

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

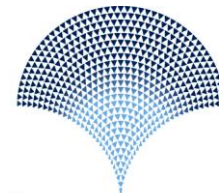
CECI

דו"ח מעקב:

תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

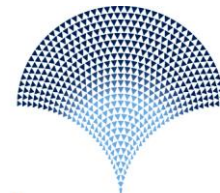
על בסיס החלטת ממשלה 1300 מיום 9.2.2014

אפריל 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח:

המרכז הישראלי 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 טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.



המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

CECI

דו"ח מעקב:

תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי

אתיופיה בחברה הישראלית

על בסיס החלטת ממשלה 1300 מיום 9.2.2014

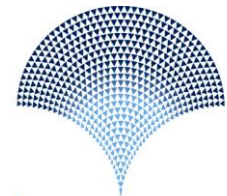
אפריל 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע

ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י התחקירנית יעל וולף ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל

במרכז להעצמת האזרח.



גיבוש מדיניות ממשלתית לקליטה ושילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

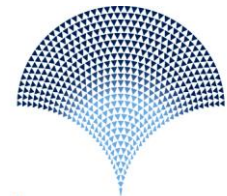
במרץ 2007 התקבלה החלטת ממשלה 1457 לגיבוש "תכנית כוללת לסיוע בקליטת עולים מאתיופיה ושילובם בחברה הישראלית". החלטה זו, של וועדת שרים לענייני עלייה קליטה והתפוצות, קבעה כי יש להכין תוכנית חומש ליוצאי אתיופיה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. בהמשך לכך, בתאריך בפברואר 2008, התקבלה החלטה 3116 על תכנית חומש לשיפור קליטת בני העדה האתיופית בשנים 2008-2012.

לאחר חמש שנים בהן פעלה תוכנית החומר, יצא דו"ח מבקר המדינה במאי 2013. הדו"ח, שבחן את יישום התוכנית בפברואר-אוגוסט 2012, מצא פגמים מהותיים בניהול התוכנית הלאומית שמקורם בתפקוד משרדי הממשלה השונים, אי קביעת מדדים והעדר פיקוח על יישום התוכנית.

נוכח הביקורת שהגיעה הן מהמבקר והן מקהילת יוצאי אתיופיה, הוחלט בממשלה על גיבוש תוכנית חדשה באחריות משרד העלייה והקליטה אשר תתבצע תוך תהליך התייעצות רחב עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים, ארגוני מגזר שלישי ונציגי הקהילה.

בפברואר 2014 קיבלה הממשלה ה-33 את החלטה 1300, הנדונה בדו"ח זה, ל"גיבוש תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית". ההחלטה הטילה על משרד הקליטה, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, לקיים שיח בין מגזרי לגיבוש תפיסת עבודה חדשה במסגרת תוכנית שתקדם את שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית.

לאור העיסוק הממשלתי המתמשך בניסיון קליטת יוצאי אתיופיה ושילובם בחברה הישראלית, ובשל כישלון תוכנית החומש הקודמת הוחלט במרכז להעצמת האזרח לכלול את החלטת הממשלה במיזם "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות.



תוצרי המעקב אשר בוצע במהלך השנה האחרונה, מוצגים במסמך זה, הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. דו"ח זה מוגש כשירות לציבור ולממשל כאחד, מתוך מטרה להגביר את העיסוק הציבורי בהחלטה ולקדם את מימושה.

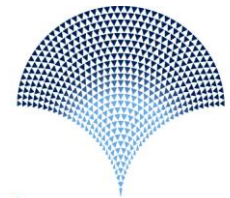
תוכן ההחלטה וסטטוס יישומה:

החלטת הממשלה קבעה כי יש לקיים תהליך היועצות משותף ורב מגזרי - הכולל משרדי ממשלה, גופי ממשל שונים ונציגי עמותות וארגונים הפועלים עם קהילת יוצאי אתיופיה - לגיבוש מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של הקהילה האתיופית. האחריות על ניהול וקידום התהליך הוטלה על משרד העלייה והקליטה, שאמור להציג את תוצריו לאישור הממשלה, ולגזור ממנו את המשאבים והכלים הנדרשים, לרבות פיקוח מעקב ובקרה, נהלי ההפעלה ומנגנוני המימון והפיקוח על השירותים השונים. החלטת הממשלה לא כללה תקציב, אלא הוחלט במסגרתה כי יקבעו גם מנגנוני המימון וההפעלה של התוכניות.

סטטוס:

מיד לאחר אישור ההחלטה, בפברואר 2014, החל תהליך היועצות רב מגזרי ליצירת תכנית בשם "[דרך חדשה](#)", בו לקחו חלק 12 משרדי ממשלה, 7 נציגי ציבור יוצאי אתיופיה ומרכז השלטון המקומי. על פי לוחות הזמנים שקבעה לעצמה הועדה, התוכניות היו אמורות להיות מגובשות עד יוני 2014. תהליך העבודה הונגש לציבור הרחב באתר אינטרנט ייעודית תוך שיתוף הציבור. ההתייעצות כללה סדרה של מפגשי חשיבה ושולחנות עגולים שנמשכו על פני מספר חודשים. האחרון בהם התקיים בתאריך 25/12/2014.

בגיבוש התוכנית השתתפו משרדי הממשלה הבאים: המשרד העלייה והקליטה, המשרד לביטחון פנים, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד כלכלה, משרד בינוי, משרד בריאות, מרכז השלטון המקומי, עמותות מקרב יוצאי העדה האתיופית, נציגי ציבור, וכן נציגי המשטרה וצה"ל.



גובשו אבני היסוד שלאורם פועלת הוועדה, וכן תכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים, כשבכל משרד הוחלט על מספר תוכניות שיתנו מענה לצרכים הייחודיים של הקהילה. כמו כן, נקבע מבנה המנהלת שתהיה אחראית על בקרה ויישום התוכניות ותמוקם במשרד ראש הממשלה.

תהליך ההיוועצות הביא לתוצר מפורט הכולל שורה של המלצות לקידום קהילת יוצאי אתיופיה בשורה ארוכה של תחומים, בהם חינוך, רווחה, בריאות, בינוי ועוד. בנוסף, כללו ההמלצות פעולות הנוגעות ליחסי הקהילה עם כוחות הביטחון ובפרט המשטרה, וצוינו צעדים קונקרטיים לחיזוק האמון והגברת ההיכרות של המשטרה עם מאפייני וצרכי הקהילה. המלצות גובשו למצגת מסכמת המפרטת את ההמלצות על פי תחומי תוכן – [קישור למצגת](#).

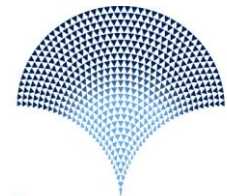
כאמור, ההמלצות שמודגש על הצרכים הייחודיים של בני העדה האתיופית. כך לדוגמה משרד הבינוי גיבש תוכניות להתחדשות עירונית וליווי חברתי בקריית נורדאו בנתניה וקריית משה ברחובות, משרד הביטחון המליץ להגדיל את מכסות שנת שירות ומכינות קדם צבאיות ליוצאי הקהילה ומשרד החינוך המליץ למפות את בתי הספר עם שיעור גבוהה של יוצאי אתיופיה ברחבי הארץ במטרה להגדיל את ההשקעה הנקודתית בהם.

תהליך ההיוועצות נמשך מעבר ללוחות הזמנים המתוכננים, ובפועל הסתיים בדצמבר 2014 ולא ביוני, כפי שנקבע בראשית התהליך. בראשית דצמבר 2014 התפרקה הממשלה ה-33, והממשלה ה-34 הורכבה רק במאי 2015. כך שבתקופת זמן זו לא הובאה המדיניות החדשה לממשלה לצורך הפיכתה להחלטה מחייבת.

כמו כן, תוצרי תהליך ההיוועצות לא כללו דרישות תקציביות קונקרטיות. אלה היו אמורות להיגזר מהחלטה הממשלה ואימוץ ההמלצות, תהליך אשר, כאמור, לא התקיים. כמו כן, במסגרת התוכנית שגובשה לא סוכם תקציב, הדבר היה אמור להיעשות בדיונים על תקציב 2015, שעבר בפועל רק בנובמבר 2015.

חילופי הממשלות והעיכוב בהעברת תקציב המדינה היוו גורם מעכב בקבלת "דרך חדשה" כהחלטת ממשלה.

במאי 2015, במקביל להרכבת הממשלה ה-34 פרצה מחאת יוצאי אתיופיה בדגש על רקע תחושת אפליה מתמשכת וגזענות מוסדית כלפיהם. כפועל יוצא, החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים



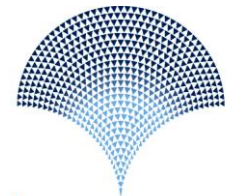
"לעניין קידום שילובם בחברה הישראלית של אזרחי ישראל ממוצא אתיופיים". אך המדיניות שגובשה טרם אושרה כהחלטת ממשלה.

בסוף יולי 2015 התקבלה החלטה 324 שאימצה את אבני היסוד מתהליך ההיוועצות של "דרך חדשה", ונתנה למשרדים חודש, עד תם אוגוסט 2015 להתאים את התוכניות במשרדיהם כדי שיהפכו לתוכניות מפורטות. עוד הוחלט כי הטיפול ביוצאי אתיופיה שאינם עולים יועבר ממשרד הקליטה למשרד ראש הממשלה.

בפועל, אומצה המדיניות ע"י הממשלה ה-34 בשתי החלטות שהתקבלו בתם אוקטובר 2015 (החלטה 609) ובראשית פברואר 2016 (החלטה 1107). בכך, באיחוד ניכר מלוחות הזמנים, יושמה בפועל החלטה 1300 לגיבוש מדיניות חדשה לקהילת יוצאי אתיופיה והבאתה לממשלה לכדי החלטת ממשלה.

סיכום מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישום:

יישום	סטטוס	החלט
✓	התקיים תהליך היוועצות בו דנו על הצרכים השונים מול דרכי היישום. התהליך הסתיים בדצמבר 2014	גיבוש מדיניות באמצעות הליך היוועצות בשיתוף משרדי הממשלה, מגזר שלישי, שלטון מקומי ונציגי ציבור עד יוני 2014
✓	"דרך חדשה" אומצה כמדיניות ע"י הממשלה ה-34 בשתי החלטות שהתקבלו בתם אוקטובר 2015 (החלטה 609) ובראשית פברואר 2016 (החלטה 1107)	המלצה על מדיניות לממשלה הבאת התוכנית לממשלה ועיגונה בתקציב



תובנות ומסקנות מן המעקב:

החלטת הממשלה קבעה כי יש לגבש מדיניות ממשלתית חדשה ליוצאי הקהילה האתיופית ולהביאה לכדי החלטת ממשלה. מעקב אחר האופן בו יושמה ההחלטה מעלה מספר תובנות:

1. תהליך ההיוועצות הממשלתי ולוחות הזמנים:

תהליך ההיוועצות הממשלתי כלל שיתוף פעולה בין מגזרי והתנהל באופן שקוף, תוך שיתוף הציבור. ייתכן כי היעד לגבש מדיניות חדשה תוך 4 חודשים היה מלכתחילה לא ריאלי. בפועל הדבר ארך 10 חודשים (מפברואר עד דצמבר 2014).

2. מחאת יוצאי אתיופיה והסוגיה הציבורית:

נוכח כישלון תוכנית החומש הקודמת, שהסתיימה בשנת 2012, והתארכות משך תהליך גיבוש המדיניות החדשה, נוצר מצב בו למעלה משלוש שנים, פעלה הממשלה בלי מדיניות מגובשת בנושא, תוכניות עבודה ותקציבים יעודיים לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. הצורך הדחוף לגבש מדיניות חדשה ולהוציאה אל הפועל עלה ביתר שאת בעת המחאה שפרצה במאי 2015, מתוך תחושה של גזענות מוסדית ואפליה מתמשכת.

3. ועדת השרים:

התגובה הממשלתית למחאה היתה הקמת ועדת שרים לנושא, ולאחר מכן אימוץ אבני היסוד של דרך חדשה. אך לא אימוץ בפועל של התוכנית שגובשה במהלך 10 חודשים. האימוץ בפועל נעשה כמעט 6 חודשים לאחר מכן. ועדות שרים הינן כלי פוליטי שיש בו מידה של סימליות ואמירה דקלרטיבית של הממשלה כלפי האזרחים. ייתכן כי אימוץ בפועל של "דרך חדשה" בשלב מוקדם יותר, היו מהווים צעד משמעותי יותר עבור יוצאי הקהילה.

4. חילופי שלטון:

תהליך ההיוועצות נמשך מעבר ללוחות הזמנים המתוכננים, ובפועל הסתיים בדצמבר 2014 ולא ביוני, כפי שנקבע בראשית התהליך. פירוק הממשלה בסוף 2014 והעיכוב בהעברת תקציב 2015 עד לנובמבר 2015 יצרו בפועל קיפאון בהחלטה ש"חיכתה" לממשלה החדשה לצורך עיגונה ואימוצה ע"י המשרדים השונים.