ערך את הרשימות על דעתו בלבד, בלי ליידע את מנהלת בית הספר" וכלי ליידע את המפעיל. המפעיל אף הוסיף כי מנהלות בתי הספר "התנצלו על הבעייתיות הנובעת מרישום כפול". לעומת זאת מנהלת אחד מבתי הספר, שהוזכרו בתשובת מפעיל א', מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי "בית הספר שמח בכל משאב שמוצע לו היכול לסייע ולקדם אוכלוסיות תלמידים בבית הספר ולשפר את הישגיהם", וכי למיטב ידיעתה "לא הייתה מניעה לרשום תלמידים הזקוקים לתגבור לימודי ולסיוע בשתי תכניות, על מנת לשפר ולקדם את הישגיהם ולהכניסם לבחינות הבגרות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות חוסר התיאום בין המשרדים, פעמים קיבלו תלמידים אחדים סיוע של יותר מתכנית תגבור אחת, ואילו אחרים לא קיבלו סיוע כלל.

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

להלן דוגמה לתלמידות שמשרד החינוך ומשרד הקליטה מימנו את השתתפותן בשתי תכניות במקביל: 27 תלמידות יוצאות אתיופיה שלמדו בבית ספר ב' (להלן - 27 התלמידות), שהיו רשומות בתכנית פלא בהפעלת מתנ"ס א' ובתכנית ספייס בהפעלת מפעיל ב'⁸³; 9 מהתלמידות למדו בכיתה ח, 10 בכיתה ט ו-8 בכיתה י'.

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

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

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

בחנית רשימות התלמידים העלתה כי חלק מ-27 התלמידות השתתפו במסגרת כל אחת מהתכניות בשיעורי תגבור במקצועות זהים - באנגלית ובמתמטיקה⁸⁴. שתי מורות שונות לימדו מקצועות אלה בכל אחת מהתכניות, כך שהתלמידות האמורות למדו במסגרת תכניות התגבור לבגרות את המקצועות הללו עם שתי מורות שונות.

יודגש כי דוגמה זו ממחישה את הפגיעה ביעילות ואת השימוש הלא מיטבי במשאבים שנגרמו מחוסר התיאום בין משרדי הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משרד החינוך יבחן את ערכם הפדגוגי של שיעורי תגבור הניתנים לאותו תלמיד באותו מקצוע על ידי כמה מורים.

בדיקת מערכת השעות

1. בדיקת מערכות השעות של תכניות פלא ושל תכנית ספייס של 27 התלמידות העלתה כמה מקרים שבהם שלוש מהתלמידות מכיתה י (להלן - שלוש התלמידות) היו רשומות בשתי כיתות שונות בשני שיעורים שונים (שיעור לשון במסגרת תכנית פלא ושיעור אנגלית במסגרת תכנית ספייס), כאשר חלק מזמן השיעורים היה חופף.

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

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי כל התלמידים, שעליהם דיווחה כלומדים במסגרת התכניות שהפעילה, אכן למדו בהן, וכי לא דיווחה על נוכחות של תלמיד בשיעור, אם לא נכח בו. כמו כן ציינה החברה כי כל התלמידים, שעליהם דיווחה כי השתתפו בתכנית פלא, השתתפו במסגרת התכנית גם בפעילות החברתית.

מתנ"ס א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא הבהיר למנהלי בתי הספר שבהם הפעיל את תכנית פלא כי בתכנית רשאים להשתתף רק תלמידים שאינם משתתפים בתכנית ספייס. עוד הוסיף כי "במהלך ביצוע התכנית חלו שינויים שנבעו מצרכי התלמידים ואירועים שונים בבתי הספר, וכתוצאה מכך היה פער בין התכנון לבין הביצוע. בביצוע התכנית הייתה הקפדה יתרה על כך שאין לבטל שיעורים, אך הימים והשעות השתנו בהתאם לצרכים".

בית ספר ב' ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי מבדיקה יסודית שערך הוא מצא ש-16 תלמידות (ולא 27 תלמידות) אכן למדו בשתי תכניות במקביל, וכי לנוכח ליקוי זה וליקויים נוספים הופסקה בסוף שנת הלימודים התשע"ב עבודתה של רכזת אחת התכניות. בית הספר ציין כי במסגרת תכנית פלא "אף תלמידה" לא למדה תשע שעות שבועיות; בשכבות ח ו-ט למדו התלמידות שש שעות שבועיות, ובשכבה י הן למדו שלוש שעות שבועיות. עוד ציין כי במסגרת תכנית פלא לא התקיימה פעילות חברתית. מתשובת בית הספר עולה כי אכן הייתה חפיפה של חצי שעה בזמנים של שני השיעורים שבהם למדו שלוש התלמידות. עוד ציין בית הספר כי "יש תנודות בנוכחות התלמידות בתגבורים שנעשים בשעות אחר הצהריים. לכן מאוד ייתכן שבתחילת הדרך התגבשה רשימה עם מספר גדול יחסית של תלמידות שחלקן נשרו בהמשך". יצוין כי בית ספר ב' לא צירף לתשובתו אסמכתאות.

84 התלמידות קיבלו במסגרת תכנית פלא שיעורי תגבור במקצועות לימוד נוספים כמו עברית ולשון.

יצוין כי מנהלת של בית ספר ביישוב אחר אשר גם בו היו רשומים תלמידים בשתי תכניות במקביל, ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי במסגרת תכנית פלא לא התקיימה פעילות חברתית.

משרד הקליטה ציין בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, בעניין תכנית פלא כי "לפי תנאי המכרז, כל אחת מהקבוצות קיבלה במהלך שנת הלימודים 7 (שבע) שעות לימוד שבועיות ו-2 (שתי) שעות שבועיות של העשרה חברתית. אין שוני במספר השעות בין השכבות והכיתות".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובות אלה ובייחוד הסתירה בנתונים שהתקבלו מהגורמים השונים (מספר התלמידות בבית ספר ב' שהיו רשומות בשתי תכניות במקביל, מספר השעות השבועיות במסגרת תכנית פלא, והשאלה אם כללה תכנית פלא פעילות חברתית) מעצימות את הספקות בדבר דיוק הדיווחים שהעבירו הגופים המְרַפְזִים והגופים המפעילים למשרדי הממשלה. הסתירה בנתונים אף מעלה חשש כי משרד הקליטה שילם עבור פעילויות שחלקן לא בוצעו.

משך ההשתתפות בתכנית

ברשימות התלמידים, שהועברו למשרד מבקר המדינה, נמצאו 13 תלמידים שהיו רשומים ברשימות התלמידים פעמיים - כל פעם תחת שם ומספר תעודת זהות זהים אך תחת בית ספר אחר. עוד יצוין כי ברשימות התלמידים לא צוין כי תלמידים אלה למדו רק חלק מהזמן בכל אחת מהתכניות.

המפעילים ציינו לגבי שלושה מבין 13 התלמידים, את משך הזמן שבו התלמידים השתתפו בכל אחת מהתכניות. בחינה פרטנית של מקרים אלה מעלה חשש כי התלמידים לא נכחו בכל השיעורים במסגרת אחת התכניות שבה היו רשומים. לדוגמה: מפעיל א' רשם כי תלמידה מסוימת השתתפה בתכנית ספייס בבאר שבע, יחד עם כל התלמידות בקבוצתה, 29 שבועות, ומפעיל ב' רשם כי אותה תלמידה השתתפה בתכנית ספייס בקריית ביאליק, יחד עם כל התלמידות בקבוצתה, 29 שבועות. יוצא אפוא כי על פי הרישומים של הגופים המפעילים א' ו-ב' אותה תלמידה השתתפה בשנת הלימודים התשע"ב בתכנית ספייס במשך 58 שבועות - שישה שבועות יותר ממספר השבועות בשנה.

ליקויים ברישום מספרי תעודת הזהות של התלמידים

כאמור, מאחר שהדיווחים משמשים אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה, על משרדי הממשלה ועל הגופים המְרַפְזִים מוטלת החובה לוודא שהדיווחים של הגופים המפעילים יהיו מלאים ומדויקים, בין היתר, באמצעות בקרה יסודית של הדיווחים. בקרה זו כוללת את בדיקת תקינות הרישום של מספרי תעודות הזהות של התלמידים; נתון המשמש פרט חיוני לבקרה על רשימות התלמידים.

נמצא כי 170 תלמידים היו רשומים ברשימות התלמידים ללא מספרי תעודות זהות או תחת מספרי תעודות זהות שגויים. כמו כן נמצא כי 44 תלמידים היו רשומים ברשימות התלמידים תחת מספרי זהות זהים, יותר מפעם אחת.

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כי גורמים מטעם המשרד ביצעו ביקורות סדירות לגבי התכניות שבמימונו, לרבות ביקורות פתע, ואף הופעלו סנקציות

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



צָבֵר הממצאים שפורט לעיל מעלה ספקות בדבר דיוקם של הדיווחים שמסרו הגופים המְרַבְּזִים והגופים המפעילים למשרדי הממשלה, דיווחים ששימשו, כאמור, אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה לגופים האמורים. צָבֵר הממצאים אף מעלה חשש כי משרד הקליטה שילם עבור פעילויות שחלקן לא בוצעו. ממצאים אלה גם עולה כי משרדי הממשלה לא בדקו כראוי את הדיווחים שהעבירו להם הגופים המְרַבְּזִים, וכי הגופים המְרַבְּזִים לא בדקו כראוי את הדיווחים שקיבלו לידיהם.

השתלבות יוצאי אתיופיה בצה"ל - תמונת מצב

חוק שירות הביטחון, התשמ"ו-1986 מסדיר את חובת השירות של אזרחי המדינה בצה"ל. בשנים האחרונות שיעור העולים החדשים המתגייסים לצבא הוא כחמישית מהמתגייסים⁸⁵, בעיקר ממדינות חבר העמים ומאתיופיה. הצבא ממלא תפקיד חשוב בתהליך קליטתם: השירות הצבאי בישראל נחשב כור ההיתוך של החברה הישראלית ומקדם את ההתערות בחברה, את הניעות החברתית ואת אפשרויות הלימודים והתעסוקה. השירות הצבאי גם מעצים את תחושת ההצלחה של הפרט, את יכולת עמידתו באתגרים ואת תחושת השייכות שלו. נקודת הפתיחה של העולים המתגייסים שונה מזו של הוותיקים ומאופיינת בחוסר מידע, בחששות ובלבטים, ובפערים של תרבות ושפה. לאור הצרכים הייחודיים הקים צה"ל מערך לטיפול בחיילים עולים הכולל, בין היתר, ענף לקליטת עלייה בחיל החינוך והנוער (להלן - חיל החינוך), מדור פרט במינהל הגיוס העוסק בבעיות פרט של עולים, מדור הכנה לצה"ל לעולים ומסלול טירונות ייחודית לעולים.

על פי נתוני אגף כוח אדם בצה"ל (להלן - אכ"א), מספר החיילים יוצאי אתיופיה אשר שירתו בצה"ל בסוף שנת 2010 היה כ-5,800⁸⁶. בשנה זו התגייסו כ-2,430 יוצאי אתיופיה (1,600 חיילים ו-830 חיילות). שיעור הגיוס של חיילים יוצאי אתיופיה היה 86.3% לעומת שיעור גיוס כללי של 74%, עובדה שיכולה להעיד על מוטיבציה גבוהה. שיעור הגיוס של החיילות היה נמוך במעט מהממוצע. ואולם, לאחר הגיוס חל שבר וחיילים וחיילות רבים יוצאי אתיופיה נקלעים לליקויי שירות (נשירה, עריקות, וכליאה בשיעורים גבוהים), והמיצוי לתפקידים איכותיים, לפיקוד וזטר ולקצונה הוא נמוך יחסית.

פרסומי מפקדת קצין חינוך ראשי, משרד החינוך והעמותות הפרטיות העוסקות בהכנה לגיוס של יוצאי אתיופיה, מונים את הסיבות לליקויי השירות ובהן: רקע כלכלי - חלק ניכר מהחיילים סובלים מבעיות כלכליות בבתיהם עקב אי השתלבות ההורים בשוק העבודה ונאלצים לסייע בפרנסת

85 לפי הגדרת צה"ל חייל נחשב עולה חדש אם חלפו פחות משלוש שנים ממועד קבלת אזרחות ישראלית או אם עלה לארץ לאחר גיל 16. לעומת זאת, חיילים יוצאי אתיופיה מוגדרים עולים חדשים אם לא נולדו בישראל.

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

המשפחה; רקע תרבותי - פערים תרבותיים בין החייל לבין הוריו יוצרים קונפליקט, וחסרון המשענת ההורית במהלך השירות מותיר חיילים ללא מעגל התמיכה הראשון בחשיבותו. פערי תרבות בין מפקדים לבין חיילים יוצאי אתיופיה מובילים לחוסר הבנת הצרכים הייחודיים ולפרשנות לא נכונה של תגובות החיילים הללו; שיבוץ בצבא - על אף המוטיבציה הגבוהה נתוני הגיוס מובילים לשיבוץ מוגבל לתפקידים איכותיים המעורר רגשי קיפוח וחוסר אמונה ביכולות האישיות ופוגע בטיב השירות; שיעורם הנמוך של קצינים יוצאי אתיופיה יוצר מחסור במודלים לחיקוי; קשיי הסתגלות למסגרת הצבאית בכלל וקשיי השתלבות ביחידה בפרט.

יודגש כי הבעיות שעמן מתמודדים יוצאי אתיופיה בעת הגיוס נובעות במידה רבה מחוסר הצלחת המערכות האזרחיות, כמתואר בדוח זה, לצמצם את הפערים בין נתוני הפתיחה שלהם לאלה של שאר המתגייסים.

מיצוי השירות הצבאי של יוצאי אתיופיה

בדצמבר 2011 פרסמה מחלקת המחקר והמידע של הכנסת דוח על השתלבותם של יוצאי אתיופיה בצה"ל. מדוח זה עלתה תמונה קשה באשר למאפייני השירות של חיילים אלה משלב השיבוץ בצבא ועד השחרור; על פי נתוני מפקדת קצין חינוך ונוער ממרס 2011, כ-22% מחיילים יוצאי אתיופיה משתחררים לפני תום השירות לעומת 15% מהחיילים ילידי הארץ; על פי נתוני אכ"א, בשנת 2010 היה מיצוי הגיוס של חיילים יוצאי אתיופיה נמוך בהרבה בהשוואה לזה של יתר חיילי צה"ל. כך, למשל, רק 9% מהם עברו הכשרות וקורסים מקצועיים כלשהם לעומת 20% בקרב שאר החיילים, והמיצוי לתפקידי פיקוד בקרב החיילים יוצאי אתיופיה היה 6% לעומת 13% בכלל צה"ל, ולקצונה 1% לעומת 5%-6% בכלל צה"ל.

באשר לנשירה מהשירות ולליקויי השירות, נתוני צה"ל מורים כי ב-2010 נשרו יותר מ-20% מהחיילים יוצאי אתיופיה במהלך השירות. 66% מהם בעיקר עקב מה שמוגדר בצבא "התנהגות רעה חמורה", והיתר עקב בעיות גופניות, נפשיות ואי-התאמה. מבין החיילים שנכלאו ב-2010 היה שיעור מספרם של יוצאי אתיופיה יותר מכפול מזה של יתר חיילי צה"ל, וגם שיעור הנפקדות או העריקות בקרבם היה גדול פי שלושה ויותר מהשיעור בכלל צה"ל. על פי סקר כליאה של יוצאי אתיופיה שערך חיל החינוך ב-2010, 87% מבין הכלואים שנבדקו נכלאו לראשונה כבר בשנת השירות הראשונה, ומשך שהייתם בכלא של הכלואים היה כ-40% מזמן שירותם הכולל. גם בקרב חיילות יוצאות אתיופיה היו שיעורי הכליאה גבוהים פי שלושה-ארבעה מיתר החיילות, ושיעורי הנפקדות והעריקות בקרבן היו גבוהים בערך פי ארבעה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי נתוני הכליאה של חיילים יוצאי אתיופיה נותרו יציבים במשך העשור האחרון, וכי הם מדליקים נורת אזהרה חברתית.

חיל החינוך והנוער מנסה להיאבק בתופעה, ופיתח מודל פעולה למניעת כליאה חוזרת. במסגרת המודל הוא מקיים תכנית לחיזוק השרידות בשירות ולצמצום הכליאה בקרב חיילים יוצאי אתיופיה, ומקיים סדנאות להעצמת הכלואים. ואולם, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא חל שינוי במגמות הכליאה בקרב החיילים ולא נמצא פתרון לבעיה. לעומת זאת בקרב החיילות הביאו הסדנאות לשיפור מסוים.

עבודת המטה לקידום חיילים יוצאי אתיופיה

הנתונים הקשים דלעיל, שלא השתנו בשנים האחרונות, עמדו בבסיס יזמה של ראש אכ"א ממאי 2011 להכין עבודת מטה (להלן - עבודת המטה), שתכליתה להשוות את נתוני השירות של חיילים יוצאי אתיופיה בכל התחומים לאלה של כלל חיילי צה"ל. התכנית אושרה בידי ראש אכ"א בראשית 2012 והיא עשויה לשאת פרי בשנים הקרובות.

היקף עבודת המטה מלמד כי הצבא פועל נמרצות לקדם חיילים יוצאי אתיופיה לשירות משמעותי ולפיקוד ומנסה למצות כל הזדמנות לסייע בידיהם. הסקירה שלהלן היא בגדר תמונת מצב של יישום עבודת המטה עד אוגוסט 2012, על פי נתוני צה"ל.

המלצות עבודת המטה של אכ"א ומידת יישומן

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

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

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

2. קורסי הכנה בראשית השירות : הצבא מקיים קורסים מגוונים שנועדו לחיילים יוצאי אתיופיה וניתנים לפני או מייד לאחר הגיוס. רבים מהקורסים נעשים במימון חלקי של משרדי ממשלה, בייחוד של משרד הקליטה, ומכספי תרומות. על פי התכנית של אכ"א, כ-92% מהמתגייסים יוצאי אתיופיה, שלהם דרוש מענה ייחודי, ישתתפו בקורסים שנועדו לגשר על פערים, להיטיב את שיבוצם ולהגדיל את סיכוייהם למיצוי השירות.

רובם המוחלט של המתגייסים יוצאי אתיופיה יעברו, אם כן, הכשרות שונות בראשית גיוסם. עם זאת, על צה"ל לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להבטיח שהקורסים החיוניים וההכשרות יימשכו גם במקרה שיהיה פיתוח בשיעור התרומות החיצוניות.

3. מיצוי השירות : כוונתו הכללית של אכ"א היא לשלב את יוצאי אתיופיה במיונים מיוחדים אגב העלאת המכסות והקלה בקריטריונים הנוהגים בצה"ל. להלן דוגמאות: הרחבת ההשתתפות בקורסים קדם-צבאיים (להלן - קד"ץ) המיועדים ליוצאי אתיופיה באמצעות הרחבת הקריטריונים; העברת תכנית העצמה לאחר הטירונות ל-240 חיילים מדי שנה; שילוב של כ-100 חיילים בקורסים של משרד התמ"ת במכללה אזורית המקנה לימוד מקצועות בראשית השירות; מיצוי לפיקוד ולקצונה באמצעות מבחן של התאמה אישיותית בלבד, נקיטת מדיניות מקלה

בהוצאת חיילים יוצאי אתיופיה לקצונה, והגדרת קצין חונך לכל קצין חדש יוצא אתיופיה; קביעת מכסה שמורה בקורסי הפיקוד הזוטרי תוך כדי העלאתה ב-15% בהשוואה לשיעור כיום.

עד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, לא בוצעה תכנית ההעצמה ולא הועלו המכסות הקיימות ב-15% בקורסים לפיקוד זוטרי. כמו כן לא בוצעו קורסי התמ"ת שנועדו להכשיר 100 חיילים בתחילת השירות. זאת, אף שמשדר התמ"ת מפעיל חמישה מרכזים ארציים⁸⁷ בפריסה ארצית להכשרה למקצועות שיש להם ביקוש במשק, ואף שבמרכזים הללו כבר מתקיימות הכשרות מקצועיות לחיילים מאוכלוסיות ייחודיות. דיונים, שהתקיימו בשנתיים האחרונות בעניין זה בין נציגי האגף הבכיר להכשרה ולפיתוח כוח אדם במשרד התמ"ת לבין נציגי חיל החינוך, לא הניבו תוצאות כלשהן, ועד סיום הביקורת לא שולבו חיילים יוצאי אתיופיה במסגרת הקורסים הקיימים. יצוין כי להפניית צעירים לחינוך הטכנולוגי יש חשיבות הנוגעת למשק כולו ולא רק לצבא, ומכאן חיוניות הנושא.

מנגד, בוצעה ההכנה הייעודית לשירות בחילות השדה בקורס נפרד משאר העולים; נוספו 70 חיילים מיוצאי אתיופיה לקורסים קדם-צבאיים; בוצעה הרחבת המסגרת של קורס קצינים ייעודי ל-90 חיילים ומונו להם חונכים אישיים המלווים אותם ותומכים בהם; שונו הקריטריונים ליוצאי אתיופיה בקורסי הקצינים והונהגה מדיניות מקלה לקליטתם.

4. ה ט י פ ו ל ב פ ר ט : לנוכח חסרון המשענת ההורית והמצוקות הכלכליות בבתי החיילים, עבודת המטה קובעת כי מפקדים מחויבים בביקור בית בעת קליטת החייל; בד בבד ייערכו ביקורי בית של סגלי תשלומי משפחה (תשמ"ש) כדי להסדיר את הנושא בטרם המצאת האישורים לזכאות לתשלומים אלה; יינתנו הקלות באישור בקשות לסיוע כלכלי; עם הגיוס יינתן מענק התארגנות בסך של עד 1,000 ש"ח; יושפרו הממשקים בין הצבא ובין גופים אזרחיים, דוגמת משרד הקליטה, בדבר ההטבות והזכויות המגיעות לעולים.

הביקורת העלתה כי יושמו רוב רכיבי התכנית בנושא זה.

5. כ ל י א ה ו ש פ י ט ה : הכוונה הכללית היא לגבש מדיניות שפיטה וענישה מקלה המותאמת לצורכי יוצאי אתיופיה שתוריד 70% מהיקף הכלואים בהווה, כגון, הקלות למלש"בים המשתמטים מצו ראשון; בחינת חלופה של עבודות שירות או מעצר פתוח במקום כליאה; והפעלת מהלכי הסברה לדרגי השיפוט כדי לצמצם את שיעורי הכליאה. עובר למועד סיום הביקורת מיושמת מדיניות זו.

6. ה ס ב ר ה ל א נ ש י ה ס ג ל : עד סיום הביקורת בוצעו כל ההמלצות בדבר פעולות ההסברה המועברות למפקדים, לנגדים, לקב"נים ולסגלי משאבי אנוש.

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

השתתפות המשרד לקליטת העלייה

1. יותר ממחצית החיילים יוצאי אתיופיה זכאים להטבות בתנאי השירות, בדרך כלל עקב מצבם הכלכלי ומסיבות נוספות (לעומת כ-10% בקרב ילידי הארץ). אחת הסיבות לשכיחות העריקות בין החיילים יוצאי אתיופיה היא רצונם לסייע בפרנסת המשפחה. עוד טרם הגיוס או מיד לאחריו יכולים המלש"בים והחיילים המתגייסים לטפל בזכאותם לתנאי השירות שלהם ובתשלומים למשפחותיהם, בכפוף להמצאת מסמכים החתומים בידי הוריהם. התברר כי רבים מהחיילים נמנעים מלעשות זאת, ולכן זכאותם אינה ממומשת, והם עורקים משורות הצבא. כדי לסייע בפתרון הבעיה יזם הממונה על תחום צה"ל במשרד הקליטה בשיתוף אכ"א מהלך שלפיו יטפל משרד הקליטה בעצמו, באמצעות רכזי הקליטה (יוצאי אתיופיה) ביישובים, בהמצאת המסמכים שיזכו את משפחות החיילים בתשלומים. ביוני 2012 היה המהלך בראשיתו, וטרם ניתן לעמוד על יעילותו.

2. משרד הקליטה מממן פעולות שנועדו לצמצם את תופעת הכליאה בקרב חיילים יוצאי אתיופיה, כגון קורסי העצמה, סדנאות, ופעולות למניעת הכליאה. לצורך כך הוא מכשיר אנשי סגל, מפקדים וחונכים שילוו את החיילים הללו. בד בבד הוא נוקט פעולות להגדלת מספרם של המפקדים והקצינים מיוצאי אתיופיה ולקידומם. סך הוצאות משרד הקליטה למימון פעולותיו בצה"ל בשנה גדל ב-2012 לכ-2.19 מיליון ש"ח, לעומת כ-1.2 מיליון ש"ח בראשית הפעלת תכנית החומש ב-2008.

הביקורת העלתה כי ניצול תקציבי תכנית החומש שמעביר משרד הקליטה לצבא הוא קטן: ב-2008 נותרו כ-20% מהתקציב; ב-2009 כ-42%; ב-2010 כ-51%; וב-2011 כ-43%. מנגד, ב-2012 גדל התקציב שמעביר משרד הקליטה לצבא מכספי תכנית החומש ל-2,189,000 ש"ח, ובחודשים ינואר-מרס נוצלו כ-24% ממנו. עוד העלתה הביקורת כי כספי תכנית החומש, המיועדים ליוצאי אתיופיה בלבד, משמשים למימון קורסים צבאיים המיועדים גם לחיילים אחרים, כגון קורסי מדריכי נוער והכשרת נגדי משמעת.

משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2012 כי אחת הסיבות לאי-ניצול התקציב על ידו היא המועד המאוחר, לפעמים באמצע שנת תקציב, של אישור התקציב שיועבר לחיל החינוך, דבר המונע את יישום מלוא תכנית העבודה שם.

הכנה לשחרור

היחידה להכוונת חיילים משוחררים (להלן - היחידה) במשרד הביטחון מסייעת לחיילים הנמצאים על סף השחרור ולאחריו להשתלב בחיים האזרחיים. בין היתר, מדובר בסיוע כספי לזכאים ללימודים. הקרן לקליטת חיילים משוחררים (להלן - הקרן), שהוקמה ב-1994, מאפשרת ליחידה להגשים את יעדיה בתחומי ההשכלה, קליטת עלייה ושילוב החיילים המשוחררים במשק.

היחידה בשיתוף אכ"א וחיל החינוך מקיימים סדנאות ייחודיות לחיילים אתיופים להכנה לשחרור שבהן משתתפים כשליש מהמשוחררים בשנתון. סדנת שחרור נוספת מתקיימת לכלל החיילים הלוחמים, ורבים מיוצאי אתיופיה, ששירתו כלוחמים, מעדיפים להשתתף בה על פני הסדנה הייעודית להם. המינהל לסטודנטים עולים במשרד הקליטה ומשרד התמ"ת תכננו להקים מכינה נוספת לקראת שחרור, אשר תתקיים שלושה חודשים לפני תום השירות ותאפשר לחייל יוצא אתיופיה להתחיל בלימודים אקדמיים או במכינות קדם-אקדמיות ובהכשרות מקצועיות, על פי אבחון מקצועי. עד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, המכינות הללו טרם החלו לפעול.

עבודת המטה של אכ"א כללה גם היא המלצות להכנה לשחרור, ובין היתר: קיום מכינה ייחודית לשחרור ליוצאי אתיופיה שתימשך שבועיים ותכלול אבחון מקצועי והעשרה אינסטרומנטלית;

הכוונה למכניות קדם-אקדמיות לבחינות בגרות של משרד הקליטה; ולימודי מכינה לטכנאים ולהנדסאים בפריסה ארצית בסיוע משרד התמ"ת.

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

משרד התמ"ת השיב למשרד מבקר המדינה כי תכנית הלימודים במכינה כחצי שנה לפני תום השירות נועדה להכוונה למסלולי לימוד שונים ולהעצמה, ותואמה עם מינהל הסטודנטים, עם משרד החינוך ועם צה"ל. במשרד התמ"ת אף התקבל אישור של ועדת המכרזים להפעלת התכנית. ואולם, התכנית לא יצאה לפועל בשל שינוי בעמדת צה"ל שכלל בקשה לבצע את התכנית בפריסה ארצית ולא כתכנית חלוץ (פיילוט) כפי שתוכנן מראש. שינוי זה גרם לכך שהתקציב ששוויין לתכנית לא הספיק לביצוע במתכונת של צה"ל.

הכנה לגיוסם של יוצאי אתיופיה

1. מניסיונם של משרדי הממשלה ושל העמותות הפרטיות, העוסקים בהכנה לגיוס לצה"ל, עולה כי ההכנה המוקדמת לגיוס חשובה מאד להצלחת החיילים במהלך השירות. עם הגופים הציבוריים העוסקים בהכנה לשירות הצבאי של מלש"בים, לרבות יוצאי אתיופיה, נמנים בעיקר: מינהל חברה ונוער במשרד החינוך; האגף החברתי-ביטחוני במשרד הביטחון; חיל החינוך בצבא; ורשויות מקומיות. עם הגופים הפרטיים העוסקים בהכנה לגיוס נמנים ארגונים וקרנות, כגון ארגון הג'וינט, ועמותות פרטיות המתמחות בכך ומפעילות תכניות ייחודיות ליוצאי אתיופיה.

זאת ועוד, מהדוח שפרסמה מחלקת המחקר והמידע של הכנסת בדצמבר 2011 העוסק בהשתלבותם של יוצאי אתיופיה בצה"ל, עולה כי לאור חששם מהשירות הצבאי מעדיפים יוצאי אתיופיה להשתתף בתכניות הכנה לשירות הצבאי בשיעור הגבוה פי 1.5 מיתר העולים. ממצא זה מלמד על הצורך החיוני בשיתוף צעירים יוצאי אתיופיה בתכניות ההכנה לגיוס. כאמור, בעבודת המטה של אכ"א נקבע כי יש צורך בכך ש-92% מהמתגייסים יוצאי אתיופיה יעברו הכנה ייעודית לפני הגיוס או מיד אחריו וכי השאר אינם זקוקים לכך.

נכון לראשית 2012, כרבע מיוצאי אתיופיה המתגייסים לא קיבלו קורסי הכנה לשירות או הכשרה ייעודית אחרת.

2. משנת 2007 קיים שיתוף פעולה של נציגי צה"ל (מחיל החינוך ומאכ"א) עם נציגי משרד החינוך ומשרד הביטחון ועם ראשי רשויות מקומיות, עמותות, ארגונים הנוגעים בדבר ותנועות נוער בכל הנוגע להכנה לגיוס במסגרת של "שולחן עגול" (להלן - השולחן העגול). הנציגים בשולחן העגול מתכנסים פעם בחודש לדון ביישומן ובהערכתן של תכניות להכנה לגיוס, ומעבר לכך מתקיים קשר יומיומי ביניהם. בכל מחזור של משרד החינוך יש רפרנט הכנה לצה"ל שמתפקידו לבדוק את יישום התכנים שנקבעו בשולחן העגול. נציגי השולחן העגול מתמקדים בתכניות שיזמו לכלל האוכלוסייה, ולא בהכרח במלש"בים יוצאי אתיופיה. משרד הקליטה, המתכלל של תכנית החומש, אינו מעורב דרך קבע בשולחן העגול.

יוצא כי אף שמשרד הקליטה נבחר בהחלטת ממשלה על תכנית החומש כגורם המתכלל, תפקידו בנושא ההכנה לגיוס שולי יחסית.

משרד הקליטה מסר בתשובתו כי לא שותף בשולחן העגול, על אף פניותיו למשרד החינוך ליטול חלק בדיונים. עם זאת, משרד הקליטה משתתף בשולחן עגול אחר, אותו מנהל ראש חטיבת תכנון ומנהל כוח אדם באכ"א, ושבמסגרתו הוא יכול ליזום ולממן תכניות לסיוע לחיילים עולים.

צורכיהם של יוצאי אתיופיה הם ייחודיים ובמקרים רבים הם מחייבים טיפול אישי. רצוי היה כי מידע רציף משלב שלפני השירות בצבא ובמהלכו יהיה זמין הן לגורמים העוסקים בגיוס ובהצבה ביחידות והן לגורמי מחקר, אגב שיתוף פעולה בכל הנוגע למאגרי מידע ולהערכה של תכניות הכנה לגיוס. לדברים אלה משנה חשיבות בכל הנוגע למעקב ולבחינת האפקטיביות של התכניות הפדגוגיות שמפעילים משרד החינוך ומשרד הביטחון (כגון שיעורי המחנך, שבוע הגדנ"ע, תכנית "בעקבות לוחמים"⁸⁸, ומפגשים עם קצינים ולוחמים) והעמותות הפרטיות עבור מלש"בים בכלל ועבור יוצאי אתיופיה בפרט.

הלכה למעשה, אין שיתוף פעולה בין מרכז מדעי התנהגות בצה"ל (ממד"ה)⁸⁹ לבין הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)⁹⁰, ואין מסד נתונים אחיד ומסונכרן. קיימים כמה מאגרי מידע על מלש"בים יוצאי אתיופיה שאינם תואמים: בידי רכזי תכנית הכנה לגיוס של עמותה פרטית, בידי מערכת החינוך ובידי לשכות הגיוס. את החסר בנתונים ממחישה העובדה כי במהלך דיון של ועדת היגוי לעלייה, שארגן חיל החינוך באוגוסט 2011, הדגישה ראש מחלקת חינוך כי קיימת חשיבות רבה לפילוח נתוני עולי הפלשמורה "שכן כיום המערכת אינה יודעת את מספר ברי הגיוס מבין העולים".

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2012 כי ביולי 2010 התקיימה ישיבה להסדרת שיתוף הפעולה בין ממד"ה וראמ"ה, וכי נבנתה תכנית לשם כך, אשר לא מומשה עקב עלויותיה הגבוהות. גניזת התכנית נעשתה על ידי צה"ל.

נוסף על כך בשולחן העגול טרם עוגנו אופני פעולת המשתתפים בנוהל ולא נקבע מיהו הגוף שיוכיל את פעולות המשתתפים; כמו כן אין זה ברור מי מהשותפים - משרד החינוך, משרד הביטחון או צה"ל - נושא באחריות כוללת לפעולות שעליהן הוחלט בשולחן העגול. כך, למשל, פעילות של עמותה פרטית, העוסקת בהכנה לגיוס, הממומנת הן על ידי משרד החינוך (לטובת תכנית אחת) והן על ידי משרד הביטחון (לטובת תכנית אחרת) נעשית בידי כל משרד בנפרד ואינה מתואמת.

מעורבות משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וצה"ל

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

משרד החינוך

חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך מדצמבר 1999 בדבר נכונות ומוכנות לשירות בצה"ל חייב את בתי הספר העל-יסודיים להפעיל תכנית חינוכית רב-שלבית המיועדת להכין את התלמידים

88 סורים באתרי מורשת קרב ידועים, למשל בעמק הבכא ברמת הגולן.

89 מחלקת מדעי ההתנהגות היא גוף המגבש מדיניות לגבי הגיוס ואחראי על המיון וההשמה בצה"ל.

90 יחידת סמך במשרד החינוך, שהיא הגוף המנחה את מערכת החינוך מהבחינה המקצועית בתחומי ההערכה והמדידה.

לקראת שירותם בצה"ל. חוזר מנכ"ל נוסף מנובמבר 2007 קבע כי תהליך ההכנה לגיוס נתון באחריות מינהל חברה ונוער במטה המשרד ובמחוזותיו. בשנים האחרונות הגדיר משרד החינוך את עידוד הגיוס לצה"ל כיעד מרכזי שלו (למשל בשנת הלימודים התשע"א). בסוף שנת לימודים זו הופעלה התכנית לנכונות לשירות ומוכנות לצה"ל ב-553 בתי ספר, והיעד לסוף שנת הלימודים התשע"ב היה 613 (מבין 1,208 בתי ספר על-יסודיים, לרבות לבדווים ולדרוזים). יצוין כי בבתי ספר, שבהם לומדים עולים רבים, מופעלת תכנית ייחודית להכנה לגיוס בשם "עולים לצה"ל".

בשנים האחרונות מוביל מינהל חברה ונוער תכניות התערבות ייחודיות של עמותה פרטית ליוצאי אתיופיה, ומשתתף במימון תכנית של עמותה פרטית אחרת, הפועלת בשעות הלימודים בבתי הספר להכנה לגיוס של נערים מהפריפריה החברתית, לרבות מיוצאי אתיופיה.

משרד הביטחון

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

2. פעילות נוספת של הכנה לגיוס על ידי האגף, יחד עם משרד החינוך, היא אסדרת (רגולציה) המכינות הקדם-צבאיות⁹¹. אסדרת פעילות המכינות בידי משרדי החינוך, הביטחון וצה"ל נעשית מכוח חוק המכינות הקדם-צבאיות, התשס"ח-2008, ומכוח התקנות לחוק זה מינואר 2010. ואכן, מבדיקת תוצאות ההשתתפות במכינות הקדם-צבאיות עלה כי יותר מ-90% מהבוגרים מתגייסים לשירות מלא ומשמעותי; שיעור המפקדים והקצינים כפול משיעורם בקרב כלל המתגייסים; ושיעור הלוחמים גבוה בהשוואה לכלל המתגייסים. ב-2011 פעלו 38 מכינות בפריסה בכל הארץ, ובהן כ-2,400 חניכים. ב-2012 היה סך התקציב הציבורי למכינות 57 מיליון ש"ח, ועל פי חוק המכינות דלעיל נחלקת ההוצאה הממשלתית שווה בשווה בין שני משרדי הממשלה.

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

כרבע מהמכינות הקדם-צבאיות נתונות בקשיים כלכליים, ומחויבות להציג תכניות הבראה על פי בקשת משרד הביטחון ומשרד החינוך. אף על פי כן, בעבודת המטה של אכ"א נקבע, כי יש להגדיל ב-70 את מספר חניכי יוצאי אתיופיה במכינות בלי שנקבע מקור המימון שמחוץ למכינות עצמן.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012 כי הוא מכין עבודת מטה רחבה בנושא ההכנה לגיוס של יוצאי אתיופיה והשתלבותם בצה"ל בצוותא עם משרדי ממשלה ועמותות. עבודת המטה מסתיימת "בימים אלה" ובשנת 2013 יחל יישומה. אחת התובנות שעלו היא כי יש להתחיל את הטיפול במלש"בים יוצאי אתיופיה עוד בכיתה ט'.

91 מכינות אלה הן תוצרים של עמותות פרטיות שנועדו להכשיר את בני הנוער, בוגרי מערכת החינוך, לשירות משמעותי בצה"ל, למסלולי פיקוד וקצונה ולהעשרה ציונית.

משרד הקליטה

משרד זה משתתף במימון קורסי הכנה לגיוס ובקורסי הכשרה הנעשים בצה"ל. ב-2011 החליט משרד הקליטה כי רכזי הנוער במוקדי הקליטה, הפועלים ביישובים שבהם יש ריכוזים גדולים של יוצאי אתיופיה, יקצו חלק מזמנם לטובת הליך ההכנה לצה"ל.

הרשויות המקומיות

רשויות רבות רואות בהשגת יעדי הגיוס ובמיצוי השירות הצבאי כחלק מאחריותן. תיקון חוק הרשויות המקומיות ממרס 2011⁹² חיצק תהליכים אלה, והטיל על הרשויות למנות מנהל יחידת נוער האחראי על החינוך הבלתי פורמלי, לרבות בתחום ההכנה לשירות בצבא.

ב-2009 יזם משרד החינוך, יחד עם רשויות מקומיות, את ההקמה של כ-50 מרכזי הכנה יישוביים לשירות בצה"ל מבין כ-100 רשויות, כדי ליצור רצף טיפולי של בתי הספר והרשות המקומית (להלן - מרכזי הכנה רשותיים). מרכזי ההכנה נועדו לרכז את כל הפעילויות הקשורות בהכנה לצה"ל לרבות בתנועות נוער, במתנ"סים, בעמותות פרטיות ובמסגרות השונות למלש"בים ולחיילים. בכל יישוב, שפועל בו מרכז כזה, הוקמה ועדת היגוי בראשות ראש הרשות או נציגו כדי שתתווך את מדיניות ההכנה לשירות על בסיס נתוני הגיוס והמאפיינים הסוציו-אקונומיים של אותה רשות. אחד התפקידים של מרכזי ההכנה הרשותיים הוא לתת מענה לאוכלוסיות ייחודיות כגון עולים חדשים, נוער טעון חיזוק ובנות דתיות. ב-2012 פעלו עדיין מרכזי ההכנה כניסוי חלוץ (פיילוט) עד מציאת מודל העבודה המיטבי. על פי תכנונו של משרד החינוך היה אמור מספרם לגדול בשנת הלימודים התשע"ב ל-63 מרכזים.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא מכין מודל להפעלת מרכזי ההכנה הרשותיים אשר יתפרסם בחוזר מנכ"ל, וכי עד מועד תשובתו פעלו 52 מרכזים כאלה.

מנתונים ראשונים של מינהל חברה ונוער במשרד החינוך ומתשובות של רשויות מקומיות מנובמבר 2012 לדוח זה, עולה, כי בכל יישוב שהוקם בו מרכז רשותי של הכנה לגיוס גדלו שיעורי הגיוס, וקטן שיעור הבנות שהצהירו על דתיותן ונמנעו עקב כך מלשרת בצה"ל. אפשר, אם כן, ללמוד מכך שהמרכזים הללו תורמים במידה רבה לנכונות לשרת בצה"ל.

על פי נתוני משרד החינוך, בכל היישובים שבהם יש ריכוז גבוה יחסית⁹³ של יוצאי אתיופיה הוקמו מרכזי הכנה רשותיים אולם נותרו עדיין יישובים עירוניים ובהם ריכוז נמוך יותר, שבהם הדבר טרם נעשה. לדעת משרד מבקר המדינה, על רקע הצורך הייחודי של יוצאי אתיופיה בהכנה לגיוס, על המשתתפים בשולחן העגול לעודד את הקמתם של מרכזי הכנה רשותיים ביישובים שבהם מתגוררים יוצאי אתיופיה אך פעילות ההכנה לגיוס (באמצעות עמותות פרטיות) אינה עונה על צרכיהם.

92 חוק הרשויות המקומיות (מנהל יחידת הנוער ומועצת תלמידים ונוער), התשע"א-2011.

93 יותר מ-3,000 מיוצאי אתיופיה; בעפולה הוקם מרכז רשותי על ידי העירייה ללא מעורבות של משרד החינוך.

צה"ל

הצבא מקדם את ההכנה לגיוס בעיקר באמצעות "מערך מג"ן"⁹⁴ שבחיל החינוך, שבו משרתים חיילים העוסקים בכך. מערך מג"ן פועל ברוב הרשויות המקומיות בארץ, וחייליו פועלים במאות מוסדות חינוך על-יסודיים. מערך מג"ן תומך גם בעולים חדשים, בהקניית השכלה (באמצעות מורות חיילות), ובסיוע לאוכלוסיות ייחודיות להשתלב בשירות הצבאי, בייחוד בפריפריה. כמו כן הוא מפעיל בסיס טירונים ייחודי להכשרת חיילים מאוכלוסיות מיוחדות הסובלים מקשיי הסתגלות, לרבות יוצאי אתיופיה, ובסיס שבו נעשית השלמת השכלה והקניית שפה לחיילים מאוכלוסיות ייחודיות, אגב מתן כלים לשילובם בשירות משמעותי בצה"ל.

צה"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנת הלימודים התשע"ג הוא יפעיל תכנית ממוקדת להכנה לשירות בקרב יוצאי אתיופיה בכלל היישובים ובכפרי נוער בפרט.



בשנים האחרונות הוקמו אפוא שתי מסגרות, השולחן העגול ומרכזי ההכנה הרשתיים, היכולים להיחשב גורמים מתכללים ברמות הארצית והמקומית בנושא ההכנה לשירות בצה"ל. באשר ליוצאי אתיופיה, מתפקידן של המסגרות לקבוע אילו פעולות יבצעו אותם לשירות באופן המיטבי, ומהן הפעולות המינימליות החיוניות לשם כך. כוחם של הדברים יפה בייחוד לגבי השולחן העגול הרשתי, האמור לטפל בחתך המלש"בים המאפיין כל רשות מקומית.

מעורבות המגזר השלישי בהכנה לגיוס

בעשור האחרון עוסקות עמותות פרטיות רבות בהכנה לגיוס בכל רחבי הארץ, בשעות הלימודים ואחריהן. למעט שלוש עמותות שפועלות בקרב יוצאי אתיופיה בלבד פועלות שאר העמותות בקרב אוכלוסיות הטרוגניות. הגדולות שבהן ממומנות בעיקר על ידי משרדי ממשלה ועל ידי גופים ציבוריים נוספים (כגון רשויות מקומיות וארגון הג'וינט) ובמקצת מכספי תרומות. אי לכך היה מקום שלגבי העמותות הללו יבצעו משרדי הממשלה את הפעולות האלה: יסדירו את פעולתן; יבדקו את תכניהן הפדגוגיים (על ידי משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל), יפקחו על יישום התכנים במהלך פעילותן; יבדקו את הצלחות העמותות כתנאי להמשך התמיכה בהן. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, פעולות אלה התקיימו רק בחלקן, כפי שיומחש להלן.

הצלחת העמותות

מדדי ההצלחה של העמותות, על פי פרסומים שלהן עצמן, הם: גידול במספר הנחשפים למסגרות הללו ובמספר המשתתפים המתמידים בהן; שיפור במדדי המוכנות והנכונות להתגייס; העשרת הידע על הליכי הגיוס; חיזוק הנכונות לשרת ביחידות לוחמות וצמצום המשרתים בתפקידי מינהלה; גידול במספר המפקדים והקצינים; צמצום ליקויי השירות; העלאת מספר החיילים המסיימים שירות תקין ומלא; שיפור הידע ההורי בנושא הצבא.

94 מערך מג"ן הוא מערך המורות חיילות, מדריכי נוער וגדנ"ע וחיילי הנח"ל בחיל החינוך.

התברר כי הגופים המשתתפים במימון העמותות כגון משרד הביטחון, משרד הקליטה, משרד החינוך, הג'וינט והחברה אינם מתנים את תמיכתם בקיום מחקרי הערכה, ולא קבעו לעמותות מדדי הצלחה המחייבים אותן. הגופים המממנים הללו אינם בודקים את הפערים, אם קיימים, בתוצאות פעילותן של העמותות, למעט במקרים של שתי עמותות גדולות⁹⁵. לפיכך אין ביכולתם לקבוע אילו מהעמותות יש להעדיף ולתקצב ומהי התכנית שהביאה לתוצאות המיטביות. קביעה כזו יכולה לעודד השקעה דווקא בתכניות המיטביות ולכוון את העמותות להתמחויות משלימות ביניהן. להלן דוגמה:

עמותה א' מסייעת מדי שנה לאלפי צעירים בהכנה לשירות הצבאי ומפעילה בעשור האחרון שלוש תכניות ייחודיות ליוצאי אתיופיה. בתכנית העיקרית מבין השלוש, הממומנת ברובה על ידי משרדי ממשלה, על ידי הג'וינט ועל ידי רשויות מקומיות, מודגש הקשר האישי בין רכז, אשר הוא בן הקהילה, לבין המלש"בים, הן כפרטים והן כקבוצות. הקשר מתקיים במהלך ההכנה לגיוס, במהלך השירות ובהכנה לקראת השחרור. כך נוצר רצף של מידע משלב ההכנה לגיוס ועד שלב ההשכלה הגבוהה והתעסוקה של יוצאי אתיופיה. התכנית נחלה הצלחה, וביישובים שהופעלה בהם בשנים 2007-2009 גדל שיעור הגיוס לצה"ל, גדל מספר המתנדבים לשירות קרבי, קטנו היקפי הכליאה, וגדל שיעור המשתחררים בתום שירות צבאי מלא.

תכנית זו של עמותה א' זכתה לשבחים במינהל חינוך ונוער במשרד החינוך ובצה"ל, בין היתר, בזכות גישתה האישית לכל מלש"ב, ההולמת את צורכי יוצאי אתיופיה, ובזכות מסד הנתונים שהקימה. אף על פי כן תקצוב העמותה ממשרדי הממשלה אינו מובטח⁹⁶, ולו לטווח הקצר, והעמותה מתקשה לתכנן פעילות רב-שנתית. זאת ועוד, בעקבות הפיחות בתמיכה בעמותה זו, בשנת 2011 הצטמצמה הפעלת התכנית מ-11 ל-9 יישובים בלבד, וביישובים שבהם יש מלש"בים רבים יחסית מיוצאי אתיופיה (למשל בקריית גת ובבית שמש) - התכנית אינה פעילה כלל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה להבטיח את הקצאת התקציבים בצורה מיטבית, כך שיאפשרו את רציפותן של התכניות שלגביהן הוכח שיפור במדדי הגיוס, במיצוי השירות ובצמצום הכליאה של בוגרי התכניות, ואף את הרחבתן ליישובים נוספים שבהם מתגוררים מלש"בים רבים יחסית מיוצאי אתיופיה.

נמצא כי צה"ל בדק את מדדי ההצלחה של תכניתה של עמותה פרטית אחרת, העוסקת בהכנה לגיוס: בינואר 2012 פרסמה חטיבת תכנון ומחקר באכ"א ממצאי בדיקה של כ-9,500 בוגרי אותה עמותה בשנים 2005-2011. נמצא כי במדדים של שיעור הגיוס, סיום שירות מלא ויציאה לתפקידי פיקוד וקצונה היה יתרון למשתתפים בתכנית זו על פני יתר החיילים יוצאי אתיופיה, וכי שיעור הנכלאים מביניהם היה כמחצית. עם זאת, בדצמבר 2011 המליץ הצבא, במצגת שהכין לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בכנסת על שיתוף פעולה בינו לבין עמותה פרטית שלישית, אף שלא בדק את האפקטיביות של ביצועיה.

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

96 כך, למשל, תמיכתם של המוסד לביטוח לאומי ושל ארגון הג'וינט בתכנית הוגבלה מלכתחילה לזמן קצוב שבתומו, על פי המדיניות השגורה בארגונים אלה, יידרשו הגופים המפעילים את התכנית להמשיך אותה בכוחות עצמם.

תיאום פעילות העמותות

העמותות פועלות בד בבד באותם יישובים גם אם מספרם של המלש"בים יוצאי אתיופיה מועט (למשל בכרמיאל, במגדל העמק ובבית שאן). לעומת זאת עמותות מעטות פועלות ביישובים שבהם מספר המלש"בים גדול יחסית (למשל בבית שמש ובחיפה). כמו כן יש יישובים שבהם מתגוררים מלש"בים יוצאי אתיופיה כמעט ללא פעילות של עמותות המיועדת להם (ראשון לציון⁹⁷, גדרה וחולון). באשדוד, פעילותן של שתי עמותות הפועלות בעיר כלל אינה מוכרת למרכז ההכנה הרשותי לגיוס. משרד החינוך הפעיל בשנות הלימודים התשע"א-התשע"ב, בפריסה ארצית יוזמה, רק עמותה אחת העוסקת בהכנה לגיוס של בני נוער בבתי ספר על-יסודיים⁹⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה התומכים בעמותות העוסקות בהכנה לגיוס למפות את הצרכים ביישובים השונים ולהתנות את המשך תמיכתם בעמותות הללו בפריסה שתהווה את הצרכים.

משרד החינוך הסביר בתשובתו מנובמבר 2012 כי הוא נמצא עתה בתהליך של בחינת העמותות הפועלות בבתי הספר, ובתום התהליך יפרסם את רשימת העמותות שפעילותן תותר; כמו כן הוא יערוך מיפוי ארצי של הפעלתן בד בבד עם הקמת מערכת הערכה ובקרה על הצלחת תכניותיהן.

הסדרת תכניות ההכנה לגיוס המופעלות בידי עמותות

כאמור, משרדי הממשלה הם הגורם המממן העיקרי של העמותות הגדולות הפועלות בבתי הספר. אי לכך אפשר היה לצפות כי משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל יקבעו דרישות מתאימות, שהן מעין "תו תקן" המחייב כל עמותה המעוניינת להפעיל תכנית הכנה לגיוס במסגרת בתי הספר, ועל בסיס תו התקן זה ייעשו פעולות הפיקוח והבקרה על העמותות.

הדרישה לאסדרת פעילות העמותות המכניות נוער לגיוס עלתה בדיונים רבים בשנים האחרונות, ללא תמימות דעים בדבר הגורם האחראי לכך - משרד החינוך, משרד הביטחון או קצין חינוך ראשי. לפיכך, על אף ריבוי העמותות הפעילות בהכנה לגיוס זה שנים, בחלק מהמקרים בין כותלי בתי הספר⁹⁹, עד אוגוסט 2012 שלושת הגורמים טרם קיבלו אחריית על ניהול פעילותן של העמותות הפרטיות ועל השילוב ביניהן; וכן בנוגע להגדרת חלקם של משרדי הממשלה במימון הפעילות של כל עמותה כבסיס ליכולתם להשפיע על תכני תכניות ההכנה לגיוס של העמותות הפרטיות. להלן דוגמאות:

עמותה ב' פועלת בפריסה ארצית בעיקר בפריפריה ובקרב שכבות חלשות, לרבות יוצאי אתיופיה, במגמה להכשירם לחיים בכלל ולשירות הצבאי בפרט. בחלק מהמקרים עמותה ב' פועלת בבתי ספר על-יסודיים בשעות הלימודים. אף שמינהל חברה ונוער, המופקד על ההכנה לשירות בצבא במשרד החינוך, לא בחן את תכניתה הפדגוגית של עמותה ב' ואת מידת האפקטיביות שלה, מקור המימון העיקרי של עמותה זו הוא משרד החינוך. בשנת 2010, למשל, הוא מימן כ-60% מהכנסותיה.

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

98 עמותה ג', ראו להלן; התכנית נועדה לכלל המלש"בים בפריפריה ואינה ייעודית ליוצאי אתיופיה.

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

עמותה ג' מפעילה מעין תנועת נוער המכונה באורח פיוזי ומנטלי בני נוער לגיוס. עמותה זו מפעילה שתי תכניות ייחודיות ליוצאי אתיופיה. תכנית אחת ממומנת בעיקר על ידי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים והשנייה ממומנת מתרומות. חלק מפעילות עמותה ג' מתקיימת משנת 2011 בשעות הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים מכוח הסכם עם משרד החינוך. זאת, אף שעד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2012, טרם אישר צה"ל את תכניתה הפדגוגית.

רק סמוך למועד סיום הביקורת, באוגוסט 2012, פרסם מינהל חברה ונוער במשרד החינוך נוהל אישור ואסדרה של כניסת גופים פרטיים למערכת החינוך בתחום "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל" לשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013). על פי נוהל זה, על הגופים המעוניינים לקחת חלק בפעילות ההכנה לגיוס בין כותלי בתי הספר להגיש את הצעותיהם עד סוף אוגוסט 2012, ומשרד החינוך יפרסם את רשימת הגופים המאושרים בראשית ספטמבר, עם פתיחת שנת הלימודים החדשה. בנוהל זה נקבע כי התכניות החינוכיות שיציעו הארגונים יוספו על התכנית החינוכית שמפעילים משרד החינוך, משרד הביטחון וצה"ל; בחינת התכניות החינוכיות תיעשה על ידי שלושת הגורמים הללו; תוקף ההיתר שיינתן לכל גוף שיאשר יהיה לשנה אחת, וניתן יהיה להאריכו בעתיד; מנהלי מוסדות החינוך יוכלו לבחור תכניות חינוכיות רק מתוך התכניות החינוכיות שאושרו.

עמותה ג' השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 כי היא הציגה את תכניתה בנושא פעילותה בבתי הספר במסגרת השולחן העגול. לטענת העמותה, תכניתה עומדת בדרישות מחמירות יותר מ"תו התקן" המוצע בידי משרד החינוך. משרד מבקר המדינה מעיר כי עמותה ג' פועלת משנת הלימודים התשע"א בבתי הספר, ואילו אישור חלקי של נציגי השולחן העגול (כאמור - ללא אישור צה"ל) ניתן רק באמצע שנת הלימודים התשע"ב.

פתרונות ההכנה לשירות בעבודת המטה

בעבודת מטה של אכ"א הוצעו צעדים להכנה לשירות של מלש"בים יוצאי אתיופיה. המטרות העיקריות הן: כ-90% מהמתגייסים (במקום 75% כיום) יעברו הכנה כלשהי לשירות משמעותי; תוגדר מדיניות שתאפשר את שילוב יוצאי אתיופיה במיונים לקורסים קדם-צבאיים; ייערך קורס הכנה לצה"ל לכ-200 יוצאי אתיופיה המיועדים לשירות כללי (כלומר ללא קורסים והתמחויות כלשהם) להתמודדות טובה יותר עם הגיוס ועוד.

עד אוגוסט 2012, טרם בוצעו חלקים שאינם דורשים תשומות גדולות של זמן ומשאבים, כגון שיווק והסברה לכלל מסלולי ההכנה לשירות בשיתוף רכזי עמותה א' וחיילי מערך מג"ן; פעולות ללימוד סגלי תנאי השירות ביחידות בדבר ההטבות והזכויות המגיעות ליוצאי אתיופיה; פעולות לאיתור מלש"בים עם בעיות בתנאי שירות ובעלי צרכים מיוחדים.



שיעור גיוסם של החיילים יוצאי אתיופיה גבוה, ועשוי להעיד על מוטיבציה גבוהה. ואולם, לאחר הגיוס חל שכר, והחיילים הללו נקלעים לליקויי שירות רבים, ונתוני השירות הצבאי שלהם נמוכים. לפיכך יזמה ראש אכ"א עבודת מטה, שאמורה להשוות את נתוני השירות הצבאי של חיילים יוצאי אתיופיה לזה של יתר החיילים. מאחר שהתכנית קורמת עור וגידים במהלך שנת 2012, מוקדם עדיין להעריך את תרומתה לפתרון הבעיות בטווח הקצר. ואולם, יש להעריך את מאמצי הצבא לשילוב חיילים יוצאי אתיופיה. לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת גוף מטה חדש באחריותו של קצין בכיר, אשר יתכלל את כל פעולות הצבא בעניין יוצאי אתיופיה, עשויה לשמש מודל למחויבות הנדרשת גם ממשרדי הממשלה.

בשנים האחרונות הוקמו שתי מסגרות א-פורמליות ברמה הארצית וברמה המקומית, היכולות להיחשב גורם מתכלל שינווט את ההכנה לשירות בצה"ל. ואולם, אופני עבודתן טרם גובשו סופית. בכל הנוגע ליוצאי אתיופיה, מתפקידן של המסגרות הללו לקבוע אילו פעולות יכשירו את יוצאי אתיופיה באופן המיטבי, ומהן הפעולות המינימליות החיוניות לשם כך. כוחם של הדברים יפה בייחוד לגבי השולחן העגול הרשותי האמור לטפל בחתך הצעירים המאפיין אותה רשות מקומית.

השתלבות יוצאי אתיופיה במערכת ההשכלה הגבוהה - תמונת מצב

השכלה גבוהה משפרת את הסיכויים לתעסוקה, מצמצמת פערים ותורמת להשתלבות חברתית. בהקשר של יוצאי אתיופיה יש משנה חשיבות לכך שבעלי תארים אקדמאיים יישמשו מודל לחיקוי לצעירים. תכנית החומש, שעליה החליטה הממשלה נועדה, בין היתר, לשפר את קליטת יוצאי אתיופיה במוסדות להשכלה הגבוהה אגב מתן תמיכה כלכלית ופדגוגית.

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

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

הקלות בשילוב יוצאי אתיופיה בהשכלה הגבוהה

האוניברסיטאות והמכללות קובעות דרישות סף ללימודים אקדמיים. נקודת הפתיחה של יוצאי אתיופיה בכל הנוגע לדרישות הסף נמוכה בהשוואה לזו של שאר האוכלוסייה: על פי נתוני מכון ברוקדייל ל-2010, שיעור מקבלי תעודת בגרות "איכותית" מיוצאי אתיופיה, המתאימה לסף הקבלה לאוניברסיטאות¹⁰¹, היה 23.7% לעומת כ-47.1% בכלל האוכלוסייה; ב-2010 היה הציון הממוצע של יוצאי אתיופיה בבחינות הפסיכומטריות, אשר למדו לתואר ראשון באוניברסיטאות, 461 ובמכללות 421, לעומת 627 ו-552 של שאר הסטודנטים בהתאמה. גם במכללות האקדמיות לחינוך נמצאו פערם גדולים: ממוצע הציונים בבחינה הפסיכומטרית היה 392 בהשוואה ל-493 בשאר האוכלוסייה¹⁰².

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

פעילותם של משרדי הממשלה בשילוב יוצאי אתיופיה בלימודים הגבוהים

המכינות הקדם-אקדמיות

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

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

101 הציונים במקצועות המשמשים את האוניברסיטאות כסף חשוב לקבלה הם: 4 יחידות באנגלית, 3 יחידות במתמטיקה ומקצוע מוגבר נוסף. התוצאות הללו מאפשרות רק לכחמישית מיוצאי אתיופיה להתקבל לאוניברסיטאות לעומת כמחצית מיתר האוכלוסייה; על פי נתוני למ"ס, המביאים בחשבון את כל השנתון, 85% מתלמידי כיתה יב' ממוצא אתיופי נגשו לבחינות הבגרות (לרבות "לא איכותיות") ומאלה 36% עמדו בכל הדרישות. מבין כלל התלמידים נגשו לבחינות 82% ו-54% מהם עמדו בדרישות.

102 יש הטוענים כי הבחינה הפסיכומטרית מוטה תרבותית ולכן היא קשה יותר ליוצאי אתיופיה.

התשע"ב פעלו 45 מכינות, ומשך הלימודים בהן היה 2-4 סמסטרים. משרד החינוך הנחה את המכינות להקל בקבלת יוצאי אתיופיה, גם אם אינם עומדים בתנאי הסף. אחד הביטויים לכך הוא מתן האפשרות לעמוד בבחינת מימ"ד (מבחן ידע למיון מועמדים למכינות) כחלופה לבחינה הפסיכומטרית הקשה בהרבה, שהיא תנאי לקבלה למכינות באוניברסיטאות. בשנת הלימודים התשע"א למדו כ-1,000 סטודנטים יוצאי אתיופיה במכינות מבין 12,546 תלמידים (כ-8%).

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

2. ארבעה גופים ממשלתיים תומכים בתלמידי המכינות: הקרן לקליטת חיילים משוחררים¹⁰⁴, הפועלת בצד היחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון, ומסייעת לחיילים משוחררים לפי מדדים סוציו-אקונומיים; הוועדה לתכנון ותקצוב¹⁰⁵ (להלן - ות"ת) במועצה להשכלה גבוהה, התומכת בשכר הלימוד לכלל התלמידים שנמצאו "ראויים לסיוע"¹⁰⁶; משרד החינוך - האגף לחינוך מבוגרים התומך בדרך כלל בשכר לימוד ובמלגות קיום למי שאינם חיילים משוחררים (במקצת המקרים גם בחיילים משוחררים); ומנהל הסטודנטים במשרד הקליטה, אשר תמך בתלמידי מכינות עד שנת הלימודים התשע"ג, ותומך בתלמידי מכינות ייחודיות לעולים חדשים מאתיופיה עד סוף שנת הלימודים התשע"ג.

באפריל 2010 מינה שר החינוך, ח"כ גדעון סער, ועדה ציבורית בראשות מר ירום אריאב (להלן - ועדת אריאב) לבחינת פעילות המכינות הקדם-אקדמיות. המלצות ועדת אריאב, שפורסמו בדצמבר 2010 כללו, בין היתר, את העברת האחריות הכוללת על המכינות למועצה להשכלה גבוהה, ואת ההקמה של מערך הפעלה תקציבי משותף ומתואם שיאפשר את איגום המשאבים של משרדי הביטחון, החינוך וות"ת. ועדת אריאב קבעה, בין היתר, כי האיגום התקציבי ימנע חששות בדבר תמיכות כפולות בסטודנטים ויאפשר פיקוח. הוועדה קבעה כמטרה חשובה להגדיל את מספר הלומדים במכינות מקרב יוצאי אתיופיה לכ-1,500 תלמידים בשש שנים באמצעות הגדלת מלגות הקיום, הארכת תקופת הלימודים במכינה וליווי אישי. במרס 2011 החליטה הממשלה (החלטה 3062) על אימוץ עיקרי ועדת אריאב, ובמאי ויוני 2012 אישרו מליאות הוות"ת והמל"ג, בהתאמה, את המלצותיה של ועדה מקצועית ליישום עיקרי ועדת אריאב.

3. תלמיד יוצא אתיופיה במכינה זכאי למלגה בגין שכר הלימוד, למלגת קיום ולמלגה בגין "מעטפת" הכוללת את סבסוד המגורים במעונות, מימון נסיעות ללימודים, הכוונה מקצועית, אבחון לקויות למידה, קורס הכנה לבחינה הפסיכומטרית, שיעורי עזר ורכישת ספרי לימוד¹⁰⁷. התשלום

103 הנתונים אינם מבחינים בין המסלולים השונים במכינות: ייעודי, בגרותי, משולב; במסלולים אלה תחום הנשירה הוא 72%-19.5% בקרב יוצאי אתיופיה לעומת 60.8%-17.4% בקרב שאר האוכלוסייה.

104 הקרן לקליטת חיילים משוחררים הוקמה ב-1994, והיא מאפשרת ליחידה להכוונת חיילים משוחררים במשרד הביטחון למלא את מטרותיה, בין היתר, בתחום ההשכלה.

105 הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) היא ועדת משנה של המועצה להשכלה גבוהה ופועלת מכוח חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 לחלוקת תקציב המדינה, המיועד להשכלה גבוהה, לאוניברסיטאות ולמכללות.

106 לרבות לתלמידי מכינות יוצאי אתיופיה המוגדרים כראויים לסיוע החל משנת לימודים תשע"א.

107 מימון המעטפת מועבר למוסד האקדמי.

לתלמיד בגין המעטפת הוא 6,100 ש"ח לשנה והוא ממומן על ידי משרד החינוך, הוות"ת והקרן לקליטת חיילים משוחררים. עלות המעטפת בשנות הלימודים התשע"א והתשע"ב הייתה כ-3 מיליון ש"ח בכל שנה. שלושת הגופים המממנים פועלים במשותף באמצעות חברה פרטית שנבחרה במכרז של משרד החינוך ב-2009; החברה הפרטית מתכללת את נושא התשלומים למכינות תוך כדי פיקוח ובקרה עליהם.¹⁰⁸

המשרד לקליטת העלייה

1. המינהל לסטודנטים עולים במשרד הקליטה (להלן - מינהל הסטודנטים) הוקם כדי לעודד את עלייתם של צעירים יהודים ואת קליטתם במוסדות להשכלה גבוהה. באשר ליוצאי אתיופיה, מטרת מינהל הסטודנטים להגדיל את שיעור הסטודנטים מיוצאי אתיופיה כך שישווה לשיעורו בכלל האוכלוסייה. בשנת הלימודים התשע"א סייע מינהל הסטודנטים לכ-6,700 סטודנטים עולים, כ-2,170 מהם יוצאי אתיופיה. תקציב מינהל הסטודנטים בכל שנת לימודים עבור סטודנטים יוצאי אתיופיה הוא כ-32 מיליון ש"ח, ותמיכתו בסטודנט יוצא אתיופיה גדולה פי שלושה מהתמיכה בסטודנט עולה אחר.

מלבד ההעדפה הכספית, נהנים סטודנטים יוצאי אתיופיה מהעדפות נוספות רבות בהשוואה לשאר הסטודנטים העולים. להלן דוגמאות: מינהל הסטודנטים מחשיב כעולה, הזכאי להטבות שהוא מעניק, גם סטודנט שהוא יליד הארץ ונולד להורים שעלו מאתיופיה (לאחר ינואר 1980), בשונה מהגדרת שאר העולים החדשים¹⁰⁹; לסטודנטים יוצאי אתיופיה, שאינם זכאים לסיוע ללימודים מפאת גילם (26 ויותר)¹¹⁰, מאפשר מינהל הסטודנטים ללמוד לתואר ראשון ולקבל סיוע בכמה מוסדות אקדמיים עד גיל 35¹¹¹, וליהנות ממלוא המלגות; הסיוע בשכר הלימוד ליוצאי אתיופיה יכול להימשך שנה נוספת, רביעית, מעבר לתקופת הלימודים התקנית לסיום תואר ראשון; מינהל הסטודנטים ממשיך לממן את לימודי התואר השני רק לסטודנטים יוצאי אתיופיה.

2. עלות הסיוע לסטודנט יוצא אתיופיה עד סיום התואר הראשון היא במוצע כ-70,000 ש"ח¹¹². נוסף על מלגת שכר הלימוד, משלם מינהל הסטודנטים ליוצאי אתיופיה מלגת קיום בסך 600 ש"ח לחודש למשך תשעה חודשים בכל שנת לימוד. בתמורה, סטודנטים הנתמכים על ידי מינהל הסטודנטים חייבים להתנדב לשירות חברתי-קהילתי (להלן - שח"ק), שבמסגרתו עליהם לסייע לקבוצות שונות באוכלוסייה בהיקף של 120 שעות לפחות בשנה האחרונה ללימודיהם.

מעיבוד הנתונים, שהזמין משרד מבקר המדינה מלמ"ס, עולה כי מבין הסטודנטים שהחלו לימודים בשנה ראשונה ב-2011, שיעור הנושרים מהלימודים באוניברסיטאות היה 19% מיוצאי אתיופיה לעומת 11% ביתר האוכלוסייה; שיעור הנושרים ממכללות אקדמיות היה 13.5% לעומת 10% ביתר האוכלוסייה; ושיעור הנושרים ממכללות להוראה היה 21% לעומת 16% ביתר האוכלוסייה.

108 בעניין זה ראו בפרק "מערכת לתקצוב המכינות הקדם-אקדמיות ולבקרה עליהן" ברוח שנתי זה בעמ' 1083-1057.

109 עולה חדש מוגדר במינהל הסטודנטים כמי שעלה עד שלוש שנים לפני מועד בקשתו למלגת שכר לימוד (לא כולל שלוש שנות שירות בצבא ושנת קבע אחת, כלומר שבע שנים בארץ לכל היותר).

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

111 מכוח הוראת שעה: פרויקט מיוחד ללימודים אקדמיים ליוצאי אתיופיה בגילאי 28-35 (עדכון נהל 8.141 - סטודנטים).

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

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

משרד הקליטה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מעודד את בוגרי המכינות להמשיך בלימודים באמצעות כנסים, בשירותי ייעוץ והכוונה ובמסעות פרסום. עוד הוסיף משרד הקליטה כי הסיוע המוגבר שהוא מעניק ליוצאי אתיופיה נבנה בהתחשב בקשיים הכלכליים, המשפחתיים, הבריאותיים והאקדמיים שבפניהם הם ניצבים. כמו כן הבהיר כי הוא מתנה את תמיכתו במחויבות של הסטודנט להשתתפות בשח"ק, כאמור, בחובת סיום קורסי אנגלית ובהצלחה בלפחות 75% מהקורסים שנלמדו. כמו כן, משנת הלימודים התשע"ג לא יינתן מימון לקורסים מעל לתקן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי פעולות אלה אין בהן כדי למלא את הצורך במידע על תוצאות השקעותיו על מנת שיפיק לקחים וישפר את פעולותיו.

3. לנוכח שיעורי הנשירה הגבוהים של סטודנטים יוצאי אתיופיה מלימודיהם היה מקום שמינהל הסטודנטים יביא זאת בחשבון בהסכמים מול מוסדות הלימוד כדי למנוע תשלומי יתר. ואולם, מינהל הסטודנטים אינו יודע מהו המועד המדויק של פרישת סטודנט, ולכן הוא עלול לשלם את שכר הלימוד עבורו עד תום הסמסטר או עד תום שנת הלימודים לשווא. זאת, להבדיל מהמצב במשרד הביטחון ובמשרד החינוך המממנים לימודים של תלמידים במכינות, ומסתייעים בשירותי חברת הבקרה הפרטית המדווחת על פרישת כל סטודנט.

להלן דוגמה נוספת להיעדר מידע במינהל הסטודנטים: משרד מבקר המדינה פנה באוקטובר 2012 למינהל הסטודנטים לקבלת הבהרות על שיעור תמיכתו בסטודנטיות יוצאות אתיופיה במגמה לסיעוד במכללה האקדמית עמק יזרעאל, לרבות כספי השתתפות של משרד התמ"ת שהועברו אליו למטרה זו. מינהל הסטודנטים הצליח להמציא למשרד מבקר המדינה נתונים חלקיים בלבד, שלא כללו, למשל, את חלקו של משרד התמ"ת.

4. סטודנטים יוצאי אתיופיה נהנים גם ממלגות נוספות, זולת מלגות שכר הלימוד ומלגות הקיום ממינהל הסטודנטים, הן ממקורות ציבוריים והן מקרנות ומתורמים פרטיים. ואולם, משרד הקליטה לא פעל לתיאום בידי גורם מתכלל כלשהו בדבר מלגות לשכר הלימוד, לדמי קיום ולמעטפת מכספים שמקורם ציבורי: ממשרדי ממשלה, מרשויות מקומיות, ממפעל הפיס וממוסדות ההשכלה הגבוהה. לפיכך תיתכן שונות בתמיכות בסטודנטים יוצאי אתיופיה, אף אם נתוניהם הסוציו-אקונומיים דומים.

5. הביקורת העלתה כי בדומה לניצול התקציבי הנמוך של כספי תכנית החומש שיוחדו לצבא, גם ניצול תקציב מינהל הסטודנטים במשרד הקליטה מול 21 מוסדות אקדמיים בשנים 2008-2010 היה נמוך מאוד, כ-21% בלבד. אחדות מהסיבות לכך הן (כעולה מהתיעוד של משרד הקליטה): הקצאות יתר בהשוואה לצרכים פחותים; בעיית דיווח של האוניברסיטאות על הוצאותיהן; אי-ניצול תקציבי עקב היעדרות סטודנטים יוצאי אתיופיה משיעורי התגבור שיוחדו להם.

משרד הביטחון

1. לקידום ההשכלה פועלות היחידה להכוונת חיילים משוחררים והקן לקליטת חיילים משוחררים, בעיקר בתחום המכינות הקדם-אקדמיות להשלמת הבגרות ולשיפור. יותר מ-70% מהחיילים המשוחררים הלומדים במכינות מקבלים מהקן מלגות לימוד ומלגות קיום. הטבות ייחודיות וגבוהות יותר בהקשר זה ניתנות לחיילים משוחררים יוצאי אתיופיה: מלגת הקיום החודשית במכינה לחייל משוחרר היא בסך 1,000 ש"ח וליוצא אתיופיה בסך 1,500 ש"ח. ב-2011 תמכו היחידה והקן ב-446 חיילים משוחררים יוצאי אתיופיה במכינות, ובשנת 2012 קטן מספרם ל-342.

2. הקן תומכת במלגות בשיעור 90% משכר הלימוד ללומדים בבתי ספר להנדסאים או לטכנאים מוסמכים שבפיקוח המכון הממשלתי להכשרה טכנולוגית (להלן - מה"ט). את יתרת ה-10% מקבלים הלומדים ממניהל הסטודנטים. גם למסגרת לימודים זו קיימות מכינות המיועדות למועמדים שאינם עומדים בדרישות הקבלה של המכללות הטכנולוגיות. בשנת הלימודים התשע"א תמכו היחידה והקן ב-75 יוצאי אתיופיה במכללות מה"ט מבין כ-4,000 חיילים משוחררים שלמדו בהן.

יצוין כי על פי נתוני למ"ס ל-2010, שיעור גבוה של תלמידי תיכון יוצאי אתיופיה לומדים בנתיב הטכנולוגי בחטיבה העליונה, כ-46%, לעומת 33% בשאר האוכלוסייה. מנגד, רק 194 תלמידים יוצאי אתיופיה מבין 22,000 למדו במוסדות שבפיקוח מה"ט בשנת הלימודים התשע"ב (כ-0.9%), כמחציתם בתחומי הנדסת תעשייה וניהול, אלקטרוניקה וחשמל. הגורם המעודד את הלימודים במוסדות הטכנולוגיים הוא המכללות עצמן בדרך כלל, אולם בהתחשב בכך שמקצועות הלימוד הללו מגדילים את אפשרויות התעסוקה יש מקום שמשרד החינוך ומשרד התמ"ת ישקלו דרכים לעודד את יוצאי אתיופיה ללימודים אלה, למשל באמצעות הגדלת מלגות הקיום והמעטפת.

משרד התמ"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נוכח היקף התקציבים הקיים, ונוכח הגדלת מלגות הקיום והמעטפת לטובת יוצאי אתיופיה, תיפגע שאר האוכלוסייה בכל הנוגע להשלמת הכנסה, להכשרות מקצועיות, לקידום אקדמאים ועוד.

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

3. היחידה והקן חברו ליזמה של המגזר הפרטי בתכנית "אופקים להי-טק", שנועדה לקדם חיילים משוחררים המתקשים לעמוד בדרישות הקבלה של מוסדות אקדמיים ללימודי הנדסה ומדעים מדויקים בטכניון, באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. פעולות הסיוע של היחידה, של הקן, של הות"ת ושל התורמים הפרטיים כוללות, בין היתר, מימון מלא של שכר הלימוד במכינה ובמהלך לימודי התואר האקדמי; הענקת מלגת קיום חודשית; מתן ליווי, חניכה וסיוע לימודי וחברתי; מתן עדיפות בהקצאת מעונות. סטודנט הממשיך בלימודיו לתואר ראשון מתחייב לתרום לתכנית לאחר תום הלימודים ועם העסקתו (לכשיגיע לשכר של 150% מהשכר הממוצע במשק). כאמור, מינהל הסטודנטים מחייב את הסטודנט הנתמך בהתנדבות לשירות חברתי, בחובת סיום קורסי אנגלית ובהצלחה בלפחות 75% מהקורסים שנלמדו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מודל המחויבות והתרומה של הסטודנט בתום לימודיו בתכנית אופקים להיי-טק, ההופך אותו למשתתף במימון לימודיו לכשיסתייע בידו, יכול לשמש דוגמה לתכניות דומות.

4. על פי תיקון לחוק קליטת חיילים משוחררים (הקן לעידוד לימודי השכלה גבוהה באזורי סיוע - פריפריה), התשע"א-2011, החל בינואר 2010 חייל משוחרר או בוגר שירות לאומי שסיימו את שירותם כנדרש, ולרבות מי שמצבם הסוציו-אקונומי מצדיק זאת, והחלו ללמוד משנת הלימודים התשע"א (מאוקטובר 2010), זכאים למלגת לימודים (כ-9,850 ש"ח) לשנת הלימודים הראשונה במוסדות להשכלה גבוהה הממוקמים בפריפריה (ובכמה מוסדות בירושלים). בה בעת, חייל משוחרר יוצא אתיופיה יכול להשתמש גם במענק השחרור העומד לזכותו למטרות מימון הלימודים, וכן יכול לממן את לימודיו באמצעות מינהל הסטודנטים במשרד הקליטה.

הביקורת העלתה כי נתוני מינהל הסטודנטים ומשרד הביטחון בדבר מימון שנת הלימודים הראשונה במוסדות להשכלה גבוהה בפריפריה אינם מוצלבים כדי למנוע כפל תשלומים מכספי ציבור. משרד מבקר המדינה השווה נתונים לשנות הלימוד התשע"א-התשע"ב והעלה כי מבין כ-1,010 סטודנטים יוצאי אתיופיה, שקיבלו בשנת הלימוד הראשונה שלהם מלגות לימוד, מלגות מחיה ודמי מעטפת ממשרד הקליטה, היו כ-30 שקיבלו גם מלגות לימודים לשנת הלימודים הראשונה ממשרד הביטחון. התשלומים של משרד הביטחון לאותם סטודנטים שלימודיהם מומנו גם בידי מינהל הסטודנטים הסתכמו בסך של כ-187,000 ש"ח. ההשוואה לא כללה את יתר הסטודנטים, שהם גם חיילים משוחררים, וייתכן שהיקף התופעה נרחב יותר. אמנם, מדובר בתופעה שולית בקרב סטודנטים יוצאי אתיופיה, אך אפשר היה למנוע אותה בנקל, לו התקיים תיאום בעניין זה בין שני משרדי הממשלה.

משרד הביטחון הסביר בתשובתו מנובמבר 2012 כי הקן לעידוד השכלה גבוהה פועלת מכוח החוק לקליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994. לכן, גורמים אחרים, שאינם פועלים מכוח חקיקה מחייבת, צריכים להתאים את עצמם לחוק, כלומר לתאם את תשלומי התמיכה. בד בבד פועלת הקן למנוע תשלום כפול מכמה גורמים ממשלתיים באמצעות כתבי התחייבויות הן של מוסדות הלימוד והן של הסטודנטים הנתמכים, שמטרתם למנוע כפל תשלומים למימון שנת הלימודים הראשונה. כמו כן יזמה הקן בקשה למינהל הסטודנטים להעברת מידע בנושא זה.

5. מתשובת משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה עולה כי בנובמבר 2012, לאחר סיום הביקורת, פנו היחידה והקן לארגון הג'וינט בבקשה לתכלול ולאגד את כל הגופים המטפלים ביוצאי אתיופיה, אשר שירתו בצה"ל (או בשירות לאומי), במטרה להוביל את הסיוע והליווי לכ-2,000 משתתפים מיום גיוס ועד מועד סיום זכאותם כחיילים משוחררים (סך הכל עד שמונה שנים). הליווי כולל הצמדת מלווה לכל חייל, סיוע בשילוב במערך ההשכלה הקדם אקדמית והאקדמית, הכשרה מקצועית ועוד.

משרד החינוך

האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך מקדם למידה של מבוגרים (בני 18 ומעלה) עולים חדשים וותיקים, בדרך כלל מעוטי השכלה או חסרי השכלה לחלוטין. האגף מתמקד בעיקר בהנחלת השפה העברית ובהשלמת השכלה לכדי 10-12 שנות לימוד. כאמור, האגף לחינוך מבוגרים משתתף במימון התלמידים במכונות קדם-אקדמיות, בעיקר במלגת קיום חודשית בסך 800-1200 ש"ח ובמימון המעטפת. בכל הנוגע ליוצאי אתיופיה, האגף הציב לעצמו יעד לקלוט אותם בתחומים

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

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

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

התוצאות הדלות של התלמידים, לרבות יוצאי אתיופיה, במכילות להשלמת בחינות הבגרות טומנות בחובן פוטנציאל לתסכול רב לפרט. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לשקול לעודד, במקרים המתאימים, את הפניית התלמידים, לרבות מיוצאי אתיופיה, למסגרת של השלמת השכלה לבגרות והכשרה תעסוקתית באמצעות האגף לחינוך מבוגרים, אשר עשויה להוביל להצלחה רבה יותר הן במישור הלימודי והן במישור התעסוקתי, ועלותה אף נמוכה יותר.

משרד החינוך הסביר בתשובתו כי הוא בוחן את האפשרות לשלב את המבחנים להשלמת השכלה של 12 שנות לימוד במסגרת המכילות, או לחילופין להפנות יוצאי אתיופיה שלא יצליחו להשתלב בלימודים אקדמיים למסגרת של השלמת ההשכלה כך שייפתח עבורם פתח להכשרה תעסוקתית בהמשך.



113 מספר התלמידים המינימלי הוא 20 ביתר המקרים.

114 בראשות פרופ' פייסל עזאיוזה.

השכלה גבוהה משפרת את הסיכויים לתעסוקה, מצמצמת פערים ותורמת להשתלבות חברתית. בהקשר של יוצאי אתיופיה יש משנה חשיבות לכך, שכן בעלי תארים אקדמיים ישמשו מודל לחיקוי לצעירים. אשר על כן סטודנטים יוצאי אתיופיה זוכים לטיפול, להעדפות ולתמיכה רבה יותר מכל סטודנט עולה אחר או יליד הארץ בכל המסגרות העל-תיכוניות. התחייבות של סטודנט יוצא אתיופיה למשרד הקליטה בתמורה למימון לימודיו האקדמיים היא 120 שעות התנדבות במסגרת שירות חברתי-קהילתי. לנוכח הכספים הציבוריים הרבים המוקצים לסטודנטים אלה, על מינהל הסטודנטים לשקול דרכים להרחיב את מחויבות הסטודנט הן לדרישות בתחום ההישגים האקדמיים והן להשלמת הלימודים כדי להגביר את הסיכויים להצלחת הסטודנטים הן בתקופת הלימודים עצמה והן בעתידם האישי והתעסוקתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים התומכים בלימודים אקדמיים של סטודנטים, לרבות יוצאי אתיופיה, לשקול להרחיב את איגום המשאבים (הקיים במכניזם) באמצעות גוף מתכלל גם לגבי הלימודים האקדמיים, מאותם השיקולים שכוונו יפה למכניזם הקדם-אקדמי: מניעת כספי תמיכה כפולים; קביעת אומדנים לסיוע על פי מגוון הזכאויות (למשל: עולים, חיילים משוחררים וחתך סוציו-אקונומי); אסדרת הסיוע שמקורו בכספי ציבור בצוותא עם הדיקן בכל מוסד. כך יוכל הגוף המתכלל לקבוע את התשלומים הדיפרנציאליים באופן שיביא לאחידות בכספי התמיכה וימנע אפשרות לכפל תשלומים או לחוסר איזון בהקצאתם.

קידום הייצוג ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי השירות הציבורי

למרות השיפור שחל בתחום התעסוקה של אוכלוסיית יוצאי אתיופיה עם השנים, עדיין מצבה של אוכלוסייה זו בתחום זה טוב פחות ממצבה של האוכלוסייה היהודית הכללית ושל רבות מאוכלוסיות העולים ממדינות אחרות. כך, למשל, בשנים 2008-2009 היה שכרו החודשי הממוצע של גבר יוצא אתיופיה 7,000 ש"ח - נמוך בכשליש מהשכר הממוצע של גבר באוכלוסייה היהודית הכללית (10,400 ש"ח); שכרה של אישה יוצאת אתיופיה היה 3,900 ש"ח - נמוך בכ-40% משכרה של אישה באוכלוסייה היהודית הכללית (6,400 ש"ח)¹¹⁵. יוצאי אתיופיה נתקלים בחסמים המקשים עליהם את השתלבותם בשוק העבודה, בין היתר, בגלל שיעורי השכלה נמוכים וותק נמוך בשוק העבודה הן בהשוואה לעולים ממדינות רבות אחרות והן בהשוואה לאוכלוסייה היהודית הכללית. לפיכך חשוב להעלות את שיעורי התעסוקה של יוצאי אתיופיה ולשפר את כושר השתכרותם על ידי קידום השתלבותם בשוק העבודה, בייחוד בתחומים הדורשים מיומנות וכישורים מקצועיים שבהם השכר גבוה יחסית.

השירות הציבורי ראוי שימש חלוץ בפני המחנה בכל הנוגע לקידום שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה בכלל ובשוק התעסוקה בפרט. הרחבה יזומה של המשרות המיועדות ליוצאי אתיופיה

115 הנתונים מתייחסים לגילאי 22-64. ראו מאירס-ג'וניט-ברוקדייל, 2012.

בשירות הציבורי¹¹⁶ תאפשר להגדיל את שיעור התעסוקה של אוכלוסייה זו ולעקוף חסמים לגבי העסקתם במגזר הפרטי.

קידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בשירות המדינה

באוגוסט 2005 נכנס לתוקפו תיקון לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - התיקון לחוק המינויים)¹¹⁷, שלפיו יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בכלל הדרגות והמקצועות בקרב העובדים (להלן - ייצוג הולם) בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידת סמך. זאת בדומה להוראה לגבי ייצוגם של בני שני המינים, של אנשים בעלי מוגבלויות ושל בני האוכלוסייה הערבית. נוסף על כך נקבע כי הממשלה תפעל לקידום ייצוג הולם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בשירות המדינה בהתאם ליעדים שתקבע.

במאי 2007 החליטה הממשלה (החלטה 1665) כי ב-2007 יקצו משרד האוצר ונש"ם 15 משרות חדשות למשרדי הממשלה וליחידות הסמך, שבהן יועסקו רק יוצאי אתיופיה. בנובמבר 2010 החליטה הממשלה (להלן - החלטה 2506) כי ב-2011 ייועדו ליוצאי אתיופיה 30 משרות נוספות מהדרגות האקדמיים בשירות המדינה, ומהן 17 משרות מתוך כלל המשרות הקיימות בשירות המדינה ו-13 משרות חדשות שנש"ם תקצה ממקורות שיעמיד לשם כך משרד האוצר. נוסף על כך, במאי 2012¹¹⁸ החליטה הממשלה להקצות ליוצאי אתיופיה 10 משרות חדשות בדירוגים האקדמיים ו-20 משרות נוספות שיתפנו בשירות המדינה ב-2013.

לפי נתוני נש"ם, בשנים האחרונות עלה בעקיבות מספרם של עובדי שירות המדינה יוצאי אתיופיה בכ-37%: מ-629 ב-2007¹¹⁹ ל-864 ב-2011¹²⁰, ושיעורם בקרב העובדים בשירות המדינה עלה בשנים הללו מ-1.09% ל-1.34% - קרוב לשיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית.

שילובם של אקדמאים יוצאי אתיופיה

1. קיימת חשיבות לשילובם של יוצאי אתיופיה גם במשרות המיועדות לאקדמאים, שכן ככלל העבודה במשרות אלה מאפשרת קידום מקצועי ומימוש עצמי משמעותיים יותר וכן יכולת השתכרות טובה יותר בהשוואה לעבודה במשרות המיועדות לחסרי השכלה אקדמית. מספרם של האקדמאים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה כמעט שהוכפל בשנים האחרונות מ-84 ב-2007 ל-164 ב-2011¹²¹. שיעור האקדמאים מקרב כלל יוצאי אתיופיה, שעבדו בשירות המדינה, עלה בתקופה זו מכ-13.5% לכ-19%, לעומת כ-6% אקדמאים בקרב האוכלוסייה הכללית של יוצאי אתיופיה¹²². עם

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

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

118 החלטת ממשלה מס' 4624 מ-13.5.12.

119 כולל 11 מתמחים בעריכת דין שמטבע הדברים מועסקים בתפקיד לזמן קצר ו-8 סטודנטים המועסקים לפי שעות, כלומר בהיקף משרה חלקית ולזמן מוגבל.

120 כולל 5 מתמחים בעריכת דין, שמטבע הדברים מועסקים בתפקיד לזמן קצר ו-14 סטודנטים המועסקים לפי שעות, כלומר בהיקף משרה חלקית ולזמן מוגבל.

121 לא בהכרח כל האקדמאים מועסקים במשרות המיועדות לאקדמאים, וייתכן כי חלקם מועסקים במשרות המיועדות לחסרי השכלה אקדמית.

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

זאת, שיעור האקדמאים בשירות המדינה גדול פי 2.4 בקירוב משיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה בו. דהיינו, חלה התקדמות בקליטת אקדמאים יוצאי אתיופיה, אולם בכל זאת קיים פער ניכר בין שיעור האקדמאים מהאוכלוסייה הכללית בשירות המדינה לבין שיעור האקדמאים יוצאי אתיופיה. פער זה מוסבר בחלקו בשיעור האקדמאים הנמוך יחסית באוכלוסיית יוצאי אתיופיה¹²³.

2. כאמור, בהחלטה 2506 נקבע כי ב-2011 ייועדו ליוצאי אתיופיה 30 משרות נוספות מהדירוגים האקדמיים בשירות המדינה, ונש"ם היא האחראית ליישום החלטה זו.

חשוב לקדם את ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה גם במשרות הנחשבות יוקרתיות והמיועדות לבעלי כישורים מקצועיים גבוהים במיוחד (להלן - משרה יוקרתית), למשל, פרקליטים באגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים וכלכלנים באגף התקציבים במשרד האוצר. שילובם במשרות הללו עשוי להאיץ את השתלבותם של יוצאי אתיופיה גם ברבדים העליונים של שוק העבודה והחברה בכלל. על כן יש מקום שנש"ם תפעל לפרסום מכרזים למשרות יוקרתיות המיועדים ליוצאי אתיופיה ולאיושן על ידם.

מנתונים שמסרה נש"ם עולה כי מאז קבלת החלטה 2506 בנובמבר 2010 ועד אמצע 2012 היא פרסמה 11 מכרזים למשרות המיועדות לאקדמאים יוצאי אתיופיה, ובשישה מהם הסתיימו ההליכים ונבחרו המועמדים. רק אחד המכרזים שפורסמו היה למשרה יוקרתית - ראש ענף באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר¹²⁴. בסך הכול נוספו ב-2011 חמש משרות של עובדים אקדמאים יוצאי אתיופיה מתוך 23 משרות של יוצאי אתיופיה שהתווספו לשירות המדינה בשנה זו.

יוצא אפוא שנש"ם לא פעלה די כדי ליישם במלואה את החלטה 2506 לגבי ייעוד 30 משרות בשירות המדינה לאקדמאים יוצאי אתיופיה, ולא פעלה די לפרסום מכרזים למשרות יוקרתיות המיועדים ליוצאי אתיופיה ולאיושן על ידם.

שילוב יוצאי אתיופיה בכל משרדי הממשלה וביחידות הסמך

כאמור, התיקון לחוק המינויים קובע כי הייצוג ההולם יהיה בקרב העובדים בשירות המדינה בכל משרד ובכל יחידת סמך.

נמצא כי ב-2011, שש שנים לאחר חקיקת התיקון לחוק המינויים, עדיין היו משרדי ממשלה ויחידות סמך שלא היה בקרב עובדיהם ייצוג ליוצאי אתיופיה או ששיעורם של יוצאי אתיופיה מכלל העובדים היה נמוך הרבה יותר יחסית לשיעורם במשרדים וביחידות סמך אחרים ולשיעורם באוכלוסייה הכללית.

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

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

124 נכון לאוגוסט 2012, ההליך במכרז זה טרם הסתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסר משרד החקלאות ופיתוח הכפר כי רוב עובדי המשרד נדרשים להשכלה וניסיון מסוימים, וכי למכרזים שפרסם המשרד למשרות פנויות לא ניגשו מועמדים יוצאי אתיופיה. נוסף על כך, מסר המשרד כי מגבלות כוח אדם מקשות על ייעוד משרות ליוצאי אתיופיה, אולם עם זאת בכוונתו לעשות מאמץ לקלוט עובדים נוספים יוצאי אתיופיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסרה מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה כי המשרד פרסם בעבר מכרז למשרות ייעודיות ליוצאי אתיופיה, אולם לא ניגשו מועמדים למכרז זה. עם זאת, ציינה המנכ"לית כי המשרד מקבל את המלצות דוח זה, ויפעל להרחיב את מספר המשרות הייעודיות ליוצאי אתיופיה. עוד הוסיפה המנכ"לית כי ייתכן שמשרדי הממשלה נרתעים מפרסום מכרזים למשרות ייעודיות ליוצאי אתיופיה בגלל החשש מהימשכות ההליכים לאיוש המשרה, אם לא ימצא מועמד מתאים, ולכן יהיה צורך לפרסם מכרז חדש. על כן, לדברי המנכ"לית, ייתכן שאם תנהל נש"ם מאגר של מועמדים יוצאי אתיופיה במגוון מקצועות, מאגר שיהיה פתוח לעיון משרדי הממשלה והם יוכלו לבחור ממנו את המועמד המתאים בלי שהמשרד יצטרך לערוך מכרז, יהיה בכך תמריץ למשרדי הממשלה להעסיק יוצאי אתיופיה.

מן הראוי שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך, שבהם אין ייצוג ליוצאי אתיופיה או שהייצוג בהם נמוך בהרבה, יקלטו עובדים יוצאי אתיופיה עד שיושג בהם ייצוג הולם. ראוי גם שנש"ם תפעל לקידום ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה באותם משרדים ויחידות סמך. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"ם לבחון את הקשיים העומדים בפני משרדי הממשלה בגיוס יוצאי אתיופיה ואת הדרכים להתמודד עם קשיים אלה, לרבות האפשרות המוצעת בתשובתה של מנכ"לית המשרד להגנת הסביבה.

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

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

קידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בחברות הממשלתיות

1. החוק להרחבת הייצוג ההולם של בני העדה האתיופית בשירות הציבורי (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011 (להלן - החוק להרחבת הייצוג ההולם) מאפריל 2011 כלל תיקוני חקיקה בכמה חוקים בדבר הרחבת הייצוג ההולם של יוצאי קהילה זו בחברות הממשלתיות, בתאגידים שהוקמו על פי חוק, בעיריות ובמועצות המקומיות. בין היתר נקבע תיקון לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - התיקון לחוק החברות הממשלתיות), שלפיו יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרב העובדים בחברות הממשלתיות¹²⁵ המעסיקות יותר מ-50

עובדים בכלל המשרות והדירוגים. נוסף על כך, נקבע כי הדירקטוריונים של חברות אלה יפעלו לקידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בחברה בהתאם ליעדים שיקבעו, ולשם כך ינקטו את האמצעים הנדרשים לקידום ייצוג הולם, ובכלל זה ייעוד משרות למועמדים יוצאי אתיופיה.

מנתונים שמסרה רשות החברות עולה כי 31 חברות ממשלתיות¹²⁶ העסיקו 354 עובדים יוצאי אתיופיה ב-2011. שיעורם של העובדים יוצאי אתיופיה היה כ-0.75% מכלל 46,733 העובדים בחברות אלה¹²⁷ - כמחצית משיעורם של יוצאי אתיופיה באוכלוסייה הכללית ומשיעורם של העובדים יוצאי אתיופיה מכלל עובדי שירות המדינה. שיעור יוצאי אתיופיה מתוך העובדים בחברות הממשלתיות הגדולות המעסיקות למעלה מ-1,000 עובדים נע בין 0.23% בחברת נמל אשדוד בע"מ (3 מתוך כ-1,300 עובדים) ל-2.17% בחברת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (66 מתוך למעלה מ-3,000 עובדים). בחברות הקטנות יותר נע שיעור יוצאי אתיופיה מתוך כלל העובדים מ-0%, למשל, בחברת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות ותחבורה בע"מ (לשעבר מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ; להלן - חברת נתיבי ישראל), המעסיקה 325 עובדים ואף לא עובד אחד יוצא אתיופיה, ועד יותר מ-3% בכמה חברות, למשל, בחברה לשירותי איכות הסביבה (5 מתוך 154 עובדים).

עולה אפוא כי בחלק מהחברות הממשלתיות, למשל, חברת נמל אשדוד בע"מ וחברת נתיבי ישראל, אין כלל ייצוג ליוצאי אתיופיה או שהייצוג בהם אינו הולם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסרה חברת נמל אשדוד בע"מ כי החברה אינה קולטת מספר רב של עובדים בשנה, ועל כן קיים קושי לייצר משרות לאוכלוסייה מסוימת. עם זאת, פועלת החברה לשילובם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיה, ואף הקימה ועדת היגוי לנושא הייצוג ההולם, שצפויה להגיש בקרוב את המלצותיה להנהלה ולדירקטוריון.

חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי החברה מייחסת חשיבות רבה לשילובם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיה, וכי בשנת 2010 קלטה עובדת יוצאת אתיופיה, שבחברה להתפטר כמה חודשים לאחר קליטתה.

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

2. עוד קובע התיקון לחוק החברות הממשלתיות כי חברה ממשלתית תגיש לרשות החברות דוח שנתי לגבי יישום התיקון לחוק החברות הממשלתיות בדבר קידום הייצוג ההולם. המידע שייאסף מהדיווחים יכול לשמש לבחינת יישומן והאפקטיביות של ההוראות, ולאפשר לרשות החברות לאתר סוגיות הדורשות את מעורבותה.

בהתאם, במאי 2011 פרסמה רשות החברות חוזר (להלן - חוזר הרשות), הקובע כי על מנכ"ל של חברה ממשלתית להגיש מדי ינואר דוח שנתי לגבי יישום התיקון לחוק החברות הממשלתיות. עם זאת, חוזר הרשות אינו מפרט אילו פרטים יש לכלול בדוח.

126 נבדקו חברות הפועלות במגוון תחומים ובעלות היקפי פעילות שונים, אשר מועסקים בהן יותר מ-80% מכלל העובדים בחברות הממשלתיות המעסיקות יותר מ-50 עובדים, ובהן: חברת החשמל לישראל בע"מ, התעשייה האווירית לישראל בע"מ, רכבת ישראל בע"מ וחברת דואר ישראל בע"מ.

127 בהסתמך על נתונים שמסרה רשות החברות.

הביקורת העלתה כי כשני שלישים מהחברות הממשלתיות לא הגישו לרשות החברות דוח כאמור לגבי 2011. כמו כן, חלק מהדוחות שהגישו החברות לא כללו פרטים רלוונטיים, כמו דירוג המשרות שמאיישים יוצאי אתיופיה, והאופן שבו פעלו הדירקטוריון והנהלת החברה לקידום הייצוג ההולם בחברה בהתאם לתיקון לחוק החברות הממשלתיות.

על רשות החברות לשקול לפרט בחוזר אילו פרטים על החברות הממשלתיות למסור בדוח, למשל: מהו שיעור יוצאי אתיופיה המועסקים במשרות אקדמאיות ובמשרות ניהוליות, ומהו היעד שקבע הדירקטוריון לקידום הייצוג ההולם. רק כך תקבל הרשות את המידע הרלוונטי ותוכל לבחון את יישום ההוראות בעניין ואת האפקטיביות שלהן וכן לאתר סוגיות הדורשות את מעורבותה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסרה רשות החברות כי היא תפרסם חוזר לחברות שבו יוגדר המידע שעל החברות למסור במסגרת הדוח השנתי ל-2012, ובכלל זה מידע לגבי ייעוד משרות ליוצאי אתיופיה. עוד מסרה הרשות כי לאחר ניתוח המידע שיתקבל בכוונתה לפנות לחברות שבהן אין ייצוג הולם בבקשה לקיים דיון בעניין, שמסקנותיו יועברו לידיעתה.

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

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, פרט לפרסום חוזר הרשות, טרם פעלה רשות החברות לקידום הייצוג הולם, וטרם קיימה עבודת מטה לגיבוש פעולותיה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בהפצת חוזר הרשות. ראוי כי בהסתמך על עבודת מטה תפעל הרשות להטמיע בחברות הממשלתיות את החשיבות שבשילובם של יוצאי אתיופיה, ואף תיתן בידיהן כלים לכך. אחד הכלים האפשריים הוא מיסוד הקשר בין עמותות העוסקות בקידום העסקתם של יוצאי אתיופיה לבין החברות הממשלתיות, כך שהחברות יוכלו להפיץ בעזרת העמותות מכרזים רלוונטיים ליוצאי אתיופיה, ולקבל מהן מידע רלוונטי בדבר היצע העובדים יוצאי אתיופיה.

4. בתיקון לחוק החברות הממשלתיות נקבע גם כי רשות החברות תגיש לממשלה, לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה¹²⁸ ולוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת (להלן - הגורמים הרלוונטיים) דוח שנתי שיציג את הנתונים שהתקבלו מהחברות הממשלתיות לגבי הייצוג ההולם בהן¹²⁹. הדוח יכול לשמש לבחינת מידת יישום ההוראות לקידום הייצוג ההולם ולעמידה על האפקטיביות שלהן, וכך לסייע לגורמים הרלוונטיים באיתור סוגיות הדורשות את מעורבותם.

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

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסרה רשות החברות כי היא גיבשה טיוטת דוח וכי תגיש אותו לגורמים הרלוונטיים כנדרש.

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

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

קידום הייצוג ההולם בקרב העובדים בתאגידים הציבוריים

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

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

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

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסר מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כי הארגון נתקל בקשיים לגייס עובדים יוצאי אתיופיה, אולם הוא ימשיך לנסות לגייסם גם בשנה הקרובה. כמו כן, אגף משאבי אנוש בארגון הנחה את מנהלי הסניפים לתת עדיפות לקליטת יוצאי אתיופיה למשרות פנויות.

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

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

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסר משרד המשפטים כי מונה במשרד גורם האחראי על ריכוז הדוחות של התאגידים הציבוריים וכי בכוונת המשרד לפנות לתאגידים בדרישה להמציא מידע בדבר יישום הוראות התיקון לחוק החברות הממשלתיות, ובכלל זה פרטים לגבי שיעור יוצאי אתיופיה במשרות אקדמיות ובמשרות ניהוליות; היעד שקבעה מועצת התאגיד; המשרות המיועדות ליוצאי אתיופיה והדרכים שבהן פעל התאגיד לאיושן.

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

131 יצוין כי בחלק מהתאגידים ההתייחסות היא לילידי אתיופיה בלבד, כך שיתכן שבהכללת העובדים יוצאי אתיופיה ילידי הארץ יהיה מספרם של העובדים יוצאי אתיופיה גבוה יותר.

קידום הייצוג ההולם בקרב העובדים ברשויות המקומיות

1. בחוק להרחבת הייצוג ההולם נקבע גם תיקון לפקודת העיריות [נוסח חדש] ולפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - התיקון לפקודות הרשויות המקומיות) שלפיו, בדומה לחברות הממשלתיות ולתאגידים הציבוריים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדי העיריות והמועצות המקומיות (להלן שתייהן ביחד - הרשויות המקומיות).

מנתונים שמסרו שמונה רשויות מקומיות¹³² עולה תמונה מורכבת באשר לייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן: אמנם בשש מתוכן היה שיעור העובדים יוצאי אתיופיה גבוה יותר משיעורם באוכלוסייה הכללית, אולם בארבע מתוכן היה שיעור יוצאי אתיופיה מקרב העובדים נמוך יותר משיעורם בקרב תושבי הרשות המקומית¹³³. בכל ארבע הרשויות המקומיות, שלגביהן התקבלו הנתונים הרלוונטיים, עלה שיעור יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן בשנים 2011-2012. כך, למשל, בנתניה, שבה כ-5.3% מכ-187,000 התושבים הם יוצאי אתיופיה, היה שיעורם ב-2011 כ-2.6% מקרב עובדי העירייה, וב-2012 עלה שיעורם לכ-3.1%.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לשלב יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן, כך ששיעורם בקרב עובדי הרשות יהיה שווה לפחות לשיעורם באוכלוסיית הרשות.

2. עוד קובע התיקון לפקודות הרשויות המקומיות כי על הרשויות המקומיות להגיש לשר הפנים, דוח שנתי לגבי יישום התיקון לפקודות הרשויות המקומיות בדבר קידום ייצוגם ההולם של יוצאי אתיופיה בקרב עובדיהן בדומה לאמור לגבי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים. התיקון קובע גם כי שר הפנים יגיש לגורמים הרלוונטיים, דוח שנתי בהתאם לנתונים שהתקבלו באותה שנה מהרשויות המקומיות באשר לייצוג הולם בקרב עובדיהן.

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

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

132 הרשויות הן: אשקלון, באר שבע, בית שמש, חיפה, נתניה, עפולה, קריית מלאכי ורמלה. בכל הרשויות חיים למעלה מ-2,000 יוצאי אתיופיה, ושיעורם גבוה יותר משיעורם בכלל האוכלוסייה. הנתונים לגבי רמלה, קריית מלאכי ועפולה לקוחים מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "השתלבותם של יוצאי אתיופיה בשירות המדינה ובגופים ציבוריים" (2011).

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

סיוע בדיוור למשפחות צעירות

1. יוצאי אתיופיה מתרכזים במספר קטן יחסית של יישובים ושכונות, ומרביתם מתגוררים במקומות המאופיינים במעמד חברתי-כלכלי נמוך יחסית¹³⁴. על רקע זה קבעה הממשלה בהחלטה 3116 כי כדי לאפשר למשפחות צעירות¹³⁵ להשתלב ביישובים ובשכונות בעלי חתך סוציו-אקונומי גבוה יחסית, יינתנו בשנים 2008-2012 עד 200 משכנתאות לשנה בסכום מרבי של 260,000 ש"ח למשכנתה למשפחות צעירות הרוכשות דירה ביישובים ובשכונות, שבהם שיעור יוצאי אתיופיה נמוך מאוד¹³⁶ וכי הן יקבלו סיוע ברמת הזכאות המרבית הניתנת לחסרי דירה (להלן - תכנית המשכנתאות). תקציב תכנית המשכנתאות לשנים 2008-2010 עמד על 90 מיליון ש"ח.

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

הסיבות לאי-מימוש המשכנתאות היו¹³⁷: הקושי של המשפחות הצעירות להמציא את ההון העצמי הנדרש לרכישת דירה¹³⁸; הימנעות מלקיחת משכנתאות שניתנו במסגרת תכנית המשכנתאות, לאור שיעור הריבית הגבוה בהן¹³⁹; העלייה התלולה במחירי הדירות.

2. אחרי שהמשרדים הנוגעים בדבר - משרד רה"ם שריכוז את הכנת תכנית החומש; משרד הקליטה, שעליו הטילה הממשלה לרכז את ביצוע תכנית החומש; ומשרד השיכון אשר תחום המשכנתאות לזכאים נמצא באחריותו - הבינו כי תכנית המשכנתאות נכשלה, היה עליהם לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי שבאמצעות תכנית המשכנתאות יהיה ניתן לממש את המטרות שהציבה הממשלה או כדי לגבש תכנית חלופית ליישום מטרות אלה.

נמצא כי אף שמשרדי הממשלה הללו עמדו על כישלון תכנית המשכנתאות, הם לא פעלו כנדרש. כך, במשך ארבע שנים של כישלון צורם, הותירו משרדי הממשלה האחראים בנושא את תכנית המשכנתאות בתור "אות מתה", שכלל אינה מקדמת את האוכלוסייה ואת היעדים שלשמה נוצרה.

עוד נמצא כי רק בעקבות פעולות מחאה של כמה מיוצאי אתיופיה, קיים מנכ"ל משרד רה"ם, עו"ד הראל לוקר, במרץ 2012, פגישה בנושא עם נציגים ממשרד האוצר, ממשרד הקליטה וממשרד

134 מעיבוד של נתוני למ"ס עולה כי כ-70% מיוצאי אתיופיה התגוררו בסוף 2010 ב-18 ערים בארץ. 16 מהן סווגו על ידי למ"ס באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ובינוניים - אשכולות 2-6; ובשתי הערים הנוספות, התגוררו יוצאי אתיופיה באזורים חלשים של העיר מהבחנה החברתית-כלכלית.

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

136 הממשלה קבעה בהחלטה 3116 כי משרד הקליטה ומשרד השיכון יקבעו את רשימת היישובים והשכונות הללו.

137 ג'ק חביב ואחרים, דוח מעקב שני: ביצוע תכנית החומש לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה - תקציבים 2008-2010, ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, עמ' 67.

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

139 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, בפרק "הקצאת דיוור ציבורי לזכאים - ריבית על משכנתאות לזכאי המשרד", עמ' 275.

השיכון, ובה השתתפו גם כמה צעירים יוצאי אתיופיה. בסיום הפגישה הבהיר מנכ"ל משרד רה"ם "שאינן פתרונות קסם... בפרט לא בתחום הדיור", שכן הבעיה משותפת לחלקים נוספים בחברה הישראלית, עם זאת ציין כי בכוונתו "לחפש פתרונות אופרטיביים".

3. כאמור, היה ראוי שמשרד רה"ם, משרד הקליטה ומשרד השיכון יגבשו הצעות חלופיות להשגת המטרה שקבעה הממשלה. את ההצעות הללו היה עליהם לגבש לאור בחינה שיטתית של הנושא שתכלול, בין היתר, ניתוח הסיבות לכישלון התכנית; מיפוי אוכלוסיית המשפחות הצעירות שתכנית המשכנתאות מיועדת עבורה - מאפייניה וצרכיה; בחינת מחירי הדיור ביישובים ובשכונות שאליהם התכוונה הממשלה לעודד את המשפחות האמורות להעתיק את מגוריהן; ובחינת נושא ההלוואות לדיור בכללותו.

ואולם, נמצא כי המשרדים הנוגעים בדבר לא ביצעו את הבחינה הדרושה.

עם זאת במרץ 2012 נפגשו פעם נוספת נציגי משרד רה"ם עם כמה צעירים יוצאי אתיופיה. אותם צעירים ציינו כי הם עובדים ומשכרים שכר ממוצע במשק או אפילו גבוה יותר, אך אינם מצליחים לרכוש דירה באזור מרכז הארץ. הם ביקשו שתיתן להם האפשרות לרכוש דירה באזור המרכז, ולשלם משכנתאות בסכום שלא יעלה על 30% מהכנסתם. במענה לבקשתם העלה מנהל האגף הכלכלי במשרד רה"ם הצעה למתווה שעונה לדעתו על הצרכים הללו, ובהתאם למתווה זה החליטה הממשלה, ב-13.5.12, בהחלטה מס' 4624 (להלן - החלטה 4624), להאריך את תכנית המשכנתאות לשנים 2014-2016 ולהגדיל את הסכום המרבי של המשכנתה¹⁴⁰. על פי המתווה יעלה גובה ההלוואה שמעניקה המדינה למשפחות צעירות לטובת רכישת דירה, כך שמשפחות שהכנסתן עולה על 14,000 ש"ח נטו לחודש, ויש להן הון עצמי של 100,000 ש"ח, יוכלו לרכוש דירה במחיר של כ-850 אלף ש"ח ולשלם החזר בגין ההלוואות לרכישתה עד 30% מהכנסתן.

נמצא כי משרד רה"ם לא בדק מהו היקף האוכלוסייה שהמתווה בהחלטה 4624 ישים עבורו, ולא אם המתווה בהחלטה זו עונה על המטרה שקבעה הממשלה בהחלטה 3116.

יוצא אפוא כי משרד רה"ם שינה את תכנית המשכנתאות באמצעות החלטה 4624 כמענה לפנייה פרטנית של כמה מיוצאי אתיופיה, בלי שהיו בידי נתונים לגבי שיעור המשפחות הצעירות שהתכנית מתאימה להן, ובלי שבדק את תרומתה האפשרית למימוש מטרת הממשלה לאפשר למשפחות צעירות להשתלב ביישובים ובשכונות בעלי חתך סוציו-אקונומי גבוה יחסית. תכנית המשכנתאות המעודכנת על פי החלטה 4624 מגדילה אמנם את סכום המשכנתה, אך אינה מספקת מענה לסיבות לאי-מימוש המשכנתאות. לכן מתעורר ספק אם היא תצליח לקדם באופן מועיל את השגת המטרה שקבעה הממשלה.

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

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

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

במסגרת פעולות הממשלה להקל על המשפחות הצעירות בישראל לרכוש דירה, על משרד רה"ם לגבש, יחד עם המשרדים הנוגעים בדבר, מתווה שיענה גם על צורכי המשפחות הצעירות מקרב יוצאי אתיופיה, ויסתמך על נתונים רלוונטיים לצורכי כלל אוכלוסיית יוצאי אתיופיה וליכולותיה הכלכליות.

סיכום

מדינת ישראל ויהדות התפוצות השקיעו ומשקיעות מאות מיליוני ש"ח ב-20 השנים האחרונות בקליטתם של יוצאי אתיופיה; כך, למשל, היקפה הכספי של תכנית החומש המופעלת בידי המדינה מגיע ל-0.5 מיליארד ש"ח. דוח זה אינו מתיימר לסקור את כלל הפעילות הממשלתית הרחבה שמטרתה לקדם את יוצאי אתיופיה ולסייע להם, אולם הוא מציג ליקויים בפעילותם של משרדי הממשלה בכמה נושאים עיקריים: החינוך, השירות הצבאי, ההשכלה גבוהה, התעסוקה במגזר הציבורי והדיור. תחומים אלה הם בעלי השפעה מכרעת על מידת שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

ממצאי דוח זה מצביעים כי למרות המאמצים הניכרים של משרדי הממשלה בשיתוף המגזר השלישי לקדם את יוצאי אתיופיה, הפערים ביניהם לבין האוכלוסייה עדיין ניכרים. תנאי יסוד לפעולה אפקטיבית של משרדי הממשלה אינם מתקיימים, ובראש ובראשונה ניכר חסרונה של פעולה מתואמת, המונהגת בידי גוף מתכלל שיפעיל ויתאם את כלל התקציבים של הממשלה ושל המגזר השלישי, כך שיענו על הצרכים של יוצאי אתיופיה. כמו כן לא נקבע מהו המינימום ההכרחי שהממשלה תספק כדי לוודא שההשקעה על פני זמן אינה יורדת לטמיון, ולכן משאבים ניכרים מתפזרים על תכניות רבות פעמים ללא בדיקת מועילותן. כך נוצר בזבוז רב; ולעתים משאבים, שיועדו ליוצאי אתיופיה "נספגים" בתקורות כפולות, ולעומת זאת משאבים אחרים שיועדו להם כמעט שאינם מנוצלים.

ניהול אפקטיבי של המשאבים הרבים, שאת הצורך בו מעלה דוח זה, אינו "תרופת פלא" לסגירת הפערים ולשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. ואולם, אין ספק כי הוא תנאי יסודי לטיפול שיטתי, יעיל ומועיל בסגירת פערים אלה. ראוי על כן, כי ממשלת ישראל תפעל לממש באופן אפקטיבי יותר את תקציבי המדינה, בסיוע יהדות התפוצות, ותפעל לספק מענה המותאם לצרכיהם של יוצאי אתיופיה. כך יוחש שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בצורה המיטבית.