

מדיניות ממשלתית לשילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית - המשך

הפעלת תוכנית משרד החינוך

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1300 מיום 9.2.2014, מספר 324 מיום 31.7.2015, מספר 609 מיום 29.10.2015, מספר 1107 מיום 18.1.2016, מספר 1957 מיום 1.8.2016, מספר 467 מיום 25.10.2020 ומספר 421 מיום 12.9.2021 (להלן – החלטה 421):

א. תוכנית משרד החינוך כמפורט בסעיף 3(א) בהחלטה 421 תפעל גם במהלך שנת הלימודים תשפ"ג.

ב. לצורך כך יוקצה תקציב של 60 מלש"ח על פי הפירוט הבא:

(1) 26 מיליון ש"ח מתוך התקציב שהועבר לבסיס תקציב משרד החינוך בשנת 2019

לטובת יישום תוכניות לשילוב מיטבי של יוצאי אתיופיה;

(2) 15 מיליון ש"ח מתקציב משרד החינוך;

(3) 19 מיליון ש"ח שיועברו מתקציב משרד ראש הממשלה בשנת 2022.

ג. יעדי התוכנית יהיו כפי שהוגדרו בהחלטה 421.

דברי הסבר

רקע

1. ממשלת ישראל שמה לה למטרה להביא לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים, לאור שש אבני היסוד למדיניות הממשלתית, אשר גובשו בתהליך התייעצות רב מגזרי רחב בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1300 מיום 9.2.2014.
מדיניות שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים אומצה בהחלטת ממשלה מספר 324 מיום 31.7.2015, שבה עוגנו אבני היסוד וכן נקבע כי על משרדי הממשלה השותפים לגבש תכניות עבודה למימושה במסגרת השירותים הנמצאים באחריותם. תכניות עבודה אלה עוגנו בשורה של החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים 2015-2017.
2. תכניות משרדי החינוך, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והבריאות הובאו לממשלה ואושרו במסגרת החלטה מס' 609 מיום 29.10.2015 (להלן – **החלטה 609**), שהתייחסה לשנים 2016 עד 2019 (שנות לימודים תשע"ז עד תש"פ). במסגרת החלטת ממשלה מס' 1107 מיום 4.2.2016 אושרה תכנית המשרד לביטחון פנים (משרתת ישראל והאגפים האזרחיים של המשרד). במסגרת החלטה זו אושרה גם התכנית של משרד הכלכלה והתעשייה לשנים 2016-2019. התכנית של משרד התרבות והספורט הובאה לממשלה ואושרה במסגרת החלטה מס' 1957 מיום 1.8.2016 והתייחסה גם היא לשנים 2016 עד 2019 (שנות לימודים תשע"ז עד תש"פ). התכנית המשיכה לפעול במתכונת מצומצמת גם במהלך שנת 2020. בהעדר תקציב מדינה גם עבור שנת 2021 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 467 מיום 25.10.2020 להקצות 60 מלש"ח תוספתיים על מנת להבטיח את המשכיות חלק מהתוכניות לשנה נוספת. החלטה 421 מיום 12.9.2021 הציבה עקרונות פעולה ויעדים מעודכנים לתוכנית לשילוב יוצאי אתיופיה, הקצתה תקציב להמשך הפעלת התוכנית במשרדי הממשלה בשנים 2021 ו-2022 והטילה על המטה לשילוב יוצאי אתיופיה להביא בפני הממשלה עד למחצית שנת 2022 הערכה של הישגי התוכנית בשנים הקודמות והצעה להמשך הפעולה לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה.
3. המטה לשילוב יוצאי אתיופיה ערך והציג סיכום בפני ועדת השרים לשילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בישיבותיה מימים 22.3.2022 ו-30.5.2022. תוכנית רב משרדית ורב שנתית על בסיס סיכום זה תוכננה להיות מוצגת לממשלה בסמוך לאישור תקציב המדינה.
4. בשל התפזרות הכנסת ה-24 וקביעת תאריך חדש לבחירות לא ניתן יהיה להביא תוכנית לאישור לפני הקמת הממשלה הבאה ואישור התקציב.
5. התוכנית במשרד החינוך הניבה הישגים משמעותיים, וביניהם: גידול משמעותי של 18 נקודות באחוז הזכאים לתעודת בגרות מלאה וצמצום הפער בין יוצאי אתיופיה לכלל התלמידים לכדי אחוזים בודדים בלבד, גידול משמעותי של 17 נקודות אחוז בהיקף הזכאים לתעודת בגרות המזכה בכניסה לאקדמיה והגדלה משמעותית של 133% במספר המורים יוצאי אתיופיה שנקלטו במערכת החינוך. הישגים אלה הושגו הודות למאמץ ממוקד שנעשה במשרד החינוך להקצאה נכונה של התקציבים שהועמדו לרשותו ולמתן התשומות המקצועיות שנדרשו.

6. החלטה 421 האריכה את תכניות משרדי הממשלה לשילוב יוצאי אתיופיה לשנים 2022-2021, אולם בתחום החינוך היא נקבעה בהתאם לתקופת שנת הלימודים, לשנה"ל התשפ"ב. על מנת לאפשר את שימור ההישגים והמשך צמצום הפערים תוך הבטחת רציפות ההפעלה של התוכנית במשרד החינוך מוצע להקצות משאבים להמשך התוכנית על מנת שניתן יהיה להמשיך בהפעלתה המלאה כבר בתחילת שנת הלימודים הקרובה.

תקציב

כפי שמפורט בהחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 1300 מיום 9.2.2014 ;
החלטת ממשלה מספר 324 מיום 31.7.2015 ;
החלטת ממשלה מספר 609 מיום 29.10.2015 ;
החלטת ממשלה מספר 1107 מיום 18.1.2016 ;
החלטת ממשלה מספר 1957 מיום 1.8.2016 ;
החלטת ממשלה מס' 365 מיום 9.9.2020 ;
החלטת ממשלה מס' 467 מיום 25.10.2020 ;
החלטת ממשלה מספר 421 מיום 12.9.2021 .

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

סיווגים

סיווג ראשי :

סיווג משני

תחום פעולה עיקרי : 02חברה וכלכלה ;

מגישים:

ראש הממשלה

שרת החינוך

שרת העלייה והקליטה

שר האוצר

י"ד בתמוז התשפ"ב

13 ביולי 2022



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ד בתמוז התשפ"ב

13 ביולי 2022

סימוכין: 3822791085

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מדיניות ממשלתית לשילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית – המשך הפעלת תכנית משרד החינוך

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מס' 324 מיום 31.7.2015 אומצה מדיניות לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בכל תחומי החיים, עוגנו אבני היסוד למדיניות הממשלתית בנושא ונקבע כי על משרדי הממשלה השותפים לעניין לגבש תכניות עבודה למימוש המדיניות במסגרת השירותים המצויים בתחום אחריותם. תכניות עבודה אלה עוגנו בשורה של החלטות ממשלה, שהאחרונה שבהם היא החלטת ממשלה מס' 421 מיום 12.9.2021 (להלן – **החלטה 421**).

החלטה 421 הציבה עקרונות פעולה ויעדים מעודכנים לתכנית לשילוב יוצאי אתיופיה. במסגרת ההחלטה הוקצה תקציב להמשך הפעלת התכניות במשרדי הממשלה בשנים 2021-2022 והוטל על מטה לשילוב יוצאי אתיופיה במשרד ראש הממשלה (להלן – מטה היישום), להביא בפני הממשלה, עד למחצית שנת 2022, הערכה של הישגי התכניות בשנים הקודמות, וכן הצעה להמשך הפעולה לשילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה. מטה היישום ערך והציג סיכום בפני ועדת השרים לשילובם המיטבי של אזרחי ישראל יוצאי אתיופיה בישיבותיה מימיו 22.3.2022 ו-30.5.2022, כאשר על פי המתוכנן תכנית רב משרדית ורב שנתית על בסיס סיכום היתה אמורה להיות מוצגת בסמוך לאישור תקציב המדינה.

בשל התפזרות הכנסת ה-24 וקביעת מועד לבחירות נדחה המועד להבאת תכנית כוללת כאמור לאישור.

כאמור לעיל, החלטה 421 האריכה את תכניות משרדי הממשלה הרלוונטיים לשנים 2021-2022, אך ביחס לתחום החינוך היא נקבעה בהתאם לתקופת שנת לימודים, לשנה"ת תשפ"ב. כפי שמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, התכנית שהופעלה במשרד החינוך הניבה הישגים משמעותיים ביותר, שהושגו הודות למאמץ ממוקד שנעשה במשרד החינוך להקצאה נכונה של התקציבים שהועמדו לרשותו ולמתן התשומות המקצועיות שנדרשו. על מנת לאפשר את שימור ההישגים והמשך צמצום הפערים, תוך הבטחת רציפות ההפעלה של תכנית משרד החינוך, מוצע כעת להקצות משאבים להמשך התכנית על מנת שניתן יהיה להמשיך בהפעלתה באותה מתכונת ובאותו היקף גם עם תחילת שנת הלימודים הקרובה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת החלטה זו מוגשת לאחר שהתקבל בכנסת בקריאה השלישית חוק בדבר התפזרות הכנסת ה-24 לפני גמר כהונתה. קבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית, ובהתאם יש לבחון האם ניתן להביא כעת את הצעת ההחלטה לאישור הממשלה. השיקולים הרלוונטיים לצורך ביצוע האיזון האמור כוללים, בין היתר, את השאלות הבאות: עד כמה קיימים דחיפות וכורח בקבלת ההחלטה; האם ההחלטה תביא לקביעת עובדות מוגמרות באופן אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנותן; האם ההחלטה היא תוצר של עבודת מטה שהחלה בטרם התקבל החוק להתפזרות הכנסת; ועד כמה קיים חשש שההחלטה מונעת משיקולי בחירות קרובות.

הצורך בהארכת התכנית בעת הזו נובע מהחשיבות בשימור ההישגים המשמעותיים הרבים שהושגו במסגרת התכנית עד כה, על מנת לפעול להמשך צמצום הפערים, וכדי להבטיח את רציפות הפעלתה של התכנית, והארכה כאמור אינה שנויה במחלוקת ציבורית. לאור מועד תחילת שנת הלימודים הקרובה קיימת גם דחיפות ברורה באישור ההצעה בעת הזו על מנת לאפשר את יישום התכנית בשנת הלימודים הקרובה.



היועצת המשפטית

בהתאם למידע שנמסר לנו, העבודה שערך מטה היישום לקראת קידום ההארכה של הפעלת התכנית לשנה"ל תשפ"ג (עבודה שעניינה, בין היתר, סיכום פעילות שנה"ל החולפת, הפקת לקחים, היערכות לקראת הפעלת התכנית לשנה"ל תשפ"ג, והקצאת התקציב לצורך כך) החלה עוד לפני שהחלו ההליכים לפיזור הכנסת.

לאור העובדה שמדובר בהארכה בתקופה קצובה נוספת של התכנית לשנת לימודים אחת בלבד, באותה המתכונת ובאותו היקף שבה פעלה בשנת הלימודים האחרונה, נראה כי היקף ההשפעה של ההחלטה אינו משמעותי וכך גם השלכותיה במישור כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה, שכן היא תחומה לשנת לימודים אחת בלבד. כמו כן, כפי שפורט לעיל, החלטת הממשלה מהווה המשך ישיר למספר החלטות ממשלה שהתקבלו מאז שנת 2015, בתקופותיהן של מספר ממשלות, ובאופן שמצביע על כך שמדובר בנושא שאינו שנוי במחלוקת ציבורית ואינו בעל גישות פוליטיות, כך שהחשש להשפעת שיקולי התמודדות בבחירות הוא נמוך.

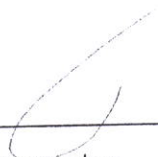
בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה. חוות הדעת היא על דעת היועצים המשפטיים של משרד האוצר, משרד העלייה והקליטה ומשרד החינוך.


יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית