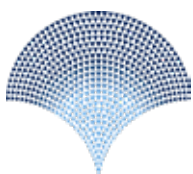


# דו"ח מעקב

השמעת שירותי מוקדי הקליטה  
ברשויות המקומיות

על בסיס החלטת ממשלה 4174 מיום 5.10.18

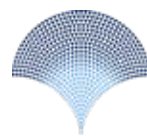
יוני 2020



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

תמונת השער: Photo: Adiel lo, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mevaseret\\_immigration\\_center.JPG](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mevaseret_immigration_center.JPG)

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

## דו"ח מעקב

---

### השמעת שירותי מוקדי הקליטה ברשויות המקומיות

על בסיס החלטת ממשלה 4174 מיום 5.10.18

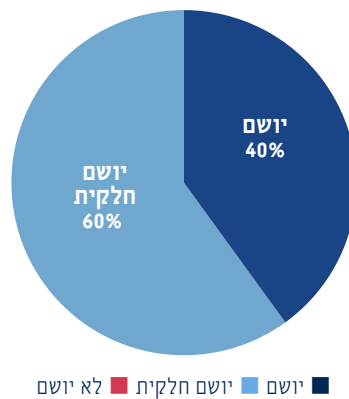
---

יוני 2020

נכתב על ידי התחקירנית עדי גליקסמן ובהנחיית עינת קורן ומיכל שטרנברג  
מצוות ממשל במרכז להעצמת האזרח

## קצרצר מנהלות

מוקדי הקליטה מסייעים לעולים מאתיופיה להשתלב בארץ ומהווים גוף מקצועי, אשר לוקח חלק בפעילויות ופרויקטים שונים הנוגעים לקהילת יוצאי אתיופיה. מוקדי הקליטה פרוסים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ והעובדים במוקדי הקליטה הללו הועסקו כ"עובדי קבלן" ברשויות המקומיות. בשנת 2015, נחתם הסכם בין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין שר האוצר, שמטרתו צמצום תופעת "עובדי הקבלן".<sup>1</sup> בהסכם זה נכללו העובדים במוקדי הקליטה, וההסכם קבע, כי יש לפעול לתקנון משרות העובדים ברשויות המקומיות. בשנת 2018, לאור הרצון להעצים את יכולתן של הרשויות המקומיות להעניק שירותים בתחומי החינוך והחברה ליוצאי אתיופיה, התקבלה החלטה 4174 שעניינה "השמעת שירותי מוקדי הקליטה ברשויות המקומיות". בהחלטה נקבע כי בהתבסס על ההסכם משנת 2015, המשרדים יפעלו לתקנון משרות של העובדים ברשויות המקומיות בהן פועלים מוקדי הקליטה,<sup>2</sup> במטרה לחזק את מוקדי הקליטה המקומיים ולשמר את תפקודם התקין. ההחלטה קבעה, כי משרד החינוך יפעל לטובת תקנון המשרות של העובדים במוקדי הקליטה וכן יקיים הכשרה לשם קליטתם המיטבית של העובדים בתפקידים בתחומי החינוך, הנוער והקהילה.<sup>3</sup> למרות יישום של מרבית מסעיפי ההחלטה, מתוך 5 סעיפי יישום 2 (40%) יושמו באופן מלא ו-3 באופן חלקי (60%) ישנן מורכבויות מסוימות אשר מעכבות את יישומה המלא:








**חסם כוח אדם:** עם קבלת ההחלטה, נדרשה בדיקה מחודשת של שכר העובדים ועבודת התאמה. תהליך קביעת השכר של העובדים בו מעורבים מספר גורמים, טרם הגיע לסימו.

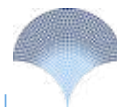


**עבודת הרשויות המקומיות:** עבודת השמעת העובדים נעשתה ב-26 רשויות שונות. ישנן רשויות בהן ההשמעה כבר בוצעה בצורה מלאה, רשויות הנמצאות במרכז עבור התפקיד, ורשויות בהן התהליך מתעכב עקב מו"מ בעירייה על מתווה ההשמעה הרשותי.<sup>4</sup>



## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	פירוט הרשויות המקומיות בהן צפויים להיקלט העובדים במוקדי הקליטה	בכל 26 הרשויות המקומיות המפורטות במסגרת ההחלטה מועסקים עובדים במוקדי הקליטה	 יושם
2	תקצוב המשרות של העובדים במוקדי הקליטה והכשרתם	משרד החינוך מתקצב את כלל המשרות ופועל בשיתוף עם השלטון המקומי. תהליכי ההכשרה עבור העובדים טרם התקיימו במלואם	 יושם חלקית
3	קביעת כמות העובדים במוקדי הקליטה אשר יוקצו לכל רשות מקומית	נכון לשנת 2020 ישנן 70 משרות מאוישות ברשויות השונות, מתוך 89 משרות בתקן	 יושם חלקית
4	תקצוב שכר העובדים במוקדי הקליטה לאחר ההשמעה ברשויות המקומיות	משרד החינוך מתקצב את כלל המשרות ופועל בשיתוף עם השלטון המקומי	 יושם
5	הגדרת שכר העובדים במוקדי הקליטה לאחר ההשמעה ברשויות המקומיות	הגדרת השכר לעובדים טרם הסתיימה ונמצאת בתהליכי בנייה	 יושם חלקית



## רקע

בשנת 2008 הוחלט על הוצאתה לפועל של תוכנית חומש לקידום קליטתם של בני העדה האתיופית, שמטרתה שיפור תהליכי הקליטה תוך מתן דגש על תחומי חינוך, רווחה, תעסוקה, שיוכן וקליטה. ההחלטה התמקדה באוכלוסיית הצעירים המעוניינים להשתלב בחיים האזרחיים, בשוק העבודה ובשכונות בהן חיים ריכוזים גבוהים מקרב בני העדה האתיופית.<sup>5</sup>

בשנת 2014, כשנתיים לאחר סיומה של תוכנית החומש, החליטה הממשלה על גיבוש תכנית חדשה לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, מתוך הבנה כי יש צורך בתפיסת עבודה חדשה, שתשפר את ההישגים אליהם הגיעו בתוכנית החומש. בעקבות החלטה זו, משרד העלייה והקליטה בשיתוף משרדים נוספים, גיבש נהלים חדשים בנוגע לשירותים הניתנים ליוצאי אתיופיה.<sup>6</sup> לאחר גיבוש הנהלים החדשים פרסמה הממשלה בשנת 2015 את המסמך "מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית". בעקבות פרסום המסמך הכינו המשרדים השונים תוכניות מפורטות, כל משרד בתחומי אחריותו.<sup>7</sup>

אחד הנושאים בהם שיפלה הממשלה לאחר פרסום מסמך המדיניות הממשלתית, היה השמעת שירותי מוקדי הקליטה ברשויות המקומיות. מוקדי הקליטה מסייעים לעולים מאתיופיה להשתלב בארץ ומהווים גוף מקצועי, אשר לוקח חלק בפעילויות ופרויקטים שונים הנוגעים לקהילת יוצאי אתיופיה. מוקדי הקליטה פרוסים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ ובהם ניתן לעולים סיוע בלימודי עברית, הכרת מערכות השלטון ושירותים ממשלתיים וכן בקליטה בתחומי חינוך ותעסוקה.<sup>8</sup>

העובדים במוקדי הקליטה הללו הועסקו כ"עובדי קבלן" ברשויות המקומיות. בשנת 2015 נחתם הסכם בין יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה לבין שר האוצר, שמטרתו צמצום תופעת "עובדי הקבלן".<sup>9</sup> בהסכם זה נכללו העובדים במוקדי הקליטה, וההסכם קבע, כי יש לפעול לתקנון משרות העובדים ברשויות המקומיות. בשנת 2018, לאור הרצון להעצים את יכולתן של הרשויות המקומיות להעניק שירותים בתחומי החינוך והחברה ליוצאי אתיופיה, התקבלה החלטה 4174 שעניינה "השמעת שירותי מוקדי הקליטה ברשויות המקומיות". בהחלטה נקבע כי בהתבסס על ההסכם משנת 2015, המשרדים יפעלו לתקנון משרות של העובדים ברשויות המקומיות בהן פועלים מוקדי הקליטה,<sup>10</sup> במטרה לחזק את מוקדי הקליטה המקומיים ולשמר את תפקודם התקין.

ההחלטה קבעה, כי משרד החינוך יפעל לטובת תקנון המשרות של העובדים במוקדי הקליטה וכן, יקיים הכשרה לשם קליטתם המיטבית של העובדים בתפקידים בתחומי החינוך, הנוער והקהילה.<sup>11</sup>

## פירוש מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

### 1. פירוש הרשויות המקומיות בהן צפויים להיקלט העובדים במוקדי הקליטה

החלטת הממשלה קבעה כי יש לאפשר ל-26 הרשויות המקומיות המפורטות בהחלטה לאייש את המשרות שיתוקננו עבור העובדים במוקדי הקליטה החל מה-01.01.2019.

#### סטטוס: יושם

בכל 26 הרשויות המקומיות המפורטות במסגרת ההחלטה מועסקים עובדים במוקדי הקליטה באמצעות הרשויות המקומיות.<sup>12</sup>

### 2. תקצוב המשרות של העובדים במוקדי הקליטה והכשרתם

1. החלטת הממשלה קבעה כי יועבר לרשויות המקומיות תקציב לטובת תקנון המשרות, בהתאם להחלטת הרשויות המקומיות, ובהתאם להנחיות המקצועיות של מנהל חברה ונוער במשרד החינוך.

#### סטטוס: יושם

ממשרד החינוך נמסר, כי קביעת התקציב נמצאת בתהליכי עבודה וכי נדרש לתהליך זמן מאחר ויש צורך בתיאום בין גורמים שונים במשרד, וכן דרוש האישור הסופי של המרכז לשלטון מקומי. נכון לעת הזו אין אומדן למועד קביעת התקצוב הסופי. יחד עם זאת, משרד החינוך מתקצב את כלל המשרות ופועל בשיתוף עם השלטון המקומי.<sup>13</sup>

2. החלטת הממשלה קבעה, כי מינהל חברה ונוער במשרד החינוך יקיים הכשרה לשם קליטתם המיטבית של העובדים בתפקידים בתחומי החינוך, הנוער והקהילה.

#### סטטוס: יושם חלקית

בהחלטה דובר על שלוש הכשרות שונות, עבור בעלי תפקידים שונים במוקדי הקליטה: רכזי נוער, מנהלי מוקדים ומזכירות מוקדי הקליטה. רכזי הנוער שנכנסו לתפקיד ברשויות המקומיות עברו הכשרה במסגרת ההכשרות המחוזיות של רכזי הנוער. ההכשרה עבור מנהלי מוקדי הקליטה ומזכירות מוקדי הקליטה הייתה צפויה להתחיל במהלך מרץ, אך בשל משבר הקורונה צפויות להתחיל בסוף מאי 2020.<sup>14</sup>

### 3. כמות העובדים במוקדי הקליטה אשר יוקצו לכל רשות מקומית

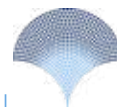
החלטת הממשלה קבעה, כי מספר התקנים שיוקצו לרשויות המקומיות לא יעלה על 89 תקנים, תוך פירוש כמות העובדים בכל יישוב מרשימת הישובים. נכון לקבלת ההחלטה היו 89 משרות מאוישות במוקדי הקליטה, וההחלטה קבעה כי כלל המשרות הללו יושמעו ברשויות המקומיות בהעסקה קבועה.

#### סטטוס: יושם חלקית

נכון לפברואר 2020 ישנן 70 משרות מאוישות ברשויות השונות. למרבית המשרות אשר אינן מאוישות מתקיים או צפוי להתקיים מכרז לטובת איוש בזמן הקרוב. בשני מקרים בודדים מדובר על מחלוקת בנושא מתווה ההסמעה עם הרשות המקומית.<sup>15</sup>

13. ש.ם.

15. מתוך המענה של משרד החינוך לפניית "המרכז להעצמת האזרח" מתאריך 26.02.2020.



#### 4. תקצוב שכר העובדים במוקדי הקליטה לאחר ההשמעה ברשויות המקומיות

החלטת הממשלה קבעה, כי בשנת 2019 משרד האוצר יתקצב את שכר העובדים ומשנת 2020 ואילך הנושא יטופל במסגרת תקציב משרד החינוך.

##### סטטוס: יושם

משרד החינוך מתקצב את כלל המשרות ופועל בשיתוף עם השלטון המקומי.<sup>16</sup>

#### 5. הגדרת שכר העובדים במוקדי הקליטה לאחר ההשמעה ברשויות המקומיות

החלטת הממשלה קבעה כי באחריות משרד החינוך להגדיר את שכרם של העובדים במוקדי הקליטה, וכן לתקצב את הרשויות המקומיות בהתאם.

##### סטטוס: יושם חלקית

פרופיל השכר הסופי עדיין נמצא בתהליכי בנייה ולא נקבע יעד לביצוע. עד לקביעת הפרופיל הסופי ממשיך משרד החינוך בתקצוב שכר העובדים ל-70 משרות.<sup>17</sup>

16. ש.ם.

17. ש.ם.

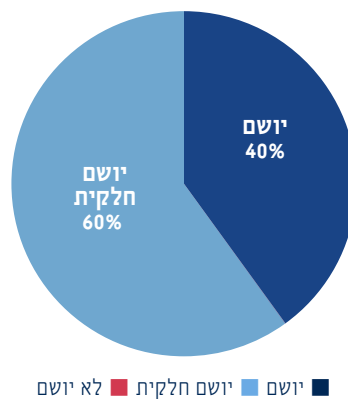


## סיכום ומסקנות

ההחלטה נועדה להיטיב עם מעמדם וביטחונם התעסוקתי של העובדים במוקדי הקליטה. הוחלט לשלב את משרד החינוך בהחלטה, מתוך הבנה כי מקומם הראוי של העובדים במוקדי הקליטה הינו בתחומי הקהילה והנוער של הרשויות המקומיות. במסגרת תהליך ההטמעה של העובדים לאחר קבלת ההחלטה, היה מעורב משרד החינוך בשיח מול הרשויות המקומיות וזאת במטרה לוודא שהעובדים החדשים יצליחו להיקלט בצורה טובה ומיטבית.

עם תחילת התהליך, חששו עובדים רבים לפגיעה בשכרם ומעמדם וכן, היה חשש מהשילוב ברשויות המקומיות השונות. ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות הייתה מעורבת ביישום ההחלטה, ואף הוציאה תיקונים להחלטה הנוגעים להתנהלות מול הרשויות המקומיות, כדי לאפשר לעובדי מוקדי הקליטה שילוב מיטבי ברשויות השונות.<sup>18</sup>

למרות יישום של מרבית מסעיפי ההחלטה, מתוך 5 סעיפי יישום 2 (40%) יושמו באופן מלא ו־3 באופן חלקי (60%) ישנן מורכבויות מסוימות אשר מעכבות את יישומה המלא.



**חסם כוח אדם:** המרכז לשלטון מקומי אחראי על ההסכמים הקיבוציים של העובדים. עם קבלת ההחלטה, דרשו העובדים בדיקה מחודשת של שכרם, ונדרשה לצורך כך עבודת התאמה. תהליך קביעת השכר של העובדים במוקדי הקליטה נמצא בידיהם של הרשויות המקומיות ושל גורמים שונים במשרד החינוך, מה שמוביל לעיכוב ביישומם של סעיף זה בהחלטה.



**עבודת הרשויות המקומיות:** העבודה מול 26 רשויות שונות ויצירת תהליך הטמעה בכל רשות הובילה לתהליכי הטמעה שונים בכל רשות. ישנן רשויות בהן ההטמעה כבר בוצעה בצורה מלאה, רשויות בהן העובדים עברו לתקן אחר בעירייה והתפקיד במוקדי הקליטה נפתח למכרז, ורשויות בהן התהליך מתעכב עקב מו"מ בעירייה על מתווה ההטמעה הרשותי.



