



משרד ראש הממשלה
אגף הביקורת הפנימית

דוח ביקורת במטה יישום התכנית לשילוב אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

תאריך הגשה: 14/12/2020

התכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה מקורה בסדרת החלטות ממשלה, שמטרתן לקדם את שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בתחומים שונים כגון: השכלה, תעסוקה והמעורבות החברתית והאזרחית.

משרדי הממשלה השונים קיבלו את האחריות על קידום אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה, כל משרד בתחום אחריותו.

בהחלטת ממשלה מס' 609 משנת 2015 נקבע כי יוקם מטה יישום התכנית לקידום שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה (להלן: "מטה היישום"), שתפקידו לבצע מעקב ובקרה עתי על יעדי הביצוע והתוצאות של משרדי הממשלה ליישום התכנית. המטה הוקם בפועל בשנת 2016.

פעילות מטה היישום אושרה למשך ארבע שנים ומועד סיומה נקבע לשנת 2019. ביוני 2020 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 49 את הארכת פעילות מטה היישום בשנה נוספת. עוד נקבע כי מטה היישום יציג בפני הממשלה הערכת מצב בנוגע לביצוע הפעולות והשגת היעדים במשרדי הממשלה השותפים לתכנית. בנוסף, על המטה לגבש על בסיס הערכה זו המלצות לתכנית המשך בשיתוף המשרדים השונים, כמו גם לגבש תהליך למעבר מתכנית למדיניות, כלומר, הכנת השטח והמשרדים הממשלתיים השותפים לתכנית ליום שאחרי סיום עבודת מטה היישום.

מטרה

לבחון את המוכנות וההיערכות של מטה היישום למעבר מתכנית למדיניות.

פעולות הביקורת

הבדיקה התבצעה במסגרת תכנית עבודה שנתית של אגף הביקורת הפנימית בחודשים יולי – דצמבר 2020. בבדיקתנו התבססנו על החלטות הממשלה, הצעת תכנית העבודה לשנים 2020 – 2025 ומסמכים נוספים שנמסרו לנו. קיימנו פגישות עם ר' מטה היישום לשילוב יוצאי אתיופיה ועובדי המטה. כמו כן, לקחנו חלק בפגישות עם גורמים חיצוניים

תמונת מצב

- מטה היישום, בשיתוף משרדי הממשלה, גיבשו המלצות לתכנית עבודה לשנים 2020 – 2025 אשר בה מפורטים הפעולות, ההישגים והפערים שעולים מתכנית העבודה 2016 – 2019, ויעדים ופעולות לשנים 2020 – 2025. התכנית טרם הוצגה לממשלה מאחר ועדיין ממתנינים לאישור תקציב המדינה. אולם, מטה היישום דאג ליצור רצף פעילות עד סוף השנה.
- המעבר מתכנית למדיניות יתאפשר בעיקר כאשר המדיניות לשילוב אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה תוטמע במסגרת התכניות הקיימות בכל רשות ו/או משרד ממשלתי ותיפסק הפעלת תכניות ייחודיות. לשם כך, יש לשים את הדגש על ארבעה עקרונות:
 1. הגעה למסה קריטית – הרחבה או הקצאה מחדש של תכניות כדי לאפשר השפעה רחבה יותר, כגון: תכנית "למרחק" המופעלת ע"י זרוע העבודה במשרד העובדה והרווחה, המפעילה סיוע וכלים לקידום תעסוקתי בקרב יוצאי אתיופיה ללא מקצוע או כאלה המועסקים בעבודה שאינה הולמת את כישוריהם.
 2. בתכנית עבודה 2020 – 2025 הוגדל התקציב על מנת לאפשר סיוע רחב יותר בפריסה ארצית והוספת רכזים בישובים נוספים.
 2. צמצום הסללה והטיות – נדרש שינוי משמעותי באופן בו מגדירים אנשי מקצוע את השירותים החברתיים ליוצאי אתיופיה ואת אופן ראיית הציבור אוכלוסייה זו. הוקם צוות משימה בין מגזרי על מנת לפתח מודל להתמודדות

אישית, מקצועית וארגונית עם הטיות בקרב נותני השירותים החברתיים ומעקב אחר התקדמות המודל. המטרה הינה להטמיע בשנים הקרובות את המודל ברשויות המקומיות.

3. שינוי דרכי התמודדות – חשיבה מחדש ושינוי גישה בנוגע לתכניות או מיזמים שיצאו לפועל, אך לא צלחו או שלא הביאו לתוצאה הרצויה. דוגמה לכך ניתן לראות בתכנית העבודה של נציבות שירות המדינה, בה הוצב בתחילה יעד של 50 יוצאי אתיופיה אקדמאים בשירות הציבורי, כאשר מבחינה כמותית התכנית הוגדרה כהצלחה, אך לא הושם דגש על איכות המשרות ויוצאי אתיופיה שהתקבלו לשירות המדינה התקבלו בעיקר למשרות נמוכות דרג וללא אופק קידום משמעותי. על כן, בתכנית עבודה 2020 – 2025, סומנו יעדים כגון העלאת שיעור יוצאי אתיופיה הניגשים למכרזים בשירות המדינה ועוברים את שלבי המיון השונים, העלאת שיעור יוצאי אתיופיה בעתודה הניהולית של שירות המדינה ובסגל הבכיר, וזאת בהתאם לשיעורם באוכלוסייה.

4. המשך מגמת השילוב בתכניות ומסגרות קיימות – מגמת מטה היישום הינה להתמקד בתכניות קיימות ובמידת הצורך לבצע בהן התאמות או תוספות ולהימנע מתכניות ייחודיות, כמו למשל בעמותות "אחריות" ו"זינוק בעלייה" המנהלות מערך המסייע לצעירים לפני גיוס, שבעבר קיבלו תשלום לפתיחת קבוצות ייעודיות של תלמידים יוצאי אתיופיה וכיום המגמה לשלבם בקבוצות קיימות על מנת להימנע מהיבדלות.

המלצות

הארכת תקופת פעילותו של מטה היישום ככל שידרש וזאת על מנת לאפשר למטה להביא בפני הממשלה את ההמלצות לתכנית 2020 – 2025 ולהיערך באופן מיטבי ליישומה, מול כלל הגורמים הרלוונטיים.

סיכום

מטה היישום פועל החל משנת 2016 ותפקידו לבצע מעקב ובקרה אחר יישום התכנית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית ותוצאותיה.

פעילות מטה היישום הסתיימה בשנת 2019 והוארכה לשנה נוספת בשנת 2020. פעילות מטה היישום, נכון לעכשיו, עתידה להסתיים ביולי 2021.

מטה היישום פועל ללא לאות ובהתמדה על פי אבני היסוד שגובשו הכוללות: שילוב מיטבי, רב גוניות, מצוינות ומנהיגות, סגירת פערים, חיזוק התא המשפחתי והחברה הישראלית וזאת על מנת לאפשר שילוב מיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

בנוסף פועל מטה היישום לפי ארבעת העקרונות לעיל, שמאפשרים את בניית תהליך המעבר מתכנית למדיניות על מנת שמשרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות יוכלו לפעול גם לאחר שמטה היישום יסיים את תפקידו.

לאור העובדה כי טרם הוצגה לממשלה ההמלצה לתכנית עבודה 2020 – 2025 המפרטת את התכניות והיעדים של כל משרד וכי התקציב טרם אושר, אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך פעילות מטה היישום עד להשלמת התהליך אשר יאפשר למשרדי הממשלה השונים לפעול ללא ליווי ומעקב של מטה היישום.

מבקשים לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המצוין של ר' מטה היישום ומנהלת תחום תכניות כלכליות חברתיות במהלך הבדיקה.

התכנית הממשלתית לשילוב אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה מקורה בסדרת החלטות ממשלה, שמטרתן לקדם את שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בתחומי הלימודים וההשכלה, התעסוקה, הדיור, המשפחה והקהילה וכן בנושא המעורבות החברתית והאזרחית.

בהחלטת ממשלה מס' 1300 משנת 2014, הוטל על משרד העלייה והקליטה, יחד עם משרדים נוספים, להמליץ בפני ממשלת ישראל על מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה. בעקבות ההחלטה החל תהליך בשם "הדרך החדשה". מדובר בתהליך היועצות רחב היקף בשיתוף קובעי המדיניות במשרדי הממשלה השונים ובעלי עניין כגון: יוצאי אתיופיה, אנשי אקדמיה, אנשי מקצוע שונים ועובדי הרשויות המקומיות, בעקבותיו נקבעה המדיניות להצגה בפני הממשלה.

במהלך התהליך נקבעו שש אבני יסוד המהוות מערכת ערכים עם חזון עקבי וברור לשילוב יוצאי אתיופיה, על מנת למצוא פתרונות עמוקים ורחבי טווח לצמצום הפערים ביחס לאוכלוסייה הכללית בתחומים המוזכרים לעיל:

1. **שילוב מיטבי** - קידום שילובם של יוצאי אתיופיה משמעו שילוב בכל תחומי החיים והחברה. יש לפעול לכך שכל תכנית ומסגרת תופעל יחד, בשילוב עם ישראלים שאינם יוצאי אתיופיה, תוך מדידת תוצאותיה ושימור המשאבים המושקעים בקהילה כיום. עם זאת, חשוב להימנע ממצב בו שילוב עלול להיות מלאכותי.
 2. **רב גונית** - אוכלוסיית יוצאי אתיופיה הינה אוכלוסייה מגוונת, ואינה מקשה אחת. לכן, חשוב שההסתכלות על יוצאי אתיופיה תכיר בגיוון הקיים, תוך מתן ביטוי למאפיינים ולצרכים של קבוצות שונות בתוכם.
 3. **מצוינות ומנהיגות** - יש בכוחם של יוצאי אתיופיה לתרום תרומה משמעותית ולהוביל בחברה הישראלית ובקהילה. על כן, יש לאתר, לקדם ולאפשר למנהיגות ולמנהיגים מקרב יוצאי אתיופיה להשתלב בעמדות מפתח בחברה הישראלית.
 4. **סגירת פערים** - יש לבצע מיפוי של הצרכים והתחומים בהם יש פערים בין יוצאי אתיופיה ליתר האוכלוסייה, לאפיין ולמדוד אותם בצורה רצופה, סדירה ומתודולוגית, על מנת לאפשר תכנון יעיל של המשאבים, שיוביל לסגירת הפערים.
 5. **חיזוק התא המשפחתי** - מתוך כבוד למורשת, למסורת ולתרבות ומתוך שמירה על כבוד האדם וחירותו, יש לתת כבוד למקומה של המשפחה כמקום גידולו הטבעי של הילד וכן למקומם של ההורים כבעלי האחריות ההורית לדאוג לטובת ילדיהם.
 6. **החברה הישראלית** - יש להיאבק בתופעות של גזענות ואפליה, גלויות וסמויות ולפעול לעקרון מן השורש. במקביל, לקדם שינוי תודעה בחברה הישראלית ביחסה ליוצאי אתיופיה. מן העבר השני, יש להרחיב את ההכרה בציבור בתרבותה ומורשתה של יהדות אתיופיה ובתרומתם של ישראלים יוצאי אתיופיה לכלל החברה.
- התכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 324, לפיה משרדי הממשלה השונים קיבלו את האחריות על קידום יוצאי אתיופיה, מתוך הבנה של הממשלה כי רובם חיים בארץ שנים רבות ואינם עולים חדשים, על כן אינם זקוקים להכוונה וטיפול של משרד העלייה והקליטה.
- מטה יישום התכנית לקידום שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה (להלן: מטה היישום) הוקם בשנת 2016 בהחלטת ממשלה מס' 609 משנת 2015, בה הוגדר כי תפקיד מטה היישום הינו לבצע מעקב ובקרה אחר יישום התכנית ותוצאותיה.

מטה היישום עורך מעקב שוטף על יעדי הביצוע והתוצאות של משרדי הממשלה ליישום התכנית, בין היתר באמצעות כינוס וועדה בין משרדית עם נציגי כלל המשרדים המשתתפים בתכנית אחת לשישה שבועות, קיום ועדה מתכללת של נציגי השלטון המקומי פעמיים בשנה וקביעת סדר יום של ועדת שרים לשילוב יוצאי אתיופיה בראשות ראש הממשלה.

בנוסף, עומד מטה היישום בקשר שוטף עם המשרדים לקבלת עדכונים על תכניות ופעילויות שונות בנושאים אשר בתחום אחריותם. כמו גם שותף לכתיבת תכנית עבודה שנתית של כל משרד.

פעילות מטה היישום אושרה לארבע שנים, קרי, עד שנת 2019. ביוני 2020 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 49 את הארכת תקופת פעילותו של מטה היישום בשנה נוספת, עד ליולי 2021. בזמן זה על מטה היישום להציג בפני הממשלה הערכת מצב בנוגע לביצוע הפעולות והשגת היעדים במשרדי הממשלה השותפים לתכנית, ולגבש על בסיס הערכה זו המלצות לתכנית המשך בשיתוף המשרדים השונים.

ההמלצות לתכנית 2020 – 2025 גובשו לאחר בחינה של מידת היישום והעמידה ביעדים של תכנית 2016 – 2019. במסגרתה, נעשתה הבחנה בין תכניות שהשיגו את יעדיהן לעומת תכניות שלא השיגו או לחלופין שלא יושמו, כמו כן הופקו לקחים באשר לסיבות בגינן הן לא צלחו.

תהליך התכנון של המעבר "מתכנית למדיניות", כלומר, הכנת השטח והמשרדים הממשלתיים השותפים לתכנית ליום שאחרי סיום עבודת מטה היישום, גובש במהלך שנת 2019 וכלל מספר שלבים:

- בחינת הפעולות שבוצעו, היקף תקציבן והיכן השפיעו באופן משמעותי על אוכלוסיית יוצאי אתיופיה.
- בחינת מגמות השינוי בעשור האחרון בדגש על 3 השנים האחרונות בקרב יוצאי אתיופיה.

על בסיס המידע שהתקבל, הוועדה הבין משרדית של התכנית לשילוב יוצאי אתיופיה גיבשה עקרונות משותפים שיעמדו בבסיס כל אחת מתכניות המשרדים: זיהוי הצמתים וקהלי היעד, התמודדות עם הטיות והסללה בשירותים החברתיים וטיפול בסוגיות שלא טופלו.

במקביל נערכו כנסים לבחינת היבטים שונים הנדרשים לצורך גיבוש התכנית במשרדים השונים כגון: הצלחות וחסמים ביישום תכניות, בחינת סדרי העדיפויות, היקף שיתוף הציבור בגיבוש תכניות וכו'.

בהמשך למסקנות אליהם הגיעו בכנסים, החל גיבוש כיווני פעולה בתוך המשרדים ודיונים בוועדות המעקב המשרדיות.

סיום גיבוש ההמלצות הביא לתכנית העבודה לשנת 2020 – 2025.

המעבר מתכנית למדיניות תלוי רובו ככולו באישור ההמלצות לתכנית העבודה לשנים 2020 – 2025 על ידי הממשלה. תכנית העבודה מרכזת את התכניות העתידיות והתקציבים הדרושים של כלל משרדי הממשלה העוסקים בנושא. מאחר והממשלה טרם ביקשה להתכנס לדון בנושא, התמקדנו בבחינת היערכות והכנות מטה היישום ליום שאחרי, קרי, הכנת המשרדים השונים והרשויות המקומיות לעבודה בהתאם לעקרונות ולהחלטות הממשלה בנושא, ללא פיקוח ובקרה של מטה היישום.

לבחון את המוכנות וההיערכות של מטה היישום למעבר מתכנית למדיניות.

פעולות הביקורת

הבדיקה התבצעה במסגרת תכנית עבודה שנתית של אגף הביקורת הפנימית בחודשים יולי – דצמבר 2020.

בבדיקתנו התבססנו על החלטות הממשלה, הצעת תכנית העבודה לשנים 2020 – 2025 ומסמכים נוספים שנמסרו לנו. קיימנו פגישות עם ראש צוות בין מגזרי לגיבוש מודל עבודה להתמודדות עם הטיות בקרב נותני שירותים חברתיים כלפי יוצאי אתיופיה, ר' מטה היישום לשילוב יוצאי אתיופיה ועובדי המטה. לקחנו חלק בפגישות עם גורמים חיצוניים, כגון: ועדת העלייה והקליטה של כנסת ישראל וצוות בין מגזרי לגיבוש מודל עבודה להתמודדות עם הטיות בקרב נותני שירותים חברתיים כלפי יוצאי אתיופיה.

ממצאי הדוח מהווים סיכונים מסוגים שונים לפעילות המשרד ולהשגת יעדיו.

המלצותינו דורגו בהתאם לרמת הסיכון של כל ממצא וממצא.

להלן טבלת פירוט דירוג הסיכון:

דירוג הסיכון	הסבר	מועד לטיפול הממצא
גבוה	ממצא המצביע על ליקוי מהותי החושף את המשרד לפגיעה משמעותית בפעילותו או בהשגת יעדיו.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים משמעותיים תוך 30 יום על מנת לצמצם את חשיפת המשרד לסיכון.
בינוני	ממצא המצביע על ליקוי מהותי או ליקוי שאינו מהותי ואשר עלול לפגוע בפעילות המשרד או בהשגת יעדיו.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים תוך 90 יום על מנת לצמצם את חשיפת המשרד.
נמוך	ממצא המצביע על ליקוי שאינו מהותי ואשר אינו משפיע על פעילות המשרד או על השגת יעדיו, אך יש בו בכדי לפגוע בפעילות והתהליך הנבדק.	על היחידה המבוקרת לבצע שיפורים על מנת לצמצם את הסיכון.

התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית (להלן: התכנית) הוקמה בשנת 2015, בהחלטת ממשלה מס' 324, על בסיס המדיניות שגובשה בהחלטת ממשלה מס' 1300 מפברואר 2014.

בהחלטה מס' 1300 הוטל על משרד העלייה והקליטה בשיתוף משרדי ממשלה נוספים "להמליץ בפני הממשלה על מדיניות חדשה לקידום שילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית". כאשר ממשלת ישראל קיבלה את עמדת נציגי הציבור של יוצאי אתיופיה, כי לא מדובר בטיפול בעולים חדשים אלא בשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, התקבלה בממשלה החלטה מס' 324 ביולי 2015, המעבירה את האחריות על שילוב יוצאי אתיופיה שחיים בארץ מעל 15 שנים ממשרד העלייה והקליטה לידי המשרדים הביצועיים הרלוונטיים. בנוסף, החלטה זו אימצה את אבני היסוד למדיניות הממשלתית שגובשו בתהליך ההתייעצות הרב מגזרי בהתאם להחלטה מס' 1300 ובשיתוף וליווי התהליך על ידי נציגי ציבור יוצאי אתיופיה ממגוון תחומים (השכלה, שירות צבאי, תעסוקה וכיו"ב), ארגונים העוסקים בנושא בחברה האזרחית והמרכז לשלטון מקומי והרשויות המקומיות.

ר' מטה היישום מסרה כי ההחלטה לכלול את הרשויות המקומיות במערך היישום התקבלה בוועדה הבין משרדית ומתוך הבנה של תפקידן המרכזי בהצלחתו.

התכנית מקיפה מספר תחומים הנמצאים באחריות כ – 10 משרדי ממשלה ויחידות סמך ממשלתיות. מטרתה לצמצם פערים ולטפח מצוינות בתחומי הלימודים וההשכלה, השתלבות ומעורבות בחברה הישראלית, תעסוקה, משפחה וקהילה תוך העמקת ההיכרות עם יוצאי אתיופיה בקרב אנשי מקצוע וקובעי מדיניות.

החלטת ממשלה מס' 609 מאוקטובר 2015, אישרה בין השאר הקמת "צוות יישום ומעקב שיפעל בשנים 2016 – 2019, למעקב אחר יישום כל החלטה העוסקת בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה", קרי – המטה ליישום התכנית לשילוב אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית (להלן: מטה היישום). בפועל, המטה הוקם בפועל רק באוגוסט 2016.

החלטת ממשלה מס' 49 מיוני 2020, האריכה את תקופת פעילותו של מטה היישום בשנה נוספת, עד ליולי 2021 ומטילה עליו "להציג בפני הממשלה הערכת מצב בנוגע לביצוע הפעולות ולמידת השגת היעדים בכל אחד ממשרדי הממשלה שיישם תכנית לקידום שילוב המיטבי של יוצאי אתיופיה במשך תקופת היישום, ולגבש על בסיס הערכה זו עם משרדי הממשלה המעורבים, וכן משרד האוצר, המלצות לתכנית המשך, ובכלל זה ההתארגנות החדשה הנדרשת על פיה".

מבדיקתנו עולה כי מטה היישום הכין בשיתוף משרדי הממשלה המלצות לתכנית עבודה לשנים 2020 – 2025 אשר בה מפורטים הפעולות, ההישגים והפערים שעולים מתכנית העבודה 2016 – 2019, ויעדים ופעולות לשנים 2020 – 2025. התכנית טרם הוצגה לממשלה.

ר' מטה היישום עדכנה כי מאחר ועדיין ממתנינים לאישור תקציב המדינה, מטה היישום דאג ליצור רצף פעילות עד סוף השנה ורק לאחר שיאושר התקציב ותקום ועדת שרים לשילוב מיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, תוכן הצעת מחליטים בהתאם להנחיות ועדת השרים.

אנו ממליצים להאריך את תקופת פעילותו של מטה היישום ככל שיידרש וזאת על מנת לאפשר למטה להביא בפני הממשלה את ההמלצות לתכנית 2020 – 2025 ולהיערך באופן מיטבי ליישומה, מול כלל הגורמים הרלוונטיים.

תגובת המבוקר: מסכימים עם ההמלצה.

בשל העובדה כי התכנית הוארכה בשנה נוספת בלבד, בבדיקתנו התמקדנו בהיערכות מטה היישום בתכנון וביצוע מעבר מתכנית למדיניות, שיאפשר למשרדים הממשלתיים להמשיך לפעול באופן עצמאי, לגבש וליישם מדיניות ללא תמיכה ועזרה מצד מטה היישום שעתיד לסיים את תפקידו ביולי 2021.

המעבר מתכנית למדיניות יתאפשר בעיקר כאשר המדיניות לשילוב יוצאי אתיופיה תוטמע במסגרת התכניות הקיימות בכל רשות ו / או משרד ממשלתי ותיפסק הפעלת תכניות ייחודיות.

על מנת להשיג מטרה זו ישנם ארבעה עקרונות עליהם יש לשים את הדגש:

1. הגעה למסה קריטית: הרחבה או הקצאה מחדש של תכניות כדי לאפשר השפעה רחבה יותר ובכך לסייע למספר גדול יותר של אנשים.

דוגמה: בזרוע העבודה שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מופעלת תכנית "למרחק", בה נעשה שימוש בכלים שונים כגון שוברים, המעניקים זכאות לביצוע הכשרות וקורסים, ייעוץ וליווי פרטני לצעירות וצעירים. הפעולות מתבצעות על ידי רכזים היושבים במרכזי צעירים ב – 12 ישובים ברחבי הארץ, בהם יש ריכוז גדול של צעירים יוצאי אתיופיה. קהל היעד לפעילות הוא עובדים בלתי מקצועיים או כאלה העובדים בעבודה שאינה הולמת את השכלתם וכישוריהם.

בתכנית זו השתתפו במהלך חמש השנים האחרונות 3,142 צעירות וצעירים שקיבלו סיוע, כלים לקידום תעסוקתי, ייעוץ וליווי פרטני. בעקבות צעדים אלו ההשמה הגיעה ל – 85% ובעקבותיה תוספת ממוצעת של 10% בשכר החודשי. התכנון לשלב הבא של התכנית (2020 – 2025) הוא להגדיל את התקציב ולאפשר סיוע רחב יותר בפריסה ארצית וכתוצאה מכך להרחיב את מעגל ההשפעה. הסיוע יתקיים באמצעות הוספת רכזים בישובים נוספים במטרה להגיע ל – 10,000 צעירים או יותר.

מנהלת תחום תכניות חברתיות כלכליות במטה היישום מסרה כי, בישובים שאינם נמנים על 12 הישובים בהם ישנם רכזים, שירות התעסוקה מספק שוברים ליוצאי אתיופיה ולאוכלוסיות נוספות המיועדות לקידום (כגון נשים, בעלי מוגבלויות וחרדים), המקנים השתתפות בקורסים של משרד העבודה והרווחה. השוברים ניתנים בהשתתפות עצמית נמוכה במחיר אך כל זאת ללא ליווי צמוד הניתן בתכנית "למרחק".

מבדיקתנו עולה כי זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, מציע תכנית המשך מורחבת שמטרתה לייצר שינוי בתמונת המצב של יוצאי אתיופיה וזאת על ידי הגעה למסה קריטית של משתתפים: 18 אלף משתתפים במהלך חמש השנים הקרובות.

במהלך שנים אלו יינתן דגש על כלים והכשרות מותאמות לצרכי השוק וחיבור למעסיקים, הרחבת הכשרות מקצועיות בתחום ההנדסה, מתן שוברים ומלגות, פיתוח תחומים אקדמאיים, יזמות ותעסוקה עצמאית.

קהל היעד של התכנית המורחבת הינו סטודנטים לקראת סיום התואר או בוגרי השכלה גבוהה שעובדים בתחום עיסוק שאינו תואם את השכלתם. בנוסף, פונה התכנית ליוצאי אתיופיה ללא תואר אקדמאי שעל אף היותם בעלי יכולת קידום מקצועי, אינם מועסקים כלל או לחלופין עובדים בעבודה שאינה מקצועית או בעלי יכולות גבוהות בתעסוקה עתירת ידע ובעמדות מפתח בשוק העבודה.

עוד עולה כי, זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה הוסיף לתכנית העבודה 2020 – 2025 את התקציב הנדרש להרחבת תכנית התעסוקה ולכלול בה הן תקציב עבור הכשרות קצרות טווח וארוכות טווח, פעולות הכנה לעולם העבודה או תמיכה בכניסה לתעסוקה וכן עבור שוברים ואמצעים נוספים של שירות התעסוקה. בנוסף דאג לאיחוד כלל התכניות תחת קורת גג אחת והנגשת המידע לציבור על קיום התכנית בצורה ברורה.

תגובת המבוקר: מסכימים עם הנאמר.

2. צמצום הסללה והטיות: תהליך הלמידה וההערכה בהטמעת תכניות ושירותים תומכים שביצע מטה היישום, הביאו לתובנה שנדרש שינוי משמעותי באופן בו מגישים אנשי מקצוע את השירותים החברתיים ליוצאי אתיופיה ואת אופן ראיית הציבור אוכלוסייה זו. השינוי יתבצע באמצעות הטמעת מודל עבודה בקרב נותני השירותים להתמודדות עם ההטיות (מודעות ולא מודעות) המשפיעות על גישתם ועל אופן הפעולה שלהם.

דוגמה: היקף ההפניה לחינוך המיוחד של תלמידים יוצאי אתיופיה על ידי עובדי משרד החינוך עומד כיום על כמעט פי שלושה בהשוואה לכלל האוכלוסייה. יש להכשיר את העוסקים בכך לייצר מנגנון הבוחן מיצוי אפשרויות אחרות לפני העברת התלמיד למסלול חינוך מיוחד. בנוסף, יש להנחות את אנשי המקצוע על דרכים להסביר למשפחות התלמידים את התהליך ואת המשמעות טרם העברתו לחינוך מיוחד.

ר' מטה היישום מסרה כי על מנת למנוע העברת תלמידים יוצאי אתיופיה לחינוך המיוחד באופן אוטומטי, הוגדר לכל מחוז יעד התלמידים יוצאי אתיופיה שהוא רשאי להעביר לחינוך מיוחד, אולם הדבר נתפס לעיתים "כמכסה" והביא למצב בו תלמידים שכן מתאימים לחינוך מיוחד לא הועברו בשל כך.

מבדיקתנו עולה כי הוקם צוות משימה בין - מגזרי משותף בהובלת מטה היישום הכולל משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות ומגזר שלישי, יחד עם תחום צוותי משימה בג'וינט, אלכא. מטרת הצוות לפתח מודל להתמודדות אישית, מקצועית וארגונית עם הטיות בקרב נותני שירותים חברתיים ומעקב אחר התקדמות הטמעת המודל. הצוות ילמד דרכי התמודדות אפקטיביות עם הטיות המביאות למתן שירותים שאינם מותאמים.

השתתפנו בפגישה הראשונה של צוות המשימה בה הוסברה המטרה ודרכי הפעולה לפיתוח המודל. פגישות נוספות מתוכננות להתקיים בחודשים הקרובים כאשר המטרה להציג את המודל בסוף ינואר 2021.

תגובת המבוקר: מסכימים עם הנאמר, האתגר הגדול יהיה יישום המודל ברשויות המקומיות בשנים הבאות.

3. שינוי דרכי התמודדות: חשיבה מחדש ושינוי גישה בנוגע לתכניות או מיזמים שיצאו לפועל, אך לא צלחו או שלא הביאו לתוצאה הרצויה.

דוגמה: בתכנית העבודה של נציבות שירות המדינה (להלן: "הנציבות"), הוצב יעד של שילוב 50 יוצאי אתיופיה אקדמאים בשירות הציבורי. לצורך כך הופשרו 50 תקנים, אולם התברר כי על אף שמבחינה כמותית התכנית הוכתרה בהצלחה וגויסו 50 אקדמאים לשירות המדינה, לא הושם דגש על איכות המשרות, אלא רק על הכמות ויוצאי אתיופיה שהצטרפו לשירות מדינה התקבלו למשרות נמוכות דרג וללא אופק קידום משמעותי.

מבדיקתנו עולה כי 2,213 עובדים יוצאי אתיופיה מועסקים בשירות המדינה ומהווים 2.8% מכלל העובדים, כלומר, שירות המדינה עומד ביעד הממשלתי הכללי לייצוג יוצאי אתיופיה בשל שיעור הייצוג הגבוה באופן יחסי במערכת הבריאות (4.2%) ובשל ייצוג יתר בדרג הכניסה במערכת הבריאות ובמשרדי הממשלה.

בין השנים 2015 – 2019 חלה עליה של 1.2% בשיעור הייצוג של עובדים יוצאי אתיופיה בשירות המדינה.

מבדיקתנו עולה כי נכון לשנת 2019 ישנו ייצוג יתר ליוצאי אתיופיה בדרג הכניסה לשירות המדינה ביחס לייצוגם בשירות המדינה (84.9%), בעוד שבדרגים הבכירים יותר ישנו ייצוג חסר. המגמה מחריפה ככל שעולים במדרג הבכירות: בדרג הביניים ייצוג יוצאי אתיופיה עומד על 2.8% ואילו בדרג הבכיר עומד על 0.1% בלבד.

עוד עולה כי 41% מיחידות המשרדים השונים בשירות המדינה עומדות ביעד הממשלתי לייצוג יוצאי אתיופיה לעומת 46% שאינן עומדות ביעד זה, מתוכן ל - 14% מהיחידות אין כל ייצוג של עובדים יוצאי אתיופיה.

מבדיקת שיעור ייצוג מועמדים ונבחרים במכרזים שאינם מיועדים לאוכלוסיית יוצאי אתיופיה בשנת 2019 עולה כי, שיעור המועמדים יוצאי אתיופיה במכרזים הכלליים עומד על 2.1% ואילו שיעור הנבחרים הוא 1.6%.

ר' מטה היישום מסרה כי בעקבות העבודה מול הנציבות בוצע ניסיון לגייס יוצאי אתיופיה מדרגי הביניים במשרדי הממשלה להכשרה ניהולית. עוד מסרה כי, יישום התכנית החדשה בנציבות נמצאת בתחילת דרכה וכי מדובר בשינוי התכנית ולא ביישומה עדיין.

לאור נתונים אלו, הנציבות הכניסה באופן מידי שינויים שלא דרשו תקציב נוסף. ניתנו דגשים על התאמת הליכי מיון במכרזים מיועדים, עדכון נהלי התאמות בבחינות מיון, עדכון מנגנוני העדפה מתקנת, הטמעת תפישת הגיוון במכוני המיון על ידי הכשרות ועוד. כל זאת, על מנת לאפשר גיוס איכותי של מועמדים יוצאי אתיופיה לשירות המדינה.

מבדיקתנו עולה כי בתכנית עבודה 2020 – 2025, סומנו יעדים כגון העלאת שיעור יוצאי אתיופיה הניגשים למכרזים בשירות המדינה ועוברים את שלבי המיון השונים, העלאת שיעור יוצאי אתיופיה בעתודה הניהולית של שירות המדינה ובסגל הבכיר, וזאת בהתאם לשיעורם באוכלוסייה.

מנהלת תחום תכניות כלכליות חברתיות במטה היישום מסרה לנו כי תכניות שניתן לשנות ללא צורך בהקצאת תקציבים בדומה לדוגמה הרשומה לעיל שונו ובהתאם לכך נקבעו פעולות והועברו הנחיות לאגפים השותפים ליישום המדיניות.

4. המשך מגמת השילוב בתכניות ומסגרות קיימות: מגמת מטה היישום הינה להתמקד בתכניות קיימות ובמידת הצורך לבצע בהן התאמות או תוספות ולהימנע מתכניות ייחודיות.

דוגמה: עמותות "אחריי" ו"זינוק בעלייה", המנהלות מערך המסייע לצעירים לפני גיוס להכיר את השלבים בגיוס לצה"ל, כולל מידע לגבי צו ראשון והכנה לגיבושי סיירות. בעבר, עמותות אלו קיבלו תשלום על מנת שיפתחו קבוצות ייעודיות של תלמידים יוצאי אתיופיה המיועדים לשירות ביטחון, במקומות בהם קיים ריכוז גבוה של אוכלוסייה זו, בכדי להכניסם לשירות הצבאי.

מטרת המנהל לחברה ונוער במשרד החינוך, להרחיב את עבודת עמותות אלו ואחרות, באזורים בהם יש ריכוז גדול של מלש"בים (מיועדים לשירות ביטחון) יוצאי אתיופיה ולשלם בקבוצות קיימות, על מנת למנוע היבדלות יוצאי אתיופיה מכלל האוכלוסייה.

התכנית כוללת בתוכה קבוצות הטרוגניות, המאפשרות ליוצאי אתיופיה להשתלב כמלש"בים וכחיילים באוכלוסייה הכללית, תוך התפרשות בישובים בהם קיימים ריכוזים גדולים של תלמידים יוצאי אתיופיה.

מנהלת תחום תכניות כלכליות חברתיות במטה היישום מסרה כי לאחר חשיבה מעמיקה בנושא, הוחלט כי הרשויות המקומיות צריכות לקחת אחריות מלאה על המועמדים לשירות בצה"ל.

ר' מטה היישום מסרה כי מנהל חברה ונוער פוצל בממשלה הנוכחית בין משרד החינוך ובין המשרד להשכלה גבוהה ומשלימה וכי המשרדים עובדים כעת יחד על יישום המערך החדש ברשויות המקומיות וכי יצאו 'קולות קוראים' לרשויות בנושא.

מבדיקתנו עולה כי החל משנת 2020 כל רשות תרכיב סל מענקים תוספתי בתחומה לצורכי הכנה לצה"ל, כפי שיעלה ממיפוי צרכי המלש"בים שלה.

עוד עולה כי בתכנית העבודה 2020 – 2025, הוצפו פערים שעלו בתכנית עבודה 2016 – 2019 בהתייחסות לתהליכי המיון השונים, פערים בשיבוץ לתפקידי לוחמה וביציאה לפיקוד ולקצונה. כמו כן, התברר כי אין הפחתה בהיקף הנפקדות, עריקות והכליאה של יוצאי אתיופיה.

על כן, היעדים לחמש השנים הקרובות בתחום ה"שירות המשמעותי" הינם שיפור מדדים של מלש"בים וחיילים בצה"ל על ידי שיפור נתוני הקליטה, קליטה בתפקידי לוחמה ואיתור מיוחד לתפקידים ייעודיים, צמצום ליקויי השירות והגדלת מיצוי לפיקוד וקצונה.

יעדים אלו יתקצבו על ידי משרד החינוך והמשרד להשכלה גבוהה ומשלימה במסגרת הפעלת תכניות של הרשויות המקומיות להכנה לצה"ל ב – 24 רשויות מקומיות.

דוגמה נוספת: בשנת 2004 הוקמה תכנית "הפרויקט הלאומי של עולי אתיופיה" – ENP (להלן: "הפרויקט הלאומי") שמטרתה לעזור לבני נוער יוצאי אתיופיה לממש את מלוא הפוטנציאל הטמון בהם ולהגביר את סיכוייהם לשילוב עתידי בשוק העבודה. זאת על ידי שיפור התפקוד הלימודי וצמצום פערים בהישגים בינם לבין כלל התלמידים בבית הספר, למנוע את נשירתם מבית הספר ולשפר את החוויה הבית - ספרית ותחושת המסוגלות האישית שלהם.

הפרויקט הלאומי פעל בקרב תלמידים בחטיבות הביניים והתיכון במטרה לשפר את הישגיהם של תלמידים יוצאי אתיופיה. המענה ניתן בתחומים לימודיים, רגשיים וחברתיים. הפרויקט הלאומי מתקיים לאחר שעות הלימודים הפורמליים, לרוב בבית הספר. ניתן סיוע לימודי בעיקר במקצועות האלגברה והאנגלית, מגוון פעילויות בתחום החברתי והרגשי.

מחקר של 'מכון ברוקדייל' בדק את הישגי הפרויקט הלאומי ומצא כי שביעות רצון צוות בית הספר והתלמידים שהשתתפו בפרויקט הלאומי גבוהה מאוד. מעל 57% מהתלמידים שהשתתפו בתכנית זכאים לתעודת בגרות, לעומת 40% מכלל התלמידים יוצאי אתיופיה בארץ.

במסגרת יישום החלטת הממשלה במשרד החינוך, המנהל הפדגוגי יחד עם מטה היישום גיבש תכנית נוספת שהוקמה בשנת 2017. מדובר בתכנית המתבססת על הקצאת תקציבים פרטנית לבתי ספר ומיועדת לקידום תלמידים יוצאי אתיופיה. מטרתה לחזק את החלשים ולקדם את החזקים. התכנית מותאמת לערך השילוב המיטבי.

אם בעבר הרחוק היה נהוג להוציא תלמידים חלשים מקרב יוצאי אתיופיה משיעורים על מנת לתגבר את לימודיהם ולקדםם, כיום המגמה היא לאפשר לתלמידים אלו להתחזק ולהתקדם במסגרת הכיתה אליה הם שייכים.

בתי ספר בהם לומדים יותר מ – 20 תלמידים יוצאי אתיופיה ואינם לוקחים חלק בפרויקט הלאומי, רשאים לבקש ממשרד החינוך תקציב הנועד לקדם את בית הספר, מתוך מחשבה שהתלמידים יוצאי אתיופיה יתקדמו ויתחזקו כחלק מאוכלוסיית התלמידים הכוללת. לדוגמה, כאשר מופנים תקציבים לקבוצת המחוננים, ירוויחו מכך גם תלמידים מחוננים יוצאי אתיופיה, מבלי לבדל אותם מאוכלוסיית התלמידים הכללית. מנהל בית הספר רשאי להשתמש בתקציב כראות עיניו למען קידום התלמידים ומאחר וטובת בית הספר וטובת כלל התלמידים עומדת לנגד עיניו, גם תלמידים יוצאי אתיופיה יתקדמו ויתחזקו.

התקציב מיועד רק לבתי ספר בהם ישנה כמות מסוימת של תלמידים יוצאי אתיופיה, אולם, הוא מיועד לכלל בית הספר העומד בתנאים והתלמידים יוצאי אתיופיה אינם מובדלים.

מנהלת תחום תכניות כלכליות חברתיות במטה היישום מסרה כי "עם הטמעת המדיניות לשילוב יוצאי אתיופיה והרצון להפחית את התכניות המבדלות הוחלט לצמצם באופן משמעותי את הפרויקט תוך התאמתה לאבני היסוד ע"י פתיחת התכנית לתלמידים שאינם יוצאי אתיופיה, וכי התשתית של התכנית מבוססת על עובדים חיצוניים שיוצרים קשר עם בתי הספר בעוד שתכנית ההקצאות לבתי הספר מופעלת ישירות על ידי משרד החינוך (באמצעות מחלקות החינוך ברשויות המקומיות) ללא מתווכים. בדרך זו, הצוות החינוכי בבתי הספר מקבל אחריות מלאה על התלמידים יוצאי אתיופיה, שעכשיו הם נותנים להם מענה ולא ספק חיצוני".

מבדיקתנו עולה כי בתכנית העבודה 2020 – 2025 הקצה משרד החינוך תקציבים להרחבת מערך התגבור הלימודי ויישום תכניות כוללות ב – 25 בתי ספר, שימור מערך התגבור הלימודי בבתי ספר על יסודיים עם ריכוז יוצאי אתיופיה, הרחבת תכניות לעידוד מצוינות בבתי ספר יסודיים והמשך תמיכה בתלמידים במרכזי מצוינות ברשויות המקומיות.

תגובת המבוקר: בתוכנית הכוללת של משרד החינוך מדובר במספר גדול משמעותית של בתי ספר: 159 בתי ספר על יסודיים, 95 בתי ספר יסודיים ובמסגרת הפרויקט הלאומי מתוכננים לפעול 41 בתי ספר. המגמה לאורך השנים הייתה הקטנת מספרם של בתי הספר המשתתפים בפרויקט הלאומי ביחס למספר בתי הספר המשתתפים בתוכנית החדשה הנותנת תוצאות דומות. העברת האחראיות לבתי הספר היא למעשה מעבר למדיניות בה ניתן להמשיך לתקצב אותם כל עוד ישנם יותר מ- 20 תלמידים יוצאי אתיופיה ומספר זה ירד לאורך זמן. חשוב לוודא שהמעבר נעשה כך שבית הספר אכן לוקח אחריות ובשל כך מתקצבות שעות "ריכוז" שמאפשרות מעקב אחר כל תלמיד.

המלצותינו דורגו בהתייחס לסיכונים השונים של הממצאים, חלוקת המשאבים ליישום ההמלצות תעשה בהתאם.

שם היחידה: מנכ"ל משרד ראש הממשלה

מס	דירוג	המלצת המבקר	זמן הטיפול
1	בינוני	אנו ממליצים להאריך את תקופת פעילותו של מטה היישום ככל שיידרש וזאת על מנת לאפשר למטה להביא בפני הממשלה את ההמלצות לתכנית 2020 – 2025 ולהיערך באופן מיטבי ליישומה, מול כלל הגורמים הרלוונטיים.	90 יום

סיכום

התכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה מקורה בסדרת החלטות ממשלה, שמטרתן לקדם את שילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית בתחומי הלימודים וההשכלה, התעסוקה, הדיור, המשפחה והקהילה וכן בנושא המעורבות החברתית והאזרחית.

בהחלטת ממשלה מס' 324 הועברה האחריות על שילוב יוצאי אתיופיה שחיים מעל 15 שנים במדינה, ממשרד העלייה והקליטה למשרדי ממשלה השונים הרלוונטיים ואומצו אבני היסוד למדיניות הממשלתית שגובשו בתהליך התייעצות רב מגזרי בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1300 משנת 2014.

מטה היישום הוקם בהחלטת ממשלה מס' 609 משנת 2015 ופועל החל משנת 2016, תפקידו לבצע מעקב ובקרה אחר יישום התכנית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית ותוצאותיה. עוד נקבע בהחלטה כי מטה היישום יפעל למשך 4 שנים ויסיים את פעילותו בשנת 2019.

החלטת ממשלה מס' 49 מיוני 2020, האריכה את פעילותו בשנה נוספת. מטה היישום עתיד לסיים את תפקידו, נכון לעכשיו, ביולי 2021.

מטה היישום פועל ללא לאות ובהתמדה על פי אבני היסוד שגובשו ואושרו בהחלטת ממשלה מס' 324 הכוללות: שילוב מיטבי, רב גוניות, מצוינות ומנהיגות, סגירת פערים, חיזוק התא המשפחתי והחברה הישראלית וזאת על מנת לאפשר שילוב מיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

בנוסף פועל מטה היישום לפי ארבעת העקרונות לעיל, שמאפשרים את בניית תהליך המעבר מתכנית למדיניות על מנת שמשרדי הממשלה השונים והרשויות המקומיות יוכלו לפעול גם לאחר שמטה היישום יסיים את תפקידו.

לאור העובדה כי טרם הוצגה לממשלה ההמלצה לתכנית עבודה 2020 – 2025 המפרטת את התכניות והיעדים של כל משרד וכי התקציב טרם אושר, אנו רואים חשיבות גדולה בהמשך פעילות מטה היישום עד להשלמת התהליך אשר יאפשר למשרדי הממשלה השונים לפעול ללא ליווי ומעקב של מטה היישום.

מבקשים לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המצוין של ר' מטה היישום ומנהלת תחום תכניות כלכליות חברתיות במהלך הבדיקה.

אנו מעריכים ומודים על שיתוף הפעולה, בתקווה כי תהליך זה יביא לכדי טיוב הנושא הנבדק.