

תהליכי עלייה וקליטה

ריטה סבר

ישראל היא חברה של מהגרים: כ-40 אחוז מאוכלוסייתה היהודית הם מהגרים דור ראשון ו-40 אחוז נוספים הם דור שני שכבר נולד בארץ. שיעורים אלה גבוהים מאד אפילו בהשוואה לארצות הגירה אחרות כמו אוסטרליה, שבה מהווים המהגרים, ילידי ארצות שונות, 21 אחוז מאוכלוסייתה; או קנדה – 16 אחוז. בין 1960 ו-1994 קלטה ישראל מדי שנה, בממוצע, 11.9 מהגרים לאלף נפש, לעומת 11.2 במערב גרמניה (בעיקר ממזרח-גרמניה), 8.6 באוסטרליה, 6.3 בקנדה ו-2.4 בארצות-הברית. בשנות התשעים היה הממוצע השנתי של העולים שנקלטו גבוה עוד יותר: 23.7 מהגרים לאלף נפש, בהשוואה ל-7.6 בקנדה, 6.8 באוסטרליה ו-2.6 בארצות-הברית (המדובר במהגרים חוקיים בלבד).

ההגירה לישראל מתרחשת לא כתהליך רציף, אלא ב"גלים", שמקורם בהתרחשויות משבריות, בדרך-כלל, מחוץ למדינת ישראל, שאינן מושפעות על-ידי המדינה ולרוב גם קשה מאד לחזותם זמן רב מראש. ובעוד שהעיתוי של גלי ההגירה לישראל קשור בעיקר במשברים בארצות המוצא של המהגרים, הרי היקף המהגרים המגיע בכל גל, לעומת זאת, מושפע בין היתר, מהחלופות הפתוחות בפני המהגרים באותה תקופה.

לפני 80 שנה, בשנת 1919, מנה היישוב היהודי בארץ 56 אלף נפש וכיום מונה אוכלוסייתה היהודית של ישראל למעלה מ-4.8 מיליון (פי 85). מאז קום המדינה, כלומר בין השנים 1948-1998 גדלה האוכלוסייה הכוללת בישראל בכ-5.2 מיליון נפש; מספר המהגרים לתוכה בתקופה זו היה 2.7 מיליון, מהם כ-2.6 מיליון יהודים וכ-100 אלף לא-יהודים. רוב המהגרים הלא-יהודים הגיע עם גל העלייה הגדול מחבר המדינות בעשור האחרון. עד אז כמעט ולא נכנסו למדינת ישראל מהגרים לא-יהודים, מאז שקמה כמדינה¹. הפער החריף בין שתי הקטגוריות של מהגרים (יהודים ולא-יהודים) משקף את מדיניות ההגירה המורכבת של מדינת ישראל, שיש לה השלכות רחבות היקף על אופי המדינה ואופי החברה בישראל.

1. חוקים המסדירים את הכניסה לישראל – הבחנה בין מדיניות הגירה לבין מדיניות עלייה

שני חוקים מסדירים את הכניסה למדינת ישראל, "חוק הכניסה לישראל", ו"חוק השבות". האחרון חל רק על אנשים ממוצא יהודי (מולד או נרכש באמצעות גיור), עד לדור שלישי, ובני זוגם. שני החוקים משקפים שתי גישות מנוגדות להגירה לישראל:

¹ הנתונים הללו אינם כוללים שתי קבוצות משמעותיות של מהגרים לא-יהודים: העובדים הזרים מצד אחד ו"מהגרי הגבול" המגיעים משטחי הרשות הפלסטינית ושבים לביתם בסוף יום/שבוע העבודה. מספרם של אלה נאמד במאות אלפים; גורמים אחרים אומדים את היקפם בין רבע לחצי מיליון נפש.

החוק הראשון משקף את הגישה הרשמית כלפי מהגרים, שהיא מעין "ברירת מחדל" – מי שאינו נכלל ב"חוק השבות" יכול להיכנס לישראל רק על פי החוק הזה. המדיניות המשתקפת בחוק זה היא סלקטיבית ביותר, תוך זיקה לצורכי המדינה. החוק מחייב ומאפשר כניסתם של מהגרים "נדרשים", כגון תיירים, מתנדבים, עובדים זרים וקובע בהקפדה כללים למניעת הפיכתם לתושבי קבע בארץ. לגבי התאזרחותם קיימים תנאים מגבילים ביותר, המכוונים לצמצם את התופעה למינימום בקרב מי שאינם נכללים בקטגוריה "עולים".

החוק השני, **חוק השבות**, משקף את הגישה כלפי מהגרים שהם עולים, הכלולים בקטגוריה "יהודים". ההגדרה של קטגוריה זו מורכבת ביותר, ואפשר לדמותה כ"תמונת ראי" של חוקי הגזע של נירנברג – כל מי שעלול היה למצוא עצמו כיום מועד לרדיפות בגלל זיקתו ליהדות, כפי שהוגדרה בזמנו בחוקי נירנברג, כלול כיום בקטגוריה של זכאי עלייה. המבחן המרכזי הוא בזיקה לקטגוריה "יהודי": מצד אחד **מוצא** (כלומר קשר-דם, עד לדור שלישי, הנקבע על-ידי הצד הנשי במשפחה: סבתא יהודייה – בניה ובנותיה, נכדיה ונכדותיה מצד הבנות; מי שסבתו יהודיה אך לא אמו – נכדיה ונכדותיה בנים שנישאו לנשים לא יהודיות, הם בעלי זכויות עלייה אף כי אינם נחשבים יהודים על פי ההלכה) ומצד שני קשרי **נישואין** ("בעל/אישה" של יהודי); בנוסף, קיימת גם הזיקה ליהדות דרך **גיור**.

ב"חוק השבות" המקורי - 5.7.1950 - לא הוגדר מיהו יהודי וכיצד נקבעת הזכות הנובעת מכוחו. בתיקון מס' 2 (10/3/1970) נקבע כי "הזכויות של יהודי לפי חוק זה זכויות עולה לפי חוק האזרחות (1952) וכן הזכויות של עולה לפי כל חוק אחר, מוקנות גם לילד ולנכד של יהודי, לבן-זוג של יהודי ולבן-זוג של ילד ושל נכד של יהודי, להוציא אדם שהיה יהודי והמיר את דתו מרצון". בהמשך נקבע בתיקון לחוק כי "יהודי הוא מי שנולד לאם יהודיה או שנתגייר, והוא איננו בן דת אחרת". הפרשנות המורחבת לגבי מי שהחוק חל עליו, נועדה לאפשר לבני משפחות מעורבות עד דור שלישי ליהנות מן הזכויות המוקנות על-ידי החוק בלי ליצור אפליה או פיצול בקרב המשפחות; אך למעלה מזאת, החוק נועד להעניק אפליה מתקנת לאלה שסבלו מהגדרות ה"יהדות" על פי חוקי הגזע של נירנברג.

לעומת הפרשנות הרחבה והמקלה של המושג "יהודי" בתחום הזכאות להגר לישראל על פי חוק השבות (וכן גם בתחום החובה לשרת בצה"ל), אותו מושג זוכה לפרשנות מחמירה ומצמצמת בתחום האישות, הקבורה והרישום במרשם התושבים ובתעודת הזהות. בתחומים אלה נחשב יהודי רק "מי שנולד לאם יהודיה או גייר כהלכה" על פי אמות המידה ההלכתיות בגרסה האורתודוקסית השלטת בישראל.

ההבדלים הללו בהגדרות מסבירים את הדיווחים של "נתיב" (לשכת הקשר ליהודי חבר המדינות) לגבי שיעור הלא-יהודים בקרב העולים מחבר המדינות בשנים 1989-1993, שהגיע לכדי 15 אחוז וממשיך לעלות בהתמדה: 17 אחוז ב-1994, 19 אחוז ב-1995, 23 אחוז ב-1996, 27 אחוז ב-1997, 32 אחוז ב-1998. הקטגוריה "לא-יהודים" כוללת בני זוג של יהודים וקרובי משפחה של בן-הזוג הלא-יהודי (היא כוללת גם נכדים ונינים של יהודים אבל שיעורם נע בין אחוז לשניים בלבד). בנוסף לקטגוריה הזאת ישנם נתונים גם על הקטגוריה של "בנים-בנות לאב יהודי ולאם לא-יהודיה", (שאינם יהודים לפי ההלכה), שגודלה נע בשנים 1994-1998 בין 15-18 אחוז מעולי חבר המדינות.

המדיניות הכפולה הזאת מבססת בישראל גישה פרטיקולרית ולא אוניברסלית לזכויות שמקנה המדינה. אחת ההשלכות שלה היא קיטוב חריף בזכויות, למעשה אפליה חריפה בין "יהודים" ובין מי שאינם נכללים בקטגוריה הזאת. כך, למשל, זכויות "עלייה" כוללות לא רק תמיכה כספית ואחרת, אלא גם מתן אזרחות מלאה אוטומטית, זכויות הצבעה וכו'. "הגירה", לעומת זאת, איננה מקנה זכויות כאלה. קיומה של אפליה אינהרנטית במדיניות הקליטה של מהגרים שמה גבולות בפני החתירה לדמוקרטיה מלאה בישראל. יחד עם זאת יש לזכור, כי הסרת ההגבלות האלה, ובמיוחד האפשרות של ביטול חוק השבות, טומנת בחובה את הסיכון, שבעתיד יהודים ייתקלו בסירוב לבקשתם להגר

לישראל – ובכך לא תמלא עוד מדינת ישראל את ייעודה המקורי כמקום מקלט מובטח למי שנרדף על רקע זיקתו ליהדות.

השלכה נוספת של המדיניות הכפולה היא יצירת קושי מהותי להפריד בין דת ומדינה בישראל, היות שטרם נמצא בסיס אחר מלבד הבסיס הדתי להגדרת זכאי עלייה, אלא על פי זיקתם ליהדות – כלומר הבחנה בין מי שחל עליהם חוק השבות לעומת מי שהחוק הזה אינו חל עליהם. חוקי האישות והשיפוט בתחומים אלה הוצאו מתחום החלטות הכנסת ובתי-המשפט, והוכפפו לחוקי ההלכה ולבתי-הדין הרבניים (וכתוצאה, כרבע מעולי חבר המדינות כיום, הנחשבים כיהודים לצורכי זכויות עלייה, נחשבים ללא-יהודים כשהם באים להינשא או להיקבר בישראל). בנוסף, מאבקים בין זרמים שונים ביהדות על השליטה בהגדרת הדתיות, ובתהליכי הגיור במיוחד, מקשים מאד על פלורליזם דתי בתוך היהדות, המחייב ויתור על משאבי כוח רבים מצד מי ששולטים בכך כיום. השילוב של אפליה, הגדרת זכויות לא על בסיס אוניברסלי אלא על בסיס פרטיקולרי, וחוסר האפשרות להפריד בין דת ומדינה, יוצר חסמים חזקים ביותר בפני הסיכוי להגיע בישראל לרב-תרבותיות אידיאולוגית ואו מבנית.

2. עקרונות מפתח בקליטת העלייה והשלכותיהם

שלושה עקרונות מרכזיים מאפיינים את מדיניות קליטת העלייה ואינם מאפיינים כלל את מדיניות קליטת ההגירה בישראל: "דלת פתוחה"; "אזרחות מיידית"; ו"מחויבות מקפת". לעקרונות אלה השלכות רחבות על החברה הישראלית כולה.

א. עקרון הדלת הפתוחה

כל מי שנכלל בקטגוריות הזיקה ליהדות לפי חוק השבות, הדלת פתוחה בפניו לעלות לישראל בכל עת שירצה. זהו עיקרון של אי-סלקטיביות בתוך קטגוריית העולים בפוטנציה. אמנם קיימים סייגים הקבועים בחוק, המתייחסים לסיכון הציבור, כמו הגבלות מסיבות בריאותיות (מחלות מידבקות, מחלות נפש וכו')² או עקב מעורבות בפשיעה, אך הן אינן מיושמות לגבי עולים יהודיים מארצות מצוקה, ובפועל כמעט ואינן מיושמות כלל לגבי עולים יהודיים. גם בהגדרת הזכאים כתוצאה מקשרי נישואין חלה מדי פעם הרחבת המעגל, כמו במקרה של יהודי אתיופיה שהצליחו להביא להעלאת קרוביהם וקרובי-קרוביהם מהפלשמורה.

העיקרון של מתן אפשרות לכל יהודי לעלות לישראל (ולקבל את כל הזכויות והסיוע הנובעים ממדיניות קליטת העלייה) היה מקור לגאווה של החברה היהודית בישראל ובתפוצות. כך למשל מרבים להתגאות בעובדה, ש"העלייה ההמונית" בתקופת ראשית המדינה הכפילה את האוכלוסייה בתוך שלוש שנים; או, במלים אחרות, שהיישוב היהודי שהיה בארץ עם קום המדינה קלט עלייה בהיקף דומה לגודלו שלו, וזאת בתקופה קשה מבחינה כלכלית ומהרבה בחינות אחרות. המושג עצמו עלייה "המונית" מדגיש את אי-הסלקטיביות. העיקרון הזה קשור גם לאחד הבסיסים של הרציונל של המושג "העם היהודי" שבו כלולים היהודים בכל מקום בעולם, המחזיקים בידם מעין "אופציה" פתוחה לקבל מיידית אזרחות ישראלית. העיקרון הזה גם היה והינו מוקד למחלוקות ציבוריות לאורך השנים בארץ ובחו"ל. חדשות לבקרים מוצגות תביעות מצד חלק זה או אחר בחברה הישראלית להגביל את העלייה. אולם, סכנת ההשמדה של העם היהודי מהווה רציונל להתיישבות בישראל, כמקום מקלט ומגן מהשמדה – מה שסותר מהותית את האפשרות להנהיג קליטה סלקטיבית (מי שהסלקטיביות היתה עלולה למנוע ממנו לעלות, הוא זה שבסיכון הגבוה להשמדה).

² על פי נתוני משרד הבריאות לשנים 1990-91, 80 אחוז מן האשפוזים החדשים בתחום בריאות הנפש הם עולים מחבר המדינות (לשם, 1997).

המגזר הערבי, למשל, מתנגד לחוק השבות הנתפס על-ידו כחוק מפלה ובלתי דמוקרטי. לאחרונה אנו עדים למפגש אינטרסים מעניין בין המגזר הערבי ובין המגזר הדתי-אורתודוקסי היהודי במאבק על "חוק ההמרה": הראשונים נלחמים לשמור בידיהם את המונופול על הגיור המוכר בישראל והאחרונים תומכים במאבקם, היות שהכרה גם בגיור שנעשה על-ידי זרמים אחרים ביהדות, שהם הרוב בחו"ל, עשויה להגדיל את פוטנציאל זכאי העלייה לישראל והמגזר הערבי איננו מעוניין בכך.

ב. עקרון האזרחות המיידית

כל עולה מקבל מעמד של אזרח מיד עם הגעתו לישראל ללא מבחנים, וללא שבועת נאמנות. האזרחות המיידית ניתנת לכל הקטגוריות של הזכאים להיחשב לעולים לפי חוק השבות ולא רק לאלו שהם יהודים לפי ההלכה. גישה כזאת היא נדירה בעולם. אמנם גם בגרמניה היתה קיימת זכות לאזרחות אוטומטית, שהוענקה בעיקר לגרמנים האתניים שהגיעו מחבר המדינות וגרמניה הפדרלית, ועבורם חוקקה גרמניה חוק הגירה שהעניק אזרחות אוטומטית לכל גרמני ה"שב" לגרמניה ולצאצאיו. החוק הזה בוטל בסוף שנות התשעים בגלל החרדה מפני הצפת גרמניה על-ידי "זרים". עם ביטולו הגרמנים האתניים ברוסיה שוב לא הוגדרו כ"אחים".

לעקרון האזרחות המיידית יש שתי השלכות מרכזיות, בתחום הפוליטי-האלקטורלי ולגבי הגיוס לצבא. ההקניה המיידית והבלתי מותנית של אזרחות ל"עולים" הופכת את התחום הפוליטי לתחום שבו יש להם פחות נחיתות משאבים לעומת תחומים אחרים כמו כלכלה, דיור, חינוך וכו'. זכות ההצבעה המיידית הופכת את העולים למשאב אלקטורלי. החשיבות של המשאב הזה בולטת יותר ככל שקבוצת עולים מסוימת היא גדולה יותר – האפשרות לתרגם את גודלה למושבים בכנסת היא זמינה ובולטת יותר. כך למשל המנדטים שנתנו עולי חבר המדינות למפלגת העבודה בבחירות 1992 חוללו במידה רבה את המהפך הפוליטי, והביאו אחר כך להקמתה של מפלגת העולים ב-1996.

בשל הפוטנציאל האלקטורלי הטמון בעולים, משרדי הממשלה השונים היו מאז ומתמיד בעלי עניין להרחיב את סמכויותיהם בתחום הקליטה. ככל שתלותם של עולים במוסדות הקליטה היתה גדולה יותר, היא חשפה אותם להשפעה ניכרת של השולטים במנגנוני הקליטה על דפוסי ההצבעה שלהם. המפלגה הדומיננטית בשלטון נטלה לעצמה אפוא את מירב הסמכויות במערכת הקליטה.

עקרון האזרחות המיידית הוא אחד הגורמים לכך שהצמצום הבולט ביותר של "פער העדתי" בישראל מאפיין, קודם כל, את התחום הפוליטי, כמתבטא על-ידי תפיסת עמדות מפתח וייצוג בכנסת וברשויות המקומיות. מכאן גם נובעת ההתנגדות המתמדת של השכבות הדומיננטיות בחברה להתארגנויות פוליטיות של עולים, שבעשורים הראשונים למדינה התקבלה כמוסכמה רחבה בכיוון של הלגיטימציה ל"מפלגות עדתיות".

מימוש הכוח הפוליטי הפוטנציאלי של העולים מותנה לא רק בגודל הקבוצה אלא גם ביכולתה **להתלכד** ולתרגם את הפוטנציאל לעוצמה מרוכזת. כך למשל לא רק העולים מחבר המדינות בולטים כגורם פוליטי, אלא גם העולים מאתיופיה, המהווים רק עשירית מבחינת מספרם לעומת העולים מחבר המדינות. גם כיום קיימת עדיין התנגדות בלתי מבוטלת להתלכדויות פוליטיות של עולים בכלל, ועולים מקבוצת מוצא ספציפית בפרט.

השלכה נוספת של עקרון האזרחות המיידית קשורה לגיוס לצה"ל: החוק הישראלי קובע שכל אזרח ישראלי (שאיננו מוסלמי) חייב להתגייס לשירות הביטחון. לפיכך, עם קבלת האזרחות הישראלית הופך העולה גם לחייב גיוס. במלים אחרות, עולים בני 18-20 חייבים לכאורה להתגייס לצה"ל מיד עם הגיעם ארצה. עם זאת, קיימת החלטה על דחיית שירות לעולים הללו למשך תקופה שאינה עולה על שנתיים (צה"ל הגדיר כעולה מבחינתו את מי שהגיע לארץ עד חמש שנים קודם לתאריך גיוסו).

ג. עקרונות המחויבות המקפת

המחויבות כלפי העולים חלה על הסעתם ארצה (אם כי לא על-ידי הממשלה אלא על-ידי הסוכנות היהודית, שמעורבותה תוצג בהמשך), על תקופת ההסתגלות הראשונית שלהם בארץ ועל הסיוע לקליטת הקבע. המחויבות הזאת מתבטאת לא רק בסיוע כלכלי אלא גם בהקלות והסדרים מיוחדים בתחומים שונים. הקריטריונים המגדירים את תקופת המעבר וההסתגלות הפכו לעקרון ממוסד במדיניות הקליטה (הרלבנטית כאמור רק לעולים, ולא למהגרים אחרים) מאז שנות השבעים.

עם קום המדינה הוקמו עבור העולים בגל העלייה ההמוני ה"מעברות", בהמשך נקלטו העולים במסגרת מוסדית של "מרכזי קליטה", ואילו בשנות התשעים עוצב מסלול של "קליטה ישירה", המיועד לעולים מארצות מוצא מוגדרות, כאשר במקביל ממשיכים להפנות חלק מהעולים למרכזי קליטה ולאתרי קרוואנים. מדיניות "הקליטה הישירה", שננקטה לגבי מרבית העולים מחבר המדינות (לעולים מאתיופיה הותווה מסלול שונה, עתיר שירותים), איפשרה לכל עולה לבחור היכן יתגורר ובמה יעבוד, והמדינה העמידה לרשותו סל קליטה לששת החודשים הראשונים, השתתפות בשכר הדירה וכיסוי הוצאות הלימודים באולפן. האחריות לטיפול ברווחתם של העולים הועברה ממשד הקליטה למוסד לביטוח לאומי. שינוי זה כלל שחיקה של מערך הזכויות הייחודי לעולים, שילוב זכויותיהם בזכויות כלל האוכלוסייה, הקדמת המועד לתחולת זכאותם לגמלאות של הביטוח הלאומי ושינויים בתקופת ההמתנה הנדרשת ("תקופת האכשרה") בכמה תחומים. שורה של הסדרים, שירותים, תנאים והקלות מיוחדים לעולים מוצגים ב"מדריך לעולה" של משרד הקליטה ובמקורות נוספים:

הוצאות הנסיעה לישראל והוצאות ההובלה של המטען ממומנות על-ידי הסוכנות היהודית. ההובלה ניתנת כהלוואה עומדת, שהופכת למענק לאחר שנתיים.

עם בואם העולים זכאים **למענק מכס**, הניתן כהלוואה עומדת שהופכת למענק לאחר 3 שנים בארץ או לפטור ממכס על ציוד ביתי בעת רכישתו בארץ.

"סל קליטה" הוא מענק הניתן לעולים שאינם מופנים לגור במרכז קליטה, כלומר לעולים במסלול "הקליטה הישירה". המענק ניתן ל-7 החודשים הראשונים בארץ, ומיועד לסייע לעולה בסידורים הראשונים בארץ, שכירת דירה והוצאות מחייה בתקופת הלימודים באולפן. בהמשך התקופה יש הסדרים שונים של הלוואה מיוחדת בתנאים מסייעים.

בתחום הדיור קיימים כמה הסדרים: העולים זכאים למענק עבור **שכר דירה** למשך 5 שנים (6 שנים למשפחה חד-הורית). לגבי מי שמקבלים "סל קליטה", המענק כולל את הסיוע לשכר דירה שניתן בשנה הראשונה, ולאחר מכן מטופל דרך הבנקים למשכנתאות. גודל המענק תלוי בגודל המשפחה והרכבה והוא יורד משנה לשנה. עולים המקבלים "השלמת הכנסה" מהמוסד לביטוח לאומי זכאים למענק מוגדל ללא הגבלת זמן.

קניית נדל"ן. בתוך 7 השנים הראשונות לעלייה, זכאים העולים למשכנתאות בתנאים מועדפים לקניית דירה. לחלופין, מוצעת אפשרות של **דיור ציבורי**, בשכר-דירה נמוך במיוחד המיועד לעולים נזקקים: זוגות קשישים, משפחות חד-הוריות, משפחות עם נכים (75 אחוז נכות ומעלה) ו/או חולים כרוניים. הדיור הציבורי מצוי בדרך-כלל באזורי הפריפריה, ותקופת ההמתנה עלולה להימשך שנים אחדות.

לעולים הקלות מיוחדות במס הכנסה. עולים מקבלים "נקודות זכות" המפחיתות את מס ההכנסה שהם משלמים במשך 3.5 השנים הראשונות שלהם בארץ: 3 נקודות בשנה-וחצי הראשונה, 2 נקודות בשנה שלאחר מכן, ונקודה 1 בשנה האחרונה.

בתחום החינוך. העולים זכאים להנחה של עד 95 אחוז משכר הלימוד של ילדיהם בגני טרום-חובה. תלמידים עולים זכאים ל"שעות תגבור" בבית-הספר, המקבל תוספות תקציביות מיוחדות בגין כל

תלמיד עולה בשנים הראשונות שלו בארץ. סטודנטים במוסדות להשכלה גבוהה זכאים לסיוע ממנהל הסטודנטים באמצעות מלגות לימודים, הלוואות, השתתפות במכינה קדם-אקדמית ושירותי ייעוץ והכוונה.

לימודי עברית. בתוך 11 החודשים הראשונים להגעתם, זכאים העולים המבוגרים להירשם ללימודי עברית חינוך במסגרת האולפן לעברית. משך הלימודים חמישה חודשים – 540 שעות לימוד.

שירותי בריאות. עם הנחיתה בנתב"ג מקבל העולה, יחד עם תעודת העולה שלו, שובר המזכה אותו לביטוח בריאות חינוך למשך 6 החודשים הראשונים, אלא אם הוא עובד. אם הוא יהיה זכאי לדמי קיום לאחר שסיים את לימודי האולפן (למשל, משתתף במסגרת של הסבה מקצועית) הפטור שלו יהיה בתוקף עד שנה מיום העלייה.

ביטוח לאומי. גמלאות הביטוח הלאומי לעולים נועדו למלא שלושה תפקידים עיקריים: ראשית, להבטיח הכנסה או להשלים הכנסה, ללא קשר לשאלה אם העולה נמצא במעגל העבודה או לא; מדובר בעיקר בגמלאות זיקנה ושאיירים וגמלאות המשלמות כהשלמה כגון קצבת ילדים. התפקיד השני הוא להבטיח את הקיום המינימלי של מי שאינם מסוגלים להשתלב בשוק העבודה, כגון נכים קשים או מי שמנועים מלעבוד מסיבות משפחתיות או סוציאליות, או שהם בלתי ניתנים להשמה על פי קביעת שירות התעסוקה. והתפקיד השלישי של הגמלאות הוא להבטיח הכנסה לתקופה מוגבלת של חוסר אפשרות לעבוד כתוצאה מאבטלה, למשל, או השתתפות בתכניות הסבה והכשרה מקצועית. עולים חדשים פטורים מתשלום דמי ביטוח לאומי למשך השנה הראשונה בארץ, אם הכנסתם נופלת ממינימום מסוים. הם זכאים לקצבאות השונות כמו שאר האזרחים, חלקן מיידית וחלקן לאחר "תקופת אכשרה": הזכאות היא מיידית לגבי קצבאות ילדים, קצבאות הזיקנה והסיעוד. הזכות לדמי אבטלה היא לאחר חצי שנה, להבטחת הכנסה – שנה לאחר העלייה ולגבי נכות כללית – לאחר 3 חודשים.

שירות צבאי. עולים נקראים לשירות צבאי רק לאחר שחלפה שנה מעלייתם ארצה. אם סיימו את לימודיהם התיכוניים בחו"ל והם לומדים במוסד מוכר להשכלה על-תיכונית בארץ, הם זכאים לדחיית השירות שלהם, במסגרת העתודה האקדמית, עד לסיום הלימודים. עולים בשירות חובה מקבלים תמיכה כספית חודשית להם ולמשפחתם מטעם משרד הקליטה וצה"ל. עולים שהם חיילים בודדים מקבלים סיוע בשכ"ד, תמיכה כספית ו"משפחה מאמצת".

לסיכום, בשנה הראשונה לאחר עלייתו מקבל העולה רשת של ביטחון סוציאלי, שאיננה מותנית בקריטריון כלשהו של נזקקות או מבחני אמצעים והיא חובקת תחומים רבים: הבטחת הכנסה, פטור ממסים, תעסוקה, דמי אבטלה, לימודי עברית באולפן וסיוע כספי בתחום הלימודים – כולל השכלה גבוהה.

הסיוע בתעסוקה ובדיוור ניתן גם לאחר השנה הראשונה למשך השנים הבאות. סיוע במשכנתאות לדיוור ניתן בתחילה לארבע שנים, ואח"כ לחמש, שש ושבע שנים; זכאותו של העולה למשכנתא אינה מותנית במבחני זכאות כלשהם, אלא בתחום הדיוור הציבורי. לגבי העולים מאתיופיה – חלק משמעותי מהסיוע הניתן להם אינו מותנה כלל בשנת עלייה אלא בעצם מוצאם ואף ניתן גם אם הפונה עצמו נולד בארץ: משפחה יוצאת אתיופיה זכאית למשכנתאות החל ב-\$70,000 ועד \$110,000, כאשר 90 אחוז מהסכום מהווה מענק, והיתרה היא הלוואה מסובסדת לשלושים שנה בתנאי תשלום של 100-120 ש"ח לחודש.

הזכויות, ההקלות והתמיכה הנרחבת לעולים מעוררות התמרמרות בקרב חלק מן האוכלוסייה היהודית (שלא לדבר על האוכלוסייה הלא-יהודית) הוותיקה יותר בארץ. כל גל "עלייה" חדש נתפס על-ידי הוותיקים כנטל. העולים נתפסים, במקרה הטוב, מתחרים על משאבים מוגבלים, ובמקרה הרע מנצלים ציניים של התנאים המועדפים. הנתונים העקביים, המצביעים על צמיחה כלכלית בעקבות כל גל עלייה,

אינם ממתנים את התסיסה בקרב הוותיקים. הפער בהרגשת האפקט (פער של 3-5 שנים בין גל העלייה ובין הצמיחה) מסייע להתעלמות ממנו בשיח הציבורי, שעיקר התסיסה בו סמוכה יותר למועד הגעתם של העולים מאשר למועד הופעת האפקט.

היחס אל שתי קבוצות העולים הבולטות בגל האחרון, העולים מחבר המדינות והעולים מאתיופיה, משקף את שתי הגישות ביחס לעולים: הגישה האחת היא, ש"העולים הם נטל על החברה הישראלית", נחוצה מדיניות סלקטיבית, העולים מביאים מחלות, הם נפלים על שכמם של שירותי הרווחה – כך כלפי יוצאי אתיופיה; והגישה השנייה היא ש"העולים הם תחרות/איום על הוותיקים", "עניי עירך קודמים", "למה הם מקבלים יותר בהשוואה לשכבות המצוקה הוותיקות/משוחררי צה"ל/ ערי הפיתוח? "או גם ככה אין מספיק מקומות לימוד לסטודנטים/ דיור במעונות/ תעסוקה למהנדסים/רופאים/ בעלי המקצוע שלנו" – כלפי העלייה מחבר המדינות.

3. גורמים המטפלים בעלייה ובקליטה

אחת ההשלכות של עקרון המחויבות המקפת היא, שהטיפול נופל בתחומי אחריותם של גורמים רבים. המיגוון הרחב של גורמי הסיוע משתקף בחוברת "מדריך לעולה" שמפיץ משרד הקליטה, שבה מפורטים 15 גורמים שאליהם יכול העולה לפנות כדי לקבל סיוע, ובהם: הלשכה המקומית של משרד הקליטה, המוסד לביטוח לאומי, הרשות המקומית, ארגוני העולים, קופות-החולים, רכזי תעסוקה של משרד הקליטה, בנקים למשכנתאות, מחלקת הגבייה העירונית, לשכות הגיוס של צה"ל, מנהל הסטודנטים, ועוד אחרים. בין הגורמים בולטים כמה גופים מרכזיים: הממשלה, הסוכנות היהודית, הרשויות המקומיות ולאחרונה גם גופים וולונטריים ועמותות עולים.³ הסוכנות היהודית מילאה תפקיד מרכזי לצידה של הממשלה בתחום הזה מאז הקמת המדינה ולכן נקדים ההתייחסות לפועלה.

א. הסוכנות היהודית

עם קום המדינה והפקדת הטיפול בעלייה ובקליטה בידי הסוכנות היהודית חלו שינויים ארגוניים שהיו מיועדים בעיקר להפרדת הטיפול בקליטה מהטיפול בעלייה התמקד בארגון העולים בארצות המוצא ובהסעתם ארצה, ואילו מחלקת הקליטה עסקה בטיפול הראשוני בעולים עם בואם ארצה, ובכלל זה אספקת תנאי קיום בסיסיים כמו דיור זמני ומזון במחנות מעבר (מחנות העולים, או "המעברות"), וסיוע כולל בשלב הקליטה הראשון. נוסף לשתי המחלקות הללו טיפלו בעולים עוד ארבע מחלקות של הסוכנות (מחלקת ההתיישבות, המחלקה לעליית הנוער, המחלקה לנוער וחלוץ והמחלקה לענייני היהודים במזרח התיכון).

באמצע שנות החמישים חלו שינויים שנועדו במיוחד לדלג על שלב המעבר של שהיית המוני עולים במחנות המעבר של הסוכנות, ולהעבירם ישירות להתיישבות חקלאית (בלי אפשרות בחירה שלהם); בהמשך הופנו עולים גם לעיירות פיתוח ובמקביל, המשיכו להתקיים מחנות העולים. בשנות הששים החליפו "מרכזי הקליטה" את מחנות העולים. מערכת הסיוע הזאת, שהחזקתה וניהולה היו בידי הסוכנות היהודית, הוקמה בתחילה עבור עולים בעלי השכלה אקדמית ובעלי מקצועות חופשיים. אחר-כך הפכה המערכת לאוניברסלית ומרכזי הקליטה היו תחנת מעבר לרוב העולים שבאו בסוף שנות הששים וראשית שנות השבעים – במיוחד גל העלייה מבריה"מ.

בשנת 1968 החליטה הממשלה על העברת הטיפול בקליטה לידיה והקימה את המשרד לקליטת עלייה. ארגון העלייה וההסעה של העולים ארצה נשאר בידי הסוכנות וכן האחריות לטיפול במי

³ בשנת 1997 נמנו בישראל קרוב ל-360 עמותות עולים (לשם, 1997).

שהוגדרו "עולים נצרכים ופליטים", אלא שהגדרתם לא היתה ברורה, ולמעשה הוסיפה הסוכנות להיות מעורבת בתהליכי הקליטה של העולים בכלל גם בשנות השבעים והשמונים. בשנת 1988 הוסכם על העברת כל הטיפול בקליטה מן הסוכנות לממשלה, למעט הטיפול בקבוצות עולים בסיכון גבוה, כולל משפחות מארצות מצוקה. משפחות ברוכות ילדים וילדים ללא הורים הועברו למרכזי קליטה. היום נותרה בידי הסוכנות אחריות על שירותי הקליטה ליוצאי אתיופיה ולעולים אחרים השוהים במרכזי קליטה ובאתרי קרוואנים. שיטת הקליטה הישירה צמצמה ביותר את תפקידיה בתהליך הקליטה של העולים מחבר המדינות, שלגביהם היא התרכזה בארגון העלייה בארצות המוצא שלהם ובהסעתם ארצה. גם במונחים תקציביים הלך והצטמצם חלקה של הסוכנות: 16 אחוז מתקציב הקליטה בשנת 1990, 11 אחוז בשנה שלאחר מכן, וכן הלאה. עיקר המימון נועד להוצאות על הסעת עולים והשתתפות במימון סל הקליטה שלהם.

בתהליך קליטת עולי חבר המדינות התמקדה הסוכנות בקליטה חברתית, באמצעות ה"חטיבה לשילוב בקהילה", שהוקמה בשעתו להפעלת פרויקט **שיקום השכונות**. התקציבים המצומצמים הגבילו את פעילותה לסיוע לסטודנטים עולים במהלך קליטתם במוסדות להשכלה גבוהה, ובקיום אולפני-המשך להעמקת הידיעות בלשון העברית ולהכרת החברה הישראלית ותרבותה. אולפנים אלה הוצעו רק לחלק מהעולים, לאחר שאלה סיימו את האולפן לעברית של משרד החינוך. הסוכנות תמכה גם במימון פרויקטים חברתיים שנערכו באמצעות רשויות מקומיות או מתנסים, ובפעולות קליטה של התאחדויות עולים וארגוני מתנדבים בקרב העולים מחבר המדינות.

ב. גורמים ממשלתיים

רוב השירותים מוגשים לעולים על-ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר במסגרות משותפות לכלל האוכלוסייה. שירותים מיוחדים ניתנים לעולים באורח ישיר על-ידי כמה משרדים: משרד הקליטה, משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה ואחרים. חלקם ניתנים לכלל העולים, כגון סל קליטה וביטוח רפואי; חלקם, כמו דויר במגורונים, שירותי רווחה והכשרה מקצועית, ניתנים רק לחלק מן העולים – על פי אמות מידה דיפרנציאליות. כמה גורמים ממשלתיים נערכו במיוחד בהקשר של קליטת עולים:

1) המוסד לביטוח לאומי מעורב בקליטת העלייה בשלבים שונים. חלק מהגמלאות, המשולם כזכות חוקית אוניברסלית בישראל, בעיקר קצבאות זיקנה וילדים, משולם לעולים עם הגיעם ארצה, חלק משולם במועד מאוחר יותר, כשנוצרת העילה המזכה או לאחר שחולפת תקופת אכשרה מינימלית – תקופת שהות של שנה או שנתיים.

השינוי שבוצע במסגרת מדיניות "הקליטה הישירה" שנגקטה, כאמור, לגבי מרבית העולים בגל האחרון (למעט העולים מאתיופיה שלהם הותווה מסלול עתיר שירותים), העביר אחריות עיקרית לטיפול ברווחתם של העולים למוסד לביטוח לאומי. שינוי זה כלל שחיקה של מערך הזכויות הייחודי לעולים, שילוב זכויותיהם בזכויות של כלל האוכלוסייה, הקדמת המועד של תחולת זכאותם לגמלאות הביטוח הלאומי ושינויים בתקופת ההמתנה הנדרשת ("תקופת האכשרה") בכמה תחומים, כפי שתואר לעיל. כמו כן הובטחו זכויות העולים לביטוח רפואי, תוך ניכוי מינימלי במקור. ההתארגנות של המוסד לביטוח לאומי לקליטת העולים היתה ללא הקמת מערכת נבדלת. ההיערכות היתה מבוססת על הפריסה הגיאוגרפית הקיימת של המוסד (17 שלוחות ברחבי הארץ: הסניפים הראשיים, ועשרות סניפי משנה ואשנבים) ועל ניתוב מחדש של חלק מכוח האדם הקיים, כולל שימוש רב גם במתנדבים. החל ב-1992 אף הוקמה מערכת ממוכנת שהוכנה ל"תשלום אוטומטי" של הקצבאות הללו ומנעה מעולים את הצורך לבוא לסניפי המוסד. הצלחתה של ההיערכות הזאת התבטאה במיצוי מרבי של הזכויות, ובטיפול מהיר ושוטף בתביעות ובתשלומים.

2) צה"ל מתייחס לקליטת העולים במיגון תחומים ומגננים. בין היתר הוקמו מגננים מיוחדים לכך, חלקם במסגרת חיל החינוך והגדנ"ע וכן בלשכות הגיוס. הקניית עברית והשכלת יסוד לעולים כלולה בפעילות צה"ל מאז העלייה של שנות החמישים. צה"ל מפעיל מש"קיות קל"ע (קליטת עלייה) בענף לקליטת עלייה הכולל שני מדורים: מדור עולי אתיופיה ומדור לשאר העולים. במסגרת בית-הספר לעברית של חיל חינוך וגדנ"ע נוצר מסלול הכנה לעולים המיועדים ליחידות השדה בקרב עולים מחבר המדינות. בקורסים להשכלת יסוד נוספו מרכיבים הקשורים לתרבות הישראלית ואפילו ל"שפה הצה"לית". בבית-הספר לעברית הוגדל הצוות ונוספו משקיות הוראה וקצינות דוברות רוסית מצד אחד, וקצינים יוצאי אתיופיה מצד שני. פותחו קורסים מיוחדים בראשית השירות – "טרומ טירונות" שאותם ייעדו לאוכלוסיות מיוחדות ובעיקר ליוצאי אתיופיה המיועדים ליחידות השדה. גם מערך תנאי השירות בצה"ל, המיועד לכלל החיילים, משתדל לסייע לעולים. הדבר בא לידי ביטוי מיוחד בטיפול בחיילים בודדים בכלל האוכלוסייה ובעולים או בנים למשפחות חד-הוריות.

3) מערכת החינוך התייחסה לקליטה העלייה בכמה מוקדים, שהתבטאו בקיום מחלקות מיוחדות: תלמידים עולים, מורים עולים, אולפנים (הקניית עברית למבוגרים), והשתלמויות בנושא הקליטה לעובדי ההוראה הישראלים הוותיקים.

האולפנים למבוגרים מיועדים להקניית מיומנויות בסיסיות בשפה העברית והם עוסקים בפועל גם ב"קליטה רוחנית" – שילוב תכנים מהתרבות היהודית והתרבות הישראלית. משרד החינוך אחראי לצד המקצועי של האולפן: גיוס המורים, הכשרתם והעסקתם, ארגון השתלמויות וימי עיון, ופיתוח תכניות הלימודים.

לגבי ילדים עולים – מערכת החינוך הפורמלית התמקדה ב"קליטה לימודית" שלהם (הקניית הלשון העברית וסגירת פערים לימודיים) מצד אחד, ובמה שכונה "קליטה חברתית" (כולל "קליטה רוחנית") מצד שני.

בסוף שנת 1999 היו כ-142,000 תלמידים עולים במערכת החינוך, מהם כ-65,000 בחינוך היסודי וכ-77,000 בחינוך העל-יסודי. רוב העולים למדו בבתי-הספר של החינוך הממלכתי (76 אחוז). הפיזור של העולים בין בתי-הספר לא היה אחיד, בלשון המעטה. כ-39 אחוז מבתי-הספר במגזר היהודי לא קלטו עולים⁴, ולעומתם בכ-18 אחוז מכלל בתי-הספר יש 25 אחוז עולים או יותר. בבתי-ספר ממלכתיים עתירי עולים שובצו באותה שנה (1999) בכתות ב'ט' כ-300 מורות חיילות. תפקידן היה לסייע בקליטת תלמידים עולים בבתי-הספר, שזכאותם לקבלת "שיעורי עזר" ממשרד החינוך פגה, למרות שיעורם הגבוה של העולים בקרב התלמידים.

משרד החינוך הגדיר לגבי התלמידים תקופת "זכאות" – משך הזמן שבו תלמיד נחשב לעולה "חדש" – שבה הם זכאים לשעות תגבור מיוחדות: כל תלמיד עולה הנמצא בתקופת הזכאות מזכה את בית-הספר שבו הוא לומד בתוספת תקציבית. יש יותר מהגדרה אחת של זכאות, הן מבחינת מטרת המימון (למשל, "מימון הוצאות חינוך": ספרי לימוד, טיולים, עזרי לימוד ועיון וסל תרבות; לעומת מימון שיעורי עזר או "שעות תגבור מיוחדות") והן מבחינת משך התקופה: זו משתנה על פי קריטריונים של מוצא ושל גיל, וגם אלה שונים לגבי כל מטרת מימון⁵. בכל מקרה, התשלומים מועברים לבתי-הספר ולא למשפחת התלמיד.

⁴ משרד החינוך כולל בקטגוריה אחת בתי-ספר ללא עולים ובתי-ספר שיש בהם עד 5 אחוז עולים.
⁵ תקופת הזכאות ל"שיעורי עזר" היא דיפרנציאלית, ראשית, לפי מוצא: לגבי יוצאי אתיופיה תקופת הזכאות בתשנ"ט, למשל, חלה על כל מי שעלו ארצה מתחילת 1991 ואילך. לגבי אחרים, התקופה קצרה יותר והיא שונה לתלמידים בכתות י"ב (מי שעלו מספטמבר 1996 ואילך), ולתלמידים בכתה ט' (מספטמבר 1998). גם היקף הסיוע הוא דיפרנציאלי לפי מוצא וגיל: תלמידים עולים מאתיופיה מזכים את בית-הספר בתש"ס ב-1.75 שעות שבועיות (ש"ש) בכל שכבות הגיל, ובעוד 1.25 ש"ש בגין תלמיד בחטיבה העליונה, בתנאי שהוא ניגש לשלוש בחינות בגרות, לפחות, באותה שנת לימודים. תלמידים עולים מארצות אחרות מזכים את

ערכה הכספי של התוספת המיועדת ("שעות עולים" ל"שיעורי עזר") אינו אחיד בבתי-הספר השונים, שכן התשלום לשעה מחושב לפי פרופיל המורים שאושר לבית-הספר. במלים אחרות, בתי-ספר חלשים מקבלים סיוע מועט יותר מאשר בתי-ספר חזקים יותר עבור אותו מספר עולים מאותה קטגוריה.

לסיכום, בתי-הספר קיבלו תוספת משאבים לקליטה לפי מספר התלמידים העולים בהם⁶, על סמך הגדרות זכאות מורכבות, והשימוש במשאבים הללו היה לפי הבנתו של המנהל, המפקח ו/או מחלקת החינוך העירונית. חלקם השתמשו ב"שעות העולים" לפתיחת מסגרות נפרדות לעולים (כיתת אולפן, כיתת קלט), אחרים שיבצו את העולים לכתות האם הרגילות מיד עם הגיעם והוציאו אותם מהכיתה בשעות מסוימות – "שעות תגבור". מעבר לכך השאיר משרד החינוך בידי בתי-הספר ומערכת החינוך המקומיות את הצורך והאפשרות להתמודד עם המשימה כפי יכולתם והבנתם. הוא לא עיצב מדיניות קליטה מגובשת ו/או כוללת, ולא יכול היה לספק לבתי-הספר הנחייה והדרכה המבוססים על רציונל ברור ועקבי; נסיבות אלו זכו לביקורת של המנהלים בכל הזדמנות אפשרית.

ג. הרשויות המקומיות

בתקופת ה"קליטה הישירה" הועבר חלק גדול מתפקידי הקליטה לרשויות המקומיות, שבהן הוקם מטה קליטה עירוני שהיווה את הגוף המרכזי המופקד על הקליטה באזורי העיר השונים. בראש מטה הקליטה עמד לעתים קרובות ראש העיר או סגנו, והוא הפעיל את מערך הקליטה בעיר כשהוא נעזר במחלקות העירייה.

מערך קליטה מקומי (בתוך שכונה, למשל) כלל: ריכוז מידע על העולים, תיווך ותיאום ביניהם לבין המרכז הקהילתי ומוסדות העירייה, ארגון פעולות ייחודיות לכלל ציבור העולים (הרצאות, מסיבות וכו') ופעולות לקבוצות ייחודיות של עולים (קשישים, משפחות חד-הוריות וכו'). רכזת הקליטה הופקדה גם על קשר עם ארגוני מתנדבים ועל הפעלת מתנדבים, אימוץ משפחות עולים על-ידי משפחות ותיקות, פעולות חברה ותרבות לקראת החגים ואירועים אחרים. גם המתנ"סים נתנו לכלל ציבור העולים שירותים בתחומים שונים – חוגים, קייטנות וכו'; פעילויות מיוחדות לכלל העולים ולקבוצות ייחודיות בתוכם; והיוו מרכז לפעילות התנדבותית של האוכלוסייה הוותיקה.

היו יישובים שבהם התמקד מטה הקליטה העירוני במתן תגובה מיידית לבעיות שעלו מן השטח. למשל, בעיית התעסוקה: המטה עודד מפעלים להעסיק עולים, עסק בחיפוש תעסוקה לעולים (לרוב תעסוקה לא מקצועית), יזם קורסים להסבה מקצועית, קיים סדנאות לפיתוח מיומנויות של חיפוש עבודה לאקדמאים וסייע במציאת דיור לקשישים.

יחידת הרווחה שבאגף לשירותים חברתיים בעירייה היתה אחראית לרוב גם על שירותי הרווחה לעולים. לא הוקם מנגנון מיוחד למטרה זו, והפעילות נעשתה על-ידי עובדים סוציאליים ועובדים

ביה"ס ב-1 ש"ש החל בכתה ט', ולאחר מכן בכתות י"א-י"ב ב-1 ש"ש נוספת, אם הם ניגשים לשלוש בחינות בגרות לפחות באותה שנה.

הזכאות ל**מימון הוצאות חינוך**, לעומת זאת, אינה מתייחסת לתלמידים עולים מאתיופיה, שהסיוע להם בעניין זה הוא באחריותו של משרד הקליטה. לגבי האחרים, הזכאות אינה חלה על מי שנמצאים בארץ למעלה משלוש שנים, וגובה המימון יורד עם הוותק בארץ (עד שלוש שנים, כאמור) ועולה עם הגיל בשלוש דרגות (יסודי, חטיבת הביניים וחטיבה עליונה). בתשנ"ט נע גובה המימון לבית-הספר בגין תלמיד שעלה ארצה באותה שנה מ-614 ש"ח בחינוך היסודי, ל-889 ש"ח בחטיבת הביניים ועד 1103 ש"ח בחטיבה העליונה. בשנת הלימודים שקדמה לכך (תשנ"ח) היו הסכומים 488, 714 ו-878 ש"ח בהתאמה (בשנת תשנ"ז לא ניתן מימון לחינוך היסודי, והסכומים היו 439 ש"ח בחטיבת הביניים ו-551 ש"ח בחטיבה העליונה).

⁶ התשלום לשיעורי העזר מועבר לבעלות בית-הספר עבור כל התלמידים הזכאים המופיעים בקובץ התלמידים של בית-הספר לצורך שכר לימוד.

קהילתיים במחלקה שתוגברה בכוח אדם. בין הפעילויות של יחידות הרווחה אנו מוצאים: הקמת מועדוניות לילדים לשעות אחר-הצהרים, מועדונים לקשישים, ארגון מסיבות לילדים והוריהם לקראת חגים (יהודיים) וכו'. היו רשויות מקומיות שבהן מטה הקליטה הוגדר כעמותה ותפקד כגוף עצמאי מבחינה משפטית.

בניגוד לתחומי הפעולה השגרתיים של השלטון המקומי, שבהם נוצרו ברבות השנים דפוסי פעולה מובחנים בינו לבין הממשל המרכזי, הרי שבתחום הקליטה לא היתה הגדרת תפקידים ברורה, וגם לא התקיימה מסורת של שיתוף פעולה. נציגי המשרד היו אמורים להשתתף בוועדות היגוי ברשויות המקומיות, ולכאורה התקיים שיתוף פעולה ביניהם לבין חברי הוועדות, אולם למעשה התקבלו על ההחלטות המשמעותיות במשרד הראשי, ובו גם הוקצו המשאבים לפי שיקוליהם של ראשי המשרד.

לסיכום, מערכת קבלת ההחלטות בתחום העלייה והקליטה מושפעת במידה רבה מהמאבקים הפוליטיים והביורוקרטיים המתנהלים מאז 1948 בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית, ובתוך כל אחד מהגופים הללו. תהליכי קבלת ההחלטות מושפעים בעיקר מהאמנה בין הסוכנות לבין הממשלה, אשר נוצרה בשנות החמישים וקבלה מעמד חוקי מחודש בשנת 1979. אמנה זו נותנת לסוכנות היהודית מעמד שווה לשלטון המרכזי בתחום קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בתחום העלייה והקליטה; ויש לה זכות וטו על כל החלטה המתקבלת בנושאים אלה בגוף העליון לקביעת המדיניות – הוא המוסד לתיאום בין הממשלה והסוכנות. במסלול הקליטה הישירה פחתה תלותם של העולים במסד בענייני יומיום, אך לא פחתה נטייתם של משרדי הממשלה והסוכנות היהודית להמשיך את מעורבותם ולהרחיב את תחומים פעולתם. ההסדרים הארגוניים שנקבעו עם כינון המדינה הוסיפו להשפיע מאז על מערכת הקליטה. היחסים במערכת הזאת מאופיינים בהתמודדות בלתי פוסקת בין שני הגורמים הללו ולאחרונה, עם הנהגת הקליטה הישירה, נוספו גם הרשויות המקומיות.

4. הקליטה הישירה, עקרון הפיזור הגיאוגרפי והרשויות המקומיות

בגל העלייה הגדול שהגיע בשנות החמישים הביעו רוב ראשי היישובים הוותיקים את הסתייגותם ואף את התנגדותם לקליטת קבוצות גדולות של עולים בתחום שיפוטם. בהמשך, בשלושת העשורים הראשונים של המדינה, העולים הופנו אל הפריפריה הגיאוגרפית מתוך מדיניות המכוונת להשגת שני יעדים: יעד ביטחוני (הוספת התיישבות קבועה באזורי הספר למניעת הסתננויות, ו"עיבוי" קווי ההגנה מול מתקפות אויב) ויעד גיאוגרפי (מניעת ציפוף-יתר של אזורי המרכז, ניצול קרקעות בלתי מיושבות; הקמת יישובים חדשים חקלאיים; מושבים, ועירוניים – ערי/עיירות פיתוח). היישובים הללו היו ברובם כישלון התיישבותי וחלק גדול מהם היו קטנים מכדי שיהיה להם פוטנציאל התפתחות ממשי. היתה התעלמות ממשלח-היד המקוריים של העולים שנשלחו אליהם (שרבים מהם היו בעלי מלאכה, סוחרים או אף בעלי מקצועות חופשיים) והם יועדו לעסוק בחקלאות, שבה לא היה להם רקע. התעסוקה בעיירות הפיתוח התבססה במרכז על מספר קטן של מפעלים שהוקמו לא על סמך שיקולים כלכליים, אלא כמקורות תעסוקה שקיומם מותנה בהזרמת משאבים מהמדינה; בדרך-כלל היו אלה מפעלים עתירי עבודה ומעוטי טכנולוגיה מתקדמת, שהרווחיות שלהם הלכה ופחתה כשחלו שינויים בשווקים המקומיים והחיצוניים, והם לא נתנו מענה לצורכי התעסוקה של המשכילים יותר ובמיוחד לצעירים בני הדור השני. אלה, החזקים יותר, עזבו את היישובים הללו אל ערים מרכזיות יותר, ומי שנותרו בהם היו החלשים ביותר. מלבד כמה יוצאים מן הכלל (כמו אשדוד, אשקלון, כרמיאל, ערד), מרבית היישובים הללו מהווים עד היום כיסים של אבטלה, מצוקה ונחשלות. גם המטרה ה"ביטחונית" לא הושגה למעשה: יישובי-הספר לא מנעו הסתננויות, אלא היו מטרה לחבלות בעצמם; ובשעת מלחמה לא היוו תושביהם תוספת של כוחות לוחמים אלא היה צורך להגן עליהם או לפנות מהם את האוכלוסייה הלא-צבאית.

לכאורה חל מהפך בעקרון פיזור האוכלוסייה בשנות התשעים, עם המעבר למדיניות הקליטה הישירה: העולים קבלו לידיהם את המשאבים הכספיים ויכלו לבחור את מקום מגוריהם כרצונם (למעט העולים מאתיופיה, שנשלחו ישירות לאתרים מסומנים על פי החלטת הממסד). אלא שבפועל היה הבדל גדול מאד בעלויות המגורים בין המרכז והפריפריה: הבנייה הממשלתית המסיבית בשנים 1990-1992, שנועדה לתת מענה לצורכי העולים שהגיעו בגל העלייה הגדול מחבר המדינות, נעשתה רובה ככולה בפריפריה (הדרומית בעיקר), וזאת בלי שלוותה במקביל בפיתוח מקורות תעסוקה ו/או שירותים באותם אזורים. העולים עמדו בפני דילמה קשה אם לקנות דירה בתנאים מסובסדים באזור שבו אינם יכולים למצוא תעסוקה, או לגור באזורים שבהם יש ביכולתם למצוא עבודה אך הדיר יקר בהרבה מהישג ידם. כתוצאה מכך, הריכוז גדול ביותר של עולים שהגיע מחבר המדינות בשנים 1995-1990 נמצא כיום בתחומי מחוז הדרום.

מדיניות פיזור האוכלוסין קיימת כמעט רק בישראל; ברוב מדינות העולם, במיוחד בעולם המערבי, משאירים את הנושא לכוחות השוק ללא התערבות מלמעלה. על פי כוחות השוק נוטים מהגרים להתרכז דווקא באזורים מרכזיים, שבהם יש יותר סיכויים למצוא עבודה. במדינת ישראל מיוחסת חשיבות רבה לפיזור האוכלוסייה, משיקולים גיאוגרפיים, גיאוביטחוניים וגיאוככליים. אבל למעשה מדיניות פיזור האוכלוסייה היא מדיניות פיזור גיאוגרפי של העולים, כי הוותיקים נותרו במרכז. (בהקשר לזאת גם מועד העלייה הוא בעל חשיבות: מי שהגיעו בסמוך לקום המדינה השתכנו בבתים שנטשו הערבים בעת מלחמת השחרור; מי שהגיעו מאוחר יותר כבר נאלצו להסתמך על ההיצע מטעם הממשלה ונכללו במדיניות פיזור האוכלוסין. מכאן גם נבעו השלכות רחוקות-טווח של הבדלים בערך הרכוש שיכלו המשפחות להוריש לדור הבא).

מדיניות פיזור האוכלוסין בעשורים הראשונים של המדינה יצרה כאמור רשויות מקומיות חלשות מאד בפריפריה ומדיניות הקליטה הישירה בשנות התשעים הטילה את עיקר נטל הקליטה על הרשויות המקומיות. ההמשך המוסווה של מדיניות פיזור האוכלוסין (על-ידי הבנייה הציבורית בפריפריה כמתואר לעיל) הביא לכך שעיקר הנטל נפל דווקא על הרשויות המקומיות החלשות – עד לסכנה של קריסת מערכות. תוצאה נוספת של הקליטה הישירה היתה היעדר וויסות: זרם העולים הגדול והבלתי צפוי לא איפשר לרשויות המקומיות להיערך לקראתו מבעוד מועד. העובדה שהחלטה על מקום המגורים היתה נתונה בידי העולים לא איפשרה לצפות מראש את מספר הבאים ליישוב, והכבידה על תכנון הולם והיערכות טרם בואם. השלטון המרכזי טוען שידי כבולות, וסמכותו להטיל מסים מוגבלת, אך יותר ממחצית מתקציבה של רשות מקומית מתקבל מקופת האוצר. תלותה של הרשות המקומית במימון פעולותיה פוגעת ביכולתה להיערך כראוי לקליטת העלייה הגדולה.

לא ייפלא, אפוא, שהיו ראשי ערים שהטיחו בממשלה כי "העלייה ממוטטת את הרשויות המקומיות", "בלי סיוע מסיבי מצד האוצר יתמוטטו הרשויות המקומיות" (ידיעות אחרונות 16/5/91), "הרשויות המקומיות ברחבי הארץ נקלעו לגירעונות של מאות מיליוני שקלים על רקע קליטת העלייה (ידיעות אחרונות 13/5/91).

5. דינמיקה של קליטה

כפי שראינו, עקרון המחויבות המקפת מרפד לעולים את הדרך בשנים הראשונות לאחר הגעתם לארץ. נשאלת השאלה, האם מדיניות זו השיגה את מטרתה בתחומים שונים של ארגון החיים? בסעיף זה נבחן את הדברים באמצעות נתונים שהצטברו מנקודות זמן שונות, המצביעים על שינויים החלים עם הזמן במצבם של העולים בתחומים שונים, כגון תעסוקה, דיור, רכישת השפה העברית והשימוש בה, שביעות רצון והרגשת השתייכות.

א. בתחום התעסוקה

בשנת 1991 היו 38.5 אחוז מהעולים מובטלים; שיעור העולים המובטלים ירד בעקביות עד שהגיע ב-1995 לעשרה אחוז לערך (9.6 אחוז). בשנת 1996 גדל מעט שיעור המובטלים בקרב העולים ל-11 אחוז (לוח 1). השפעת הוותק על מצב התעסוקה של העולים ניכרת, היא איננה רציפה אלא חלה ב"מדרגות": רמת האבטלה הגבוהה ביותר היא בקרב מי שעלו בשלוש השנים 1996-1994 – 16 אחוז; המדרגה השנייה מציינת את מי שעלו בשנתיים 1993-1992 – 10 אחוז; והמדרגה השלישית מציינת את מי שעלו בשנתיים 1991-1990 – 7 אחוז. בצד השיפור הזה שחל עם הוותק, קיימת בעיה של ניעות כלפי מטה באופי התעסוקה של העולים: כשני-שליש מהם היו בעלי מקצועות מדעיים, אקדמיים וחופשיים בטרם עלייתם לארץ: 65 אחוז מעולי 1990, 70 אחוז מעולי 1991 ו-60 אחוז מעולי 1995. בתום 3.5 שנים בארץ רק כרבע מהם (28, 26 ו-27 אחוז בהתאמה) מועסקים במקצועם או במקצוע אקדמי או חופשי אחר.

לוח 1. מצב התעסוקה בקרב העולים מחבר המדינות

א. שייכים לכוח העבודה ומועסקים (גילאי +15)

נשים אחוזים	גברים אחוזים	אחוזים	כל העולים מוחלטים	
44	61	52	297,000	שייכים לכוח העבודה
88	91	89	266,000	מועסקים (מתוך כוח העבודה)
		47		מועסקים (מתוך הס"ה)
				אקדמאים ובעלי מקצועות חופשיים
		35		המועסקים במקצועם (%)

ב. מובטלים מתוך כלל העולים (1996-1990)

שנה	מוחלטים	אחוזים	אחוז מובטלים ב-1996
1996	31,000	11	16
1995	25,900	10	16
1994	30,200	13	16
1993	37,300	19	10
1992	44,000	29	10
1991	37,100	39	7
1990	-	-	7

מקור: משרד הקליטה, 1997.

ב. בתחום הדיור

70 אחוז מהעולים, שעלו בתחילתו של גל העלייה הזה מחבר המדינות (1990), היו בעלי דירה לאחר 5 שנים בארץ; אבל לגבי העולים שהגיעו שנה לאחר מכן, כמעט ולא השתנה המצב מוותק של 3.5 שנים ועד לוותק של 5 שנים – בקרב העולים הנכללים בקבוצת ותק מורחבת זו כמחצית היו בעלי

דירות. כלומר, גם לאחר 5 שנים בארץ ל-47 אחוז מהעולים משלהי 1991 לא היתה דירה בבעלותם (לוח 2).

לוח 2. דיור בבעלות המשפחה (אחוזים)

מועד העלייה	ותק בארץ		
	2-1.5 שנים	3.5 שנים	5 שנים
7/90	10	44	70
9/91	22	50	53

מקור: משרד הקליטה, 1997.

ג. רכישת השפה העברית

(1) הלימודים באולפן

כל עולה בוגר זכאי לחצי שנה (540 שעות) של לימוד חינוך באולפן, בתנאי שנרשם בתוך השנה הראשונה לעלייתו. בתקופה זו הוא גם מקבל תמיכת-מחייה כספית. נשאלת השאלה, עד כמה העולים מממשים את האפשרות הזאת, ועד כמה היא מועילה להם? בשנת 1998 נמצא כי 85 אחוז מהעולים הבוגרים אכן השתתפו בלימודי עברית בשנה הראשונה לעלייתם. תמונה דומה הצטיירה כבר בשנת 1992: 82 אחוז למדו באולפן. הוויתור על הלימודים באולפן נמצא (ב-1992) קשור לרמת ההשכלה של העולים: מבין האקדמאים ויתרו רק 10 אחוז לעומת 44 אחוז מבעלי השכלה תיכונית מלאה או חלקית. הוויתור נושא השלכות: מבין העולים שסיימו את האולפן 33 אחוז מסרו (בשנת 1992) כי הידע שלהם בדיבור בעברית הוא טוב, בקריאה 21 אחוז ובכתיבה בעברית – 19 אחוז. מבין אלה שלא סיימו אולפן, רובם לא ידעו עברית (91 אחוז לא ידעו לכתוב, 90 אחוז לקרוא, 83 אחוז לא ידעו לדבר עברית). 40 אחוז מהעולים העריכו את רמת הלימודים באולפן כטובה, ועוד 37 אחוז העריכו אותה כבינונית. 27 אחוז העריכו את הצלחת המדינה בהקניית השפה העברית לעולים כנמוכה; רק 9 אחוז העריכו אותה כגבוהה.

(2) הוותק בארץ והדינמיקה של רכישת השפה העברית והשימוש בה

בעיצומו של גל העלייה (בשנת 1992) מסרו 38 אחוז מהעולים שהם מסוגלים לנהל שיחה פשוטה בעברית, שיעור נמוך יותר (21 אחוז) מסוגלים לקרוא מכתב פשוט בעברית. עם עליית הוותק בארץ חל שיפור: לאחר שנתיים או יותר בארץ, האחוזים הם 54 ו-33 אחוז בהתאמה (בעוד שאצל מי שנמצאים בארץ פחות משנה, האחוזים הם 25 ו-21 אחוז). השיפור הגדול ביותר שחל עם עליית הוותק בארץ נמצא אצל הצעירים, בני 25-34: חל שיפור מ-33 אחוז בקרב מי שהיו בישראל פחות משנה, ל-66 אחוז אחרי שנתיים בארץ⁷. הנתונים המוצגים בלוח 3 משרטטים את הדינמיקה בתחום רכישת העברית בקרב העולים לאורכו של גל העלייה הנוכחי: לאחר חצי שנה בארץ, רוב העולים אינם יכולים עדיין לקיים תקשורת מינימלית בעברית, לנהל שיחה פשוטה בעברית (73-77 אחוז), לקרוא מכתב פשוט, כמו למשל פתק הנשלח מבית-הספר להורים או לכתוב מכתב פשוט (83-80 אחוז). אחרי חמש שנים בארץ עדיין מחציתם אינם יכולים לקיים שיחה פשוטה, ושני-שלישים מהם אינם יכולים לקרוא מכתב פשוט (62 אחוז) או לכתוב מכתב כזה (66 אחוז). גם לאחר 5 שנים כמחצית

⁷ לנתונים האלה יש רלבנטיות מיוחדת למערכת החינוך, כי הוריהם של התלמידים הם בדרך-כלל בגילאים יותר מבוגרים מהנ"ל, ואחרי גיל 40 רכישת השפה היא איטית ביותר. בארה"ב נמצא, כי הרכישה המלאה ביותר של האנגלית ע"י מהגרים היא אצל מי שהגיעו לשם עד גיל 18 והאיטית ביותר - אחרי גיל 40. בקרב מהגרים מרוסיה, נמצא ש-92 אחוז מהם רכשו את השפה המקומית, האנגלית.

מהעולים ממשיכים להשתמש בשפת-המוצא שלהם כשפה עיקרית או בלעדית וכשליש משתמשים בעברית ובשפת-המוצא במידה שווה.

מסתבר כי בתוך השנה הראשונה לעלייה, רק כרבע מהעולים מסוגלים לנהל שיחה פשוטה בעברית, כלומר 75 אחוז מהם אינם מסוגלים לתקשר כלל בעברית ו-80 אחוז משתמשים באופן בלבדי או עיקרי בשפת-המוצא. לאחר 5 שנים בארץ, מחצית מהעולים מסוגלים – והמחצית האחרת אינם מסוגלים – לנהל שיחה פשוטה בעברית וכמחצית מהעולים ממשיכים להשתמש בעיקר או רק בשפת המוצא שלהם. זוהי גם הרמה לאחר 3.5 שנים בארץ, ובעצם מגיעים אליה אחרי שנתיים; ולאחר מכן השיפור הוא קטן מאד. במלים אחרות, אי-ידיעת עברית כדי ניהול שיחה פשוטה אחרי שנתיים-שלוש בארץ, עשויה להעיד על התקבעות השוליות הזמנית לפחות בממד של שפה.

ראוי לציין, כי הישגיהם של עולים שבאו ביולי 1990 הם גבוהים יותר מאלה של עולים שהגיעו שנה אחריהם וארבע שנים אחריהם: לאחר חצי שנה בארץ 41 אחוז מהם יכלו לקיים שיחה פשוטה בעברית, ושליש יכלו לקרוא או לכתוב מכתב פשוט בעברית (32 אחוז). אחד ההסברים האפשריים לכך יכול להיות, שהאולפנים היו מסוגלים עדיין לספק שירות סביר להיקף העולים שהגיעו בתחילתו של גל העלייה, אבל בהמשך, לא עמדו בצרכים של המספר הגואה של העולים ורמת השירות בהם ירדה. אפשרות אחרת היא, שהעולים שהגיעו מאוחר יותר חששו לפרנסתם (בגלל התחרות הקשה של העולים הרבים) וחששו להחמיץ הזדמנויות למציאת עבודה בגין הלימודים באולפן; ולכן היתה אצלם נשירה גדולה יותר מהאולפן, או השתתפות פחות סדירה.

לוח 3. שיעור יודעי עברית בסיסית (אחוזים)

	5 שנים			3.5 שנים			חצי שנה		ותק בארץ מועד העלייה
	9/91	7/90	1-3/95	9/91	7/90	1-3/95	9/91	7/90	
שיחה פשוטה	50	64	41	49	53	27	23	41	
קריאת מכתב פשוט	38	51	30	32	50	20	17	32	
כתיבת מכתב פשוט	34	46	25	32	40	20	17	32	
השפה שמתמשים בה									
עברית	10	18	6	7	13	3	1	4	
עברית ולועזית	35	28	30	29	39	17	13	16	
לועזית	55	45	64	64	48	80	86	80	

מקור: משרד הקליטה, 1996, 1999.

ד. שביעות רצון והרגשת השתייכות

75 אחוז מהעולים הבוגרים חשבו (ב-1992) שהיו חוזרים על החלטתם לעלות לישראל: 79 אחוז מבני 44-25, לעומת 66 אחוז מבני 55-64, כלומר, שעם עליית הגיל עלתה הנטייה להתחרט על ההחלטה לעלות לארץ. לעומת זאת, לא נמצאו הבדלים בין קבוצות הוותק השונות, בין גברים ונשים ובין מועסקים לבלתי מועסקים בעניין זה.

ההשפעה של הוותק פחותה אצל העולים שהגיעו בתחילת הגל (1990) ובולטת יותר אצל העולים שהגיעו בשיאו של הגל (1991): אצל האחרונים גם פוחתת החרטה על ההחלטה לעלות, מ-32 אחוז בשנתיים הראשונות, ל-17 אחוז אחרי שלוש שנים ול-8 אחוז בלבד לאחר 5 שנים. בשנת 1992, 94 אחוז מבין העולים הבוגרים מסרו שהם "בטוחים" (67 אחוז) או "ייתכן" (27 אחוז) שיישארו בישראל. בעניין זה, השפעת הגיל היא בכיוון הפוך לשאלה הקודמת: שיעור הבטוחים שיישארו בארץ דווקא עולה עם הגיל: מ-55 אחוז בקרב בני 34-25 ועד 82 אחוז בקרב בני 64-55. גם בשאלה זו לא נמצאה (אז) השפעה של הוותק בארץ. לאחר 5 שנים בארץ, 91-87 אחוז חושבים שהיו חוזרים על ההחלטה לעלות לישראל, ו-95-91 אחוז בטוחים שיישארו בארץ. כלומר, שעוד לפני שמלאו שנתיים לעלייתם ארצה הרוב המכריע של העולים (למעלה מ-80 אחוז) בטוח שיישאר בארץ, ולאחר 5 שנים בארץ השיעור גבוה מ-90 אחוז. בעלי ותק של כשנתיים (למעלה משני-שלישים עד שלושה-רבעים) גם אינם מתחרטים על עלייתם ארצה ובתום 5 שנים השיעור גדל לכ-90 אחוז. גם שיעור המדווחים על הרגשה בבית בישראל הוא כמחצית ומעלה כבר לאחר שנה וחצי עד שנתיים בארץ והוא גדל ל-81 אחוז כעבור 5 שנים.

לוח 4. שביעות רצון והשתייכות בקרב עולים משני מועדי עלייה, לפי הוותק (אחוזים)

ווּתֵק בֶּאֶרֶץ								מועד העלייה שביעות רצון:
5 שנים			3.5 שנים			1.5 – 2 שנים		
9/91	7/90	1-3/95	9/91	7/90	1-3/95	9/91	7/90	
74	79	69	68	65	64	53	61	מהדיר
59	67	58	52	66	45	52	61	מהעבודה
58	72	60	65	69	59	60	57	מחיי החברה
34	49	42	40	30	33	20	16	מחיי התרבות
30	48	35	40	41	32	25	29	כללית
מדדים להשתייכות:								
81	81	71	70	65	73	50	59	מרגיש בישראל בבית
								היה חוזר על ההחלטה
91	87	88	83	78	91	68	79	לעלות לישראל
95	91	90	83	86	90	82	83	בטוח שיישאר בארץ

מקור: משרד הקליטה, 1997, 1999.

לאור ממצאים אלה ניתן היה לצפות לשביעות רצון כללית אצל הרוב המכריע של העולים, ולא היא: פחות משליש מהעולים מביע שביעות רצון כללית מהחיים בארץ בתום שנתיים לעלייתם וגם לאחר 5 שנים בארץ אין שיעורם מגיע למחצית: 30-48 אחוז. שביעות הרצון שלהם שונה מאד לגבי תחומים שונים של החיים בארץ: אחרי 5 שנים בארץ, כשלושה רבעים (74-79 אחוז) מרוצים מהדיר, למעלה ממחציתם מרוצים מהעבודה (59-67 אחוז) ומחיי החברה (58-72 אחוז), אבל רק 34-49 אחוז מרוצים מחיי התרבות.

מעניין לשים לב להבדלים הבולטים בין העולים שהגיעו בשנה הראשונה של גל העלייה הנוכחי – 1990 לבין אלה שהגיעו בשנה שלאחר מכן. שביעות הרצון של הראשונים גבוהה יותר משל האחרונים בכל התחומים לאחר תקופה של 5 שנים בארץ; וזאת אף כי בשנתיים הראשונות אין הבדל בין שתי הקבוצות לגבי תחושת שביעות הרצון מחיי התרבות והחברה (אולי אלה שבאו בשנה השנייה כבר מצאו כאן קרובים וחברים שעלו לפנייהם וניצנים של תרבות "משם").

באופן כללי, אין הבדל ממשי בין שתי הקבוצות מבחינת כוונות לרדת מארץ (רובם ככולם מתכוונים להישאר כאן). מבחינת החרטה על ההחלטה לעלות (רובם היו חוזרים על ההחלטה), ומבחינת ההרגשה בארץ (רובם מוסרים שהם "מרגישים בבית" בישראל). במלים אחרות, יש פער בולט בין תבחיני הקליטה המוגדרים על-ידי השתייכות (להרגיש בבית) וצעדים אופרטיביים (כוונות להישאר בארץ), שהם גבוהים ולפיכך מצביעים על הצלחת הקליטה, לבין תבחיני קליטה המוגדרים על-ידי שביעות רצון כללית מהחיים כאן, שהיא נמוכה ועל פיה הקליטה היא בעייתית. בתוך שביעות הרצון יש, כאמור, הבדלים משמעותיים בין תחומי החיים השונים כאשר בתחום חיי החברה לא חל למעשה שיפור אחרי 3.5 שנים. ייתכן שבתחילה העולים היו מרוצים מחיי חברה שלהם המרוכזים בתוך מעגלי העולים, אבל הם מצפים בהמשך להרחיב את המעגלים החברתיים גם אל ישראלים ותיקים ומתאכזבים.

מה המשמעות של התמונה הזאת? ראשית, לא נראה שניתן לאפיין את גל העולים מחבר המדינות כ"יושבים על מזוודות", המחפשים איך לנצל את הסיוע שקיבלו לעלות לישראל כ"מקפצה" להגירה נוספת למחוזות חפצם האמיתיים.

שנית, מצטיירת מידה מדאיגה ועקבית של אי-שביעות רצון כללית, אשר איננה עולה בקנה אחד עם התמונה האופטימית המתקבלת משביעות הרצון הניכרת במדדים שמקובל לראותם כהגדרות מרכזיות של הצלחת הקליטה, כמו השיפור במצב הדיר והתעסוקה, ושביעות הרצון מהם ואפילו מחיי החברה. ייתכן שהפער נובע מתחומים שפחות נהוג לשים לב אליהם, כמו המדד של חיי התרבות, שבו הנתונים מעידים על שביעות הרצון הנמוכה ביותר, או אחרים שאינם כלולים בתחומים שנשאלו עליהם (כמו למשל שביעות הרצון מהחינוך; ההרגשה בתחומים של דת ומדינה כמו בשאלות של נישואין וקבורה; מסיכויי התקדמות והצלחה/סטטוס; ממידת ההשפעה שיש להם על אופי החברה והמדינה). אפשר שהפער שלפנינו מעיד על פוטנציאל של תסיסה חברתית שקטה אך עמוקה, מול שאננות בקרב קובעי המדיניות הנשענת על היעדרם של "מדי שמן" רלבנטיים ורגישים דיים. בלעדיהם, לא ניתן לעמוד מבעוד מועד על כיוון ההתפתחות של פוטנציאל התסיסה.

מקורות

- אורבך, ד., ומס-קנטור, א., (1992), **פעילות לקליטת העולים בצה"ל וסיוע להשתלבותם בחברה הישראלית**, מחלקת ההשכלה, מקא"מ ונוער, מפקדת קצין חינוך וגדנ"ע ראשי, צה"ל.
- בינסטוק, מ., (1997), התרומה של קליטת עלייה במשק הישראלי בשנות התשעים, הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 51-54.
- ברכיה, ו., (1997), ההגירה ואיכות הסביבה, הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 26-28.
- ברונפמן, ר., (1997), ההתארגנות הפוליטית של העולים, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 94-95.
- בר-צורי, ר., והנדלס, ש., (1993), **צרכים והעדפות של עולי חבר המדינות בתחומי הבריאות והתעסוקה**, המכון למחקר כלכלי וחברתי של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ-ישראל, תל-אביב.
- הכהן, ד., (1994 א), **שיטת הקליטה הישירה והשלכותיה: קליטה חברתית-תרבותית של העולים מחבר המדינות (בראשית שנות התשעים)**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- הכהן, ד., (1994 ב) **עולים בסערה: העלייה הגדולה וקליטתה 1948-1953**, ירושלים יד בן צבי.
- טטר, מ., כפיר, ד., סבר, ר., אדלר, ח., ורגב, ח., (1994): **חקר סוגיות נבחרות בתחום קליטת תלמידים עולים בבתי-ספר יסודיים ועל-יסודיים בישראל**, המכון לחקר הטיפוח בחינוך, ביה"ס לחינוך, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- המשרד לקליטת העלייה, (1996), **מדריך לעלייה** – מהדורה ששית, ירושלים, הגף למידע ולפרסום של המשרד לקליטת העלייה, והמחלקה לעלייה וקליטה של הסוכנות היהודית.
- (1997), **קליטת העלייה – תמונת מצב, אתגרים ויעדים**.
- (1999), קליטת העלייה – 1998.
- ליפשיץ, ג., התפרוסת המרחבית של העולים בישראל – היבטים דיוריים וכלכליים, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 115-120.
- לשם, א., (1997), מדיניות ושירותי קליטה, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 9-15.
- מסאלה, א., (1997), ההתארגנות הפוליטית של העולים, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 92-93.
- משרד החינוך, (2000), **קליטת תלמידים עולים**, באתר האינטרנט: www.education.gov.il/olim
- נוה, ג., נועם, ג., ובניטה, א., (1993), **מצבם התעסוקתי והכלכלי של העולים - ממצאים נבחרים מתוך סקר תעסוקה ארצי בקרב עולים מבריה"מ**, מכון ברוקדייל, ירושלים.
- סבר, ר., (1999), יש בגרות: לימודי בגרות לתלמידים עולים נושרי השכלה, **הלכה למעשה בתכנון החינוך**, 14 עמ' 80-110.
- (1997), **"כאילו שהכל בסדר" – גישור בינתרבותי בבתי-ספר: למה צריך אותו ואיך עושים את זה?** המכון לחקר הטיפוח בחינוך, ביה"ס לחינוך, האוניברסיטה העברית, ירושלים, פרסום 149.
- (1997), ההגירה ומערכת החינוך בישראל, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 71-86.
- סומך, א., (1998), "500 דולר דמי כניסה לישראל", **הארץ**, 27/10/98.

- ערד, י., (1997), תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת עלייה, הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 29-44.
- עשהאל, א., **קליטת עלייה בצה"ל**, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 110-114.
- מיכאלי, ד., (1997), ההגירה ומערכת הבריאות, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 87-91.
- קימרלינג, ב., (1998), הישראלים החדשים – ריבוי תרבויות ללא רב-תרבותיות, **אלפיים, 16**.
- שיפמן, מ., (1997), ההגירה ושוק העבודה בישראל, בתוך הרשקוביץ, ח. (עורכת), **ההגירה והשפעתה על מדינת ישראל**, ספר הכנס, ירושלים, מאי 1997, עמ' 23-25.
- Sever, R., (1997), Learning from Experience? Israeli Schools and the Task of Immigrant Absorption, In: Lewin-Epstein, N., Ro'i, Y., Ritterband, P. (eds.), **Russian Jews on Three Continents**, London: The Cummings Center Series, Frank Cass, pp. 510-540.