

נייר עמדה מאת הקליניקה לרב תרבותיות ומגוון
מוגש מטעם האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה



כתיבה: עו"ד ענבר פלד, הקליניקה לרב-תרבותיות ומגוון

סייעו באיסוף המידע: אסף כהן ויצחק טלר, תלמידי הקליניקה לרב-תרבותיות ומגוון;
יצחק איתן, האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה.

עיצוב: אשחר זיכלינסקי

האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה (IAEJ) הוקמה בשנת 1993 ופועלת לקידום מדיניות שוויונית ליוצאי אתיופיה בחברה הישראלית באמצעות חקיקה, ותוך שימוש בכלים משפטיים ותקשורתיים. האגודה פועלת בכל הרמות והדרגים של קובעי המדיניות ובחברה הישראלית, כדי לשנות את התפיסות הרווחות המתייגות את יוצאי אתיופיה כקבוצה אחידה וחלשה. פעילות האגודה נועדה לשבור מחסומים ולשפר את איכות חייהם של תושבי ישראל על מנת ליצור חברה מתוקנת וצודקת, ללא דעות קדומות, פטרונות, אפליה על רקע אתני וסטריאוטיפים גזעניים.

האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה | פייר קניג 28, קומה ב' ירושלים 93469

טלפון: 02-6789673 | דואר אלקטרוני: contact@iaej.co.il

הקליניקה לרב-תרבותיות ומגוון שמה לה למטרה להגן על אינדיבידואלים וקבוצות המופלים על רקע זהותם. אנו עוסקים בפיתוח אסטרטגיות למאבק באפליה ובהסתה לגזענות, בקידום הגיוון האנושי בתעסוקה בישראל, בעיצוב מרחב ציבורי רב-תרבותי ובהנגשה תרבותית של שירותי רווחה ובריאות. הקליניקה עוסקת בייעוץ וייצוג משפטי, חקיקה וקידום מדיניות ציבורית ובקידום דיאלוג בין-תרבותי בישראל. הקליניקה פועלת במרכז לחינוך משפטי קליני ובשיתוף המרכז לחקר הרב-תרבותיות והמגוון באוניברסיטה העברית.

הקליניקה לרב-תרבותיות ומגוון | הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, הר הצופים

טלפון: 02-5881132 | דואר אלקטרוני: diversity.clinic@gmail.com

תקציר

בחודש אוקטובר 2015 הורתה ממשלת ישראל על ביטול התוכניות המבדלות ליוצאי אתיופיה. החלטת הממשלה קבעה כי התוכניות המבדלות שהופעלו במשך למעלה מעשור יופעלו מעתה במקרים חריגים בלבד, וזאת בכפוף לעיקרון הצורך ותוך בקרה שתערוך ועדת מעקב של משרד החינוך.

החלטת הממשלה עוררה תקוות לשינוי מגמה ולמעבר ממדיניות של בידול לעידן של שילוב. ברקע ההחלטה עמדו הכשלים בניהול התוכניות עליהם הצביע בעבר גם מבקר המדינה¹, ומחאת הקהילה בעניין השפעתן המתאיגת על קהילת יוצאי אתיופיה. אלא שמאז התפרסמה ההחלטה, נודע כי התוכניות המבדלות יוסיפו לפעול גם בשנים הבאות. לא זו אף זו - גם הפעם יופעלו התוכניות בידי גופים שאודותיהם נמתחה ביקורת ציבורית רחבה, ביניהם גם חברת 'הפרויקט הלאומי'.

לטענת משרד החינוך, התוכניות יעברו התאמה על ידי שילובם של תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה בהן בשיעור של 20%-30%. מדוע דווקא אחוז זה? כל הסבר הגיוני לבחירה לא ניתן. גם מידע על אופי השינויים שייערכו בתוכניות לא נחשף. יתרה מכך, מתברר כי התוכניות יוסיפו לפעול "תוך שימת דגש על מתן שירות ביישובים בהם מתגוררים בני הקהילה האתיופית"². במילים אחרות, הנחת היסוד לא השתנתה - משרד החינוך מוסיף לראות ביוצאי אתיופיה, מרביתם ילידי הארץ, כראויים להתייחסות נפרדת.

במהלך השנה החולפת קיימה האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה, באמצעות הקליניקה לרב-תרבותיות ומגוון, דין ודברים מתמשך עם משרד החינוך. על אף פניות חוזרות ונשנות, המשרד מסרב באופן שיטתי לשפוך אור על מהות ותוכן התוכניות ועל אופי השינויים שעתידיים, לכאורה, להיערך בהן. משכך, אנו קוראים לוועדת החינוך של הכנסת לדרוש ממשרד החינוך להבהיר מהם הצעדים שננקטו ליישום החלטת הממשלה ולחשוף בפני הציבור את המידע המלא בעניין התוכניות המבדלות.

1 דו"ח מבקר המדינה 63ג בעניין שילוב יוצאי אתיופיה, עמ' 28 (2013).

2 מכתבה של המשנה למנכ"ל משרד החינוך, הגב' גילה נגר מיום 17.8.16 (סימוכין 12903170).

א תוכן עניינים

06	 פתח דבר
07	 רקע עובדתי
08	 הטיעון המשפטי
10	 עמדת משרד החינוך
11	 סיכום
12	 נספחים

1. ביום 9.2.14 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1300 אשר במסגרתה הוחלט על גיבושה של תוכנית לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית -- תוכנית שזכתה לשם "דרך חדשה".³ החלטת הממשלה הטילה את גיבושה של התוכנית על המשרד לקליטת עלייה, זאת על אף ביקורת קשה שנמתחה על גוף זה במסגרת דו"ח מבקר המדינה, אשר הצביע על כשלים בטיפול המשרד ביוצאי אתיופיה במסגרת תוכנית החומש.⁴ בגין ההחלטה להשאיר את הטיפול ביוצאי אתיופיה בידי משרד הקליטה, עתרה האגודה למען יהודי אתיופיה (להלן האגודה) לבית המשפט העליון.⁵

2. בחודש מאי 2015 פרצה מחאת יוצאי אתיופיה. ביום 11.10.2015, כעבור כחמישה חודשים, אישרה ועדת השרים בראשות ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את תוכנית "דרך חדשה".⁶ החלטת ועדת השרים אימצה את תוכניות משרדי החינוך, הרווחה והבריאות, כחלק מהמדיניות הממשלתית החדשה. כיעד מרכזי וראשון במעלה של מדיניות החינוך, הוגדר שילובם של יוצאי אתיופיה על ידי "צמצום מספר התוכניות המבדלות לאפס".⁷ יעד זה הוגדר כך לא בכדי: זעקת הקהילה האתיופית נוכח המדיניות המבדלת ארוכת השנים כלפיה הגיעה לאוזני הציבור, חברי הכנסת ושרי הממשלה. החלטת הממשלה שיקפה את המסקנה כי חסרונות התוכניות המבדלות עולים על מעלותיהן.

3. ברם, בפועל נודע לאגודה כי התוכניות המבדלות יוסיפו לפעול אף בארבע השנים הקרובות וכי במהלך התקופה שחלפה מאז ההחלטה, אישר משרד החינוך התקשרויות נוספות עם מפעילי התוכניות המבדלות. מפגישה שקיימה האגודה עם המשנה למנכ"לית המשרד, הגב' גילה נגר, כמו גם ממסמכי ההתקשרויות, עלה כי התוכניות המבדלות יופעלו גם הפעם על ידי חברת הפרויקט הלאומי – אך תוך שילובם של תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה.⁸ מעמדת המשרד עד כה עלה כי "חלק מהתוכניות המבדלות ייסגרו וחלקן ישתנה",⁹ אולם מהות השינוי לא נחשפה בפני הציבור. בחודש יוני 2016 נודע כי אחוז השילוב המוצע, שאפשר וישתנה על פי שיקול דעתה של חברת הפרויקט הלאומי, יעמוד על 20%.¹⁰ בהמשך, בפגישה שקיימה האגודה עם גב' נגר בספטמבר 2016, התברר כי אחוז זה יעמוד כעת על 30%. כל הסבר מניח את הדעת למספרים אלה לא ניתן לציבור. על רקע זה, נראה כי מדובר בשינוי "קוסמטי" בלבד, וכי החלטת הממשלה איננה מיושמת בפועל.

3 החלטה 1300 של הממשלה ה-33, "גיבוש תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית" (9.2.14).

4 תוכנית החומש נולדה כתוצאה מהחלטת ממשלה מיום 12.7.2001 שבה הכריזה ממשלת ישראל על הקמת פרויקט לאומי לקליטת יהודי אתיופיה בישראל. לצורך התוכנית הוקמה חברה שנועדה לשמש מסגרת משפטית ליישום החלטת הממשלה ואלה העוברים כספים שמקורם בתרומות ובתקציבי ממשלה המיועדים למימוש הפרויקט הלאומי.

5 בג"ץ 2027/14 האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה נ' משרד החינוך (17.3.14). העתירה לא הוכרעה לבסוף לגופו של עניין משעמדת האגודה התקבלה.

6 ארגונים שונים נטלו חלק בדיונים סביב תוכנית "דרך חדשה" שתוכננה לידון בשיתוף הציבור, אולם האגודה לא השתתפה בהם.

7 פרוטוקול ישיבת ועדת השרים לעניין קידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי (להלן פרוטוקול ועדת השרים), הממשלה ה-34, עמודים 4-7 (11.10.2015). החלטת ועדת השרים בדבר המדיניות ניתנה ביום 8.7.2015 וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 31.7.2015 (החלטה מס' 324).

8 מכתבה של האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה לגב' גילה נגר מיום 9.11.2015.

9 מכתבה של הגב' נגר לאגודה מיום 15.11.2015 (סימוכין: 12902288).

10 הפרויקט הלאומי, "בקשה לקבלת הצעות לביצוע של תכנית לתגבור לימודי ולהעלאת הישגים בבגרות" [מפרט, הליך 01/2016] (25 בפברואר 2016), ע' 39, http://www.enp.org.il/pics/database/more_data/18_fileH.pdf.

4. על אף ניסיונותינו החוזרים ונשנים, לא הצלחנו לקבל מענה מספק באשר למהות השינויים שיערכו בתוכניות המבדלות. נוכח זאת, ולאור ההשפעה המפלה של התוכניות על מצב שילובם של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך והחשש לבזבז כספי ציבור, נבקש כי ועדת החינוך של הכנסת תורה למשרד החינוך להבהיר מהו מצב יישומה של החלטת הממשלה בעניין סגירת התוכניות המבדלות, הכל כמפורט להלן.

רקע עובדתי

מצב שילובם של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך

5. בסוף שנת 2013 מנתה האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל כ- 135.5 אלף תושבים (לרבות ילידי ישראל שאביהם נולד באתיופיה), המהווים כ-1.6% מכלל אוכלוסיית ישראל.¹¹ בחינוך היסודי והעל-יסודי למדו בשנת הלימודים תשע"ג (2012-2013) 35,226 תלמידים ממוצא אתיופי, שהם 3.01% מכלל התלמידים בחינוך העברי. מרבית התלמידים (61.3%) היו ילידי ישראל שאבותיהם נולדו באתיופיה, והשאר ילידי אתיופיה.¹² אלא שלמרות עובדה זו, בשנת 2013, היו שיעורי הזכאות של הנבחנים לבגרות מקרב יוצאי אתיופיה נמוכים משמעותית מאלו של האוכלוסייה הכללית – 50% לעומת 63%, בהתאמה. מתוכם עמד שיעור בעלי תעודת הבגרות העומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות על כרבע מבין התלמידים יוצאי אתיופיה (26.5%) לעומת כמחצית מבין כלל תלמידי החינוך העברי (52.5%).

מרבית התלמידים (61.3%) היו ילידי ישראל שאבותיהם נולדו באתיופיה, והשאר ילידי אתיופיה. אלא שלמרות עובדה זו, בשנת 2013, היו שיעורי הזכאות של הנבחנים לבגרות מקרב יוצאי אתיופיה נמוכים משמעותית מאלו של האוכלוסייה הכללית – 50% לעומת 63%, בהתאמה

6. הנה כי כן, מצב שילובם של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך רחוק מלהיות משביע רצון. נתונים מטרידים כדוגמת אלה מחייבים בחינה מחודשת של מדיניות החינוך הנוהגת ביחס ליוצאי אתיופיה. בראש ובראשונה, הם מחייבים בחינה הקשרית של תוכניות הכופות על תלמידים אלה יחס מבדל. נדגיש כי התופעה של כפיית תוכניות מבדלות על יוצאי אתיופיה איננה מצטמצמת אך לתחום החינוכי ומתבטאת בתחומים נוספים, למשל ביחס המערכת הצבאית ליוצאי הקהילה.¹³ נדמה כי לא ניתן להעריך את משמעות התוכניות המבדלות במערכת החינוך מבלי לשקול את ההקשר הכולל שבו הן מתקיימות – החרגה מתמשכת של יוצאי אתיופיה בזירות המרכזיות למימוש אזרחותם.

11 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: האוכלוסייה ממוצא אתיופי בישראל – לקט נתונים לרגל חג הסיגד", 19 בנובמבר 2014.

12 שם, ע' 6.

13 גילי כהן, "למה צה"ל לא מצליח לקלוט את האתיופים", הארץ (14.2.2014), <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2244181>.

התוכניות המבדלות

7. תוכניות מבדלות רבות הופעלו תחת הכותרת של שיפור מצבם של יוצאי אתיופיה בחינוך. נתמקד כאן בשתיים מהן: הפרויקט הלאומי לקליטת יהודי אתיופיה (להלן הפרויקט הלאומי), ותוכנית פאקט. בפועל, שימש "הפרויקט הלאומי" שם גג לשורת תוכניות סביב קהילת יוצאי אתיופיה. הקריטריון המאבחן הברור להשתתפות בתוכניות אלה היה השתייכות משתתפיהן לקהילה האתיופית – זאת מבלי שנקבע קריטריון של צורך או קריטריון כלשהו אחר, כדוגמת רמה לימודית, מצב חברתי-כלכלי, רקע משפחתי או ותק בארץ.¹⁴ מטרתה של תוכנית פאק"ט, לדוגמה, הוגדרה כקידום השילוב, אולם באופן פרדוקסלי ההפרדה שימשה כאמצעי מרכזי להגשמת מטרה זו.

8. אף במישור היעילות, התוכניות המבדלות לא הביאו לצמצום הפערים בין הקהילה האתיופית לאוכלוסייה הכללית.¹⁵ אשר לפרויקט הלאומי, תוכניות אלה הופעלו מלכתחילה בבתי ספר שאופיינו באחוזים גבוהים יחסית של זכאות לבגרות בקרב יוצאי אתיופיה טרם הפעלתן.¹⁶ בנוסף, לא ניתן היה להצביע על שינוי משמעותי בזכאות לבגרות "איכותית", כזו העומדת בדרישת הסף של הכניסה לאוניברסיטאות, לעומת כלל האוכלוסייה שלא השתתפה בתוכנית.¹⁷ זאת ועוד, סגירת התוכנית בעשרות בתי ספר בעקבות קיצוץ היקפה בעשרות אחוזים לא הובילה לשינוי בנתוני ההצלחה של התוכנית.¹⁸ מכל האמור עולה כי לא ניתן להצביע על כל השפעה ברורה ורציפה של הפרויקט הלאומי על הישגי תלמידים יוצאי אתיופיה.

9. גם במישור הניהול התקין, היו התוכניות הייחודיות מושא לביקורת משמעותית. כעולה מדו"ח מבקר המדינה, בהסדרת פעולתן של תוכניות אלה נתגלו כשלים מרובים, בהם בין היתר היעדר פיקוח פדגוגי על תוכניות התגבור לבגרות, היעדר מיפוי צרכים ארצי של צורכי תלמידים, שימוש לא מיטבי במשאבים כתוצאה מחוסר תיאום, וכן ריבוי גורמים המעורבים בניהול.¹⁹

10. לסיכום דברינו עד כאן, התוכניות המבדלות עוררו קשיים בשלושה מישורים: **ראשית**, הן אופיינו בכשלים במישור הניהול. **שנית**, במישור האיכות – לא הוכח כי התוכניות הביאו לשינוי המצדיק את המשך הפעלתן. **שלישית**, וחשוב מכל – לתוכניות היו השפעות קשות במישור התיוג של יוצאי אתיופיה כקבוצה נפרדת, אודותיהן נרחיב במסגרת הטיעון המשפטי.

הטיעון המשפטי

11. להתנגדות להמשך הפעלת התוכניות המבדלות שני ראשים: האחד, המשך הפעלתן של התוכניות פוגע קשות באוכלוסייה האתיופית על ידי החרגתה מכלל הציבור ותיוגה כאוכלוסייה מוחלשת על רקע מוצא

14 כעולה מנוהל הפעלת התוכנית, הקובע בסעיף 3.9 כי ייכללו "בכל קבוצה לפחות 5 תלמידים יוצאי אתיופיה ואפשרות לצרף עד 3 תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה" (במקור). ראו נוהל 3.08, "הפעלת פאק"ט ופאק"ט פלוס", האגף לקליטת תלמידים עולים במשרד החינוך (13.12.11).

15 דו"ח מבקר המדינה 63 בעניין שילוב יוצאי אתיופיה, עמ' 28 (2013).

16 "דו"ח מחקר: הערכת ההשפעה של תכנית הסיוע הלימודי של הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל על הישגי התלמידים בבחינות הבגרות בשנת תשע"ב", עמ' 5 (מאת מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, מאי 2015) (להלן דו"ח ברוקדייל).

17 שם, עמ' 11 (תרשים 5).

18 שם, עמ' 1-2 וכן עמ' 16 (תרשים 10).

19 דו"ח מבקר המדינה 63 בעניין שילוב יוצאי אתיופיה (2013), לעיל ה"ש 1.

אתני. השני, המשך תקצובן של התוכניות המבדלות ללא שינוי ממשי באופן הפעלתן איננו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה ומהווה, מכאן, הפרה של הבטחה מנהלית. להלן נפרט את עיקרי הנימוקים.

התוכניות הייחודיות כמנגנוני בידול פנימיים

12. התוכניות המבדלות ליוצאי אתיופיה הופעלו בשם השוויון ואינטרס השילוב הנובע ממנו. אלא שלהפעלתן היה מחיר כבד. הן שיקפו ושימרו את תיוגה של האוכלוסייה האתיופית מחד, ולא הצליחו להביא לשיפור מצבה מנגד. להחרגתם של יוצאי אתיופיה מכלל האוכלוסייה השלכות מרחיקות לכת: ראשית, בהשפעתה על בנות ובני העדה העלולים להפנים תחושת חוסר מסוגלות בשל החרגתם. שנית, בהשפעתה על תפיסתם של תלמידים בעיני מוריהם, חבריהם לספסל הלימודים והחברה כולה.

13. כארגון סינגור קהילתי, הובאו לידיעת האגודה מקרים רבים שבהם ההשתתפות בשיעורי תגבור במסגרת התוכניות הייחודיות לוותה בתיוג שלילי של המשתתפים בהן. כן הובאו לידיעת האגודה מקרים שבהם משתתפי התוכנית נאלצו להשתתף בה בניגוד לרצונם ומבלי שהם או הוריהם נשאלו על כך מבעוד מועד. הגיעו הדברים לידי כך שמורה שיש בכיתתו תלמיד יוצא אתיופיה שולח אותו כעניין שבמדיניות לתוכניות הללו, מבלי שנבדקו קשייו. במילים אחרות, המשוואה הינה: אתיופי = מתקשה. החלטה הקובעת את הפרדתם של תלמידים ממוצא אתיופי כעניין של מדיניות חינוך, ומבלי שתציית לעיקרון הצורך, מעלה חשש לאפליה אסורה.

מורה שיש בכיתתו תלמיד יוצא אתיופיה שולח אותו כעניין שבמדיניות לתוכניות הללו, מבלי שנבדקו קשייו. במילים אחרות, המשוואה הינה: אתיופי = מתקשה. החלטה הקובעת את הפרדתם של תלמידים ממוצא אתיופי כעניין של מדיניות חינוך, ומבלי שתציית לעיקרון הצורך, מעלה חשש לאפליה אסורה

14. כידוע, איסור הפליית תלמידים במוסדות חינוך קבוע במספר הוראות חוק. כך, בסעיף 5 לחוק זכויות התלמיד, התשס"א-2000, ובסעיף 3 לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, תשס"א - 2000. כן הוטמעה הזכות לשוויון בחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך. לטענתנו, מימוש זכותם של יוצאי אתיופיה לשוויון בחינוך משמעותו גם שימוש מידתי בתוכניות ייחודיות למיניהן, המציית לעיקרון הצורך, והכפוף לפיקוח פדגוגי, תוך נקיטת האמצעים האפשריים למניעת תיוגם של יוצאי אתיופיה.

15. האמור לעיל מוביל למסקנה כי הפרדה שאינה מגשימה את מטרתה לא יכולה לעמוד. כעולה מאבני היסוד של תוכנית "דרך חדשה", אף ממשלת ישראל אימצה עיקרון זה, כפי שיפורט להלן.

החלטת הממשלה: שינוי מגמה - מבידול לשילוב

16. נשוב ונזכיר: ההחלטה על צמצום התוכניות המבדלות באה על רקע כישלון המדיניות הקודמת בשילובם של יוצאי אתיופיה בחינוך. משכך, קבעה החלטת הממשלה את עיקרי המדיניות כדלקמן:²⁰

"שינויים נדרשים בתוכניות מבדלות: התאמה, צמצום ואף סגירה של תוכניות מבדלות, ככל שיידרש, וזאת לאחר שתבוצע סריקה של כל התוכניות המופעלות במשרד ובחינתן תחת אבן היסוד של שילוב מיטבי. גם תוכניות המופעלות על ידי גורמים חוץ-ממשלתיים, יצטרכו לשנות את אופי פעילותן כך שיתאימו לאבני היסוד. תהיה הקפדה על עיקרון השילוב וצמצום ההפרדה, רק למקרים מנומקים וקצובים בזמן, אשר הפעלתן תזדקק לאישור המנכ"לית".

17. דהיינו, המדיניות החדשה קובעת שורה של עקרונות להפעלה: א. שינוי אופי פעילות התוכניות המבדלות, ב. הקפדה על שילוב כעיקרון עדיף לעומת הפרדה וצמצום ההפרדה מתוך כך, ג. חובת הנמקה באשר להפרדה, ד. הקפדה על הפרדה קצובה בזמן.

18. בנוסף, קבעה החלטת הממשלה שורת צעדים ליישום המדיניות החדשה, לרבות מיפוי התוכניות הקיימות, צמצום התוכניות המבדלות והפיכתן לחריג שיופעל תחת אישור המנכ"לית בלבד. כן נקבע כי ייקבעו יעדים שנתיים לתוכנית עד ראשית שנת 2016; וכי מנכ"לית משרד החינוך תמנה ועדה שבסמכותה לאשר תוכניות ייעודיות ליוצאי אתיופיה בתוך 90 יום מאישור ההחלטה.²¹

19. החלטת הממשלה על מרכיביה המפורטים לעיל ניתנה על ידי בעלי הסמכות המקצועיים, באופן מפורש וברור המהווה גילוי דעת מוצהר של הרשות המוסמכת לקיים את האמור בה.²² אין ההבטחה דורשת תקצוב נוסף, ומכאן שהיא אפשרית כלכלית וטכנית.

עמדת משרד החינוך

20. מאז נתקבלה החלטת הממשלה על ביטול התוכניות הייחודיות, פנתה האגודה למשרד החינוך בנושא בעל פה ובכתב בדרישה להבהרות. עד כה ניסיונותינו לקבל תשובות ברורות באשר לעתיד יישומה של החלטת הממשלה עלו בתוהו. בכל הכבוד, התשובות שהתקבלו עוררות סימני שאלה מרובים, בעוד שלשון המכרזים וההתקשרויות שפורסמו הבהירו מהם, לכאורה, פני הדברים לאשורם: המשך פעילות התוכניות הייחודיות במתכונתן הקודמת, עם שינויים קוסמטיים בלבד.

20 התוכנית הממשלתית, ע' 16 (ההדגשות במקור).

21 ר' פרוטוקול ועדת השרים, ע' 16-18.

22 ר' למשל ס"ק (ארצי) 13/08 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות נ' משרד האוצר, (2009).

21. במכתב מיום 17.8.16 ציינה הגב' נגר במענה לפנייתנו כי "השירות שיקבלו ילדים ישראל דרך הפרויקט הלאומי יינתן לתלמידי בתי הספר העל-יסודי באופן אינטגרטיבי תוך שימת דגש על מתן שירות ביישובים מתגוררים בני הקהילה האתיופית.²³ מובן שאמירה זו מעוררת תהיות, שכן קשה להבין כיצד ניתן להבטיח שירות אינטגרטיבי, כאשר הקריטריון להחלטה על הכללת התלמידים נותר היותם בני הקהילה האתיופית.

סיכום ובקשת הבהרה

22. על אף היותם של מרבית התלמידים יוצאי אתיופיה בישראל ילידי הארץ, הוסיף משרד החינוך לנהוג בהם כבעולים ולהנהיג מדיניות של בידול הלכה למעשה שאת השלכותיה ארוכות-הטווח קשה לשער. החלטת הממשלה האחרונה, ותוכנית משרד החינוך שאושרה מכוחה, מבטאות לכאורה שינוי במגמה זו. משכך, ולאור היותה של ההחלטה הבטחה מנהלית מחייבת, אנו מבקשים מוועדת החינוך של הכנסת לאכוף החלטה זו ולדרוש הבהרות בדבר יישום התוכנית ויעדיה העדכניים, כדלקמן.

23. יובהר כי שאלות אלה נשלחו ישירות למשרד החינוך ביום 29.9.16 ולא זכו לכל מענה, מלבד תשובה לקונית המפנה למכתבים קודמים של המשרד.²⁴

1. האם בכוונת המשרד להוסיף ולחדש את ההתקשרות עם הפרויקט הלאומי לשלוש שנים נוספות?

2. האם ועדת המעקב הממשלתית התכנסה ו/או האם יש כוונה לכנסה בהתאם להחלטת הממשלה? מיהם חברי הוועדה?

3. מהם הקריטריונים שלפיהם תינתן ההמלצה הבית-ספרית על תלמידים הזקוקים לתגבור במרכזי הלמידה?

4. אם תלמידים הזקוקים לתגבור אכן נבחרים על פי קריטריון של צורך, כיצד ניתן לומר מראש כי 70% מהתלמידים בתוכניות יהיו בהכרח אתיופים?

5. מהן הנחיות המשרד לצוות הרב-מקצועי בית-ספרי לעניין הקריטריונים בבחירת התלמידים? האם יש מנגנון פיקוח שיבטיח כי הנחיות אלה מקוימות?

6. אם החלטת הממשלה אימצה את מדיניות השילוב ככלל ואת הבידול כחריג, מדוע המשרד פונה מלכתחילה דווקא ליישובים שיש בהם ריכוזים של בני הקהילה האתיופית? מדוע אחד מתנאי ההתקשרות עם המציעים הוא ניסיון מעשי בהפעלת תוכניות ליוצאי הקהילה האתיופית?

24. סוף דבר: על משרד החינוך ליישם את החלטת הממשלה כלשונה ועל ועדת החינוך לוודא כי תעשה כן. יש לזכור כי התחושות הקשות סביב "יחס נפרד" ליוצאי אתיופיה היוו את הרקע לזעקה הציבורית של הקהילה ולהחלטת הממשלה שבעקבותיה – מתחושות אלה לא ניתן להתעלם עוד.

23 סעיף 1 למכתבה של הגב' נגר מיום 17.8.16, מס' סימוכין 12903170.
24 מכתבה של גב' נגר מיום 30.10.16 (סימוכין 0066675-2016-1051-2000).

נספחים

- 1.....תגובות משרד החינוך
- 2.....מפרט בקשה להצעת הצעות/הפרויקט הלאומי
- 3.....פרוטוקול ועדת השרים והתוכנית הממשלתית
- 4.....קטעים מתוך דוח מבקר המדינה 63 ג' (מאי 2013)
- 5.....נוהל 3.08 של משרד החינוך להפעלת תוכניות פאק"ט ופאק"ט פלוס

1

מדינת ישראל
משרד החינוך
המשנה למנהלת הכללית

כ"ח בתשרי תשע"ז
30.10.2016
2000-1051-2016-0066675

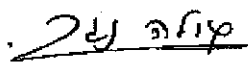
לכבוד:
עו"ד ענבל פלד
הקליניקה לרב – תרבותיות ומגוון
האוניברסיטה העברית
באמצעות מייל: inbarpeled@gmail.com

שלום רב,

**הנדון: היעדר מענה לשאלות בעניין אי-יישום החלטת הממשלה לביטול התוכניות
המיוחדות ליוצאי אתיופיה
(מכתבך לשר החינוך מיום 25.10.2016)**

מאשרת בתודה קבלת מכתבך בלשכת שר החינוך, השר נפתלי בנט.

תשובתנו מתאריך 7.9.2016, סימוכין 2000-1051-2016-0062194 ותשובתנו מתאריך
17/8/2016, סימוכין: 12903170 עומדת בעינה.
מצ"ב לתשובה זו.

בברכה,

גילה נגר
המשנה למנהלת הכללית

העתקים:
מר אריאל לוי, סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי
גב' עירית בירן, סגן מנהל מינהל לפדגוגיה
עו"ד אילת מלקמן, סגנית בכירה ליועצת המשפטית
גב' ירקית אלקיים, מנהלת תחום פרויקטים רוחביים, לשכת המשנה למנכ"לית
גב' זהבה שרם, לשכת השר

מדינת ישראל

משרד החינוך

המשנה למנהלת הכללית

י"ג אב תשע"ו

17/08/2016

מס' הסימוכין: 12903170

לכבוד:

עו"ד ענבר פלד

הקליניקה לרב - תרבותיות ומגוון

האוניברסיטה העברית

שלום רב,

הנדון: אי יישום החלטת ממשלה לביטול התכניות הייחודיות ליוצאי אתיופיה
פנייתך מיום 8/8/16

בהמשך לתשובות שקיבלתם ממני בתאריך 24.1.16 ומד"ר וינשטוק, יו"ר המזה"פ בתאריך 21.6.16 להלן תשובתי:

1. אני מבקשת להבהיר כי השרות שיקבלו ילדי ישראל דרך ה"פרויקט הלאומי" יינתן לתלמידי בתי"ס העל יסודי באופן אינטגרטיבי תוך שימת דגש על מתן שרות בישובים בהם מתגוררים בני הקהילה האתיופית. ההמלצה על תלמידים הזקוקים לתגבור במרכזי הלמידה ותכלול תלמידים בני הקהילה ואחרים, תינתן ע"י צוות רב מקצועי בית ספרי בראשות מנהל בית הספר.

2. התקיים מכרז בו ישבו נציגי משרד החינוך לבחירת רשתות החינוך שיתנו מענה לתכנית התגבורים, למכרז ניגשו 7 מציעים וזכו החברה למתנ"סים וברנקו וייס שהציגו תוכנית מערכתית ומקצועית.

3. במסגרת הפסקת תוכניות מבדלות, תכנית "פאקט" בשיתוף עם הגיונט, הופסקה. במקומה נבנית תכנית חדשה – "מעגן קשת" שעוסקת באיתור ילדי גן עם קשיים התפתחותיים ונבנית מעטפת להדרכת הגננת וטיפול מקצועי בתלמידי הגן. התכנית תופעל בגנים במספר ישובים בני הקהילה האתיופית ותכלול גם תלמידים שאינם בני הקהילה.

4. דיווח על התפתחות יישום החלטת הממשלה:

א. הוכנו מתווים להכשרת צוותי מורים לנושא עבודה רב תרבותית. נקלטו מדריכים לליווי בתי הספר.

ב. הוכשרו 40 מנחות לעבודה עם תלמידים בעלי קשיי למידה בחט"ב, במטרה לבנות תכנית אישית, להדריך מורים ולטפל בתלמידים. המנחות משובצות בימים אלו בחט"ב ובתיכונים בבתי ספר בהם תלמידים בני הקהילה.

מדינת ישראל

משרד החינוך

המשנה למנהלת הכללית

ג. בשנה"ל תשע"ו למדו בתכנית ליב"מ (לקראת בגרות מלאה) 463 תלמידים ועוד 256 תלמידים במרכזי המועד השלישי – כולם בקבוצות הטרוגניות.

ד. בתי ספר יסודיים טופלו באופן הוליסטי לטיוב דרכי ההוראה ומתן כלים רב תרבותיים ל- 23 בתי ספר בשילוב מאמנות ו-13 בתי ספר ב"תכנית מרום".

ה. "מעגן קשת" לכל גני הילדים ברחובות, חדרה, קריית גת וקריית מלאכי.

ו. הרחבת ההשתתפות של תלמידים בני הקהילה, בתכנית המצוינות - בתשע"ו שולבו 191 תלמידים.

ז. נכתב מתווה הכשרה לפסיכולוגים, כולל כלים "רגשי תרבות" כדי להקטין את מס' התלמידים המופנים לחינוך המיוחד והוקצו תוספות תקני פסיכולוגים לרשויות המקומיות.

ח. הקצו 32 תקני עובדי קידום נוער לטיפול מניעתי בנשירה בקרב בני נוער מבני הקהילה.

ט. במטרה לצמצם פערים ולאפשר חשיפה לתחומי ענין רחבים, תפעל החל מתשע"ז תכנית חוגי העשרה. התכנית תאפשר לכל ילד בן הקהילה לבחור בליווי הוריו חוג העשרה המתקיים במתנ"ס במקום מגוריו. מיותר לציין שהחוגים אינגרטיביים ומיועדים לכלל הילדים ברשות המקומית הרלוונטית.

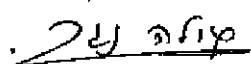
י. בכל בתי הספר והרשויות עתירי יוצאי אתיופיה תופעלנה תכניות הכנה לצה"ל לגיוס מיטבי לתפקידים משמעותיים.

יא. יופעל סבסוד לחניכי תנועות וארגוני הנוער במטרה להרחיב משמעותית את מס' החניכים בני הקהילה.

יב. הוקמה קרן מלגות לחניכי שנת י"ג במסגרות של שנת שרות, מכינות אופק ומכינות קד"צ.

משרד החינוך פועל ויפעל לשילוב מיטבי של יוצאי אתיופיה במערכת החינוך ובהתאם לדרך החדשה.

בברכה,



גילה נגר

המשנה למנהלת הכללית

העתקים:

גב' מיכל כהן, מנכ"לית משרד החינוך
מר אריאל לוי, סמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל פדגוגי
גברת עירית בירן, סגנית מנהל מינהל פדגוגי
גברת ירקית אלקיים, מנהלת תחום פרויקטים רוחביים

מדינת ישראל
משרד החינוך

המשנה למנהלת הכללית

י"ד שבט תשע"ו
24/01/2016
מס' הפניה: 12902477
מס' הסימוכין: 12902492

לכבוד
עו"ד ענבל פלד
הקליניקה לרב תרבויות ומגוון
האוניברסיטה העברית
באמצעות מייל: Keren@iaej.co.il

שלום רב,

בהמשך לפנייתכם להלן החברות אליהן התבקשנו:

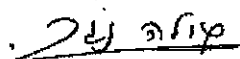
א. ועדת המעקב ליישום ההחלטה מוקמת בימים אלו. אנו משלימים את איתור החברים בוועדה כנדרש מהחלטת הממשלה (לפחות 50% יוצאי הקהילה שיש להם תרומה מקצועית רלוונטית) והזימונים ישלחו בשבועות הקרובים. בהמשך הועדה תתכנס 3 פעמים בשנה והפרמטרים על-פיה יאושרו התכניות יהיו אבני היסוד המתוות את כלל הפעילות הממשלתית בנושא (שילוב מיטבי, הכרה ברב גוניות בקרב יוצאי אתיופיה, חיזוק התא המשפחתי, סגירת פערים, חיזוק מצוינות ומנהיגות והטמעת מורשת יהודי אתיופיה בחברה הישראלית).

ב. בהתאם להחלטת הממשלה לא מתקיימות במערכת החינוך תכניות מבדלות אשר אינן עומדות בקריטריוני ההחרגה אשר צוינו במכתבכן. תכניות אשר היו מבדלות בעבר, המשך הפעלתן ותקצובן הותנה בעדכון בהתאם לאבני היסוד הממשלתיים. הרחבות ותקציבים תוספתיים לתכניות אלו יועברו רק בשנה"ל הבאה, זאת כיון ששנה"ל תשע"ו הוגדרה כשנת מעבר ובחינת התכניות.

ג. יעדי המשרד בכל הנוגע לשילוב מיטבי ותכניות מבדלות הם כי עד שנה"ל תשע"ז לא יתקיימו כלל תכניות מבדלות, אלא באישור חריג של המנכ"לית. תכניות קיימות ימשיכו להיות מתוקצבות רק בהינתן עדכון פעילותן בהתאם לאבני היסוד הממשלתיים, עדכון זה מיושם בימים אלו. תלמידים עולים ממוצא אתיופי יקבלו מענה ייחודי בתוכניות האגף לקליטת עולים ואילו התלמידים ממוצא אתיופי ילידי הארץ ישתלבו בתוכניות השונות של אגפי הגיל בהתאם לצרכיהם.

אני מודה לכן על הרקע האקדמאי המקיף והמלמד שנלווה לפנייתכן.

בברכה,

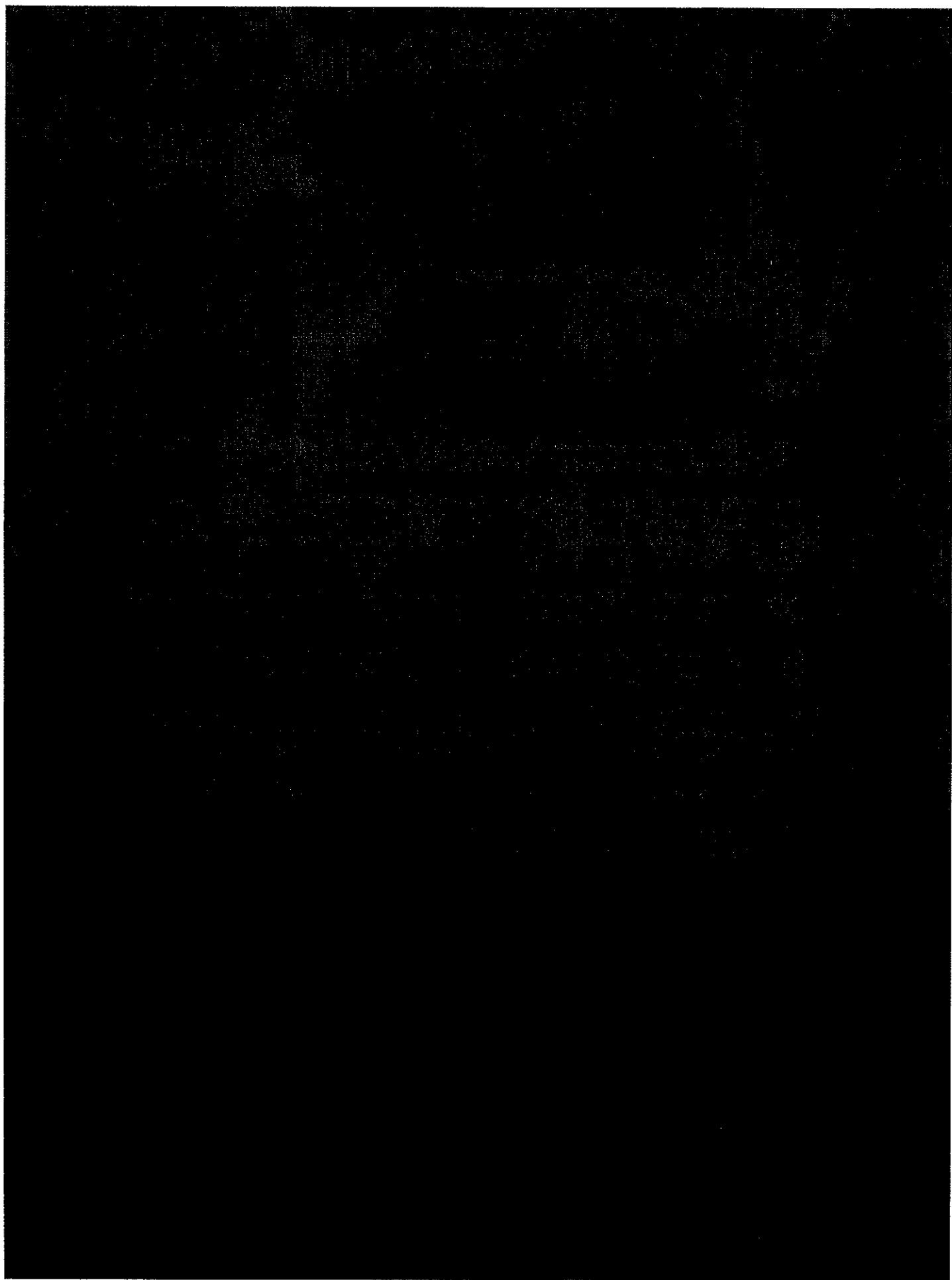


גילה נגר

המשנה למנהלת הכללית

העתקים:

מר אריאל לוי, סמנכ"ל בכיר ומנהל המינהל הפדגוגי
גב' עירית בירן, סגן מנהל מינהל לפדגוגיה
גב' סימה חדד, מנהלת אגף לחינוך קדם יסודי
גב' מאיה שריר, מנהלת אגף קליטת עלייה
עו"ד שנית פנחסי הראל, ממונה (ייעוץ משפטי- תמיכות והתקשרויות)





הפרויקט הלאומי לקהילה האתיופית בישראל בע"מ (חל"צ)
The National Project for the Ethiopian Community in Israel Ltd (PBC)
የኢትዮጵያ ብሔራዊ ፕሮጀክት

טז' באדר תשע"ו
25 בפברואר 2016

**בקשה לקבלת הצעות לביצוע של
תכנית לתגבור לימודי ולהעלאת הישגים בבגרות,
תכנית להפעלה של מרכזי נוער/מרכזים קהילתיים
ותכניות להעצמת קהילה בקרב בני העדה האתיופית**

מפרט

חליף 01/2016 ביצוע של תכנית לתגבור לימודי ותכניות נוספות עמוד 1 מתוך 166

רחוב אבן גבירול 1, ת.ד. 7171, ירושלים 91071 | טלפון: 02-6202025 | פקס: 02-6202455

כתובתנו באינטרנט: www.enp.org.il

חתימת המציע:



2. השירותים הנדרשים ואופן הביצוע שלהם

2.1 רקע

החברה, בשיתוף עם גורמים שונים, מפתחת ומקדמת תכניות לשיפור הקליטה והשילוב של בני הקהילה האתיופית בישראל. המסגרת התומכת תשלב תמיכה בהתפתחותו של המשתתף בתכנית תוך הזדהות עם החברה הישראלית והשתלבות בה, אולם תוך שמירה על זיקה של התלמידים יוצאי אתיופיה לקהילתם.

2.2 מטרות

שיפור הקליטה והשילוב של בני הקהילה האתיופית בישראל.

2.3 אוכלוסיית היעד

אוכלוסיית היעד העיקרית הינה בני הקהילה האתיופית בארץ. לאור החלטות אשר התקבלו ממשלת ישראל בעניין קידום קהילת יוצאי אתיופיה מובהר כי במסגרת התוכניות ליוצאי אתיופיה ישולב בתכניות גם אחוז מסוים של קהל יעד שאינו מיוצאי קהילת אתיופיה. לצורך השלמת התמונה יצויין כי נכון ליום פרסומו של מכרז זה אחוז השילוב המוצע של אילו שאינם מקהילת יוצאי אתיופיה במסגרת התוכניות – כולו או חלקו - הוא 20% אולם אחוז זה עשוי להשתנות בהתאם להחלטת החברה או גורמי המדינה.

בשנת תשע"ו הפעילה החברה תכניות כמפורט בנספח 1.1 להלן.

היקפי פעילות לכל ספק זוכה במכרז, לרבות הפריסה של הפעילות, ייקבעו אך ורק על פי שיקול-דעתה הבלעדי של החברה, וזאת רק לאחר בחירתם של הספקים.

פירוט של השירותים הנדרשים מובא בנספחים א.1 עד א.3 לטיטות החסכם להלן.



מזכירות הממשלה

פרוטוקול

ועדת שרים לעניין קידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא

אתיופי

יום ראשון, כ"ח בתשרי התשע"ו - 11 באוקטובר 2015

(בשעה 09:30 - במזכירות הממשלה)

נכחו השרים: בנימין נתניהו - יו"ר; דוד אזולאי, זאב אלקין, אופיר אקוניס, נפתלי בנט, יואב גלנט, חיים כץ, יעקב ליצמן, סילבן שלום

נעדרו השרים: גלעד ארדן, אורי אריאל, גילה גמליאל (בחו"ל), אריה (מכלוף) דרעי, משה כחלון

כן נכחו:

תה"כ אברהם נגוסה

- | | | |
|---|---|-------------------|
| נציג ציבור | - | מיכל אברהם-סמואל |
| נציג ציבור | - | אברהם אדגה |
| משרד המשפטים | - | ליאת בן מאיר |
| משרד העלייה והקליטה | - | רחל גור |
| המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה | - | אלי גרונר |
| משרד ראש הממשלה | - | ניצב גילה גזאל |
| משרד ראש הממשלה | - | אביעד הומינר |
| משרד ראש הממשלה | - | שי יאסו |
| המנהל הכללי, משרד הרווחה והשירותים החברתיים | - | אליעזר יבלון |
| משרד ראש הממשלה | - | דרור יוסף |
| משרד הכלכלה | - | שני ינאי |
| מזכירות הממשלה | - | אורית כהן - רביבו |
| משרד ראש הממשלה | - | אורן כהן |
| המנהל הכללי, משרד החינוך | - | מיכל כהן |
| משרד הבריאות | - | בועז לב |
| משרד הרווחה והשירותים החברתיים | - | דורלי לבנסארט |
| משרד ראש הממשלה | - | עידן מונצ'יק |
| משרד הרווחה והשירותים החברתיים | - | דפני מושיוב |
| נציג ציבור | - | אלון נגוסה |
| מזכירות הממשלה | - | פנינה נס |
| המשרד לשירותי דת | - | עמי סנאי |
| משרד ראש הממשלה | - | לירית סרפוס |
| משרד הרווחה והשירותים החברתיים | - | איריס פלורנטין |
| משרד ראש הממשלה | - | אודי פראוור |

**התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי
אתיופיה בחברה הישראלית**



**תכנית משרד החינוך
תכנית משרד הרווחה והשירותים
החברתיים
תכנית משרד הבריאות**

6 אוקטובר, 2015

תכנית משרד החינוך

עיקרי המדיניות:

המדיניות החדשה שגובשה לאור אבני היסוד, שינתה את דפוסי הפעולה המשרדיים ועיצבה מחדש את אופני הפעולה של משרד החינוך בטיפול ביוצאי אתיופיה, לרבות שינויים ארגוניים משמעותיים:

1. העברת האחריות למי שאינם "עולים" מאגף קליטת תלמידים עולים לאגפי הגיל במנהל הפדגוגי במשרד (אגף קדם יסודי, אגף יסודי, אגף על-יסודי): העברת האחריות הכוללת של התלמידים שאינם מוגדרים עולים מטיפול האגף לקליטת תלמידים עולים במשרד, לאחריות אגפי הגיל השונים הפועלים במשרד. תלמידים ממוצא אתיופי ילידי הארץ יטופלו בדומה ליתר ילידי הארץ ובהתאם לצרכים, היכולות והקשיים שלהם כחלק מהפעילות השוטפת באגפי הגיל.
2. שינויים נדרשים בתכניות מבדלות: התאמה, צמצום ואף סגירה של תכניות מבדלות, ככל שידרש, וזאת לאחר שתבוצע סריקה של כל התכניות המופעלות במשרד ובחינתן תחת אבן היסוד של שילוב מיטבי. גם תכניות המופעלות ע"י גורמים חוץ-ממשלתיים, יצטרכו לשנות את אופן פעילותן כך שיתאימו לאבני היסוד. תהיה הקפדה על עיקרון השילוב וצמצום ההפרדה, רק במקרים מנומקים וקצובים בזמן אשר הפעלתן תזדקק לאישור המנכ"לית.
3. הבחנה בין צרכים: המענים לתלמידים יסופקו בהתאם לצורך שיאותר, ולכישורים הספציפיים של כל תלמיד, ולא באופן קולקטיבי ואוטומטי.
4. חיזוק ההורים: הגדלת מעורבותם של הורים, המעוניינים בכך ומתן כלים בידם, שיאפשרו להם לסייע לילדיהם. בתי הספר לא יקבלו החלטות חינוכיות משמעותיות עבור התלמידים שלא בשיתוף הוריהם. הקשר בין הבית למוסדות הלימוד יחזק.
5. מענה לחוקות: בצד המענים לתגבור לימודי פורמלי, וטיפול ייעודי בתלמידים מצטיינים, מוצעת בתכנית גם פעילות ענפה בתחום החינוך הלא פורמלי, מתוך כוונה להעצים את הילדים בנקודות החזק שלהם ולתת מענה לקשת רחבה

ומגוונת של יכולות והעדפות של הילדים, שלא בהכרח באות לידי ביטוי בתחומים הלימודיים. כמו כן, תורחב הנוכחות של בני נוער יוצאי אתיופיה בתכניות נוער המייצרות מוביליות (תכניות מנהיגות לסוגיהן).

פעולות המשרד בהתאם למדיניות ומדדים¹ לבחינת ביצוען

1 לשם צמצום ההתייחסות המבדלת לבני הקהילה ומעבר להתייחסות משלבת יעשה שינוי באופן עבודת משרד החינוך ובנהליו:

מדדי הצלחה:

השלמת סקירת התכניות הפועלות במשרד והתאמתן לאבני היסוד של המדיניות החדשה עד סוף שנה"ל תשע"ו



מסמן ביצוע
או אי ביצוע

ירידה הדרגתית מידי שנה במספר התכניות המבדלות, כך שעד סוף תשע"ח, לא יישארו תכניות מבדלות, אלא באישור המנהל הכללי של המשרד



מסמן את
כיוון השינוי

א. יוצאי אתיופיה ילידי הארץ יהיו באחריותם המקצועית של אגפי הגיל כמו כל ילדי הארץ. תלמידים עולים מאתיופיה, כהגדרתם במשרד, ימשיכו להיות באחריות האגף לקליטת עולים כמו כל התלמידים העולים האחרים. לפי הגדרת המשרד: "עולה" הוא מי שנולד באתיופיה (כך גם לגבי שאר ארצות המוצא).

ב. כל התוכניות הפועלות, החל מגני הילדים ועד סיום החינוך העל יסודי, ביניהן תכניות המופעלות ע"י המגזר השלישי, יפעלו בהתאם לעקרונות אבני היסוד. תהליך הערכת התוכניות יתבצע ע"י אגפי הגיל ובמקרה הצורך בשיתוף

¹ המדדים המפורטים להלן מתוכננים להשגה בשנה הרביעית לתכנית (אלא אם צויין אחרת). התהליך להשגתם יהיה מדורג, וקצבו יקבע על ידי משרד החינוך עד שנת 2016.

הראמ"ה. בחינת כלל התכניות המנויות בסעיף זה תסתיים עד שנת הלימודים תשע"ה.

ג. מנכ"לית משרד החינוך תמנה ועדה אשר בסמכותה לאשר תכניות או מסגרות ייעודיות ליוצאי אתיופיה על פי המתווה שנקבע באבני היסוד. הוועדה תוקם תוך 90 ימים מיום קבלת החלטה זו.

ד. יפורסם חוזר מנכ"ל בנושא הנחיות מדיניות הממשלה החדשה ובהתאם לאבני היסוד. חוזר המנכ"ל יופץ לקראת שנה"ל תשע"ז.

2 על אף מגמת השילוב, קיימים מוסדות מועטים בהם ישנו מספר רב (מעל שליש) של יוצאי אתיופיה, בדרך כלל בתמיכת הקהילה.

מדדי הצלחה:

עלייה של כ- 10% במדדי ראמ"ה הבודקים את הישגי התלמיד ביסודי בעברית, מתמטיקה ואנגלית, בבי"ס בהם שיעור גבוה של תלמידים ממוצא אתיופי  **10%**

עלייה של כ- 10% במדדי ראמ"ה הבודקים את הישגי התלמיד בחט"ב בעברית, מתמטיקה ואנגלית, בבי"ס בהם שיעור גבוה של תלמידים ממוצא אתיופי  **10%**

מוסדות אלו ייחזקו בתוספת שעורי תגבור במהלך יום הלימודים ולאחריו (כולל הזנה), במתן שוברים (וואצ'רים) עבור חוגים לתלמידים אחה"צ, בעבודה עם כלל הורי בתי הספר, ובהכשרת צוותי ההוראה על מנת להפכם לבתי ספר מצוינים.



מבקר המדינה

דוח שנתי 63ג

לשנת 2012
ולחשבונות שנת הכספים 2011

כרך ראשון



ירושלים, אייר התשע"ג, מאי 2013

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 והערך 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 כתום 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 ואף כי יחיו חלק מתוכנית 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 נולדו 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 תמצוקה מנחיתות בחישיגיהם הלימודיים. נחוניי 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 בקצב התפתחותי-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 עבודת 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 למצב 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 שמשדר 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 בידיו כלי לפיקוח על יישום תכנית הלימודים וכדי להנהלות 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 חש"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 מעירות פיתוח היה באותה שנה 50.2% (אתי קונור-אטיאס ולודמילה גרמש, 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 התכנית התוספתית לתגבור לימודי תלמידים יוצאי אתיופיה בכיתות ז-יב (להלן - תכנית התגבור לבגרות), קיבלו התלמידים, לאחר שעות הלימודים, בבית הספר או במתנ"ס⁵³, שעות של הוראה ושעות לפעילות חברתית והעצמה. מרבית שעות הלימוד בתכנית 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 התכנית 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 מלא היכולות האישיות של אזרחי המדינה ולשילוב קבוצות אוכלוסייה צעירות בחברה מודרנית.

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

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

- 50 גורמים המפעילים תכניות לימודיות במוסדות חינוך, ושאינם חלק ממשד החינוך או מבעלי המוסדות החינוכיים שבהם מופעלות התכניות.
- 51 התלמידים יוצאי אתיופיה זכאים לתכנית השונות שמשד 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 בתכנית התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב, על פי דיווח הגורמים שהפעילו את התכנית, לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים התשע"ב. הנתון לגבי שנת הלימודים התשע"ב הוא הנתון המדויק והערכני, ונעשה בו שימוש, בהנחה שהוא דומה למספר התלמידים בשנת הלימודים התשע"ב. המקור לנתון זה הוא מאיירס-ג'וינט-ברוקרייל, 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 ומח"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) שמשדרי הממשלה מימנו במשותף עם גורם חיצוני - החברה החברה הוסיפה למימון הממשלה כספים ממומנות לא ממשלתיים - כספי תרומות. חלק הארי של המימון (לפחות עד שנת 2011-2012) היה מכספי תרומות.

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

בחשבתה 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 מחלקן 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, למרו 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 התכנית] ורצוי שיהיו כאלה".

להעת משרד מבקר המדינה, נוכח החלטת הממשלה האמורה וחובשיות שמויחסות 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 תכנית הסיוע המיועדת ליוצאי אתיופיה, ובכללן תכנית 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 הפרוצדורות⁶⁰. 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 התכנית 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 מחוץ גיסא קבעה הממשלה כמטרה את העלאת שיעור הזכאות להעברת בגרות בקרב יוצאי אתיופיה באופן משמעותי, ומשרד החינוך קבע את שיפור ההישגים הלימודיים ואת צמצום הפערים הלימודיים כמטרות עיקריות, ומאידך גיסא לא האגף הממשלה והמשרד להבטיח תקצוב הולם ויציב של התכניות שנועדו להשיג מטרות חשובות אלו. יתרה מכך, עקב המשקל הרב של תרומות במימון הסולל של התכניות, רצון הגופים התורמים הסך אחד חשיקולים בקביעת סדר העדיפויות של תכניות התגבור הלימודי. המיועדות למחנות התלמידים יוצאי אתיופיה, אשר השתתפו בהן.

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

60 קשרי "אימוץ" שנוצרו בין הפרוצדורות לערים בישראל ללא קשר לחמיכת הפרוצדורות 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 ברות 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, שמיון את הפעלת התכנית "פעילות לימודית אחרת - פל"א" (להלן - תכנית פלא)⁶⁵; פרסם באוקטובר 2010 מכרז להפעלתה שבו זכתה החברה למתג"סים; משרד החינוך והגזינט מימנו במשותף את "תכנית בגרות ליוצאי אתיופיה - תב"ל" (להלן - תכנית תבל); ומשרד הקליטה והגזינט מימנו במשותף את תכנית "אופק לבגרות" (להלן - תכנית אופק)⁶⁶. החברה, הגזינט והחברה למתג"סים (להלן - הגופים המקבילים) 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 למימונו הממשלתי (פלא ואופק) לא פיקחו על ידי משרד החינוך. מחברת הדפדפנות זאת, כאשר בתכנית פלא, 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 במימונו 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 שבמימונו. 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, תכנית 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 ברות זה.

67 כאמור, החברה והגזינט מימנו את התכניות נוסף על המימון הממשלתי שקיבלו.

68 בכל הנוגע לחברה למתג"סים - ביישובים שבהם פועל מתג"ס, השייך לחברה למתג"סים, הפעילה החברה את התכניות באמצעותן. ביישובים שבהם אין מתג"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 תכנית התגבור לבגרות אשר ממומנת על ידי משרד הקליטה יועברו לפיקוח פדגוגי מסודר על ידי משרד החינוך. כך יובטח כי החומר הנלמד בחן מתאים לתכנית 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 בתכנית 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 ותוכנן.

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, ומתן 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 והגיונט, 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 זהה של שעות הקצה הגיונט לתכנית אופק. מכאן שמספר שעות ההוראה בשבוע בתכנית פלא היה כ-75% גבוה יותר ממספר שעות ההוראה בתכנית ספייס ואופק.

69 יצוין כי בדות 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 והג'וינט - 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 המעילויות שכללה כל תכנית שונה זה לא נבע מצרכיהם השונים של התלמידים אלא מהחלטותיהם השונות של הגופים שקבעו לעצמם מהדים לתכניות התגבור לבגרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החינוך לקבוע תקן לרכיב תכניות התגבור לבגרות - תכניות תגבור לימודי המועילות במימון וביוזמה ממשלתיים, וכרוך בתוך כתיב 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, ובר בבר ריכזה עבור משרד הקליטה את הפעלת תכנית פלא.

היעדר גורם מתכלל לתכניות התגבור לבגרות

מידע נבסיס 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 הנתה 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 חן חנו חלקיות - חן לא כללו את פרטי כל התלמידים הללו, ולא נרשמו בהן כל התכניות שבהן השתתפו. כך למשל, 56% מהתלמידים שהיו רשומים ברשימות הגופים המפעילים, בתלמידים 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 ולפרוק מסורדות את הדיווחים על יישום התכניות שהגישו הגופים המרפזים 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 עברו, ובכך לייעל את המערכת ולהביא לתוצאות טובות יותר. את המיפוי יש לבצע לפי מדדים אחדים בכל הארץ.

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

מחשבות 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 הפרדגמטית 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 הנהה במאי 2011 את מנהלת אגף קל"ע לבקש מהרשות הארצית למרידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) לערוך מחקר השוואתי, הכולל שלוש עד ארבע תכניות שונות שמפעיל אגף קל"ע.

אמנם נמצא כי בעשנים האחרונים בוצעו מחקרי הערכה ספציפיים לשתיים מבין ארבע התכניות - תכנית ספייס ותפנית 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 בחישובי התלמידים שהשתתפו בהן בהשוואה לעלונות.

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 לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, ובהתחשב במספר התלמידים יוצאי אתיופיה ביישוב. יצוין כי הרשויות החזקות יותר יכולות לממן מחקציהן, חלקית לפחות⁷⁵, תכניות נוספות לתלמידים חלשים, ופעמים אף תכניות לתלמידים יוצאי אתיופיה⁷⁶.

73 ראו את הדוחות האלה: דוח שנתי 53 (2003), 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 58 (2007), "התקשרות עם עמותה למטרות חינוך", עמ' 156; דוח שנתי 62, אשר בו ציין מבקר המדינה כי המכון לזיומת בחינוך במכללה האקדמית בית ברל העלה בסקר שעשה בשנים 2007-2008, בהומנת 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 לבחי 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, המסוגלת 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 וכל 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 ריבועם 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 והשלכותיו

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 התכנית, כדי שההקצאה תתבסס על מיפוי צרכים ארצי, וימנעו 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 משרדים חללו כמה תכניות באותו יישוב, באותו מוסד חינוכי, באותה שכבת כיתות ואף את שיתופו של אותו תלמיד בכמה תכניות להלן פרטים.

בחינת 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 מרכזי אחר (ראו להלן).

בחינת 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 ריווח הגופים המפעילים, בתכניות התגבור לבגרות בשנת הלימודים התשע"ב לבין מספר התלמידים יוצאי אתיופיה בשנת הלימודים התשע"ע באותו יישוב.

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

79 הערך שהתקבל 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 "פסולות", וחלק מהכספים שיועדו לתכניות התגבור לבגרות שימשו למימון שכרם של כעלי הפקידים נוספים, בלי שמושרד 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 חבל 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 חבל, 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 כינוהן הפדלים 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 כאופן זה שתי התכניות, ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי צוות הפעלה כזו יוצרת "בלבול הן לתלמידים והן למורים ולכן יש צורך בגוף אחד שיופעל את תכניות התגבור לבגרות. עניינית 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 לתכנן משרד הקליטה - שחלק מתפקידו במתכנן תכנית החינוך היה לתכנן מנגנוני שיתוף פעולה עם המשרדים השותפים בתכנית - לא שיתוף פעולה עם משרד החינוך, משרד החינוך מצדו לא תכנן את התכנית לתגבור לימודי התלמידים הללו. הוא לא ביצע מיפוי ארצי של כל אוכלוסיית התלמידים הללו, הוא לא העריך את האפקטיביות של כל אחת מתכניות התגבור לבגרות ולא ערך בין התכניות השונות המשקללת את האפקטיביות הפדגוגית והכלכלית. יתרה מכך, מהממצאים עולה שמשרד החינוך ומשרד הקליטה לא הקצי את תכנית התגבור לבגרות על פי שיקולים חברתיים שנועדו לצמצם את הסערים בין התלמידים. עוד עולה מהממצאים שלטונם אי-התיאום בין שני המשרדים הללו נוצרו תקורות כפולות ביישובים מסוימים, והכול על חשבון תקציבים המיועדים לתכנון התגבור לבגרות לתלמידים ויוצאי אתיופיה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 כי הוא חזר וביקש ממשרד הקליטה נתונים על התלמידים המשתתפים בתכנית 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 המתכנן את הפעילות.

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 בתכנית התגבור לבגרות וכי הוא יעביר את הרשימות למשרד החינוך ו"לכל גורם ממשלתי אחר המפעיל תכנית תגבור" לבגרות - כמו החברה - למניעת כפל סיוע.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי להבטיח 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 התכנות לתגבור לימודים תוך כדי התחשבות בצורכי התלמידים ובדירוגם החברתי-כלכלי של היישובים שבהם הם מתגוררים. ראוי שמשרד החינוך ימש את סמכותו בתחום תכנית התגבור לבגרות ותכנן את הפעולות שעושים בתחום כל הגופים - גופים ממשלתיים, לרבות משרד הקליטה וגורמים חצי-ממשלתיים. כמו כן, על משרד החינוך להעריך את האפקטיביות של התכנית 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 התכנית לצורך מניעת תקורות כפולות.

ליקויים בסדרי הדיווח והבקרה

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

שבהם ידוות על הפעילות שיבצע. מאחר שהדיווחים הללו הם אסמכתה לחשלוש של משרדי הממשלה, על משרדי הממשלה ועל הגופים המפקחים 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 המפקחים. 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 תלמידים). יודגש כי כל אחד מ-118 התלמידים היה רשום בכל אחת מהתכניות באותו מוסד חינוך; 118 התלמידים למדו ב-11 מוסדות חינוך (להלן - 11 כתי הספר) כ-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" ובלי ליידע את המפעיל. המפעיל אף תוסיף 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 לחגבור לימודי ולסיוע בשתי תכניות, על מנת לשפר ולקדם את הישגיהם ולהכנים לבחינות הבגרות".

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

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

להלן דוגמה לתלמידות שמשדר החינוך ומשרד הקליטה מימנו את השתתפותן בשתי תכניות במקביל: 27 תלמידות יוצאות אתיופיה שלמדו בבית ספר ב' (להלן - 27 תלמידות), שהיו רשומות בתכנית פלא בהפעלת מתג"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 כד 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 מתג"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.

בחינת 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.

ייהגש כי הוגמה זו ממחישה את הפגיעה מעילות ואת השימוש הלא מיטבי במשאבים שנדרשו מחוסר התיאום בין משרדי הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי משרד החינוך יבחן את ערכם הסדוגי 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 חשע 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 בומנים 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 המכונים 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 זהות של התלמידים

כאמור, מאחר שהדיווחים משמשים אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה, על משרדי הממשלה ועל הגופים המקינים 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 תעודת זהות של התלמידים; נתון המשמש פרט חיוני לבקרה על רשימות התלמידים.

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

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

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



צבר הממצאים שפורט לעיל מעלה ספקות בדבר דיוקם של הדיווחים שמסרו הגופים המרכזיים והגופים המפעילים למשרדי הממשלה, דיווחים ששימשו, כאמור, אסמכתה לתשלום של משרדי הממשלה לגופים האמורים. צבר 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 המרכזיים, וכי הגופים המרכזיים 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 היתוך 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 בתיל 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.

אגף קליטת תלמידים עולים

נוהל מס': 3.08	שם הנוהל: הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס		מס' מהדורה: 1
תאריך קודם: אין	תאריך עדכון: 13.12.11	דף מס': 1	מתוך: 5

1. מטרת הנוהל:

1.1 מטרת הנוהל היא להגדיר את אופן ההקצאה, התכנון והבקרה של תכנית פאקט, ולתאר את האחריות הביצועית בכל שלב בתכנית של הגורמים השונים באגף קליטת תלמידים עולים.

2. הגדרות:

- 2.1 **פאקט** - Parents and children together; PACT. תכנית לקידום לימודי חברתי רגשי, לגילאי 3-6, במסגרת פרויקט מערכתי הכולל: רווחה, בריאות, קהילה וחינוך.
- 2.2 **פאקט פלוס** - Parents and children together ; PACT+. תכנית לקידום לימודי חברתי רגשי, לגילאי 6-12, במסגרת פרויקט מערכתי הכולל: רווחה, בריאות, קהילה וחינוך.
- 2.3 **רכז יישובי** - מרכז את כל התכנית בעיר, פאק"ט ופאק"ט פלוס – גני ילדים ובתי ספר יסודיים.
- 2.4 **מתגברת לימודית** - גננת או מורה בעלת ידע וניסיון בעבודה עם עולים בעלת רישיון הוראה ו/או BED ובמקרים מסוימים סטודנטיות להוראה שנה ד', המקבלות הדרכה פדגוגית של המוסד האקדמי.
- 2.5 **מגשר** - בן הקהילה שבתוכה הוא פועל, שתפקידו ליצור את הגשר בין התרבות הישראלית לבין תרבות ארץ המוצא של התלמידים העולים ובני משפחותיהם. המגשר החינוכי יהיה בעל השכלה אקדמית ו/או ניסיון בחינוך, ויפעל בשלושה מעגלים: התלמיד, המשפחה והמסגרת החינוכית.
- 2.6 **מנהלת אזורית** - אחראית על התוכנית באזור הכולל מס' יישובים.
- 2.7 **מנהלת הפרויקט** - אחראית על הפרויקט כולו על כל מרכיביו אזורי ואנשיו.
- 2.8 **גיוינט אשלים** - הגוף המקצועי המנהל את התכנית בהיבט הפדגוגי, באמצעות נאמן כספים שמפעיל את התכנית בהיבט מקצועי = תקציבי וארגוני.
- 2.9 **האחראית** - המדריכה הארצית האחראית על הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס.

3. תוכן הנוהל:

כללי:

- 3.1 מטרת התכנית היא לקדם את שילובם החברתי והלימודי של התלמידים העולים במסגרת החינוכית ובחברת בני גילם, ואת מעורבותם של ההורים בתהליכי החינוך.

אגף קליטת תלמידים עולים

נוהל מס': 3.08	שם הנוהל: הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס	מס' מהדורה: 1
תאריך קודם: אין	תאריך עדכון: 13.12.11	דף מס': 2
		מתוך: 5

- 3.2. התכנית תפעל בשיתוף פעולה בין כל הגורמים האחראיים: משרד החינוך- אגף קליטת תלמידים עולים, גיוינט אשלים- היחידה לגיל הרך- תחום עולים.
- 3.3. תפקיד הרכז: לרכז את כל התכניות בראיה מערכתית, ולחיות אחראי על שיתוף כל הגורמים בעיר. הרכז יהיה בעל השכלה אקדמית וניסיון בחינוך ויפעל ב-2 מעגלים: צוותי ביי"ס / גנ"י, הורים.
- 3.4. תפקיד המתגברת- לקדם את ההישגים של התלמידים. בגנ"י העבודה מתנהלת במשך היום בגן. בבתי"ס העבודה מתקיימת אחרי שעות הלימוד.
- 3.5. תפקיד המגשר- להעביר באופן מלא ואחראי את המסרים בין 3 המעגלים; תלמידים, משפחות וצוות בית הספר/ הגן, ולשמש להם כתובת אישית.
- 3.6. תפקיד המנהלת האזורית - לרכז את התוכנית באזור אחריותה ולחיות בקשר עם המדריכה הארצית.
- 3.7. אוכלוסיית היעד:
- 3.7.1. יוצאי אתיופיה הלומדים במערכת החינוך, בחינוך הקדם יסודי ובחינוך היסודי מגיל 3 עד 12, ושייכים לרשויות מקומיות שיש להן תמיכה מפדרציה מסוימת בהתאמה לכל עיר.
- 3.7.2. ברשות המקומית תינתן תמיכה בגנים ובבתי הספר בעלי ריכוז של 20% תלמידים יוצאי אתיופיה לפחות.

הקצאת התכנית למוסדות החינוך:

- 3.8. במהלך חודשים יולי אוגוסט תתקיים פגישת סיכום שנה שהסתיימה, במסגרת וועדת היגוי עירונית, והיערכות לקראת השנה הקרובה. הדיון יתנהל על בסיס ממצאי סיכום שנה הכולל: מספר תלמידים יוצאי אתיופיה המשתתפים בתכנית, הישגיהם בלימודים והעבודה עם ההורים.
- 3.8.1. רמת הניתוח בפגישה תהיה יישובית, בהשתתפות מנהלת האגף, המדריכה הארצית והמפקח/מרכז קליטת תלמידים עולים במחוז.
- 3.9. התגבור הלימודי התוספתי יתקיים לאחר שעות הלימודים, ולא בחלוקה לשעות רוחב. התלמידים לא יוצאו בשעות ליבה. תלמידה תתקיים בקבוצות קטנות - בכל קבוצה לפחות 5 תלמידים יוצאי אתיופיה ואפשרות לצרף עד 3 תלמידים שאינם יוצאי אתיופיה.
- 3.9.1. התגבור הלימודי יהיה 60% לפחות.
- 3.9.2. ניתן להפעיל תכניות לטיפול רגשי-חברתי בחיפוף של עד 40%.

אגף קליטת תלמידים עולים

נוהל מס': 3.08	שם הנוהל: הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס	מס' מהדורה: 1
תאריך קודם: אין	תאריך עדכון: 13.12.11	דף מס': 3
		מתוך: 5

3.9.3. בכל עיר יפעלו קבוצות הורים בהתאם למס' בתי הספר המשתתפים בתכנית, לפחות קב' הורים אחת לבי"ס (לדוג' 5 בתי ספר - 5 קבוצות הורים משותפות) ובגניי תפעל קב' הורים בכל גן.

3.9.3.1. בקבוצות אלו יעסקו בהיכרות עם מערכת החינוך, בשילוב חברתי, הורות וכיו"ב.

3.10. במהלך החודשים אוקטובר ונובמבר בכל שנה, תתקיים ועדת היגוי יישובית בשיתוף המדריכה הארצית האחראית על הפעלת התכנית, מפקח/מרכז קליטת תלמידים עולים במחוז ומנהלי התכנית מטעם גיונט - אשלים, וכל השותפים לתכנית בעיר (פיקוח כולל, נציגי הרשות), לצורך הצגת מיפוי הצרכים ותכנית העבודה השנתית:

3.10.1. מיפוי התלמידים המשתתפים בתכנית (עפ"י ההערכה בתחילת שנת הלימודים-ספטמבר)

3.10.2. מיפוי התכנים והמקצועות שיילמדו עפ"י מיפוי הצרכים שאותרו.

3.10.3. תכנית להורים: תכנים, מס' מפגשים וכיו"ב.

3.10.4. באיזה חלק של התוכנית כל תלמיד ייקח חלק.

3.11. באחריות מפקח/מרכז קליטת תלמידים עולים במחוזות לעדכן את מנהלי בתי"ס והגגנות שבהם תפעל התכנית, שבוע לאחר קיומה של ועדת ההיגוי היישובית ולא יאוחר מסוף חודש נובמבר.

הכשרה:

3.12. צוות המורים יעברו הכשרה וליווי ע"י הרכז היישובי.

3.13. במהלך השנה יתקיימו לפחות 2 מפגשים עם צוות בית הספר ע"י רכזי האזור, לצורך היכרות עם ארץ המוצא, מאפייני העולים, קשיי המעבר וכיו"ב.

הערכה:

3.14. תתבצע הערכה מדגמית ביוני, על:

א. הישגי התלמידים (באמצעות, מבדקים פנימיים וממצאי מיצ"ב).

ב. שביעות הרצון מהתכנית (יועברו שאלונים לתלמידים, הורים, מורים ומנהלים).

3.15. דיווח חצי שנתי על תשומות התקציב יתבצע באופן מרוכז ע"י מנהלת התוכנית מגיונט ישראל, ויועבר לידי יחידת התקציב עם עותק למנהלת האגף ולמדריכה הארצית המרכזת את התוכנית.

3.16. דיווח חצי שנתי ברמה היישובית (כולל גני הילדים) יועבר לידי המדריכה הארצית בחודשים ינואר ויולי, לצורך הערכה:

אגף קליטת תלמידים עולים

נוהל מס': 3.08	שם הנוהל: הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס	מס' מהדורה: 1
תאריך קודם: אין	תאריך עדכון: 13.12.11	דף מס': 4
		מתוך: 5

- 3.16.1. הערכה לגבי הישגי התלמידים על בסיס ציוני התלמידים. בגנ"י על בסיס כלי ההערכה המשקפים את הישגי הילדים.
- 3.16.2. משוב מהמורים/מהגננות להערכת הפן החברתי-רגשי.
- 3.16.3. הערכת ההורים תתבצע על בסיס השתתפות.
- 3.17. באחריות הרכז להעביר דיווח שלוש פעמים בשנה, ברמה הבית-ספרית, וברמת גן בודד, לידי המנהלת האזורית, בחודשים אוקטובר - נובמבר (בוועדות החינוך), ינואר-פברואר ויוני, לצורך הערכה:
- 3.17.1. הערכה לגבי הישגי התלמידים- בביה"ס על בסיס ציוני התלמידים. ובגנ"י הישגי הלומדים כפי שהשתקפו בכלי ההערכה הנבחר.
- 3.17.2. ממצאי ההערכה על התקדמות הילדים בתחום הרגשי חברתי.
- 3.18. הערכת ההורים תתבצע על בסיס השתתפות.

עבודה שוטפת עם הרכזים:

- 3.19. הגיוינט הוא הגוף המקצועי הנותן הדרכה והנחיה מקצועית לעובדיו: רכזים מגשרים ומתגברות.
- 3.20. המדריכה הארצית תעקוב אחר יישום התכניות באמצעות ביקורים במהלך השנה בערים השונות בתיאום עם המנהלות האזוריות והאחריות מטעם הגיוינט.
- 3.20.1. המדריכה הארצית תצפה בעבודת המגשרים והמתגברות, בהפעלת התכניות לתגבור לימודי ולטיפוח חברתי רגשי, בקבוצות ההורים ובחכשרת הצוותים.
- 3.21. המדריכה האחריות תקבל דיווח חצי שנתי מהמנהלות האזוריות, אשר יציג את התשומות והתפוקות:
- 3.21.1.1. פגישות עם הצוות החינוכי-טיפולי של בתי הספר/ גנ"י ועם המשפחות, שעות הפגישות והמשתתפים, פעולות בעקבות הפגישות וכיו"ב.
- 3.21.1.2. סיכומי פגישות, שיפור בעקבות הפגישות, שיתוף ההורים בתהליך החינוכי וכיו"ב.

4. אחריות ביצוע:

- 4.1. המדריכה הארצית המרכזת את התוכנית.
- 4.2. מפקח/מרכזי קליטת תלמידים עולים במחוזות.
- 4.3. גיוינט המפעילה את התכנית.

אגף קליטת תלמידים עולים

מס' מהדורה: 1	שם הנוהל: הפעלת תכנית פאק"ט ופאק"ט פלוס	נוהל מס': 3.08
מתוך: 5	תאריך עדכון: 13.12.11	תאריך קודם: אין

5. מסמכים ישימים

- 5.1. רשימת התלמידים המקנים לרשות את אפשרות העסקת המגשר.
- 5.2. הפריסה הארצית של התכנית.
- 5.3. דיווח רבעוני על תשומות התקציב.

6. נספחים

- 6.1. א.מ.ל.

תאריך	תפקיד	שם	
13.12.11	מדריכה ארצית האחראית על הפעלת תוכנית פאקט פלוס	גב' אביטל שפילמן	כותב הנוהל:
20.12.11	מנהלת האגף	גב' מאיה שריר	מאשר הנוהל:

