

הרפורמה בקליטת העלייה: מקליטה מוסדית לקליטה ישירה בקהילה

אלעזר לשם¹

1. מבוא

מדיניות קליטת העלייה, שהונהגה בישראל בראשית שנות התשעים עם בוא העלייה ההמונית מבריה"מ לשעבר, הייתה שונה בתכלית ממדיניות הקליטה שרווחה בעשרים השנה שקדמו לכך. השוני מתייחס בעיקר לקליטה הראשונית עד לתום השנה הראשונה. בראשית שנות התשעים נזנח במידה רבה מסלול הקליטה הדומיננטי, שעל פיו מרבית העולים הוכוונו מיד עם נחיתתם בנתב"ג למסגרות מעבר מוסדיות ("מרכזי קליטה"), עתירות שירותים בעין, שסיפקו לעולה ולמשפחתו רשת ביטחון, כמענה לצורכיהם המיוחדים בשלב הראשוני להשתלבותם בארץ. המסלול החלופי, אשר הופעל על פי החלטת ממשלת ישראל והנהלת הסוכנות היהודית ("הסוכנות") החל ב-1 ביולי 1990 לגבי כלל העולים מארצות המצוקה (למעט עולי אתיופיה) הוגדר כ"מסלול קליטה ישירה" בקהילה. הפעלתו של מסלול כזה ליותר ממיליון עולים מסמלת נקודת מפנה חשובה במדיניות הקליטה ובמדיניות הרווחה בכללותה בישראל. בדרך זו מובטחת רמת חיהם של העולים בשנתם הראשונה בארץ על-ידי הממשל המרכזי, באמצעות תשלומי "סל קליטה", המהווה קצבה אוניברסלית, בלתי מותנה, המחליפה את מערך השירותים בעין שסופק לעולים קודם לכן במרכזי הקליטה. השינוי לווה בהחלפת ההכוונה הבריקורטי-הריכוזית של העולה ומשפחתו במסלול קליטה אישי. במסלול זה העולה בוחר לפי שיקוליו האישיים/משפחתיים ובסיוע המשאבים הכספיים, שהמדינה מעמידה לרשותו ("סל הקליטה"), את

¹ פרופ' אלעזר לשם, בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים; המכללה האקדמית יהודה ושומרון באריאל.

דפוס המגורים, את היישוב ושכונת המגורים הרצויים לו, וכן גם מגוון שירותים משלימים, הנדרשים לו בשלב הקליטה הראשונית. לצעדים אלה ישנה משמעות של הפרטת שירותי הקליטה, תוך חשיפת העולה עם בואו ארצה לכוחות הפועלים בשוק החופשי. מדובר בעיקר בשירותים בתחומי הדיור והתעסוקה, כאשר האחראיות להספקת שירותים משלימים לעולה, בשלב קריטי זה של השתלבותו בחברה החדשה, מגולגלת בעיקר מהשלטון המרכזי והסוכנות, לשלטון המקומי ולארגונים במגזר השלישי ובמגזר העסקי-הפרטי. משמעותה של ההפרטה איננה רק ארגונית או כלכלית אלא אף תרבותית (ליסק, 2001). היא מסמלת נסיגה של סוכנויות הקליטה מהצגת תביעות לרה-סוציאליזציה של העולים, תביעות שהוטמעו בעבר בתכנית ההתערבות הפורמלית והמקיפה, אשר ליוותה את השהות במרכז הקליטה. בעבר נתבע מהעולים לאמץ נורמות חדשות ולהתאים את עצמם לחברה הישראלית בטווחי זמן קצרים למדי כמעט בכל תחום מתחומי חייהם. הפרק כולל תאור וניתוח היסטורי-כרונולוגי של תהליכי עיצוב מדיניות הקליטה הישירה תוך זיהוי הגורמים האידיאולוגיים, הכלכליים, הפוליטיים והארגוניים, שהולכו לשינוי המדיניות; וכן ניתוח מכלול הגורמים והאינטרסים, אשר עכבו/קידמו את תהליך קבלת ההחלטות להפעלת המדיניות החדשה ויישומה בשטח. בהמשך יידונו הסוגיות המרכזיות בתחום מדיניות הרווחה העולות מחקר האירוע והלקחים לעיצוב המדיניות החברתית בישראל.

2. בטרם הרפורמה

א. תהליך קביעת המדיניות בטרם הרפורמה

בחינת תהליך קביעת מדיניות הקליטה בשנות השבעים והשמונים מגלה בבירור פלורליזם מבני, חולשת מנגנוני תיאום ומדיניות חלקית ברמה הלאומית. מאפיינים אלה של התהליך ניכרו עוד בשנות החמישים והששים והחריפו פי כמה לקראת תום שנות הששים (1968) עם הקמת המשרד לקליטת העלייה (משעל, 1971; שנהר, 1986; כ"ץ, גלברזון, וינבלט, נייפריס וקופ, 1987; כפיר ופרידברג, 1992; Gitelman, 1982). האבחנה הארגונית שצוינה לעיל הנה תוצאה של מספר גורמים:

1) המעמד החוקי של הסוכנות ושל ההסתדרות הציונית

מדיניות העלייה והקליטה ומערך השירותים למועמדים לעלייה ולעולים נקבעו החל בשנות החמישים (בהתאם לאמנה) בין ממשלת ישראל, הסוכנות וההסתדרות הציונית. תפקידי המוסדות, הליכי קבלת החלטות והביצוע תואמים לחוקי המיסוי בארה"ב בנושא תרומות (Gitelman, 1982) ומעוגנים בחקיקה בישראל (חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות לארץ-ישראל, תשי"ג-1952; אמנה בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות לארץ-ישראל, תשל"א-1971). האמנה קובעת, כי הסוכנות וההסתדרות הציונית יגייסו את המשאבים הכספיים והחומריים, הדרושים לביצוע תפקידי הקליטה, ויקימו מנגנוני ביצוע מתאימים באמצעות מחלקות הסוכנות וההסתדרות הציונית (שם, סעיף 5, 6). שני המוסדות אף זכו בהתאם לאמנה למעמד שווה לממשלת ישראל בקביעת מדיניות העלייה והקליטה. הזכות מוקנית להם במסגרת "מוסד תיאום" פריטטי, המורכב מחברי ממשלת ישראל והנהלת הסוכנות במשקל שווה, כאשר הממשלה התחייבה להיוועץ במוסד זה בכל נושאי החקיקה הרלבנטיים לפעילותם בטרם הבאתם לכנסת (שם, סעיף 7, 8). המעמד המרכזי שניתן למוסדות בתחום קליטת העלייה עיקר למעשה את הסמכות שהעניקה ממשלת ישראל למשרד לקליטת העלייה עם ייסודו ב-9.6.68, כדי שירכזו ויתאם את הטיפול בקליטת העולים.

2) חלוקת תחומי אחריות וסמכות בין המחלקה לעלייה וקליטה

בסוכנות לבין משרד הקליטה

התאמת תחומי האחריות ותפקידי משרד הקליטה למעמד החוקי של הסוכנות וההסתדרות הציונית הולידה פיצול מערכתי בתחומי האחריות והסמכות במתכונת הבאה: הסוכנות נטלה לידיה את הקליטה הראשונית ואת הטיפול באוכלוסייה מיוחדת. משרד הקליטה (בעזרת משרדי ממשלה אחרים) היה אחראי לטיפול בקליטה הקבועה של העולים. בסוף שנות השמונים "היה מוסכם כמעט על הכל, כי החלטת הפיצול גרמה נזקים בקליטה ובזבוז משאבים" (כ"ץ ואחרים, 1987, עמ' 32). למסקנות זהות הגיע גם גיטלמן (Gitelman, 1982), שהדגיש כי חלוקת התפקידים המורכבת ומקורות הסמכות השונים של המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות ושל משרד הקליטה, הקשו על תהליך קביעת מדיניות מתואמת בין הגופים, הולידו אי-שיתוף פעולה, אי-העברת מידע ולחצים מתמידים מכיוון המחלקה לעלייה וקליטה על הדרג הפוליטי, כדי להביא לביטול משרד הקליטה. גיטלמן אף ציין את העקרונות הבירוקרטיים השונים על

פיהם נבנו שני הגופים, כאשר משרד הקליטה, כגוף ממשלתי המחויב בתקשיר, כפוף לחוק ולביקורת המדינה ואילו המחלקה לעלייה וקליטה, כמו הסוכנות בכללותה, רוויה בפוליטיזציה, החודרת לדרכי ולנוהלי הביצוע, לניהול התקציב, למינוי נותני השירות ולהגדרת תחומי שיקול הדעת, הניתן לנושאי המשרה השונים.

3) חלוקת תחומי אחריות וסמכות בין מחלקות בתוך הסוכנות ובין משרדי הממשלה

הסיוע לעולים איננו נחלתו של משרד ממשלתי אחד בלבד או של מחלקה אחת בסוכנות. בשנות החמישים והששים טיפלו בעולים במקביל ארבע מחלקות בסוכנות ובהסתדרות הציונית (משעל, 1971), שאוחדו ב-1968 למחלקה אחת – המחלקה לעלייה וקליטה. האיחוד התרחש לנוכח ביקורת והאשמות קשות של ציבור העולים, אמצעי התקשורת וגורמים נוספים כלפי פוליטיזציה, בירוקרטיזציה, אי-יעילות ואי-מועילות של דרכי פעולתן.

עם זאת, בשנות השבעים והשמונים עסקו בקליטה גם מחלקות נוספות בסוכנות – בעיקר המחלקה לעליית ילדים ונוער, המחלקה לנוער וחלוץ, המחלקה להתיישבות והמחלקה להתחדשות ופיתוח. למחלקה לעלייה וקליטה לא הייתה סמכות-על כלשהי ביחס למחלקות אלה בתחום קביעת המדיניות ובמתן השירותים, מעבר לתיאום כולל שהתבצע במסגרת תכנית העבודה והתקציב השנתי של הסוכנות וההסתדרות הציונית, המאושרים על-ידי חבר הנאמנים והנהלת הסוכנות. ההנהלה מורכבת על בסיס קואליציוני-פוליטי, כאשר התיאום בין ראשי מחלקות, המנכ"לים והכפופים להם מושפע לא פעם מהשתייכותם הפוליטית ומשיקולים אקסוגניים למערכת הארגונית של הסוכנות וההסתדרות הציונית.

לגבי מדיניות הממשלה, עולה כי למשרד הקליטה יש כמה שותפים בקביעת המדיניות ובמתן שירותים אוניברסליים וייחודיים לעולים – משרד השיכון, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הפנים ועוד (Gitelman, 1982). בנוסף לאלה, "לשכת הקשר", המזוהה בשם הקוד "נתיב", פועלת במסגרת משרד ראש הממשלה וכפופה אליו ישירות. "נתיב" אחראית להכנת העלייה, לקשר עם מועמדים לעלייה (כולל קביעת זכאות לעלייה על פי "חוק השבות") ולקביעת תחזית העלייה מברה"מ (לבנון, 1995). האחריות המיניסטריאלית בתחום הקליטה הופקדה בידי שר הקליטה מאז ייסודו של המשרד בשנת 1968.

אולם, לא נלוותה לה, עד תום שנת 1994, הסמכות הנדרשת לקביעת מדיניות, או אף לתיאום מחייב במערכת הרב-משרדית המורכבת שצוינה לעיל. שרי המשרדים הייעודיים שצוינו הופקדו על ביצוע החקיקה, שהסדירה את השירותים שסופקו על-ידי משרדיהם לציבור. גם ניתנו להם סמכויות בתחום חקיקת המשנה, שאפשרו להתקין תקנות שהגדירו את זכאויות העולים במקביל לקבוצות נוספות באוכלוסייה (סיוע בדיוור, בתעסוקה וכדומה). אולם שר הקליטה לא היה שותף להליכים אלה, אלא בידיעה בלבד, כאשר חובת ההיוועצות, או העדכון לא הוגדרה בחוק.

הפורום המיניסטריאלי, שהופקד על תיאום וגיבוש מדיניות הממשלה בתחום העלייה והקליטה ברמה הבין-משרדית, היה ועדת השרים לענייני קליטה, כאשר ראשות הוועדה לא הוקנתה לשר הקליטה אלא לכל שר, שמונה על-ידי ראש הממשלה. פעילות הוועדה הותנתה ביוזמת יושב הראש ובנכונות שיתוף הפעולה של השרים, כאשר כל החלטה שהתקבלה בניגוד לדעתו של כל אחד מחברי הוועדה, אפשרה ערעור ודיון מחודש במליאת הממשלה. כך התבררה בעייתו המבנית של משרד הקליטה, הן ביחסיו עם המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות והן ביחסיו עם משרדי הממשלה, כבר בראשית קיומו (Gitelman, 1982). גיטלמן אף ציין, כי הסתירה המובנית הזו בין אחריות לבין העדר סמכות ביצוע התבטאה במכתב ההתפטרות, שהגיש מנכ"ל המשרד הלל אשכנזי לשר הקליטה נתן פלד ב-1973, ובחילופי ארבעה מנכ"לים וארבעה שרים בשש השנים הראשונות לקיומו. הדבר בלט לעומת היציבות במחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות, בה כיהן מנכ"ל אחד מיום הקמתה ב-1968 ועד המהפך ב-1977.

דו"ח ועדת כ"ץ, אשר מונתה על-ידי חבר הנאמנים של הסוכנות ואשר בחנה את תהליכי קביעת מדיניות הקליטה במחצית שנות השמונים, מאפיין את מערכת קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות במונחים זהים למדי לאלה של גיטלמן (Gitelman, 1982) ומשעל (1971) לפניו ולעתים אף משתמש בביטויים חריפים יותר משל קודמיו (כ"ץ ואחרים, 1987).

קביעות אלה מאוששות אף על-ידי כפיר ופרידברג (1992). לדבריהם, העדר מבנה ארגוני אחיד או מתואם, לטיפול בנושא ציבורי-לאומי כה מרכזי כעלייה וקליטתה, המודגש לא רק במגילת העצמאות אלא בקווי היסוד של כל ממשלה בישראל, שיקף מאז שנות החמישים ועד שנות התשעים העדר מדיניות כוללת ושיטתית בנושא. כתוצאה התפתחה מדיניות חלקית בנושאי משנה, או התפתחו מסגרות ארגוניות משניות, שטיפלו בהיבטים חלקיים של הנושא. המדיניות שהתפתחה מאופיינת

במאבקי עוצמה ויוקרה, מגזריים ואישיים ובמצבי סתירה ונטרול בין מערכות המשנה הפועלות בתחום (כפיר ופרידברג, 1992).

ב. עקרונות מדיניות הקליטה בטרם הרפורמה

על אף הקשיים שצוינו לעיל בתיאום ובקביעת מדיניות בתחום קליטת העלייה, ניתן לזהות בבסיס מדיניות קליטת העלייה של ממשלת ישראל ושל הסוכנות בשנות השבעים והשמונים מספר עקרונות מבניים וערכיים מוסכמים, שחלקם גובשו עוד בשנות החמישים (לשם, 1998):

1) פיצול האחרייות והסמכות לקביעת מדיניות הקליטה ולמתן שירותים לעולים בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות וההסתדרות הציונית

פיצול זה, עליו הרחבנו את הדיבור לעיל, מעוגן בחקיקה וזכה להדגשה ולהסכמה מחודשת עם ייסוד משרד הקליטה בשנת 1968. על בסיס הסכמה זו הופקד בידי הסוכנות ניהול מערך הקליטה הראשונית לעולים, על מתקני המעבר הכלולים בו (מרכזי קליטה, אולפנים אינטרנטיים ואולפני קיבוץ) וגיוס המשאבים לצורכי המערך.

2) מחויבות לתקופת מעבר והסתגלות

הצבת עידוד העלייה בין המטרות הלאומיות המרכזיות של המדינה אין משמעותה אך ורק מתן זכות כניסה וזכויות אזרח מיידיות לעולים בהתאמה ל"חוק השבות – תשי"א 1950" ותיקונו (תש"ל). היא כרוכה גם במחויבות של העם היהודי וממשלת ישראל לסייע לבאים בתהליכי קליטתם במשאבים ובשירותים מעבר לזכאויות המוקנות לאזרחים הקבועים במדינת ישראל. כלומר, המדיניות נועדה להבטיח לעולים רשת ביטחון בשלב הראשוני של הקליטה, בתחומי הבריאות, החינוך, הדיוור, התעסוקה, הביטחון הסוציאלי ושירותי הרווחה האישיים.

מחויבות זו איננה מסתיימת בתום שלב הקליטה הראשונית אלא נמשכת במרבית התחומים שצוינו, בטווח זמן העשוי לנוע בין שלוש שנים לגבי עולים מארצות הרווחה ועד מכלול שנותיו של העולה בישראל לגבי עולים מארצות מצוקה. יש לציין, כי מחויבות זו לרשת ביטחון, בשלב הקליטה הראשונית ובהמשכו בשלב קליטת הקבע, לא הייתה מעוגנת בחקיקה ראשית, אלא בתקנות ובנהלים של הסוכנות, משרד הקליטה ומשרדי ממשלה אחרים. בשל כך היא הייתה כפופה לשינויים תדירים בעיקר בשל אילוצי תקציב. עם זאת, הסדרים אלה לא היו מותנים במבחני אמצעים ונוקשות, שחייבו את האוכלוסייה הקבועה, אלא במשך

שהותו של הפרט ומשפחתו בישראל, בארץ מוצאו ובקריטריונים שיוכיים נוספים, כגיל, מין, מצב משפחתי, מספר נפשות ומבנה משק הבית.

(3) שימוש במסגרות הקליטה כמסגרות חיברות

בהמשך למדיניות של קליטת העלייה ההמונית בשנות החמישים (ליסק, 1999), מתקני המעבר בשלב הקליטה הראשונית לא יועדו אך ורק כדי לספק רשת ביטחון לעולים בשל צורכיהם הייחודיים בשנה הראשונה לשהותם בארץ. מתקנים אלה פעלו במוצהר ובמכוון כסוכני חיברות של החברה המקבלת ושל התרבות ההגמונית, על מנת להחיש את תהליכי הרה-סוציאליזציה וההטמעה של העולים. מערך האולפנים, פעולות החינוך, התרבות והחברה במרכזי הקליטה, באולפנים הפנימייתיים ובאולפני הקיבוץ, לא כוונו אך ורק לצרכים אינסטרומנטליים של העולים, כהקניית כלים לתקשורת עם סביבתם והכרתה. הם פעלו באמצעות תכנית התערבות פורמלית להטמעת הסטנדרטים התרבותיים החדשים אצל העולים, תוך חיזוק זהותם והזדהותם היהודית והישראלית וגיוסם למטרות הקולקטיביות של החברה והתרבות החדשה.

(4) פיזור אוכלוסייה

שיקולים לאומיים ביטחוניים, כלכליים וערכיים הוסיפו למדיניות הקליטה בשנות החמישים והששים את התפיסה המרחבית, שנתנה עדיפות לצורכי הקולקטיב על פני צורכי הפרט ומשפחתו. מדיניות זו של פיזור אוכלוסייה באמצעות הכוונה ממסדית בשלב הקליטה הראשונית הולידה את מושבי העולים ואת יישובי הפיתוח, תוך דחיקת העולים לפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של ישראל. גם בשנות השבעים והשמונים עשו המוסדות הקולטים ניסיונות לא מעטים לממש עיקרון זה, באמצעות פיתוח מרכזי קליטה ואולפני קיבוץ בפריפריה ומתן עדיפות להכוונת עולים מנמל התעופה למתקנים אלה, מתוך ציפייה שעולים אלה ישתקעו באורח קבע באזור שבו מצוי מרכז הקליטה. גם עולים שלא הופנו ישירות למסגרות אלו אלא לדיר ציבורי, בשכירות ציבורית (דירות עמידר/עמיגור), זכו לפתרונות דיר בעיקר ביישובים בדרום ובצפון, בסמוך לעולים שהכוונו אליהם בשנות החמישים והששים.

ג. השירות הישיר לעולה בטרם הרפורמה

ביצוע עקרונות המדיניות שצוינו, תוך מתן השירותים להם היה זכאי העולה בשלב הקליטה הראשונית ממשרד הקליטה ומהסוכנות, לקה בשנות השבעים ועוד יותר בשנות השמונים ברמה גבוהה של בירוקרטיזציה, יעילות נמוכה, מועילות נמוכה ובהתאמה חלקית של כוח האדם בשירות הישיר לתפקידים המצופים ממנו.

ממסקנותיהם של כ"ץ ואחרים (1987) עלה, שהבירוקרטיזציה והיעילות הנמוכה בשירותים לעולה נובעת בעיקרה מחלוקת האחריות בין הסוכנות למשרד הקליטה ומשרדי ממשלה אחרים בתהליך הטיפול בעולה. כתוצאה מכך הסתבר, כי הסוכנות לא הייתה הריבון הבלעדי בשלב הקליטה הראשונית ולעיתים לא היה ברור לעולה מי הכתובת למתן מענה לצרכיו. מניתוח תהליך הקליטה הראשונית (המשרד לקליטת העלייה, 1988, 1989) מתברר, כי עם נחיתתו העולה הופנה ליחידת משרד הקליטה בנתב"ג להסדרת רישומיו וקליטתו במערכת ולהנפקת תעודת עולה הנושאת עליה את שם הסוכנות. בנתב"ג העולה היה זכאי לשתי קצבאות ממשרד הקליטה – דמי כיס ומענק התארגנות, שנועדו לממן את הוצאותיו הראשוניות. משרד הקליטה אף קבע באותה עת את מהות מסגרת המעבר לשהיית העולה בשלב קליטתו הראשונית על פי הקצאת יחידות דיור (במרכזי קליטה, אולפנים פנימייתיים ואולפני קיבוץ), שהתקבלה מהמחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות. בהמשך הוסע העולה למקום (מסגרת המעבר) אליו הוכווו והאחריות לרווחתו הועברה ממשרד הקליטה לידי הסוכנות. במסגרת זו הוא קיבל מגורים, שירותי דיור ואחזקה (גז, מים, חשמל), קצבת קיום (שישה חודשים), שירותי מידע, שירותי חינוך למבוגרים (אולפן), שיעורי עזר לילדים, שירותי בריאות, רווחה, תרבות ודת, וכן שירותי מעבר לקליטת קבע (באחריות משרד הקליטה ושירות התעסוקה), שהסדירו את פינוי מסגרת המעבר בתום תקופת הזכאות ואת המעבר לקהילה ולהשתלבות בתעסוקה.

העולים, שלא הופנו מסיבות שונות (גיל, השכלה, העדר מקום פנוי וכדומה) לקליטה ראשונית במסגרות המעבר, נשארו בשלב הקליטה הראשונית באחריות משרד הקליטה. המשרד היפנה אותם לדיור ציבורי בשכירות מסובסדת (דירות עמידר/עמיגור), שהיה זמין בעיקר בפריפריה, או שהם בחרו להתאכסן בבית קרוביהם, אשר זכו למענק קליטה בהתאם. העולים בשלב הקליטה הראשונית בקהילה, שהופעל באחריות משרד הקליטה, זכו לקצבת קיום מקבילה לזו שניתנה לעולים במרכזי

הקליטה, לביטוח בריאות, להשתתפות בשכר דירה וכן לציוד ביתי הכולל מגוון פריטים, החל במיטה ומזרון וגמור בדלי, מטאטא ויעה. עולים אלה אף היו זכאים ללימודי שלב א' באולפן לעברית באזור מגוריהם (500 שעות).

חלק ניכר מהפעולות הכספיות של משרד הקליטה התבצע על טפסים ובאמצעות תשלומים של הסוכנות ונרשם בתעודת העולה שהונפקה על-ידי הסוכנות (Gitelman, 1982). בפועל, בתוך משרדי הסניף, הלשכה, או המחוז של משרד הקליטה היו משולבים משרדי ועובדי המחלקה לעלייה וקליטה של הסוכנות לא רק בהיבט הכספי, אלא אף במתן שירותי רווחה. מעבר לכך מרבית העובדים והמנהלים בשירות הישיר לעולה במחוזות המשרד לקליטת העלייה היו, למעשה בעבר, עובדי מחלקת העלייה והקליטה, אשר הועברו עם הקמת משרד הקליטה לשירות המדינה. כלומר, טשטוש תחומים ברמה גבוהה ביותר, הנותן אותותיו בביקורת ובאי-שביעות הרצון של העולה.

ליקויים אלה במערך השירות הישיר מנעו האצלת סמכויות ושיקול דעת לדרגי השטח והגבירו את הריכוזיות במערכת הארגונית של משרד הקליטה, כאשר החלטות פרטניות התקבלו בדרגי המטה של המשרד הראשי תוך האצלת סמכויות מצומצמות לדרגי הביניים בשטח. במקביל אף המחלקה לעלייה וקליטה התבססה על מבנה ארגוני ריכוזי, בלא כל דרגי ביניים מחוזיים, או מרחביים – כל החלטה פרטנית, מנהלית, או מקצועית, אשר חרגה מהנהלים, אשר לא אחת לא רוענו במשך שנים רבות, חייבה הכרעת ממונים וועדות החלטה ברמה הארצית. עד כאן התייחסנו לבירוקרטיזציה, ליעילות הנמוכה ולהתאמה החלקית של כוח האדם במערכת הקליטה ובמיוחד במשרד הקליטה למשימותיו בתהליך השירות לעולה. אולם, יש אף להתייחס למועילות של מערכת הקליטה הראשונית, העשויה להימדד בשיעור התחלופה של עולים במערך מרכזי הקליטה.

תפקודם ומועילותם של מוסדות אלה היה מותנה בקצב פינוי הדיירים לדיור קבע, תוך מחזור יחידות הדיור לקליטה ראשונית נוספת. אולם, בעוד שבשנת 1979 רק 14.9 אחוז מהמשפחות שהו במרכזי הקליטה מעל שנה (המשרד לקליטת העלייה, 1980), הרי שבתום שנת 1987 נמצא כי השיעור עלה ל-51 אחוז (בתוך סקר שנערך על-ידי משרדי האוצר, הבינוי והשיכון, קליטת העלייה והמחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות). גם נמצא, כי כל המשפחות השוהות מעל 24 חודש במרכזי הקליטה זכאיות

להקצאת דיור ציבורי על-פי הקריטריונים הסלקטיביים המחמירים, שגובשו באותה תקופה על-ידי משרד הבינוי והשיכון, אך אין בידי המערכת מימון לרכישת דיור ציבורי כזה (גורדון, 1989). כתוצאה מכך, במרכזי הקליטה נוצרו ריכוזים גוברים והולכים של אוכלוסייה חלשה (קשישים, נכים, משפחות חד-הוריות, חולים כרוניים והנלווים אליהם) בנוסף על משפחות עולים מאתיופיה, אשר משך שהייתם ארוך משמעותית מהממוצע ואשר מנעו כניסת משפחות עולים חדשות לתהליך קליטה ראשוני זה. יש לציין, כי בעקבות צמצום העלייה בשנות השמונים וצמצום משאבי הסוכנות, עקב קשיים בגיוס משאבים בתפוצות, צומצם משמעותית מספר מרכזי הקליטה ומעונות העולים הזמניים בהשוואה לשנות השבעים. לקראת תום שנות השמונים עמד מספר העולים במתקנים על כ-12,300 נפש (כץ ואחרים, 1987) ואפשר קליטת כ-6,500 נפש בלבד לשנה (המשרד לקליטת העלייה, 1988), כאשר צוואר הבקבוק מצטמצם והולך בהדרגה עקב משך הזמן המתמשך של שהיית העולים במרכזי הקליטה.

3. ניסיונות השינוי שקדמו לרפורמה

ממצאי ועדת הבדיקה המקצועית (כ"ץ ואחרים, 1987), שהוקמה על-ידי חבר הנאמנים של הסוכנות באמצע שנות השמונים, לא חידשו למעשה דבר בזיהוי הגורמים המעכבים והמחבלים בתהליך קביעת המדיניות ובמתן השירות הישיר לעולה, בהשוואה לממצאי קודמיהם שהובאו לעיל. יתר על כן הסתבר, כי הניסיונות של קובעי המדיניות בסוכנות ובממשלת ישראל בתום מלחמת ששת הימים להתמודד עם כשלים אלה, שאפיינו את מנגנון הקליטה עוד בשנות החמישים והששים, כשלו לחלוטין. כך כשלו גם הניסיונות להיערך לקראת חידוש העלייה מהמערב וממזרח אירופה, באמצעות ארגון מחודש של מערך העלייה והקליטה בסוכנות והקמת המשרד לקליטת עלייה. כלל הניסיונות כשלו כליל הן ברמה המדינית והן ברמה האופרטיבית (משעל, 1971; Gitelman, 1982; שנהר, 1986). כמו כן, לא יצאו אל הפועל שני ניסיונות לרפורמה ארגונית שנערכו בין השנים 1976 עד 1980 ביוזמת הנהלת הסוכנות וממשלת ישראל, במגמה להקים מבנה ארגוני אחיד, שיהיה אחראי לרצף בארגון העלייה בחוץ-לארץ ובקליטת העולים בארץ, תוך חיסול המבנה המפוצל שהוקם ב-1968 (שנהר, 1986). ניסיונות אלה היו:

1. "ועדת חורב" מונתה על-ידי ממשלת ישראל והגישה מסקנותיה בשנת 1976, ובהן ההמלצה לרכז הטיפול בקליטת העלייה בידי הסוכנות, אולם המלצותיה לא נדונו בממשלה עקב התפטרותה הפתאומית ב-12.12.76.
 2. הסכם שנחתם בפברואר 1980 בין הסוכנות לממשלת ישראל קבע שיוקם מנהל לאומי לעלייה וקליטה. ההסכם לא בוצע בשל קושי חוקתי, הכרוך בהכפפת עובדי מדינה לסמכות ולהוראות איש הסוכנות, שאמור היה לעמוד בראש המנהל ולפקח על מנכ"ל מחלקת העלייה ועל מנכ"ל משרד הקליטה. החלטה זו נפלה בשל התנגדות היועץ המשפטי לממשלה.
 3. בפברואר 1988 נחתם הסכם עקרוני בין הסוכנות לממשלת ישראל להעברת האחריות על שירותי הקליטה של הסוכנות לידי הממשלה. על בסיס החלטות שהתקבלו בעקבות הסכם זה, נוסח בנובמבר 1988 הסכם מסגרת בין הסוכנות והממשלה, אשר בו הוסדר כי האחריות על שירותי הקליטה הראשוניים תועבר לממשלה עד אפריל 1990. אולם, הסכם כולל לא נחתם ולא הושגה הסכמה על כל הסדרי התיאום בין הסוכנות לממשלה לאחר העברת האחריות, ואף לא על מקורות המימון הממשלתי, שנאמד בסך 120 מיליון דולר שנדרשו לביצוע הסכם ההעברה (גורדון, 1989; מבקר המדינה, 1990).
- יחד עם זאת, על אף אי-אימוץ המסקנות של ועדות הבדיקה שצוינו ואי-ביצוע ההסכמים שנחתמו בין הממשלה לסוכנות, התגבשה הסכמה כללית בין קובעי המדיניות במוסדות ובדרגים השונים, כי מתחייב שינוי משמעותי במערכת קליטת העלייה הן במישור קביעת המדיניות והן במישור הביצוע.

4. הגורמים שהביאו ליזום הרפורמה

הכשלים בתהליכי קביעת המדיניות בשנות השבעים והשמונים, הבעיות החמורות בתפקוד מערכת שירותי הקליטה ואי-שביעות הרצון המצטברת בקרב הלקוחות של שירותים אלה, באשר למענים אותם הם מספקים, לא הולידו לאורך זמן שינויים משמעותיים בתהליכי קביעת המדיניות וביצועה, עד ליצירת "חלון הזדמנות" ייחודי במהלך השנים: 1985-1992. בתקופה זו התחוללו שינויים משמעותיים – אידיאולוגיים, כלכליים

ופוליטיים – בסביבה בה פעלה המערכת, אשר שילובם קידם את ההכרעה הפוליטית על הרפורמה ואת ביצועה בפועל.

א. שינויים פוליטיים

שינויים פוליטיים התרחשו הן בסביבה המיידית של המערכת והן בזירה הגלובלית. בסביבה המיידית החלו יוזמות משמעותיות לשינוי עם הקמת הממשלה (20.10.86-13.9.84) בראשות שמעון פרס, בה כיהן יעקב צור, חבר מפלגתו ונציג המגזר הקיבוצי, כשר לקליטת העלייה. קונסטלציה פוליטית זו, בה כיהן במשרד הקליטה שר בעל עמדת מפתח במפלגת השלטון, שזכה לגיבוי ראש הממשלה, יצרה הזדמנות להיערכות חדשה בתום תקופה ארוכה בה כיהנו במשרד שרים ממפלגות מיעוט או שר זוטרי ממפלגת שלטון. לשינוי זה התחבר שינוי גלובלי, שהסתמן עם חילופי השלטון בברה"מ ועלייתו לשלטון של מיכאיל גורבצ'וב, אשר הכריז בשנת 1985 על מדיניות של "פתיחות" ("גלסנוסט") ו"בינוי מחדש" ("פרסטרויקה"). מדיניות זו, אשר סימלה ליברליזציה בזכויות אדם ופתיחות למערב, העלתה ציפיות בקרב גופי המודיעין בישראל לשינוי במדיניות העלייה ול"פתיחת שערים" בפני המאגר הגדול של מועמדים לעלייה בברה"מ (לבנון, 1995). זאת במיוחד לאור לחצי השלטון בארה"ב בנקודה זו, שסומנה בממשל כאחת מנקודות המבחן האופרטיביות ביחסי ברה"מ-ארה"ב (שם). אולם, הערכות המודיעין והשינויים בעוצמתו הפוליטית של שר הקליטה, אשר הניעו, כפי שיובהר להלן, את תהליך הרפורמה בראשיתו, לא הספיקו למיסודו ולביסוסו.

עם כניסתו של יצחק שמיר לתפקיד ראש הממשלה (20.10.1986) המשיך אמנם יעקב צור בתפקידו כשר קליטה, אך בהעדר גיבוי פוליטי מראש הממשלה ומשר האוצר (משה ניסים) הוא התקשה לקדם ולבסס את יוזמותיו לרפורמה במערך הקליטה ולחיזוק עוצמת המשרד. העלייה ההמונית מברה"מ, שהייתה פועל יוצא של המשבר הפוליטי-כלכלי-אידיאולוגי בברה"מ והיחסים בין ברה"מ לארה"ב (שם), החלה בספטמבר 1989 בתקופת כהונתה של הממשלה החדשה בראשות יצחק שמיר (11.6.1990-22.12.1988). שר הקליטה בממשלה זו, הרב יצחק חיים פרץ, לא רק ייצג מפלגת מיעוט (ש"ס), אלא אף ייצג מיעוט אופוזיציוני במפלגתו ובהמשך אף פרש ממנה. על אף שמאז ראשית העלייה ההמונית ועד סיום כהונת ממשלה זו במחצית 1990 הגיעו מעל 10,000 עולים בממוצע לחודש, אשר הולוכו לשיתוק מערכת שירותי

הקליטה ולמצוקת דיור ראשוני, אשר גאתה והלכה מיום ליום, לא התקבלה ההחלטה להפעיל את הרפורמה. הרפורמה הופעלה מיד עם כינון הממשלה הבאה בראשות יצחק שמיר (11.6.1990–13.7.1992) ומינויו של שר הבינוי והשיכון – אריאל שרון – לראשות קבינט הקליטה. יש לציין, כי תחום הדיור לעולים והרפורמה בתחום הקליטה הראשונית והדיור הראשוני, תרמו באופן משמעותי לחיזוק עוצמתו הפוליטית של אריאל שרון במאבקו כנגד ראש הממשלה על מנהיגות הליכוד וכן, תרמו לחיזוק עוצמתו של משרד הבינוי והשיכון ושליטתו בתקציבים, נכסים, ובשוק הבנייה בכללותו, כפי שמוכיחה אלטרמן (Alterman, 1995).

ב. שינויים כלכליים

חלוקת העבודה המוסכמת בין הסוכנות וההסתדרות הציונית לבין ממשלת ישראל הטילה על הסוכנות וההסתדרות הציונית את החובה לגייס משאבים, למימוש היעדים החברתיים שבתחום אחריותם, בעיקר מהציבור היהודי בצפון אמריקה. אולם, צמצום מספר העולים לישראל בשנות השמונים בהשוואה לשנות השבעים והגידול המשמעותי במספר היהודים שפנו מברה"מ לצפון אמריקה הוליד לגידול משמעותי בצרכי הקהילות היהודיות באזור זה, לביסוס וקיום מערכות התמיכה במהגרים החדשים. מדובר בגידול מעבר לצרכים הגוברים בשירותים חברתיים לאוכלוסייה היהודית הוותיקה בצפון אמריקה. צרכים אלה הסיטו לצרכי פנים חלקים גוברים והולכים מכספי המגבית היהודית המאוחדת, אשר גויסו בצפון אמריקה למען ישראל. במקביל לכך פחת המימון, אשר הועבר לסוכנות ולהסתדרות הציונית בישראל, מה שהיקשה על הגופים בישראל לעמוד ביעדים שבתחום אחריותם על פי חוק.

אילוצים אלה הניעו ב-1985 את חבר הנאמנים של הסוכנות, ביוזמת איזידור מגיד, יו"ר ועדת חבר הנאמנים לעלייה וקליטה, למנות ועדת בדיקה מקצועית בראשות השר לשעבר ישראל כ"ץ. הוועדה מונתה לבחינת חלופות לפעילות הסוכנות בתחום העלייה והקליטה ובמיוחד לבחינת האפשרות להעביר את הפעילות של הסוכנות בתחום הקליטה הראשונית לאחריותה המלאה של הממשלה. ואמנם דו"ח הוועדה כולל לא רק ממצאים לגבי נזקי חלוקת העבודה עליה הייתה הסכמה בין הסוכנות לממשלה, בה עסקנו לעיל, אלא אף מסקנות אופרטיביות לשינוי משמעותי של המבנה הארגוני, תחומי הפעילות, המתקנים והתקציב של המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות (כ"ץ ואחרים, 1987). שינויים אלה

מבנים את המחלקה לעלייה וקליטה במתכונת קרובה לזו של גוינט ישראל, המספק לאוכלוסייה שירותים חברתיים משלימים ויוזם פרויקטים חדשניים כמענה לצרכים מיוחדים. זאת, תוך העברת שירותי הקליטה במלואם, הן בשלב הקליטה הראשונית והן בשלב קליטת הקבע, לאחריות ממשלת ישראל וביטול הפיצול עליו הוחלט עם הקמת משרד הקליטה. מסקנות והמלצות אלה, שהיה טמון בהן גם חיסכון תקציבי ניכר לסוכנות, אומצו על-ידי חבר הנאמנים של הסוכנות ב-1987 והנחו את ההנהלה לפתוח במשא ומתן עם ממשלת ישראל לביצוען.

ג. שינויים אידיאולוגיים

השקפת העולם הציונית והסוציאל-דמוקרטית של מרבית קובעי המדיניות בתחום קליטת העלייה, הן בממשלת ישראל והן בסוכנות, הניעה אותם מאז קום המדינה ועד אמצע שנות השבעים לקבל אחריות מלאה ובלעדית על השירותים לעולים. כלומר, שני הגורמים שמרו בידם את האחריות למימון המלא של השירותים לעולים; לתקינה ולפיקוח על שירותים אלה, על הייצור וההפקה שלהם ועל מתן השירות הישיר לאוכלוסייה (דורון, 1995). אולם, מאז המהפך בשלטון בישראל, ב-1977, אשר לוה בעליית קובעי מדיניות בעלי השקפת עולם ליברלית, כלכלית בעיקר, התחזקה התמיכה בצמצום מעורבות המדינה בשירותים החברתיים, כולל צמצום הוצאותיה וכן בהפרטה נרחבת של חברות ושירותים ממשלתיים. במגמה זו אף תמכה הפקידות הבכירה במשרדים הכלכליים, אשר בדפוסי פעילותה הפגינה לא אחת מערכת ערכים המאפיינת את הפילוסופיה החברתית-כלכלית של הימין החדש (גל ולשם, 1999; דורון 1995; גל, 1994; Karger & Monnickendam, 1991). בבסיס התפיסה עומדת תמיכה בלתי מסויגת בתרומה המכרעת של השוק החופשי לפיתוח המשק, לשיפור רמת החיים של האזרחים, ולעידוד היוזמה וחופש הבחירה שלהם ולהגבלת ניסיונות המדינה לכבול את ידיהם או לנסות לכוון את פעילותו.

כפי שמבהירים גל ולשם (1999), התמיכה ברעיון הקליטה הישירה ובסל קליטה קשורים הדוקות לדומיננטיות של רעיונות הימין החדש בקרב קובעי המדיניות בישראל (Doron & Karger, 1993). מראשית דרכה של שיטת הקליטה החדשה, הקפידו אנשי משרד הקליטה להציגה כשיטה המבוססת על ערכים ליברליים. היא תוארה כמסלול, המאפשר לא רק חופש פעולה מרבי לעולה אלא גם מצמצם במידה ניכרת את מעורבות

המדינה בהכוונת הקליטה ואת מגעיו של העולה עם המערכת הבריורקרטית. יתר על כן, הקליטה הישירה התאימה מאוד למגמות המדינה להפריט את תחום השיכון ולהימנע מהתערבות בפעילות השוק החופשי בתחום זה ובתחום התעסוקה.

5. תהליך קביעת המדיניות (עד האחד ביולי 1990)

תהליך קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות בתחום הקליטה הישירה היה רחוק מלהיות רציונלי. הוא היה בעיקרו תוצר של מאבק בין מסגרות פוליטיות-בריורקרטיות על שליטה במשאבים ובמקורות השפעה.

רעיון הקליטה הישירה צמח במשרד הקליטה דווקא בשנת 1985, בה נכנסו לישראל רק 8,905 עולים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1991, לוח 1.4). בשנה זו הוצעה על-ידי מנכ"ל משרד הקליטה דאז, מאיר שמיר, הצעה לשינויים במערכת הקליטה הראשונית, שעיקרה הנהגת מסלול קליטה נוסף וחלופי למרכזי הקליטה. בהצעתו מוגדרים מרכזים אלו כ"צוואר הבקבוק של תהליך קליטת העולים בישראל" ("הצעות לשינויים במערכת הקליטה הראשונית" 23.10.1985). תכנית זו אשר הוגשה להנהלת המשרד במרץ 1986 הייתה ההצעה המפורטת הראשונה לקליטה ישירה בקהילה (לשם, רוזנבאום, מגור, מנדלצויג ויהושפט, 1986). על פי תכנית זו יהיו העולים עם בואם מספר ימים, עד מספר שבועות, ב"מרכזי קבלה" ברחבי הארץ לצורך קבלת אוריינטציה ראשונית ולאחר מכן ישתלבו ביישובים השונים לפי בחירתם.

הסדר זה משאיר בידי המדינה והסוכנות את המימון הישיר של השירותים בשלב הקליטה הראשונית, תוך חיסכון משמעותי בעלות המימון (מתקנים, סגל וכו'), שנדרש בשלב המעבר המוסדי במרכזי הקליטה. ההסדר אף מונע את הישארות העולים במרכזי הקליטה מעבר לתקופת הזכאות. בו-זמנית מועברת האחריות לאיתור המענים הנדרשים לפרט ולמשפחה מהממסד אל העולה עצמו, החל ביומו הראשון בארץ, בלי תקופת המורטוריום המוענקת לו במסגרת המוגנת, עתירת השירותים, של מרכז הקליטה (לשם, 1992).

במקביל, הגיש שר הקליטה לממשלת ישראל את הצעת "חוק העולה", שהרחיבה ועיגנה בחוק את סל הסיוע לעולה ואת סמכויות שר הקליטה ומשרד הקליטה בתהליכי קליטת העולים (המשרד לקליטת העלייה, 1988). אולם מעבר למינוי ועדה ציבורית לנושא זה על-ידי ראש הממשלה

לא ננקטו צעדים נוספים ואף הוועדה לא השלימה את פעילותה (שם). הנחיות הממשלה באשר לפתיחת מגעים בין משרדי הממשלה למשרד הקליטה בהקשר לתכנית האב לקליטת יהודי ברה"מ לא בוצעו ואף אחד מהמשרדים לא החל בהיערכות עד ראשיתה של העלייה ההמונית בספטמבר 1989 (מבקר המדינה, 1990).

עם זאת, במקביל לכך, בראשית 1987, על רקע אילוצים תקציביים של הסוכנות ובהתאמה לדו"ח ועדת כ"ץ (כ"ץ ואחרים, 1987) ואימוץ מסקנותיו על-ידי חבר הנאמנים של הסוכנות, נפתח משא ומתן בין מנכ"ל המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות ומנהל אגף התקציבים בה, לבין מנכ"ל משרד הקליטה ומנהל אגף התקציבים במשרד האוצר, על צמצום דרסטי במערך מרכזי הקליטה (מ-12,000 ל-1,800 מיטות בלבד) והעברתם לאחריות הממשלה. זאת, בנוסף להעברה לממשלה גם של אגף שירותי הרווחה של המחלקה לעלייה וקליטה, הכולל את השירותים הסוציאליים לעולים.

באותה עת אגף התקציבים באוצר אישר למשרד הקליטה לפתוח בהפעלה מוגבלת (700 משפחות בלבד) של מסלול הקליטה הישירה בקהילה כמסלול אופציונלי לבחירתו של העולה, בהתאמה חלקית ל"תכנית האב לקליטת יהודי ברה"מ" שהוגשה לממשלה. ההפעלה הראשונית התבצעה בניסוי שנערך בראשון-לציון על מספר קבוצות עולים מברה"מ ומדרום-אפריקה, אשר לא הופנו למרכזי קליטה, אלא ישירות למקבצי דירות שכורות, שהוכנו עבורן על-ידי משרד הקליטה. יש לציין, כי ניסוי זה לא ייצג את כללי הזכאות שאושרו לעולים במסלול הקליטה הישירה, אלא הושקעו בו משאבים נוספים, הן על-ידי משרד הקליטה והן על-ידי עיריית ראשון-לציון, שהיה להם עניין רב בהצלחת ניסוי זה.

מחקרי הערכה אשר ליוו את ביצוע התכנית הניסיונית הצביעו על כך, שהשיטה המוצעת מוצלחת וכי מרבית העולים שהשתתפו בה הביעו שביעות רצון רבה ממנה. עם זאת, הועלו הסתייגויות בהקשר לאוכלוסיות "חלשות", במסלול זה, דוגמת קשישים, בודדים, משפחות חד-הוריות, עולים חסרי משלח-יד ועולים חסרי קרובים בישראל. עולים אלה התקשו לתפקד בלא מערכת התמיכה של מרכז הקליטה ומיד עם בואם נקלעו לקשיי קליטה חמורים (דמיאן, 1989 א', ב').

עם ההדים החיוביים של הניסוי ועל מנת לזכות בלגיטימציה ציבורית למהלך, פתח השר יעקב צור במסע פרסום ותדמית לרפורמה המוצעת, באמצעות נאום התקציב, פרסום מיוחד של תכניתו (צור, 1988)

ובאמצעות מסיבות עיתונאים וסיורים בשטח. בלחצו של השר ובלחץ יו"ר הסוכנות וחבר הנאמנים שלה מואץ המשא ומתן ובפברואר 1988 נחתם, כאמור לעיל, הסכם עקרוני להעברת האחריות על שירותי הקליטה של הסוכנות לידי ממשלת ישראל. הסכם המסגרת, אשר פרט את התהליך האופרטיבי להעברת האחריות ואשר נוסח בנובמבר 1988 בעבודה של ועדות משותפות לסוכנות, למשרד הקליטה ולמשרד האוצר, קבע את מועד העברת האחריות לאפריל 1990. עם זאת חתימת ההסכם הושהתה. על אף הלחצים של שר הקליטה יעקב צור, ההדים החיוביים של הניסוי המוקדם של מסלול הקליטה הישירה בראשון-לציון ונכונות ראשי הסוכנות להעברת האחריות, ראשי האוצר ואגף התקציבים לא הזדרזו לממש נכונות זו ולקבל אחריות מלאה על שלב הקליטה הראשונית. נציגי הסוכנות חתרו להשגת הסכם העברה, התואם ככל האפשר לצורכי הסוכנות. עם זאת, הסתבר להם, כי הפיצוי הנדרש מהם תמורת העברת המתקנים לידי הממשלה יהיה זניח, מאחר שרוב המתקנים נבנו על קרקע ציבורית שלא הייתה מיועדת למגורים ובמקרים לא מעטים המבנים היו רכוש המדינה. כמו כן, הובהר להם על-ידי נציגי האוצר, כי העברת האחריות לשלב הקליטה הראשונית ולשירותי הרווחה לעולים לידי ממשלת ישראל אין משמעותה שכוח האדם המנהלי והמקצועי שהועסק בשירותים אלה ייקלט במסגרת שירות המדינה (משרד הקליטה). באוצר טענו כי משמעות הרפורמה ("הקליטה הישירה") להפחית התלות במערכת הבירוקרטית, ולכן יש לצמצם את כוח האדם במשרד הקליטה ולא להרחיבו. עוד נטען, כי לפי חוק הסעד תשי"ח, מתן שירותים סוציאליים לאוכלוסייה הנו באחריות מחלקות הרווחה המקומיות. כלומר, שלפי גישת האוצר אין להקים מנגנון מקביל לצורך מתן שירותי רווחה לעולים במסגרת משרד הקליטה אלא לשלב את העולים בשירותים החברתיים הקיימים ברמה המקומית. ערעורם של ראשי משרד הקליטה בנדון בפני שר האוצר וראש הממשלה לא נשא פרי והסתבר סופית, כי העברת האחריות על פונקציות הקליטה הנמצאות באחריות הסוכנות משמעותה סגירת מרבית מתקני הקליטה ופיטורי מאות עובדי המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות. בהתאם לכך, הנהלת הסוכנות נקטה במספר צעדים, שאמורים היו להביא לחיסכון תקציבי משמעותי: ראשית, בתיאום עם ועד עובדי הסוכנות הוחל בתכנית פרישה בתנאים מועדפים לעובדי המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות; ושנית, הופסקו כמעט לחלוטין תהליכי האחזקה במבני מרכזי הקליטה שעמדו לעבור לידי הממשלה.

אולם, בעוד הנהלת הסוכנות והנהלת המחלקה לעלייה ממשיכות בביצוע הצעדים שצוינו, לקראת העברת האחריות בהתאם להסכם העקרונות והסכם המסגרת, הובהר להם, כי משרד האוצר תובע לקבל את האחריות על מרכזי הקליטה, כאשר הם ריקים מאדם. כלומר, שהאוצר הטיל על הסוכנות את אחריות לפינוי, שביצעו חייב השקעה של כ-120 מיליון דולר, בעיקר לפינוי האוכלוסייה שאובחנה כאוכלוסיית מצוקה. החיפוש אחר נוסחה מתאימה למימון משותף של פינוי אוכלוסיית המצוקה ממרכזי הקליטה נמשך ללא התקדמות כלשהי מספר חדשים. בשנת 1989 עדיין לא הייתה תכנית העברה מוגדרת של מרכזי הקליטה לרשות הממשלה, כאשר הסגל המקצועי והמנהלי של הסוכנות מצטמצם במהירות, עקב תכנית הפרישה המועדפת. במקביל לכך, נחלש מערך מרכזי קליטה, שהתבסס על מערכת מבנים קורסים ומתפוררים בשל הפסקת פעולות התחזוקה והאחזקה שלהם על-ידי הסוכנות. זאת כאשר היקף הקליטה של מרכזי הקליטה מנוצל כמעט במלואו ושיעור התחלופה של המשפחות יורד והולך בשל הגידול בחלקה היחסי של אוכלוסיית המצוקה במתקנים.

בו-זמנית מתקבלות הערכות לגבי עלייה המונית הצפויה בקרוב מברה"מ וכן מסתבר, כי מסלול הקליטה הראשונית החלופי – "הקליטה הישירה" – אשר אמנם הוגדר עם הפעלתו ה"ניסויית" בראשון-לציון כהצלחה, דווקא מגביר עם הפעלתו את הבירוקרטיזציה בתהליך הקליטה ואת התלות במנגנון הפקידותי ולא להפך, כפי שטען השר יעקב צור בהציגו את הרפורמה בקליטת העלייה בראשית שנת 1988. ליקוי זה נבע מהפעלה חלקית של הרפורמה בקליטה הראשונית, לעומת תכנית האב שהותוותה לקליטת יהודי ברה"מ (לשם ואחרים, 1986) וגובשה על-ידי שר הקליטה יעקב צור (צור, 1988).

כפי שמצביע דו"ח מבקר המדינה (1991), הרי מסלול הקליטה הישירה, שהופעל באחריות משרד הקליטה ובמימון משותף של המדינה והסוכנות החל ב-1987 הציע לעולים שנאלצו לבחור בו, עקב העדר מקומות פנויים במרכזי הקליטה, סיוע כספי שווה ערך לסיוע שניתן לעולים במסלול מרכזי הקליטה. אולם, האוצר, שחשש מניצול לרעה של הסיוע הכספי על-ידי העולים, דרש לחייבם בתהליך בירוקרטי מורכב ביותר על מנת למצות זכאותם לסיוע זה. זאת, עקב חיובו של העולה להתחשבן בנפרד עם משרד הקליטה, על כל פעולה כספית קטנה כגדולה, בסיוע קבלות וחוזים, לגבי כל רכיב של סיוע כספי במסלול הקליטה

הישירה, כמו דמי כיס, שכר דירה, דמי תיווך, הוצאות אחזקת בית, דמי קיום, שכר לימוד באולפן, ציוד ראשוני וכדומה.

בהתאמה לאילוצים שצוינו, ראש המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות, אורי גורדון, גיבש עמדה מנוגדת לעמדת הנהלת הסוכנות, שתכליתה הייתה דווקא להרחיב ולבסס את מסלול הקליטה הראשונית במרכזי הקליטה (גורדון, 1989). אולם הצעתו לא עברה במהלך 1989 את שלב הדיון הראשוני, משום שכבר אז הסתבר לקובעי המדיניות, לאור תחזיות "נתיב", כי המענה שמספקים מרכזי הקליטה בתחום הקליטה הראשונית, הנו זניח, לאור מספר העולים המוערך.

כך מתחולל השינוי הקיצוני במדיניות ההגירה של ברה"מ, באוגוסט 1989, בתקופה של ערפול במערך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בתחום קליטת העלייה. מערך זה איננו מסוגל להתמודד עם המשימה הלאומית העצומה של העלייה וקליטתה – ברמת קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, בשל העדר תיאום; טשטוש תחומי אחריות וסמכות בין המערכות; חולשת מנגנוני התיאום; ומדיניות חלקית, רווית שיקולים פוליטיים-ביורוקרטיים ברמה הלאומית, המטפלת בהיבטים חלקיים בלבד של הנושא המורכב ומאופיינת במאבקי עוצמה כיתתיים ואישיים ובנטרול הדדי בין השותפים לקבלת ההחלטות (מבקר המדינה, 1990; Lazin, 1994; כפיר ופרידברג, 1992).

על רקע זה יש להבין את המשבר והשיתוק, אשר פקדו את מערכת קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות עם ראשית העלייה ההמונית (Alterman, 1995). משבר זה הוחרף בשל מספר גורמים נוספים:

א. השינוי הפתאומי בקצב העלייה: תכנון תקציב הקליטה לשנת 1989 התבסס על צפי עלייה, אשר לא סימן כל שינוי לעומת השנה שקדמה לה. התראות ראש "נתיב", בראשית שנת 1989, כי צפויה עלייה של 250,000 נפש, נדחו על-ידי ועדת השרים, תוך נזיפה למוסר הנתונים והאשמתו בזריעת פאניקה בציבור (כפיר ופרידברג, 1992). מכאן, שהשינוי בממדי העלייה נתקבל בהפתעה מוחלטת.

ב. אי-ודאות לגבי צפי העלייה: תכנית העבודה והתקציב של הממסד הקולט התבססו על צפי של 40,000 עולים מברה"מ בשנת 1990. תחזית זו תוקנה מאוחר יותר ל-100,000 נפש, ואילו בפועל הגיעו כ-185,000 נפש. לעומת זאת נאמד מספר העולים מברה"מ בשנת 1991 ב-40,000, ובפועל הגיעו כ-140,000: לשנת 1992 הוא נאמד ב-200,000

- עולים, ואילו בפועל הקיפה העלייה כ-65,000 נפש בלבד (Alterman, 1995).
- ג. העדר "תכניות מגירה": הנטרול ההדדי של הגופים שהשתתפו בתהליך קבלת ההחלטות ונקיטת מדיניות חלקית גרמו כבר בשנת 1986 לדחיית יישומה של תכנית האב לקליטת יהודי ברה"מ, אשר הועלתה על-ידי המשרד לקליטת העלייה במליאת הממשלה מבלי שגובשו תכניות חלופיות (מבקר המדינה, 1990).
- ד. עיתוי גל העלייה והמערכת המוסדית: על פי ההסכם בין הממשלה לבין הסוכנות, מיום 22 בנובמבר 1988, היו אמורים לעבור כל תפקידי הקליטה הראשונית מידיה לידי הממשלה עד אחד באפריל 1990. על פי התכנון הממשלתי, היו צפויים להיסגר 35 מרכזי קליטה קבועים (כ-10,000 מיטות) עד למועד ההעברה, למעט מספר מרכזי קליטה בפריפריה, אשר יספקו 1,800 מיטות בלבד ב-8 מתקנים. העלייה הגדולה החלה אפוא בעיצומו של תהליך הסגירה, שהתחייב מההסכם, אשר כלל שיתוק מתקנים ופיטורי עובדים (גורדון, 1989).
- ה. הערכה מוטעית של מלאי הדיור הזמני לקליטה ראשונית: מעבר למלאי המקומות הפנויים במרכזי הקליטה, אשר נמצאו בתהליך סגירה, וכן מעבר לכ-10,000 דירות נטושות, מדורדרות ומתפנות שעמדו לרשות "עמידר" ו"עמיגור", לא היה אומדן מהימן לגבי כושר הקליטה האמיתי (בדיעבד) של שוק הדיור הפרטי בשכירות זמנית. אומדני החסר לגבי ההיצע בשוק זה לנוכח הביקושים הגואים הפעילו על הממסד הקולט לחץ כבד ביותר להפעיל פתרונות חירום חפוזים.
- ו. העדר נתוני קליטה אמינים ברשויות המקומיות: בשל ניידותם של העולים ודווח יתר מגמתי של ראשי הרשויות המקומיות לא עמד מידע מבוסס על מספרי העולים שהגיעו ליישובים השונים, לרשות מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי (לשכת שר האוצר, 1992).
- שר האוצר, בתפקידו כיו"ר ועדת השרים לענייני קליטה, ניסה להתמודד עם המשבר והשיתוק בתהליך קבלת ההחלטות, באמצעות הקמת מסגרת ממלכתית בינמשרדית חדשה, שתהיה מקובלת על כל השותפים לקביעת מדיניות העלייה והקליטה, לשם הנחיה ותיאום הטיפול בגל העלייה. גוף זה הוקם ביוני 1989 כוועדת משנה של ועדת השרים בראשות סגן שר האוצר, ד"ר י' ביילין, וכלל את מנכ"לי המשרדים הקשורים בכך ואת מנכ"ל הסוכנות. ועדה זו נתבקשה להגיש לוועדת השרים תוך ארבעה ימים בלבד הצעות מעשיות לפתרון כולל של

בעיות קליטת העלייה. אולם המלצותיה ופעילותה, שנמשכה באופן בלתי רשמי עד ראשית 1990, לא הביאו למפנה המיוחל בתהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בתחום העלייה והקליטה, אלא הנציחו הלכה למעשה את העקרונות ואת המדיניות וביטוייה, שניכרו קודם לכן. עד לביצוע הרוטציה ומינויו של שר הבינוי והשיכון, אריאל שרון, במחצית שנת 1990 ליו"ר "קבינט הקליטה" (יורשה של ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה), לא התקבלו הכרעות הולמות כדי להתמודד עם גל העלייה הגואה. עם זאת, גם ההכרעות שהתקבלו מאותו מועד ועד תום כהונתה של ממשלה זו, ביולי 1992, שיקפו את המחדלים של מערכת קבלת ההחלטות שצוינו לעיל.

ביוני 1990, כתשעה חודשים מאז ראשיתו של גל העלייה, נראה היה כי שלב חוסר התכנון והחשיבה במדיניות השלטון המרכזי בתחום העלייה והקליטה הסתיים, והחל שלב קבלת ההחלטות וביצוען (Alterman, 1995). זרם העולים, אשר הלך וגאה מחודש לחודש, בלא מענה הולם לקליטה ראשונית והדיו הגוברים בתקשורת המקומית והעולמית; המצוקה התקציבית הגוברת של הסוכנות, אשר הצליחה לגייס משאבים נוספים בתפוצות, אך נדרשה לרכז ולהסיט משאבים גוברים והולכים לברה"מ, לטיפול בעשרות העולים ובמועמדים לעלייה; האינטרסים הפוליטיים-בירוקרטיים של שר השיכון אריאל שרון, אשר מונה לראש קבינט הקליטה, בשילוב עם מדיניות האוצר ובנק ישראל, לצמצום המגזר הציבורי ולביזור והפרטת השירותים החברתיים, קידמו את תהליך קבלת ההחלטות בשלטון המרכזי והחישו את הביצוע (לשם, 1998).

6. מהות הרפורמה

הממשלה והסוכנות קיבלו החל מאמצע 1990 ועד תום כהונת ממשלת האחדות בשנת 1992, כשבע החלטות מרכזיות בהתייחס לשלב הקליטה הראשונית, אליהן ניתן להתייחס כמכלול אחד ולהגדירן כרפורמה (קייזר, 1969) במינהל הקליטה; כלומר, כשינוי מכוון בשיטות הקליטה הראשונית, בתמהיל המשאבים שהוקצו, ובדפוסי הסמכות והתקשורת הארגונית, בהתאמה לעקרונות היסוד של הרפורמה שהותוו על-ידי שר הקליטה יעקב צור ב-1988 (צור, 1988). זאת, תוך מיסוד שיטת הקליטה הישירה בקהילה, המופעלת באחריות ממשלת ישראל, כחלופה עיקרית לשיטת הקליטה, המופעלת על-ידי הסוכנות והמתבססת על ניתוב

העולים למרכזי הקליטה, מעונות ואולפנים. מיסוד חלופה חדשה זו – המבוססת על אי-התערבות מוסדות המדינה בהכוונת העולים למקומות היישוב ומתן בחירה חופשית לעולים בבחירת מקום המגורים והשימושים החלופיים של כספי הסיוע שקיבלו – חייב אף קבלת החלטות הן בהקשר לביטחון הסוציאלי של העולים, שהתפזרו במקומות השונים והן בהקשר לשירותי הרווחה האישיים, שהוגשו לאוכלוסייה הנזקקת בקרבם. בחינת ההחלטות שהתקבלו בנדון לאורך זמן מצביעה על התהליך הבא (לשם, 1998):

שנת 1990

(א) מיסוד רשמי, מחודש יולי 1990, של מסלול הקליטה הישירה בקהילה כמסלול מרכזי בקליטה, כאשר מסלול הקליטה במרכזי קליטה ובמתקני מעבר אחרים הופך למסלול משני בלבד.

(ב) שינוי הסדרי הסיוע הכספי במסלול הקליטה הישירה, באמצעות הפעלת "סל קליטה" כולל, המבטיח הכנסה בסיסית (כולל שכר דירה והוצאות נלוות) לעולים שהגיעו מחודש יולי 1990, והעברת התשלומים החודשיים ישירות לחשבונות הבנקים שלהם. כל זאת ללא מבחן אמצעים, ללא מבחני עבודה או בדיקת נוכחות בלימודים באולפן לעברית, וגם ללא הצגת חוזה שכירות והוכחת תשלומים בפועל, כפי שנדרש במסלול הקליטה הישירה, אשר הופעל באורח ניסיוני החל באוגוסט 1987.

(ג) תיקון לפקודת מס הכנסה לגבי משכירי דירות למגורים, עד לגובה מסוים של שכר דירה, הפוטר ממס ומדיווח על הכנסה, החל בראשית יולי 1990. התיקון נועד לעודד השכרת דירות לעולים ולהגביר את מצאי הדירות בשוק; ועל כך נוספו אף הקלות במס שבח למוכרי דירות, שאינן דירות יחיד, כדי לעודד רכישת דירות על-ידי עולים.

(ד) ביוני ובאוגוסט 1990 החליטה הממשלה על רכישת 9,000 בתים מוכנים; באוגוסט אותה שנה היא רכשה 5,000 קרוואנים, ובדצמבר – 22,000 מגורונים. זאת על מנת למצוא פתרון מידי למצוקת הדיור בשלב הקליטה הראשונית. משרד הבינוי והמשרד לקליטת העלייה (המשרד לקליטת העלייה, 1990) נערכו אף להקמת מחנות אוהלים בהיקף של כ-10,000 יחידות עם מיצוי מלאי הדיור הזמני בבתי מלון והארחה (8,500 יחידות) וכן במחנות צה"ל (3,000 יחידות).

שנת 1991

(ה) העברת שירותי הרווחה האישיים לעולים בקליטה ישירה מהמחלקה לעלייה בסוכנות לאגפי הרווחה ברשויות המקומיות, מחודש מאי 1991, תוך שחיקת זכאויותיהם המיוחדות של העולים והשוואתן לאלה של כלל האוכלוסייה.

שנת 1992

(ו) העברת האחריות על הסדרי הביטחון הסוציאלי לעולים נכים וסיעודיים מהסוכנות לממשלת ישראל והמוסד לביטוח לאומי, למן חודש מרס 1992; למעט תשלומי קצבאות זיקנה, שאירים וילדים, אשר להן היו זכאים העולים עוד בטרם החלה העלייה הגדולה. העברה זו התבצעה תוך קיצור ממשי של תקופת האכשרה הנדרשת מן העולים לקצבת סיעוד (מ-12 חודשים – לתשלום מיידית) ולקצבת נכות כללית (משנתיים – לשלושה חודשים), וכן השוואת תקופת אכשרה לקצבת ביטוח אבטלה בין עולים לוותיקים, תוך הארכתה לשישה חודשים, למן חודש ינואר 1993.

(ז) העברת האחריות לתשלומי הבטחת הכנסה לעולים בשנה השנייה לשהותם בארץ מהמשרד לקליטת העלייה למוסד לביטוח לאומי; וזאת תוך האחדה בין הקריטריונים של העולים לקריטריונים הנהוגים לגבי האוכלוסייה הוותיקה, למן חודש מרס 1992.

בחינת מידת ההלימה בין המענים של הרפורמה לצורכי המהגר/העולה בשלב הקליטה הראשונית (לשם, 1998) מגלה, כי החלטות השלטון המרכזי, שצוינו לעיל, פעלו למעשה בשני כיוונים מנוגדים. מחד, בתחום הביטחון הסוציאלי סיפקו ההחלטות מענה דיפרנציאלי באמצעות קצבאות קטגוריאליות לצורכיהם של העולים בשלב קריטי זה (גל, 2005). מאידך, בהחלטות המתייחסות לשירותים הסוציאליים האישיים לעולים נשחקו למעשה המענים הדיפרנציאליים שיצרה מערכת השירותים שהופעלה על-ידי הסוכנות בהקשר זה.

א. הביטחון הסוציאלי

רשת הביטחון של העולה בשלב הקליטה הראשונית מוסדה בתהליך הרפורמה, הן באמצעות קצבאות קטגוריאליות לעולים, בתוקף היותם עולים, באמצעות משרד הקליטה, והן באמצעות קצבאות אוניברסליות

המוענקות להם, בתוקף היותם אזרחי מדינת ישראל, באמצעות מערכת הביטוח הלאומי.

(1) קצבאות קטגוריאליות

השינוי במדיניות הקליטה הראשונית, ובמיוחד המעבר מאספקת שירותים בעין לתשלום קצבה כספית בלתי מותנית לכל עולה או משפחת עולים, מצא את ביטויו בהגדרת "סל הקליטה". הגדרתו העדכנית: "סל הקליטה הינו סיוע כספי המיועד לעזור לעולה בתקופת ההתארגנות הראשונה בארץ. הסיוע ניתן כדמי מחיה בתקופת הלימודים באולפן (6 חודשים) וכולל שכר דירה עבור 12 החודשים הראשונים בארץ". סל הקליטה ניתן בעבר לעולים מארצות מצוקה – מזרח אירופה, אמריקה הלטינית וחלק ממדינות אפריקה ואסיה. משנת 2002 ניתן הסיוע גם לעולים מצרפת ודרום אמריקה. בהחלטת ממשלה היסטורית מיום 3.11.02 נקבע, כי מ-1.12.02 הסיוע יינתן לעולים מכל ארצות העולם (אתר המשרד באינטרנט, אוגוסט 2005).

הסיוע כולל במסגרת "סל הקליטה" את "מענק המכס", המשמש מנובמבר 1990 כתחליף לפטור ממסים על חפצי בית חשמליים לעולים מכל העולם, למעט אירופה המערבית, צפון אמריקה, דרום אפריקה אוסטרליה וניו-זילנד (אתר המשרד באינטרנט, אוגוסט 2005). התשלום הראשון של המענק ניתן על-ידי משרד הקליטה בנמל הכניסה בעת העלייה במשולב עם התשלום הראשון של סל הקליטה, והתשלום השני מועבר לחשבון הבנק של העולה כעבור 12 חודש.

"סל הקליטה" כולל "מענק מכס" ותוספות מיוחדות יוצר כ-15 הרכבים שונים של הסל על פי המצב המשפחתי, גודל המשפחה וגיל בני המשפחה. בכל המקרים היקף הסיוע הכספי לעולים בשבעת החודשים הראשונים לשהותם בארץ גבוה משמעותית מהסכום המשולם לוותיק או למשפחה ותיקה, הזכאים לגמלה רגילה ואף גמלה מוגדלת במסגרת "הבטחת הכנסה". משפחת עולים בת 3 נפשות (ילד בגיל 0-4), שעלתה החל ב-1.12.2002 וזכאית ל"סל קליטה" ו"מענק מכס", זכאית לסיוע כספי חודשי בהיקף של 4,006 ש"ח בהשוואה ל-2,005 ש"ח לחודש למשפחה (זוג+ילד), המקבלת גמלת הבטחת הכנסה בשיעור רגיל ו-2,240 ש"ח למשפחה, המקבלת גמלה בשיעור מוגדל (סכומי הקצבה עודכנו ונכונים ל-1.4.2005) (אתר הביטוח הלאומי באינטרנט).

יש לציין, כי עולה הזכאי ל"סל קליטה" ו"מענק המכס" אינו חייב במבחן אמצעים ומבחן עבודה כנדרש מוותיקים התובעים גמלת הבטחת

הכנסה. אין כל הגבלה על הכנסות נוספות של העולה אם מעבודה או ממקורות נוספים ואין כל התייחסות למעמדו של העולה בשוק העבודה, או למחויבותו לקבל כל עבודה המוצעת לו בלשכת התעסוקה (שם). הסכום השנתי הכולל, ששולם למשפחות עולים בת שלוש נפשות במסגרת "סל הקליטה" עם הפעלת הרפורמה ביולי 1990, עמד על כ-\$10,000 (מבקר המדינה, 1991) ובשנת 2005 – על כ-\$9,700. במישור השלטון המרכזי והמקומי העולה זכאי אף לזיכויים במס הכנסה בשלוש השנים הראשונות לשהותו בארץ עד לתקרת הכנסה מסוימת וכן בפטור מארנונה עירונית בשנה הראשונה לשהותו בארץ.

(2) קצבאות אוניברסליות

הסדרי הביטחון הסוציאלי לעולים פעלו עד למועד הרפורמה (מארס 1992) באחריות שלושה גופים: הביטוח הלאומי, משרד הקליטה והסוכנות, כאשר רק חלק מהקצבאות הוענק על בסיס אוניברסלי לכלל אזרחי המדינה באמצעות הביטוח הלאומי (קצבת זיקנה, קצבת שאירים, קצבת ילדים). שאר הקצבאות שהיו באחריות משרד הקליטה (דמי אבטלה ודמי קיום) והסוכנות (קצבאות נכים, סיעוד וקצבאות נוספות שונות על פי שיקול דעתו של העובד הסוציאלי) הופעלו על בסיס קטגוריאלי לעולים בלבד, כאשר הקריטריונים לתשלום והיקף התשלומים גבוהים משמעותית על אלה המוצעים לאוכלוסייה הכללית ברמת נזקקות זהה.

בעקבות החלטות הממשלה והסוכנות, האחריות לכלל הסדרי הביטחון הסוציאלי לעולים הועברה מידי הסוכנות, לידי ממשלת ישראל והמוסד לביטוח לאומי. הסדרי "סל קליטה" הופקדו בידי משרד הקליטה, וכן תשלום קצבת אבטלה לעולים במחצית השנייה של השנה הראשונה לשהותם בארץ, בעת שאינם עומדים בתקופת האכשרה הנדרשת על-ידי המוסד לביטוח לאומי לתשלום קצבה זו. העברת האחריות לתשלום קצבאות אלו לידי המוסד לביטוח לאומי הביאה להאחדת הקריטריונים לזכאות ולתשלום בין האוכלוסייה הכללית לעולים, ובשל כך לשחיקה משמעותית של קצבאות אלה עבור העולים (לשם, 1998). עם זאת, צעד זה קיצר את הליכי התביעה והתשלום לעולים וחסך את פנייתם האישית לסניפי המוסד לצורך הגשת תביעה (ערד, 1996). הנתונים אודות העולה ומשפחתו נקלטו ישירות במערכת הביטוח הלאומי מיד עם הרישום בנתב"ג.

ב. שירותי רווחה אישיים

שירותים אלה פעלו קודם להפעלת הרפורמה (במאי 1991) באחריות הסוכנות, עד לתום שנתיים לשהותו של העולה בארץ. בהתאם לאמנה ולהסדרים בין הממשלה לסוכנות, השירותים הללו, אשר ניתנו על-ידי האגף לשירותי רווחה במחלקה לעלייה וקליטה של הסוכנות, הושתתו על שירות מקצועי בפריסה ארצית רחבה. השירות החזיק בבסיס ידע מקצועי נרחב ופעל בשיטות התערבות, שהלמו את הצרכים הדיפרנציאליים של העולים בשלב ההגירה בו הם מצויים ובהתייחס לשוני התרבותי בין ארצות מוצאם לארץ. השירות התאפיין בכך, שמספר התיקים הממוצע לעובד היה בו נמוך משמעותית בהשוואה למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות. בשירותים אלה גם ניתן שיקול דעת רחב ומשאבים כספיים ברמת גמישות גבוהה יחסית, אשר אפשרו להתאים את המענה המקצועי לצרכים דיפרנציאליים של העולים. עם העברת האחריות לאגפי הרווחה ברשויות המקומיות בוטלו השירותים הדיפרנציאליים לעולים, והם שולבו בכלל האוכלוסייה הזכאית לקבל שירותים מקצועיים מאגפי הרווחה המקומיים (לשם, 1998).

7. כשלים בביצוע הרפורמה

הרפורמה בשלב הקליטה הראשונית של העולים החלה, כאמור, להתבצע ביולי 1990 לגבי העולים שהגיעו החל במועד זה. העקרונות שנקבעו במהלך מדיני וארגוני זה מנחים את שלב הקליטה הראשונית גם היום. עם זאת, כשלים משמעותיים, שחלקם עדיין קיימים, ליוו את ביצוע הרפורמה בשנותיה הראשונות (לשם, 1998). להלן נבחן כשלים אלה תוך התייחסות להסדרי הביטחון הסוציאלי, השירותים לכלל העולים והשירותים לקבוצות נזקקות בקרבם.

א. הסדרי הביטחון הסוציאלי

כ-90 אחוז מהעולים שהגיעו בין יולי 1990 לדצמבר 1992 פנו למסלול הקליטה הישירה וזכו לקצבת "סל קליטה". המיסוד של קצבה זו כתכנית קצבאות קטגוריאלית לעולים יצר עבורם רשת ביטחון משמעותית, בלא מבחני הכנסה או תעסוקה, בלא הזדקקות למנגנון הבירוקרטי של רשויות הקליטה ותוך אוטונומיה מלאה באשר לשימושים הנעשים

בהכנסה זו. אולם, יישומה של הרפורמה בהיבט זה היה כרוך בכשלים לא מעטים, שהחמורים שבהם היו השינויים המתמידים שחלו בקצבת סל הקליטה ובעיקר שחיקתו (גל ולשם, 1999), תוך המרת חלק מהקצבה בהלוואה.

מעקב של מחלקת העלייה והקליטה של הסוכנות אחר ניצול הזכאות להלוואת סל הקליטה בקרב העולים, בתום שישה חודשים לשהותם בארץ, הצביע על כך שחלק גדול מהזכאים נמנע מקבלת ההלוואה, על אף תנאי הריבית ותשלומי החזר הנוחים יחסית למקובל בשוק החופשי. בדיקת הגורמים לאי-מימוש הזכאות, שנערכה בתום מחצית השנה להפעלת הסדר ההלוואות בקרב מדגם מייצג של הזכאים העלתה, כי השיעור הנמוך של המימוש נובע בעיקרו מיכולת החזר הנמוכה של הלווים הפוטנציאליים (סמית וסמית, 1992). יש לציין, כי התקופה שלאחר ששת חודשי הלימוד באולפן היא הקשה ביותר לעולים, שכן בתקופה זו הם עושים את צעדיהם הראשונים בשוק העבודה, ובדרך-כלל נתקלים בקשיים מרובים (שם, עמ' 2). בהתאם לממצאי הסקר, המצב הכלכלי היה קשה יותר בקרב רווקים, קשישים וכן משפחות חד-הוריות. אחוז מממשי ההלוואות בקרב הזכאים עלה עם המשך הפעלת ההסדר. עם זאת, גם בבדיקה מאוחרת יותר, שנערכה במדגם מייצג של הזכאים להלוואה, נמצא כי 28 אחוז מהעולים היו מודעים להלוואה אך לא ביקשו לקבלה (צמת, לשם וויזל, 1993). גם כאן ניכרו אותם שלושה גורמים עיקריים להימנעות מלקיחת ההלוואה: תנאי החזר, החשש מהעדר היכולת להחזיר את ההלוואה ותנאי הריבית. כשלים נוספים אשר לוו את הפעלת תשלום קצבאות "סל הקליטה" התייחסו לבסיס חישוב הסל, לניצול לרעה של הקצבה ולהיבטים של בירוקרטיזציה הכרוכים בהפעלת הסדר זה (לשם, 1998):

1) בסיס החישוב. יחידת החישוב הבסיסית לתמחור סל הקליטה הייתה השכיחה ביותר בראשית העלייה הגדולה – משפחות עולים בת שלוש נפשות (שני הורים וילד). יחידות משפחתיות בנות שתי נפשות (הורה וילד) או עולה שהגיע בגפו זכו לסיוע כספי מופחת בהתאמה. הסיוע המופחת פגע מאוד ביכולת של המשפחות החד-הוריות והעולים הבודדים לספק את הצרכים הבסיסיים, בייחוד בתחום הדיור, מאחר שהרכיב העיקרי בחישוב סל הקליטה היה שכר הדירה וההוצאות הנלוות לאחזקתה. רכיב זה איננו גמיש ויכולת המשפחה החד-הורית או העולה הבודד להגיע מיד עם העלייה לקורת גג ארעית הייתה מותנית בנכונותם

להיכנס למגורים משותפים עם בודדים או משפחות נוספות, שלא משתייכים בהכרח לרשת החברתית שלהם.

(2) ניצול לרעה. חופש הבחירה, הגמישות והעדר התלות במנגנון הברוקרטי, אותם סיפק הסדר התשלומים במסגרת סל הקליטה, נוסף על התשלומים הנכבדים שהועברו לחשבון הבנק של העולה, הקלו מאוד על העולים שנקלטו ישירות בקהילה, אך עוררו גם חששות מניצול לרעה של ההסדר. ואכן, כפי שהתברר, רמת החיים הנמוכה בברה"מ, והמענק הנכבד יחסית לרמת חיים זו, דחפו אזרחים רוסיים להגיע לישראל כעולים לכאורה, לזמן קצר בלבד, ולזכות במענק (דו"ח מבקר המדינה, 1994). אמצעי האכיפה, שעמדו לרשות ממשלת ישראל להחזר המענק בעת עזיבת הארץ, לא הופעלו גם כאשר מענק זה הפך להלוואה עומדת לחמש שנים בראשית שנת 1992 (הגבלה שבוטלה לאחר מכן). עם זאת, המספר הנמוך של יורדים מקרב העולים מברה"מ בשנים 1990-1995, 4 אחוזים, מאפשר לקבוע, כי רובו המכריע של הסיוע אכן שירת את צרכי העולים שהשתקעו בישראל. היבט נוסף של ניצול לרעה התגלה במשפחות עולים שנקלעו להליכי פירוד וזאת כאשר הבעל-ראש המשפחה, שהוא גם בעל תעודת העולה, נישל את בת זוגתו וילדיו מזכאותם למענק, וניצל אותו לצרכיו שלו.

(3) ביורוקרטיה. התשלום הגלובלי, הבלתי מותנה, במסגרת סל הקליטה, פטר את העולים מהזדקקות לאישורים מנהליים של עובדי המשרד לקליטת העלייה. התשלום אף המריץ את תהליכי המחשוב של מערכת השירות לעולה, במיוחד בנמל התעופה, שם נקבעת הזכאות ומוענקים תעודת העולה והתשלום הראשוני (28 אחוז מהמענק השנתי). עם זאת, כדי לקבל את המשך הסיוע הכספי, חייב העולה לפנות בהקדם לסניף המשרד לקליטת העלייה הקרוב למקום מגוריו ולמסור את מספר חשבונו בבנק ואת כתובת המגורים שלו. הסדר זה נכפה על העולה כדי ליצור זיקה מחייבת בינו לבין המשרד – הגם שניתן לעדכן את מאגר הנתונים של המשרד בפרטים הדרושים באמצעות המערכת הממוחשבת של הבנקים. כמו כן, קבלת ההלוואה, של סל הקליטה מן הסוכנות, הכניסה לפעולה מערכת כפולה של רישומים והתחייבויות אשר אינן ברורות תמיד לעולה והצריכה איתור עֶרְבִים. למרות זאת, ניתן לראות קשיים אלו כזניחים לעומת התקופה שקדמה להפעלת הסדר הסיוע, באמצעות תשלומי סל הקליטה.

מרבית הכשלים בתהליך ביצוע הרפורמה באו על תיקונם עם המשך הפעלת שיטת הקצבאות, כאשר שחיקת הקצבאות נפתרה עם עיגונו בחוק של "סל הקליטה" ונוסחת עדכוננו, כפי שצוין לעיל. כן נפתרה הבעייתיות הכרוכה במרכיב ההלוואות בסל, לעולים שהגיעו משנת 2002 ואילך, כאשר הלוואות המכס בוטלה והפכה למענק, אם גם מצומצם יחסית. עם זאת, בעיית הניצול לרעה טרם באה על פתרונה.

באשר לביצוע הרפורמה בתשלום הקצבאות לעולים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, הרי בתחום קצבאות הילדים והזיקנה, שהיו גם בעבר באחריות המוסד לביטוח לאומי, חל, כפי שצוין לעיל, קיצור וייעול בתהליך. אולם, בתחום קצבאות הנכות וקצבאות נוספות, שהועברו מאחריות הסוכנות לאחריות המוסד לביטוח לאומי החל בינואר 1992, חלו שיבושים משמעותיים בתהליך העברת האחריות. השיבוש בלט במיוחד לגבי מקרים שהיו בטיפול של המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות, להם נגרם סבל רב (ערד, 1996).

ג. שירותים לכלל העולים

הסדר התשלומים במסלול הקליטה הישירה, שאפשר לעולה לבחור את מקום מגוריו עם הגיעו לארץ, חייב את הממסד הקולט להיערך למתן השירותים לעולים בכל מקום בארץ שבו בחרו להשתקע, באופן זמני או קבוע. אולם המשרד לקליטת העלייה והסוכנות שינו רק במעט את היערכותם הארגונית וגם יתר משרדי הממשלה המשיכו לפעול על בסיס התשתית הקיימת, תוך תוספת מתנדבים והנפקת חומר הסברה בשפה הרוסית. השמרנות המבנית במערכות הארציות בעידן העלייה הגדולה גרמה לכך, שהאחריות למתן שירותים שונים בשלב הקליטה הראשונית התגלגלה אל השלטון המקומי, אל "המגזר השלישי" והעסקי, ואל הרשתות הבלתי פורמליות של העולים (לשם, 1998).

1) השלטון המקומי. עד ראשית העלייה הגדולה של שנות התשעים, השלטון המקומי לא היה שותף בקביעת מדיניות הקליטה הראשונית ובמתן שירותים לעולה, למעט פרויקטים מוגבלים בתחום הקליטה החברתית. אולם, כאמור, בשל היערכותו החלקית בלבד של השלטון המרכזי לקליטת חירום של העלייה הגדולה, נאלצו הרשויות המקומיות להתארגן למתן שירותי חובה, מכוח החוק, וכן שירותי רשות לעולים. קשיים גדולים עמדו למכשול על דרך ההתארגנות ברשויות המקומיות, בעיקר בתחום התקציב, התשתיות וכתוצאה מהעדר כוח אדם מתאים.

הקושי העיקרי ניכר בתקציבים, היות שמרבית הרשויות המקומיות פעלו בתקציב גירעוני עוד קודם לכן. התקציבים הנוספים שנדרשו לאספקת השירותים לעולים לא הוקצו על-ידי משרדי הממשלה גם לאחר שגובשו קריטריונים מוסכמים בנושא, למעט הקצאות זניחות של משרד הפנים והסוכנות, שהקצתה בעיקר משאבים לפעילויות (לתחום החברתי-התרבותי). חמור ביותר היה מצבן של הרשויות בפריפריה, שקלטו מספר רב יחסית של עולים, רבים מהם במצבי סיכון. רשויות אלה לא יכלו לגייס משאבים ממקורות פנימיים וחיצוניים, כמו רשויות במרכז, לצורך פיתוח שירותים לעולים.

הגירעון התקציבי הועמק עוד יותר מיוני 1991, כאשר האחריות לאספקת שירותי רווחה אישיים, לעולים בקליטה ישירה, הועברה מהסוכנות לממשלת ישראל ולרשויות המקומיות. במרבית הרשויות המקומיות הוקמו יחידות עירוניות לקליטת עלייה, אשר פעלו כגוף מתאם בין מחלקות הרשות לבין השלטון המרכזי: בכמה רשויות הן אף הגישו שירותים ישירים ייחודיים לעולים. יחידות אלה התפתחו במספר דגמים, החל ביחידה המרכזת את כלל השירותים לעולה תחת קורת גג אחת, ועד לדגם של מרכז מידע בלבד. בערים הגדולות הוקמו כמה מוקדי שירותים לעולים בעוד שבערים בינוניות וקטנות פעל מוקד שירותים אחד. טווח הזמן של מתן שירותים ייחודיים לעולים היה שונה מרשות לרשות. יחידת הקליטה ברשות המקומית לא הצליחה, ברוב המקרים, לבסס את מעמדה ואת יחסיה עם המחלקות הייעודיות של הרשות המקומית ועם משרדי הממשלה והסוכנות כגורם על לקביעת מדיניות ולהקצאת המשאבים לעולים ואף לא ככתובת עירונית מרכזית לפנייתו של העולה בשלב הקליטה הראשונית. מרבית המערכות הארציות (משרד הקליטה, הסוכנות) המשיכו להגיש שירותים לעולים בו-זמנית ברמת היישוב, במקביל למוקדים העירוניים ותוך תיאום חלקי עמם.

כך ניכרת אפוא במישור המקומי – כבמישור הארצי – מדיניות חלקית בתחום השירותים לעולה. על אף שמרבית העולים היו מודעים לקיומה של יחידת קליטה מקומית, המידע על השירותים שהיא מספקת היה חלקי ביותר ושיעורי השימוש בהם היו נמוכים למדי, למעט השתתפות בלימודי השפה העברית. בסקרים שנערכו ב-1991 וב-1992 טענו מרבית העולים, כי הרשות המקומית איננה דואגת לאינטרסים שלהם ומערכת השירותים העירונית מהווה כתובת לקבוצה מצומצמת בלבד.

(2) המגזר השלישי. ארגוני המגזר השלישי הרחיבו פעולתם משנות השמונים ואילך לתחומי שירות, אשר בעבר שלט בהם הממשל המרכזי. ארגון הג'וינט וחברת המתנ"סים הארצית היו פעילים במיוחד וכן סייעו באופן משמעותי התאחדויות עולים וארגוני התנדבות מקרב האוכלוסייה הוותיקה. הארגונים היציגים של עולי ברה"מ – "התאחדות עולי ברה"מ" ו"הפורום הציוני" – התקשו לממש את הפוטנציאל הטמון בפעילותם למען ציבור העולים יוצאי ארצם, וזאת על אף המשאבים הכספיים הגדולים שהעמידה לרשותם הסוכנות. בעיות ארגון וניהול וכן פריסה גיאוגרפית מצומצמת של השירותים שהם סיפקו הובילו לכך, שמקומם בתחום השירותים לעולים היה מצומצם, במיוחד בשלב הקליטה הראשונית; רק מעט הסתייעו בשירותיהם ושביעות הרצון מהם הייתה נמוכה (במיוחד עד שנת 1992). דווקא התאחדויות העולים המערביות פיתחו שירותים יעילים יותר שתאמו את צורכי העולים מברה"מ. מאות ארגוני התנדבות מקרב האוכלוסייה הוותיקה השתלבו במערך השירותים לעולים במשימות חיוניות, ובהם ארגונים דתיים, ארגונים בעלי זיקה לתנועת העבודה וארגונים לא-פוליטיים, שמספרם היה משמעותי ביותר. על אף ריבוי הפעילויות וגיוון התברר, כי רק מיעוט מצומצם מקרב העולים נעזר בשירותי מגזר זה, ועיקר הסיוע הוגש בארבעת החודשים הראשונים שלאחר העלייה. מספר גורמים היקשה על פעילותם של הארגונים ההתנדבותיים: תפיסת המושגים "מתנדב" ו"התנדבות" בהקשר התרבותי-פוליטי הסובייטי; בעיות בגיוס מתנדבים ובתחזוקתם; קשיים במערכת היחסים בין השלטון לארגוני ההתנדבות ובין ארגוני המתנדבים לבין עצמם; ויכולתן הארגונית המוגבלת של ארגונים אלה להגיש שירותים לעולים.

(3) המגזר העסקי. הארגונים העסקיים זיהו מיד את אפשרויות הרווח הטמונות בסיוע הכספי שניתן לעולים כתחליף לשירותים בעין. שירותי מגזר זה בלטו אפוא בתחום הדיור ובאיתור קורת גג ראשונה לעולה בשכירות פרטית. ההסתייעות בשירותי תיווך פרטיים בתחום התעסוקה הייתה שכיחה פחות. העולים הסתייעו במגזר הפרטי בתחום המידע, בעיקר דרך העיתונות בשפה הרוסית, שהתפתחה במהירות ובעוצמה רבה בראשית שנות התשעים. כן התפתח "שוק אתני" נרחב, שנתן מענה נאות לצורכי העולים בהתאם לדפוסי הצריכה שהיו להם בארץ מוצאם.

ג. הרשתות החברתיות הבלתי פורמליות

רשתות תמיכה בלתי פורמליות – בני משפחה, קרובים, שכנים וידידים אחרים – היוו מקור חיוני לאספקת שירותים משלימים וחלופיים לשירותי הממסד. הקשרים החברתיים של העולים התקיימו בעיקר בתוך קהילת העולים החדשים עצמה. לקרובים ולידידים של העולה הייתה תרומה חשובה ביותר להחלטה על עלייה, לבחירת יישוב המגורים, לאיתור הדירה הראשונה בארץ ושכירתה, לאיתור מקום עבודה ולחינוך הילדים. העולים העדיפו מערכות תמיכה בלתי פורמליות אלה על סיוע שהם קיבלו מהגורמים הממסדיים ברמה הארצית והמקומית, ואף מהתאחדויות העולים והמתנדבים. הסיוע שהוגש על-ידי עולי ברה"מ הוותיקים משנות השבעים היה חשוב למדי, אך לא עמד ברמה דומה לעוצמת הקשרים וההסתייעות בעולים שהגיעו בתקופה האחרונה. העולים גם נעזרו במעט ישראלים ותיקים שאינם מארץ מוצאם, בעיקר בתחום התעסוקה. מאפייני הרשתות החברתיות של העולים מסבירים חלק נכבד מרווחתם האישית, מבריאותם הנפשית ומרמת הסתייעותם בשירותים שניתנו להם בקהילה בתקופה הראשונה לקליטתם בארץ, עם ניתוקם מרשתותיהם החברתית בארץ המוצא ובטרם שהשתלבו ברשתות חדשות בחברה המקבלת.

ד. שירותי הרווחה

במאי 1991 הועברה כאמור האחריות למתן שירותי הרווחה לעולים מן הסוכנות למערכות הרווחה ברשויות המקומיות. על פי עדותו של מנהל האגף לשירותים חברתיים במשרד הרווחה, ההעברה נעשתה באופן בלתי מקצועי ובלתי מסודר, מבלי שתינתן לאנשי המקצוע ברשות המקומית אפשרות להתארגן לקראתה (ערד, 1996). לרשות אגפי הרווחה ברשויות המקומיות והגורמים המקצועיים במשרד העבודה והרווחה לא עמד הידע המקצועי על שיטות ההתערבות הנדרשות להתמודדות עם מצוקותיהם ובעיותיהם של העולים. הכוונה במיוחד להתמודדות מול שכיחות גבוהה של חולי, פיגור, נכויות, מחלות נפש, בעיות בחינוך וטיפול בילדים, העדר ציוד ביתי בסיסי, קשישים מוגבלים ומשפחות חד-הוריות ועוד. נוסף על כך, ההעברה נעשתה תוך כדי קיצוץ גדול בתקציב שעמד בעבר לרשות העובד הסוציאלי בסוכנות היהודית.

המעמסה שהוטלה על אגפי הרווחה ברשויות לא נבעה רק מן הבעיות שנזכרו לעיל אלא גם ממספרם וחלקם היחסי הגדול של העולים שפנו

לשירותי הרווחה. כך לדוגמא, מראשית 1991 לאפריל 1992 התקבלו לטיפול באגף הרווחה בירושלים 3,856 משפחות עולים (כ-8,100 נפש), שהיו 27 אחוז מכלל העולים שהגיעו לעיר בשנים 1989-1992. משפחות אלה היוו תוספת של 22 אחוז למספר המשפחות שטופל בלשכות הרווחה בירושלים (שניידר, 1992). בבאר-שבע, הגידול בפעילות אגף הרווחה היה נכבד אף יותר – בין השנים 1990-1995 הוכפל מספר הנזקקים שהיה בטיפולו (מבקר המדינה, 1996, עמ' 715).

הגירעונות המתמשכים של הרשויות המקומיות, אשר גדלו בעקבות הצורך לספק שירותים לעולים שבתחום אחריותן, יצרו משבר פיננסי קשה. מצבם של יישובי הפיתוח היה חמור במיוחד והם התקשו לגייס מימון משלים ממשאביהם העצמיים. לא מעט מיישובים אלה גדלו ברבע עד שליש מאוכלוסייתם בעקבות העלייה, ובתוך כך קלטו שיעור גבוה יחסית של אוכלוסיות בסיכון, שנוקקו לשירותים מיוחדים – יותר מאשר יישובים המבוססים במרכז הארץ (נועם ושני, 1995).

יש לציין, כי ברשויות מקומיות לא מעטות אף הוטל על אגפי הרווחה לתאם ולרכז את כלל שירותי הרשות לעולים ביישוב (לשם, 1998). אולם, משרד העבודה והרווחה התנגד לכך נחרצות, משיקולים מקצועיים ותקציביים גם יחד. בהתאם להנחיות משרד העבודה והרווחה, שירותי הרווחה ברשויות המקומיות נתבעו להתמודד אך ורק עם העולים בסיכון, תוך העברת האחריות לסיוע לעולים אחרים למערך השירותים העירוני הכולל (פוזנר, 1995). משרד העבודה והרווחה אף לא הקים מערכת ארגונית כלשהי להתמודדות עם הסוגיות המקצועיות הכרוכות בתהליכי הגירה וקליטה ובמאפייני האוכלוסיות בסיכון שנכללו בגלי ההגירה בשנות התשעים, למעט יחידת מטה זעירה ועל תקנית. רק במחצית השנייה של שנות התשעים הוטל על השירות לעבודה קהילתית לתאם מקצועית את פעילות המשרד בנושא.

בחינת הצלחתה של הרפורמה על פי ממצאי הסקרים שהובאו לעיל, בתחומי הדיור, התעסוקה, החברה, הלשון, מערכות התמיכה ושביעות הרצון מהמצב הכלכלי, מגלה, לכאורה, מגמות מאכזבות למדי לקובעי המדיניות. מסתבר, כי עולים שהגיעו בטרם הרפורמה, בנובמבר 1989 ועולים שהגיעו מיד עם הפעלתה ביולי 1990, בהשוואה לעולים שהגיעו במועדים מאוחרים יותר, עם ביסוס הרפורמה על כל מרכיביה, מתאפיינים באופן ברור בכניסה מהירה יותר לדיור ראשוני, באיכות מגורים גבוהה יותר, בשיעור מועסקים גבוה יותר, בתדירות רבה של

מפגשים עם ותיקים ובתפיסה חיובית יותר של יחסם כלפי העולים, בשליטה רבה יותר בשפה העברית וברמה גבוהה יותר של שביעות רצון מהמצב הכלכלי בארץ בתום שישה חודשים לעלייה.

כמו כן, השוואה בין העולים בגל העלייה של שנות התשעים, שנקלטו במסלול הקליטה הישירה, לבין עולי שנות השבעים, שרובם המכריע שהו בשלב הקליטה הראשונית במרכזי קליטה, מראה, כי עולי שנות התשעים מאופיינים בעיכוב כניסתם לאולפן לעברית. עם זאת, ממצאים אלו אינם מעידים בהכרח על כישלון הרפורמה, מאחר שהשוואה בין התקופות לא התבצעה בתנאים זהים במספר היבטים, ובעיקר מבחינת מספר העולים השנתי, תוספת העולים ביחס לאוכלוסייה ומצב שוק העבודה.

מספר העולים השנתי הממוצע בשנים 1974-1970, בעת שיא העלייה בשנות השבעים, עמד על 44,300 נפש, בהשוואה לשנים 1990-1994, בשיא העלייה בשנות התשעים, בהן הגיעו לישראל בממוצע לשנה 121,900 עולים (Dellapergola, 1998). כמו כן, בעוד שבשנות השבעים התוספת הממוצעת של עולים בשנה לכל אלף נפש באוכלוסייה עמדה על 14 נפשות, הרי בשיאו של גל העלייה ההמוני מדובר על 23.7 לכל אלף נפש באוכלוסייה – שיעור התוספת השנתית הגבוה ביותר בכל המדינות קולטות ההגירה במערב באותן שנים.

באשר לשוק העבודה בישראל – המאפיין הקריטי מבחינת עולים בקליטה ישירה הנו אחוזי הבלתי מועסקים מכוח העבודה האזרחי: שיעור האבטלה נע בשנות השבעים בטווח שבין 2.6 אחוזים בשנת 1973 ל-3.8 אחוזים בשנת 1970, בעוד שבשנות התשעים השיעור נע בטווח שבין 6.7 אחוזים בשנת 1995 ל-11.2 אחוז בשנת 1992 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004, לוח 12.1). כמו כן, אין להתעלם מממצאים המצביעים על הצלחות של הרפורמה, וביניהן הכניסה המהירה יותר לשוק העבודה של עולי שנות התשעים לעומת עולי שנות השבעים, ההזדקקות המצומצמת יותר לבירוקרטיה הממשלתית, והתפתחותן של מערכות סיוע חלופיות, בלתי פורמליות בעיקר, של קרובי העולים וידידיהם.

8. הרפורמה וחקר מדיניות הרווחה

בחינת הרפורמה בתהליכי הקליטה הראשונית של העולים, על בסיס הידע הקיים בתחום מדיניות הרווחה, מצביעה על זיקה לדיונים מרכזיים המתנהלים בנושאים כמו: "הפרטה", "ביזור", "מסחור" ו"הכנסה בסיסית". השלכות הרפורמה ובעיקר תשלומי "סל הקליטה" על הדיון התיאורטי והאמפירי ברעיון ה"הכנסה הבסיסית" בתחום הביטחון הסוציאלי נדונו במפורט במאמר קודם (גל ולשם, 1999), לפיכך אתמקד בלקחי הרפורמה על מגמות ההפרטה, הביזור והמסחור במדיניות הרווחה. נושאים אלה עולים לסדר היום הציבורי והאקדמי במדינות המערב ובישראל החל באמצע שנות השבעים במאה שחלפה עם "משבר מדינת הרווחה" וההתעוררות המחודשת של הגישה הליברלית המסורתית במדיניות הרווחה, שהוגדרה (קטן, 2000) כ"ניאו-ליברליזם" או "ימין חדש". גישה זו, אשר דגלה בצמצום מעורבות המדינה בחברה ובכלכלה, פעלה לקידום תהליכי שינוי ב"מדינת הרווחה", כפי שעוצבה עם תום מלחמת העולם השנייה במדינות הדמוקרטיות המערביות, כאשר במרכזם מגמות הפרטה, ביזור ומסחור.

תהליכי הביזור התבטאו בהעברת אחריות בתחומים חברתיים שונים מהממשל המרכזי לגורמים מקומיים. כלומר, צמצום התפיסה הריכוזית של הממשל לגבי מעורבותו בעיצוב השירותים החברתיים ואספקתם, תוך הדגשת אחריות הקהילה המקומית לרווחת תושביה ושיתוף גורמים מקומיים וארגונים לא-ממשלתיים בתכנון שירותים חברתיים, במימונם ובהקצאתם (שם). יש לציין, כי אין לפנינו ביזור מנהלי בלבד של השירותים, אלא, כפי שמציין דורון (1995) פילוסופיה כלכלית-מדינית, הדוגלת בהפרטה. כלומר, מתרחשת נסיגה של המדינה מהאחריות והמחויבות, שנטלה על עצמה לרווחתם של אזרחיה, תוך העברת הפעילות בתחומים שונים של השירותים החברתיים מידי הממשלה לידיים פרטיות ולשוק הכלכלי החופשי. הנסיגה במחויבות המדינה למילוי הצרכים החברתיים של אזרחיה עשויה להתבצע באחד או יותר מהתפקודים הבאים: מימון שירותים, פיקוח על ביצוע, ייצור והפקת שירותים והגשתם (שם). את מקום המעורבות הנרחבת של המדינה בתחום הרווחה אמורים למלא, על פי תפיסה ניאו-ליברלית זו, שלושה גורמים מרכזיים: ארגונים וולונטריים, שאינם פועלים למטרות רווח;

ארגונים עסקיים, הפועלים למטרות רווח; ורשתות חברתיות בלתי פורמליות – משפחה, חברים שכנים וכדומה (קטן, 1988, 1989).

תהליכים אלה אמורים להיות מלווים על פי גישה זו אף במסחור מדינת הרווחה, כלומר, בהגברת תלותו של האזרח בשוק החופשי על מנת למצוא מענה לצרכיו (גל, 1994). אולם, לדברי קטן (1996) תהליך ההפרטה של השירותים החברתיים מתבצע באיטיות רבה. אייזנשטדט ורוזנהק מצביעים על כך, שדפוסי ההפרטה שנקבעו בישראל בשנות השמונים והתשעים הינם חלקיים בלבד וניתן להגדירם למעשה כ"מעין פסאודו הפרטה" (אייזנשטדט, 1996; אייזנשטדט ורוזנהק, 2001). כלומר, למעט בתחום החינוך החרדי, המדינה שימרה בידה, באמצעות הסדרי מימון, חקיקה ופיקוח את שליטתה בפעילות ובדפוסי השירות של הארגונים הלא-ממשלתיים, שנכנסו לתחום השירותים החברתיים (אייזנשטדט ורוזנהק, 2001; קטן, 2000; גדרון, בר וכץ, 2003). כפי שמציינים גדרון ועמיתיו (שם) פעלו בתקופה זו השותפים הלא-ממשלתיים של המדינה בזירת הרווחה בחסות המדינה ולא לצידה והפכו בתחומים רבים לזרוע המבצעת שלה. בהתאמה, קטן (1996, 2000) אינו רואה במגמות השינוי בזירת הרווחה בישראל אינדיקציות לקריסתה של "מדינת הרווחה", אלא התגבשותו של קונצנזוס חדש על דמותה, שיש בו שינויים משמעותיים, מבניים בעיקר, אך גם המשכיות במעורבות הממשלתית המקיפה בנושאי רווחה מרכזיים.

הרפורמה בתחום הקליטה הראשונית של העולים בראשית שנות התשעים מאפשרת בחינת מקרה ספציפי של הפרטה, ביזור ומסחור. המודל של הקליטה, שמדינת ישראל הציבה בשיתוף הסוכנות בשנות השבעים והשמונים, היה מבוסס, כפי שצוין לעיל, על מחויבות מקפת רב-תחומית של השלטון המרכזי והסוכנות לרווחתם של העולים ולקליטתם הראשונית בשנתם הראשונה בארץ. לצורך זה הופעל מערך הסדרים דיפרנציאלי לעולים, בתחומי הביטחון הסוציאלי והשירותים הישירים לעולה (מידע, דיור, תעסוקה, רכישת השפה, שירותים אישיים), שעיקרו שירותים בעין. הסוכנות וממשלת ישראל, באמצעות משרד הקליטה, היו מעורבות בכל היבט של שירותי הקליטה וקיימו שליטה ריכוזית בכל שירותי הקליטה הראשונית. על אף המבנה הארגוני הדואלי, שפעל בתחום, ועל אף בעיות התיאום והשליטה הכוללת, הרי כל אחד מהגופים התקין את התקנות, שקבעו את הרכב השירותים הניתנים על-ידו בקליטה ואת צורת הקצאתם. כמו כן, כל אחד מהגופים פיתח והקים את

השירותים והמתקנים לעולים בכל רחבי הארץ, הגיש להם את השירות הישיר, וכן קיים מערך פיקוח על הגשת השירות. הרשות המקומית ביישוב אליו הופנה העולה לא השתתפה בתהליכי הקליטה הראשונית, ואף שיתוף הארגונים ההתנדבותיים בתהליך היה שולי ביותר, שלא לדבר על המגזר העסקי שלא שותף לחלוטין בתהליך.

לעומת זאת, מודל הקליטה הישירה, שהופעל במסגרת הרפורמה בראשית שנות התשעים, מבטא נסיגה רדיקלית מרמת המחויבות והמעורבות הכוללת שהתבטאה במודל הקודם, אל עבר הפרטה, ביזור ומסחור קיצוניים ביותר, יחסית למקובל בתחום השירותים החברתיים בישראל עד ימינו אלה. תשלומי "סל הקליטה" לעולים בשלב הקליטה הראשונית נתנו ביטוי לאחריות ולמחויבות של המדינה למימון צורכיהם של העולים בשלב זה, אך הם החליפו את מערך השירותים והסיוע הישיר שניתן בטרם הרפורמה, בשלב קליטה זה, על-ידי הסוכנות ומשרד הקליטה. בדרך זו גברו חשיפתו ותלותו של העולה בשוק החופשי לקבלת מענה לצרכיו. למעשה, הרפורמה העבירה את האחריות למתן מענה לצרכיו של העולה מהשלטון המרכזי אל העולה עצמו ואל הקהילה בתוכה הוא מתגורר. על השלטון המקומי, הארגונים ההתנדבותיים והמגזר העסקי הוטלה האחריות לפתח את המענים הפורמליים לצרכיו של העולה בשלב הקליטה הראשונית ואילו על קרוביו, ידידיו, חבריו לעבודה ושכניו הוטל הסיוע הבלתי פורמלי והתיווך בינו לבין סוכנויות הסיוע השונות. בעוד שבטרם הרפורמה הביא השלטון המרכזי את השירותים אל העולה, וניהל את הטיפול בו בהתאמה לצרכיו הרי שכתוצאה מהרפורמה היה על העולה עצמו לזהות את צרכיו ואת המענים הקיימים להם ביישוב מגוריו.

ריכוז לקחים חשובים:

א. נסיגת השלטון ממחויבותו. החלפת שירותי הקליטה הישירה, שסופקו על-ידי הממשלה והסוכנות, בתשלומי "סל הקליטה", הקטינה את ההזדקקות למנגנון הבירוקרטי של השלטון המרכזי, הגדילה את חופש הבחירה של העולים והקדימה את הצטרפותם לכוח העבודה. מאידך, היוון השירותים והמרת הסיוע בעין בסיוע כספי גלובלי באמצעות תשלומי "סל הקליטה", שימש כפתח לנסיגת השלטון ממחויבותו לרווחת העולה באמצעות תהליך שחיקה מתמשך של הגמלה והתשלומים הנלווים אליה.

ב. החרפת מצבן של הרשויות המקומיות. צמצום הוצאות השלטון המרכזי, תוך ביזור השירותים וגלגול האחריות למתן שירותים לעולים אל השלטון המקומי בלא מימון הולם, החריף את הגירעון התקציבי של הרשויות המקומיות והחיש את קריסתן. גירעון ומשבר זה אף הועמק ממאי 1991 עם העברת האחריות לשירותי הרווחה לעולים מהסוכנות אל אגפי הרווחה ברשויות המקומיות, כאשר שיעור הנזקקות לשירותי הרווחה בקרב העולים היה גבוה משמעותית בהשוואה לוותיקים.

מצוקה זו הייתה חריפה במיוחד ברשויות המקומיות, אשר קלטו עולים בהיקף העולה על 20 אחוז מאוכלוסייתן, וברשויות הממוקמות בפריפריה, שלא היה באפשרותן לגייס משאבים עצמאיים לסיוע לאוכלוסיית העולים. גם אותן רשויות אשר הצליחו לגייס משאבים והקימו מרכזי שירות וסיוע לעולים לא הצליחו למקם את מעמדן ביחס למשרדי הממשלה והסוכנות. כלומר, בעוד שהשלטון המרכזי תבע מהרשות המקומית להיערך לקליטת העולים, ביזור האחריות לא לווה בביזור סמכות. מרכזי השירות העירוניים לעולים בכפר-סבא, נתניה, ירושלים, תל-אביב וחיפה פעלו במקביל ליחידות השירות של משרד הקליטה והסוכנות, שהמשיכו לספק שירות ישיר לעולים ביישובים אלה. בהתאמה, חלק מצומצם בלבד מהעולים באותן רשויות, שפיתחו מרכזי שירות לעולה, פנו למרכזים ונעזרו בהם לפתרון בעיותיו ומצוקותיו.

ג. קשיים של ארגוני המתנדבים והמגזר השלישי. לכאורה, הרפורמה יצרה הזדמנות לארגונים ההתנדבותיים לספק לעולים שירותים משלימים וחליפיים לשירותי הממשל המרכזי, שצומצמו ולשירותי הממשל המקומי, שלא פותחו במידת הצורך. זאת במיוחד לנוכח הצמצום בהוצאה הממשלתית לשירותים חברתיים; לנוכח "כשל הממשלה" (וייסברוד בתוך גדרון, בר וכץ, 2003), לספק שירותים דיפרנציאליים לקבוצות מיעוט אתניות-תרבותיות; ולנוכח "כשל השוק" (הנזמן בתוך גדרון, בר וכץ, 2003), שהקנה עדיפות לארגונים ללא כוונת רווח על פני המגזר העסקי, כאשר לצרכנים אין מספיק מידע לגבי איכות השירות. אולם, מסתבר כי ארגוני המגזר השלישי התקשו לממש את הפוטנציאל שלהם ואת יתרונותיהם לכאורה (קטן, 1988). למעשה, כפי שמצביע לשם (1998), בפעילות הארגונים ההתנדבותיים בשירות לעולים בקליטה ישירה התגלה חלק ניכר מהבעיות והקשיים בתפקודם (קטן, 1988). הבעיה המרכזית, שזוהתה על-ידי קטן (שם) ואף על-ידי סלמון (בתוך גדרון, בר וכץ, 2003), כמוליכה ל"כשל המערכת הוולונטרית"

הייתה תלותם של ארגונים אלה במשאבים חיצוניים. הארגונים התקשו לגייס משאבים כספיים מהממשל המרכזי ומתרומות ולגייס מתנדבים מהציבור הישראלי הוותיק.

מגבלה משמעותית נוספת אליה מתייחס קטן (1988), אשר אותרה בפעילות ארגוני המתנדבים בשירות לעולה, מתייחסת להיבטים ארגוניים ומנהליים של הארגונים. מסתבר, כי חלק ניכר מהמשאבים הכספיים של ארגוני המתנדבים ובעיקר של ארגוני העולים מברה"מ הוקדש לתחזוק מנגנון הקבע של הארגון (לשם, 1998). יש לציין, עם זאת, כי תופעה זו הייתה מוגבלת ביותר בקרב ארגוני העולים מארצות דוברות אנגלית. הסתבר גם, כי ארגוני המתנדבים לוקים במיון, בהזרחה ובתחזוקה של צוות המתנדבים שעמד לרשותם.

כמו כן, לא היה קיים תיאום משמעותי בין ההנהלות הארציות של הארגונים לבין הארגונים המקומיים, ובין הארגונים השונים הפועלים בשירות העולה באותו יישוב. העדר התיאום, שאפיין יישובים לא מעטים, גרר כפילויות ובזבוז משאבים נדירים. עם זאת, במספר יישובים (כפר-סבא, ירושלים ועוד) התגבשו כבר בראשית העלייה דפוסי שיתוף פעולה ותיאום בינארגוני, אשר שיפרו את השירות לעולה.

סוגיות נוספות פגעו בתפקוד ובשירות הישיר של ארגוני המתנדבים לעולים בשלב הקליטה הראשונית, כמו רמת ייצוג נמוכה, פוליטיזציה של חלק ניכר מהם ובעיקר של ארגוני העולים מברה"מ, כשלים בתקשורת בין מתנדבים-ותיקים לעולים, ופריסה גיאוגרפית מוגבלת של ארגוני המתנדבים, שפגעה בזמינות השירותים באזורי פריפריה ובאזורים בעלי אוכלוסייה ברמה סוציו-כלכלית נמוכה, בהם מתרכז חלק ניכר מהעולים. מגבלות אלו הוליכו לבולטות נמוכה של ארגוני המתנדבים בשירות הישיר לעולים בקליטה ישירה. ממצאי סקרים מלמדים על הסתייעות נמוכה ביותר של עולים בשירותיהם בחודשים הראשונים לשהייתם בארץ, ועל שביעות רצון נמוכה של מקבלי הסיוע.

ד. קשיים של הספקים הפרטיים. לנוכח הכשלים שצוינו בפעילות השלטון המרכזי, השלטון המקומי והארגונים ההתנדבותיים, ניתן היה לצפות, כי כוחות השוק אליהם נחשפו העולים יפתחו מענים לצרכים שלהם. אמנם מסתבר, כי חשיפתם של העולים לכוחות השוק הביאה לפיתוח שירותים משלימים/חלופיים מסוימים על-ידי המגזר העסקי, כולל שירותים (בעיקר עסקים קטנים) שהתפתחו בקהילה האתנית עצמה (לשם, 1998). אולם, עם הגידול בשימוש בשירותים אלה, בעיקר בתחומי

הדיור, התעסוקה והצריכה הפרטית, גברו גם התלונות על מניע הרווח שהנחה את הספקים, שהוליד אותם, בהעדר פיקוח, להונאה, רמייה וניצול לרעה של המשאבים המצומצמים העומדים לרשותם של העולים.

ה. הסתייעות ברשתות בלתי פורמליות. בשנים האחרונות גוברת והולכת במדינות רווחה רבות, ובמיוחד בקרב תומכי ההפרטה, ההכרה שהמדיניות החברתית צריכה לראות במשפחה ובמסגרות לא-פורמליות אחרות מוקדים מרכזיים למתן סיוע למשתייכים אליהן (קטן, 1989, 2000). ואומנם, כפי שמציין לשם (1998) וסקרים נוספים שצוינו לעיל, מערכות תמיכה אלה הכוללות בני משפחה, קרובים, שכנים וידידים אחרים מהוות מקור חיוני לאספקת שירותים משלימים ותחליפים לשירותי הממסד במסלול הקליטה הישירה.

מסתבר, כי לקרובים ולידידים של העולה, בעיקר מקרב עולי שנות התשעים, יש תרומה משמעותית להחלטה על עלייה, לבחירת יישוב המגורים, ולאיתור ושכירת הדירה הראשונה בארץ. הקרובים והידידים מהווים אף מקור דומיננטי בסיוע בחיפוש ובאיתור מקום עבודה ובתחום חינוך הילדים. מערכות התמיכה הבלתי פורמליות מתגלות כעדיפות בעיני העולים על הסיוע מגורמים ממסדיים שונים ברמה הארצית והמקומית ואף מהתאחדויות העולים והמתנדבים. סיועם של עולים ותיקים מברה"מ, שהגיעו בטרם גל העלייה, הנו משמעותי אך אינו דומה לעוצמת הקשרים וההיעזרות בעולים שהגיעו בתקופה האחרונה. גם מסתבר, שהעולים מסתייעים בישראלים ותיקים שאינם מארץ מוצאם, אך סיוע זה מועט ועיקרו בתחום התעסוקה. הרשתות החברתיות של העולים נמצאו כמסבירות חלק משמעותי מרווחתם, בריאותם הנפשית ושימושם של העולים בשירותים בקהילה, בעיקר בהתייחס לאוכלוסיית העולים הקשישה. עם זאת, יש לשים לב לכך, שחלק מהעולים נותקו בתקופה הראשונה לקליטתם בארץ מהרשתות החברתיות הבלתי פורמליות שלהם בארץ המוצא וטרם יצרו קשר משמעותי עם רשתות חברתיות בישראל.

ו. ההון האנושי של העולים. תהליך המסחור, המגביר את תלותו של הנזקק בשוק החופשי, מחייב לבחון לא רק את תפקוד "משולש הרווחה" (הארגונים ההתנדבותיים, המגזר העסקי והרשתות הבלתי פורמליות), המוצע על-ידי תומכי ההפרטה כחלופה לצמצום המעורבות הנרחבת של המדינה בתחום הרווחה, אלא אף את מאפייניהם של הפונים הפוטנציאליים. בהקשר זה, מן הראוי לציין, את משאביהם העצמיים של העולים מברה"מ לשעבר, אשר אינם מייצגים את חתך הלקוחות המקובל

בשירותים החברתיים ובמיוחד בשירותי הרווחה האישיים. לפנינו צרכן שירותים, אשר השכלתו, ניסיונו ותרבותו מאפשרים לו לתמרן בין המערכות ולמצות מהן את זכויותיו ואת השירותים הנדרשים לו (סיקרון, 1998; הורוביץ ולשם, 1998; לשם וליסק, 2001). לא זו בלבד, שההון האנושי התבטא ברמת ההשכלה של העולים המשתייכים לכוח העבודה, הכפול מזה של האוכלוסייה הקולטת, אלא שהעולים הללו התמודדו ושרדו בהצלחה בתנאי המשטר הטוטליטרי הסובייטי. חלק משמעותי מהעולים, בעיקר מן הצעירים, הצהירו, כי הצלחת קליטתם תלויה בראש ובראשונה בהם עצמם ורק באופן משני בממסד הקולט. אחד הביטויים המובהקים לכך הוא היזמות העסקית המקיפה של העולים, אשר בנו על בסיס עסקי שוק אתני משמעותי של מוצרים ושירותים שנדרשו להם בתהליך קליטתם והתבססותם. מערכות הביטחון הסוציאלי והשירותים החברתיים האחרים ניצבו אפוא בפני לקוח מתוחכם ומנוסה, שנעזר במערכות תמיכה בלתי פורמליות ואינו נרתע מתרגום משאביו לעוצמה פוליטית. אין תימה בכך שהעולים זכו במענים לצורכיהם גם במצב בו השלטון המרכזי צמצם את מעורבותו ואחריותו לאספקת שירותים חברתיים.

מהדיון לעיל ומהדיון בהערכת הרפורמה ניתן להסיק, כי על אף תהליכי המסחור, הביזור וההפרטה הקיצוניים למדי, שהיו גלומים ברפורמה בקליטה הראשונית של העולים, עולי ברה"מ לשעבר הצליחו לשרוד בטווח הקצר ואף לצמצם פערים לאורך זמן בהשוואה לאוכלוסייה הקולטת (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004; לשם, 2005). עם זאת, לקחי הקליטה הראשונית בשנות התשעים מלמדים, כי בתנאים שנוצרו ובמדיניות חברתית המונעת על-ידי אידיאולוגיה ניאו-ליברלית (גל ולשם, 1999) שורדת בעיקר אוכלוסייה חזקה בעלת משאבים אישיים וחברתיים, המסייעים לה להתמודד בתנאי שוק רווי כשלים כמתואר לעיל. ספק רב אם מודל שירות מסוג זה עשוי לשרת אוכלוסיות בסיכון, משפחות חד-הוריות, קשישים, יחידים חסרי משפחה, עולים מתרבויות מסורתיות, חולים ומוגבלים.

9. סיכום

מדיניות הקליטה הראשונית של העולים, שהונהגה בראשית שנות התשעים ונמשכת עד לימינו אלה, הייתה שונה בתכלית ממדיניות הקליטה של שנות השבעים והשמונים. מראשית שנות התשעים נזנחה המחויבות המקפת של הסוכנות ומשרד הקליטה כלפי העולים, במסגרתה הם מימנו, הפיקו והגישו את השירות הישיר לעולה, בעוד השלטון המקומי, ארגוני המתנדבים והמגזר העסקי היו שותפים שוליים בלבד בתהליך. מערך שירותים מקיף ודיפרנציאלי של משרד הקליטה ושל הסוכנות, שהתבסס בעיקר על אספקת שירותים בעין ואשר כלל אף מערך שירותי רווחה במסגרות המעבר ובקהילה, התחלף בעיקר בהקצאה כספית, בלתי מותנית, לכל משפחת עולים בהתאם להרכבה. האחריות לשימוש בקצבה זו ובשירותים שסופקו על-ידי השלטון המקומי, הארגונים ההתנדבותיים, המגזר העסקי או הרשות הבלתי פורמליות הוטלה על העולים עצמם. אוכלוסיות בסיכון מקרב העולים קבלו מענה לצורכיהן המיוחדים במסגרת מחלקות הרווחה של הרשות המקומית והמוסד לביטוח לאומי, בהתאם לקריטריונים החלים על כל האוכלוסייה. במהלך זה הפכה הסוכנות, שהייתה בעבר הגורם הדומיננטי במימון, בפיתוח ובאספקת השירותים לעולה, לגורם זוטרי בלבד.

המהפך במדיניות הקליטה הראשונית לא היה פועל יוצא של תהליך חשיבה רציונלי, שנועד למצוא מענה אופטימלי לצורכי העולים, שזוהו על-ידי קובעי המדיניות, או מענה לכשל המתמשך של הסוכנות ומשרד הקליטה בשירות לעולה. המהלך נבע בעיקר ממאבקי שליטה בין המסגרות הברוקרטיות, שהיו מעורבות בתהליך ושל האליטות הפוליטיות השולטות בהן, בנוסף על הכוונה כלכלית-פוליטית של האליטות במשרד האוצר, ברוח הערכים הניאו-ליברליים של ה"ימין החדש". המאבקים נשאו פרי אך ורק כאשר נפתח חלון הזדמנויות כלכלי-פוליטי, אשר נבע מהמשבר הכספי בסוכנות, שחייב ארגון מחודש של מערכת זו; ממאבקי הכוח הבין מפלגתיים ובין אישיים בממשלת ישראל; ומהשינויים במדיניות ההגירה של ברה"מ וקריסתה הכלכלית והפוליטית. מעקב אחר ביצוע הרפורמה בשנותיה הראשונות מגלה כשלים משמעותיים, הן בתחום הביטחון הסוציאלי לעולים והן בתחום שירותי הרווחה לעולים בקהילה, שסופקו על-ידי הרשויות המקומיות, ארגונים וולונטריים וארגונים עסקיים. כמו כן הסתבר על פי מדדים שונים, כי

איכות החיים של העולים בשלב הקליטה הראשונית בהיבטי דיור, מוביליות תעסוקתית, שביעות רצון מתעסוקה, יחס החברה הסובבת ורמת השליטה בעברית, הייתה גבוהה יותר בטרם הרפורמה או ממש בראשיתה, מאשר בהמשך הפעלתה. עם זאת, הרפורמה הפחיתה את ההזדקקות לבירוקרטיה הממשלתית בתהליך הקליטה הראשונית והחישה את ההצטרפות לכוח העבודה. עוד הסתבר, כי אף בתנאים של מדיניות חברתית החותרת להפרטה, ביזור ומסחור השירותים החברתיים, ניתן לשמור על ביטחונם הסוציאלי ורווחתם של האזרחים באם עומדים לרשותם משאבים אישיים וחברתיים הולמים. כלומר, כאשר האזרחים (העולים) משולבים ברשתות בלתי פורמליות, המשמשות כמערכות סיוע, וכאשר עומד לרשותם הון אנושי, מאפיינים תרבותיים וניסיון, המאפשרים התמודדות והישרדות. כל זאת גם כאשר המדינה מצמצמת את מעורבותה בתחום הרווחה והמערכות המשלימות בקהילה לוקות בכשלים משמעותיים.

מקורות

- אייזנשטדט, מ'. (1996). סוגיות בהפרטת השירותים החברתיים בישראל שירותי הסיעוד ושירותי תיקון ומניעת עבריינות. בתוך י' קטן. (עורך). *שירותי רווחה אישיים – מגמות ותמורות*, עמ' 189-210. ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל ותל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב, הוצאת רמות.
- אייזנשטדט, מ', רוזנהק, ז'. (2001). הפרטה ודפוסי מעורבות חדשים של המדינה: תכנית הסיעוד בישראל. *ביטחון סוציאלי*, 60, 113-128.
- בנק ישראל. (1992). *דין וחשבון לשנת 1991*, ירושלים: בנק ישראל.
- גדרון, ב', בר, מ', כ"ץ, ח'. (2003). *המגזר השלישי בישראל בין מדינת רווחה לחברה אזרחית*. תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד – קו אדום.
- גורדון, א'. (1989). *שירותי קליטה, כתובת אחת לעולה: דו"ח מצב*. ירושלים: הסוכנות, המחלקה לעלייה וקליטה.
- גל, ג'. (1994). מסחור מדינת הרווחה והפרטתה: השלכות לגבי ישראל. *חברה ורווחה*, ט"ו, 7-24.
- (2005). *ביטחון סוציאלי בישראל*. ירושלים: הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- גל, ג', לשם, א'. (1999). "סל הקליטה" – לקחים למערכת הביטחון הסוציאלי. *חברה ורווחה*, י"ט(1), 99-120.
- דורון, א'. (1995). הפרטה של שירותי הרווחה: זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. בתוך: דורון א'. (עורך). *בזכות האוניברסליות, האתגרים של המדיניות החברתית בישראל*, 57-77, ירושלים: מועצת בתי-הספר לעבודה סוציאלית בישראל, הוצאת מאגנס.
- דמיאן, נ'. (1989 א'). *מסלול "הקליטה הישירה" והנקלטים בו: סקר על קליטת העולים במסלול הקליטה הישירה*. ירושלים: המשרד לקליטת העלייה, האגף לתכנון ולמחקר.
- (1989 ב'). *פרויקט ראשון-לציון, מעקב אחר פרויקט מיוחד לקליטת עולי דרום אפריקה בישראל*, ירושלים: המשרד לקליטת עלייה, האגף לתכנון ולמחקר.

- הורוביץ, ת', לשם, א'. (1998). יוצאי ברית-המועצות במרחב התרבותי בישראל. בתוך: סיקרון, מ', לשם, א'. (עורכים). *דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברית-המועצות לשעבר 1990-1995*, עמ' 291-333. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (1991). *שנתון סטטיסטי לישראל 1991*, מס' 42, ירושלים.
- (2004). *שנתון סטטיסטי לישראל 2004*, מס' 55, ירושלים.
- המשרד לקליטת העלייה (1980). *קליטת עלייה 1980*, ירושלים: המשרד לקליטת העלייה, האגף למחקר ולתכנון.
- (1988). *קליטת עלייה 1987-88*, ירושלים.
- (1989). *הצעת תקציב לשנת הכספים 1989*, ירושלים: המשרד לקליטת העלייה, האגף למחקר ולתכנון.
- (1990). *היערכות המשרד לקליטת העלייה לקליטת 400,000 עולים בשנת 1991*. ירושלים.
- כ"ץ, י', גלברזון, א', וינבלט, ג', נייפריס, י', קופ, י'. (1987). *המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות היהודית: חלופות לשינוי 1987*, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- כפיר, א', פרידברג, א'. (1992). *קביעת מדיניות בתחום קליטת העלייה בישראל. מדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים*, 36, 25-5.
- לבנון, נ'. (1995). *הקוד: נתב, תל-אביב: עם עובד*.
- ליסק, מ'. (1999). *העלייה הגדולה בשנות החמישים, כישלוננו של כור ההיתוך*. ירושלים: מוסד ביאליק.
- (2001). *דיון. בתוך מ' ליסק וא' לשם. (עורכים). מרוסיה לישראל: זהות ותרבות במעבר, עמ' 248-262. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד – קו אדום*.
- לשכת שר האוצר. (1992). *חדר מעקב: נתוני קליטה – סיכום 1991*, חוברת מספר 10. ירושלים: משרד האוצר.
- לשם, א'. (1992). *שיקולים ומגבלות בבחינת השפעת העלייה מברה"מ לשעבר על הביקוש לעובדים סוציאליים במערכת שירותי הרווחה. ביטחון סוציאלי*, 38, 74-97.
- (1998). *מדיניות קליטת העלייה ומערכת השירותים לעולים: שלב הקליטה הראשונית. בתוך: מ' סיקרון, א' לשם (עורכים). דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברה"מ לשעבר 1990-1995*, 41-126. ירושלים: הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית בירושלים.

- (2005). *הסקר החברתי 2002: כלל העולים מברה"מ לשעבר (גילאי 20 ומעלה) בהשוואה לוותיקים, דו"ח מחקר 4*. ירושלים: ג'וינט.
- לשם, א', ליסק, מ'. (2001). התגבשותה החברתית והתרבותית של הקהילה הרוסית בישראל. בתוך מ' ליסק וא' לשם. (עורכים). *מרוסיה לישראל זהות ותרבות במעבר, 27-76*. תל-אביב: הוצאת הקבוץ המאוחד – קו אדום.
- לשם, א', רוזנבאום, י', מגור, נ', מנדלצויג, ר', יהושפט, א'. (1986). *תכנית אב לקליטת העלייה מברה"מ*. ירושלים: המשרד לקליטת העלייה, האגף לתכנון ולמחקר.
- מבקר המדינה. (1990). *דו"ח שנתי 40*, ירושלים.
- (1991). *דו"ח שנתי 41*, ירושלים.
- (1994). *דו"ח שנתי 44*, ירושלים.
- (1996). *דו"ח שנתי 46*, ירושלים.
- משעל, ש'. (1971). *מנהל הקליטה בישראל בשנים 1964-1970*, ירושלים: הוצאת אקדמון.
- נועם, ג', שני, ל'. (1995). קליטת עולי ברה"מ לשעבר בנתיבות: ממצאי מפקד, ירושלים: ג'וינט מכון ברוקדייל, דמ-223-95.
- סיקרון, מ'. (1998). ההון האנושי של העלייה ותהליכי השתלבותם של העולים בעבודה. בתוך מ' סיקרון, א' לשם. (עורכים). *דיוקנה של עלייה: תהליכי קליטתם של עולי ברה"מ לשעבר 1990-1995*, 127-181. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- סמית, ח', סמית, ר'. (1992). *הלוואות סל קליטה 1/92*. ירושלים: מכון סמית.
- עיריית תל-אביב יפו, אגף הרווחה. (1992). *דו"ח בנושא קליטת עלייה באגף שירותי רווחה עד 13.12.1991*, תל-אביב: עיריית תל-אביב יפו, האגף לשירותי רווחה.
- ערד, י'. (1996). *תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה 1990-* 1994. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון (סקר מסי 137).
- פוזנר, ח'. (1995). העברת שירותי הרווחה לעולים מהסוכנות לרשויות המקומיות. הרצאה ביום עיון "העברת שירותי הרווחה לעולים מהסוכנות לרשויות המקומיות: התפיסה, הניסיון המעשי וההערכה". 14/6/1995. ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית-הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

צור, י'. (1988). *הרפורמה בדרכי קליטת העלייה*. ירושלים: המשרד לקליטת העלייה, לשכת השר.

צמח, מ', לשם, א', ויזלר, ר'. (1993). *קליטת עולים מברה"מ לשעבר בישראל – 1991-1992*. ירושלים: מכון דחף למחקר והמחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות היהודית.

קטן, י'. (1988). ארגונים וולונטריים, תחליף או שותף לפעילות המדינה בתחום הרווחה. *ביטחון סוציאלי*, 32, 57-73.

— (1989). רשתות חברתיות לא-פורמליות ומקומן בזירת שירותי הרווחה. *ביטחון סוציאלי*, 34, 35-48.

— (1996). מדינת הרווחה – המשכיות, שינוי או קריסה. *ביטחון סוציאלי*, 42, 17-33.

— (2000). *מדינת הרווחה לפתחה של מאה חדשה*. ירושלים: מכון הנרייטה סולד, המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות.

קיידין, א'. (1969). *רפורמות במנהל*. תל-אביב: נציבות שירות המדינה והוצאת "יחדיו".

שנהר, ש'. (1986). רשות לעלייה ולקליטה. *כיוונים, כתב עת ליהדות ולציונות*, 32, 89-96.

שניידר, ל'. (1992). *אגף לשירותי קהילה ומשפחה: טיפול בעולים חדשים, ירושלים: עיריית ירושלים, מדור עלייה וקליטה, המחלקה לשירותי קהילה ומשפחה*.

- Alterman, R. (1995). Can planning help in time of crisis? Planner's responses to Israel's recent wave of mass immigration. *Journal of the American Planning Association*, 61(2), 156-177.
- Gitelman, Z. (1982). *Becoming Israelis: Political resocialization of Soviet and American immigrants*. New York. N.Y. Praeger Pub.
- Dellapergola, S. (1998). The global context of immigration to Israel. In: E. Leshem, J. T. Shuval. (Eds.). *Immigration to Israel: Sociological perspectives*, pp.51-94. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Doron, A. and Karger, H. (1993). The politics of immigration policy in Israel. *International Migration*, 31(4), 497- 510.

- Karger, H. and Monnickendam, M. (1991). The radical right and social welfare in Israel. In: H. Glennrster, J. Midgley. (Eds.). *The radical right and the welfare state*, pp.124-140, London: Harvester wheatsheaf.
- Lazin, F. (1994). The politics of immigrant absorption: The case of Israel. In: R. E. Israelowitz, F. Lazin, I. Light. (Eds.). *Immigration and absorption*, pp.41-54 Beer-Sheva: Ben- Gurion University, The Institute of Social Ecology.
- [http:// www.moia.gov.il/Kaspi/daspi1.htm](http://www.moia.gov.il/Kaspi/daspi1.htm)(08/08/05)
- [http:// www.moia.gov.il/Kaspi/daspi2.htm](http://www.moia.gov.il/Kaspi/daspi2.htm)(08/08/05)
- [http:// www.btl.gov.il/code_gim/gavt_ahm.htm](http://www.btl.gov.il/code_gim/gavt_ahm.htm) (08/08/05)