

מחקרים בקליטת העלייה

'ליפול בין המוסדות': קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

עדי בינס

סוגיית מצבם וקליטתם של יוצאי אתיופיה אינה יורדת מסדר היום והיא רלוונטית מאוד גם כיום, יותר משלושים שנה אחרי העלייה הראשונה מאתיופיה. מדי תקופה אנו עדים להתלקחויות הקשורות לגזענות במערכת החינוך, הפעלת כוח מופרז של המשטרה כלפי חברי יוצאי אתיופיה, בעיות של יוצאי אתיופיה בצבא, עניינים כאובים הקשורים לתחומי דת וגיוור, ודיון באתגרים חברתיים-כלכליים ותרבותיים של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית. מאמר זה מחזיר אותנו אל תהליך הקליטה הראשוני וחלוקת האחריות בין המוסדות השונים, בדגש על מעורבותה של הסוכנות היהודית בתהליך הקליטה.

הקדמה

קליטת העלייה הייתה, מאז ההכרזה על עצמאותה של מדינת ישראל, בראש סדר העדיפויות הלאומי מבחינה ערכית, אידיאולוגית ודמוגרפית. אולם לאורך השנים בחרו ממשלות ישראל לחלוק את האחריות לקליטת העלייה עם ארגונים לא ממשלתיים מסוגים שונים ובראשם הסוכנות היהודית (להלן: הסוכנות). כבר בחוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית, 1952, הוענקו לסוכנות סמכויות רבות, ועם השנים רק התחזק מעמדה. באמנות משותפות, בדיוני הכנסת ובהחלטות הממשלה הפכה הסוכנות למוסד השותף בתהליך קביעת מדיניות וביצועה. על אף אלה ולמרות קרבתה הרבה אל הרשות המבצעת, לא התמזגה הסוכנות עם הממשל ואף לא הפכה לחלק ארגוני ממנו. למעשה, מאפייניה המוסדיים כמו גם מעמדה המשפטי התפתחו בסופו של דבר לתצורה ייחודית.

ד"ר עדי בינס היא מרצה במכללה האקדמית בית ברל ובאוניברסיטת בר-אילן ופוסט-דוקטורנטית במכון מופ"ת. מחקריה עוסקים בתהליכי קביעת מדיניות ציבורית, חברה אזרחית, מדיניות קליטה ומדיניות הגירה. במחקר הדוקטורט ניתחה את מעורבותה של הסוכנות באירועי קליטה שונים והשפעתה על קביעתה, יישומה והערכתה של המדיניות. בשנים האחרונות פרסמה מאמרים המנתחים את התרבות הארגונית והקואליציות שנוצרות בין ארגונים המטפלים במהגרים ומבקשי מקלט בישראל. בשלוש השנים האחרונות שימשה כראש המגמה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללה האקדמית בית ברל ובשנתיים האחרונות גם כראש החוג למדעי החברה ואזרחות במכללה האקדמית בית ברל.

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

המאמר מציג את השאלות: מהו התפקיד שמילאה הסוכנות בתהליך קביעת מדיניות הקליטה והעלייה? ומהו מעמדה ברשת המדיניות? התשתית התאורטית לדין במדיניות הממשל ובקשר בין המוסדות נשענת על גישת רשתות המדיניות (policy networks), ומקרה הבוחן שיוצג הוא קליטת עולי אתיופיה שעלו ב'מבצע שמה' (1991) בתחום הדיור.¹

במאמר שתי טענות מרכזיות: הראשונה: *לסוכנות תפקיד מרכזי בקביעת המדיניות הציבורית באירוע זה, ולכן היא מהווה שחקן מרכזי (גם אם לא היחיד) ברשת המדיניות*. הממשלה בחרה להעניק לסוכנות מעמד מרכזי בתחום הדיור (כמו גם בתחומים אחרים, שלא יפורטו במאמר זה), מפני שהדבר תאם את האינטרסים שלה, כמו את אלה של הסוכנות. למעשה, הממשלה היא השולטת בקביעת מעמדו של השחקן, כאשר היא בוחרת להעלות (או להוריד) את מעמדו לפי שיקוליה שלה, גם כאשר הדבר כרוך בפגיעה באוכלוסייה הנקלטת, כמו במקרה של עולי אתיופיה. מנקודת מבטה של הסוכנות, העלייה מברית המועצות צמצמה את מעורבותה בתהליכי הקליטה, לכן העלייה מאתיופיה סימנה עבורה את הדרך חזרה להוות שחקן רלוונטי ומרכזי ברשת.

מעמדה המרכזי של הסוכנות ברשת קשור גם להתרחבותה של המגמה להפרטת שירותים ממשלתיים בשנות התשעים. כחלק ממגמה זו מילאה הסוכנות תפקיד מרכזי בסיוע שנתנה ליישום המדיניות ובדרך זו, כך אטען במאמר זה, אפשרה לממשלה להעביר אליה משימות רבות, גם מעבר לקבוע בחוק ו/או בהסכמים הקיימים בין שני המוסדות.

הטענה השנייה (הנובעת מהראשונה), מתמקדת בהתנהלותה של הממשלה מול הסוכנות והעולים: *מחד גיסא, הממשלה קבעה מסגרת ברורה לתחומי הפעילות של הסוכנות וכך לכאורה פיקחה על פעולותיה, אך, מאידך גיסא, רמת הפיקוח הממשלתי בשטח הייתה ירודה, והשליטה על פעילות הסוכנות הייתה מוגבלת ביותר*. כך ניכרה למעשה הזנחה של תחום הקליטה מצד הממשלה. ייתכן כי לאור אתגרי הקליטה, שעמדו בפני המדינה בראשית שנות התשעים, זו הייתה האפשרות היחידה או האפשרות שהמדינה העדיפה, אך לא ניתן להתעלם מהעובדה כי מבחינה מעשית נדרשה הסוכנות לטפל באופן כמעט בלעדי (גם אם לא במימונה) בעולים אזרחי המדינה במגוון תחומים: אספקת מידע בסיסי, מתן הכשרות שונות, סיוע והכוונה במציאת תעסוקה ושירותים רבים אחרים. כך או כך, נוצר עומס ביורוקרטי שהכביד עוד יותר על העולים לישראל, אשר נדרשו, נוסף על הקשיים האובייקטיביים, גם לחפש את דרכם בין המוסדות השונים. במאמר זה אבחן, כאמור, את קליטת העולים מאתיופיה החל משנת 1991, את הציפיות שהיו, תוך התייחסות ממוקדת לתפקידים שמילאה הסוכנות כאשר טיפלה בעלייה זו וכיצד השתנה מעמדה ברשת. במאמר יוצגו גם מאפייני הייחודיים של התקופה.

רקע תאורטי: גישת רשתות המדיניות ומעמדה הייחודי של הסוכנות היהודית

מבחינה חוקית, האחריות לקביעת מדיניות מוטלת על רשויות השלטון, וכל אחת מן הרשויות נושאת בה בתחומה ובסמכותה. עם זאת, שחקנים נוספים פועלים להשפיע על התהליך (Detomasi, 2007). גישת רשתות המדיניות מספקת הסבר אפשרי לקשרים הנוצרים בין נציגי הממשל ובין ארגונים שונים בתוך הממשל ומחוצה לו, ובנוסף היא נותנת ביטוי למידת ההשפעה שיש לקשרים אלה ולמאפייני ההשפעה שלהם על קביעת המדיניות. הגישה הזו נשענת על ההנחה כי מדיניות ציבורית נקבעת כתוצאה ממפגשים בין פקידי הממשל ובין פעילים של קבוצות שונות בחברה, בארגונים כלכליים ו/או בממשל עצמו ומיחסי העוצמה השוררים ביניהם.

1 עבודת הדוקטורט של מחברת המאמר עסקה בהשוואה בין ארבעה אירועים, אך במאמר זה יוצג אירוע אחד ('מבצע שלמה') ותחום מדיניות אחד (הדיור).

כל רשת פועלת על פי דפוסים המתפתחים מתוך קשרי הגומלין ועל פי זהות השחקנים השונים, כמו גם על פי תרבות פוליטית, לפי דרגות האמון ומידת החשיפה של העניין הנדון ולפי פעילות השחקנים עצמם כלפי חוץ (Ramesh 2003; Marsh and Rhodes, 1992; Granados and Knoke, 2005; Howlett and Waarden, 1992). ורדן (1992) הציע שבעה ממדים שלפיהם ניתן לנתח את רשת המדיניות: 1. מספר השחקנים ברשת; 2. זהות השחקנים - ממשלתיים, פרטיים, קבוצות; 3. גבולות הרשת - פתוחים וחדירים או סגורים; 4. בסיס ההשתתפות ברשת - מתוך כפייה של השלטון או מתוך רצון חופשי של המשתתפים; 5. שכיחות הפעילות ברשת - תכופה, נדירה או מעורבת; 6. רמת המיסוד ברשת - גבוהה, בינונית או נמוכה; 7. חלוקת הכוח בין השחקנים ברשת - ריכוז הכוח לכדי אוטונומיה של שחקן אחד או ביזור בין השחקנים עד כדי תלות הדדית ביניהם.

גישה זו תסייע לבחון כיצד בחרה המדינה לשלב את הסוכנות כשחקן ברשת המדיניות, על מנת לחלוק עמה את ביצוע המדיניות אך גם את האחריות והסמכות, ובכך להסירן במידה רבה מעליה. נוכל לומר כי הממשלה נעה בין האצלת סמכויות לסוכנות לבין ניסיון לעקוב אחר טיפולה בעולים מאתיופיה באמצעות פיקוח ואסדרה. לסוכנות כארגון יש מעמד ייחודי: גדרון, בר וכך (גדרון, בר וכך, 1998) סיווגו את הארגונים במגזר השלישי בישראל וטענו כי כלל המוסדות הלאומיים הם מקרי גבול וקיים קושי לסווגם כארגוני מגזר שלישי, ומנגד הם גם לא ארגונים ממשלתיים. עם קום המדינה נשללה הסוכנות מתפקידים לאומיים שונים שהיא מילאה בתקופת היישוב ונתרו רק פעולותיה להעלאת יהודים וקליטתם הראשונית להרחבת ההתיישבות בארץ ולגיוס תרומות מיהדות הגולה. דווקא בהיותה ארגון לא ממשלי יכלה הסוכנות לגייס תרומות הפטורות ממס עבור התורמים בארצות הברית (גדרון, בר וכך, 2003).

ליפול ברשת' שבין הממשלה לסוכנות - השפעת מעורבות הסוכנות על

העולים הלכה למעשה

בתהליך הקליטה של עולי אתיופיה התגבש תפקיד ייחודי לסוכנות, כמי שליוותה את העולים תקופה ארוכה באתיופיה וברוב שלבי ותהליכי הקליטה בארץ. טיפולה של הסוכנות בעולי אתיופיה התאים לממשלה בשעה שבה היא התמודדה עם גל העלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר. ואכן, בהחלטות רבות של הממשלה בתחום קליטת עולי אתיופיה אפשר להבחין כי הממשלה העבירה סמכויות רבות אל הסוכנות. למשל: בדיקת הזכאות לעלייה באתיופיה נעשתה על ידי נציגי הסוכנות, אך עקב העובדה שלא היה נוהל אחיד מטעם הממשלה והטיפול בפניות לא נעשה בידי אנשים קבועים, קרה לא פעם שעובד מסוים אישר את זכאותם ועובד אחר פסל אותה (פרידמן, 1992: 17). בתוכנית לקליטת עולי אתיופיה, שנכתבה על ידי משרד הקליטה (תוכנית לקליטת עולי אתיופיה, גיליון ב', אפריל 1991), נכתב: 'האחריות לטיפול השוטף בעולים בשנה הראשונה מוטלת על הסוכנות וזאת בכל מתקני המעבר לסוגיהם (מרכזי קליטה, מלונות וקרוואנים) ואף אם נכנסו במהלך שנה זו לדירות של קבע'. למרות האצלת הסמכויות הברורה וחלוקת האחריות בין הממשלה לסוכנות, הממשלה לא נערכה בצורה מסודרת ומפורטת. בפרוטוקול ישיבת ועדת העלייה והקליטה מיוני 1991, כחודש לאחר שהגיעו העולים, ניכר הבלבול והעדרה של מדיניות מתוכננת וחלוקת תפקידים ברורה בין המוסדות (ישיבת ועדת העלייה והקליטה, 10.6.1991, פרוטוקול מס' 157).

גם בהחלטות הממשלה אפשר למצוא את סוגיית העברת הסמכויות לסוכנות במימון המדינה (החלטה מס. 111/ע/952). למרות שהתוכנית הייתה שהסוכנות תטפל בעולים בשנה הראשונה בלבד, החליטה הממשלה באוגוסט 1992 כי הסוכנות תמשיך לטפל בעולים מעבר לתקופה המתוכננת

(החלטת ממשלה מס. ע/3 מיום 02.08.1992 שמספרה הוא 65 ע/3).

פורום נוסף, שבו ניכרת מעורבותם של אנשי הסוכנות, הוא ועדת העלייה והקליטה של הכנסת. בפורום הזה משתתפים נציגי הסוכנות על בסיס כמעט קבוע, בהתאם להסכמים הקיימים בין הממשלה והסוכנות. מתוך הפרוטוקולים של הישיבות ניתן לזהות כי אנשי הסוכנות הם בעלי הידע והיכרות עם מצב העולים, לעתים אף יותר מנציגי הממשלה.

טענתי הראשונה הייתה שבתהליך קליטת עולי אתיופיה הייתה הסוכנות שחקן מרכזי ביותר. הממשלה השתמשה יתר על המידה במנגנון הסוכנות (תקציב, כוח אדם, מנגנון ארגוני), מפני שהתעכבה במציאת פתרון לנושא הדיור לעולים. העובדה שהיה באפשרותה לדחות שוב ושוב את העברת העולים מפתרונות הדיור הזמני אל דיור הקבע, הקלה על הממשלה ובמקביל שירתה את האינטרסים של הסוכנות.

בניסיון להסדיר את הסמכויות שהעבירה המדינה לסוכנות ציינה הממשלה בהחלטותיה, טרם הגעתם של העולים, את תחומי אחריותה של הסוכנות על עולי אתיופיה. בהחלטות וגם ביישומן ניתן לסוכנות תפקידים רבים ומרכזיים. זאת למרות שהסוכנות אינה יחידה אורגנית של הממשל ואינה מנוהלת ומתוקצבת על ידו.

בפורומים שונים (למשל בישיבת הכנסת ממרץ 1992) ניכר כי מקבלי ההחלטות חשו אי נוחות בהתמהמהותם ביצירת פתרונות קבע לתחום הדיור, אך התנהלות זו הייתה חלק ממדיניות. התנערותה, ולו החלקית, של הממשלה מאחריותה לקליטת העולים באופן מהיר ככל האפשר, ניכרת באי קביעה של יעדים ברורים וממוקדים לשיכון העולים, היעדר לוחות זמנים, חלוקת תפקידים מטושטשת בין משרדי הממשל פנימה וביניהם לבין הסוכנות, התעלמות מאילוצי הטווח הקצר והארוך שנלמדו והיו ידועים כמסקנות שהוסקו מ'מבצע משה', אי יצירת מנגנונים לפיקוח ולליווי מדיניות הקליטה והשיכון, ובעיקר אי עמידה בהחלטות שכבר התקבלו. . . כך הפכה הסוכנות לארגון המרכזי המטפל בעולים. לא רק כארגון המבצע את מדיניות הממשלה אלא יתרה מכך: מכוח היעדרה של הממשלה, נדרשה הסוכנות לעצב את המדיניות, ליישמה באופן עצמאי. זו, ככל הנראה, אחת הסיבות להישנותם של הכשלים: פתרונות הדיור הזמניים, למרות היותם האפשרות הגרועה ביותר לעולים, היו אלה שנבחרו. אולם, כפי שכבר צוין, גם עבור הסוכנות מעורבותה הרבה בקליטת עולי אתיופיה ענתה על אינטרסים ארגוניים חיוניים. מכוח הדומיננטיות בטיפול בעולי אתיופיה שימרה הסוכנות את מעמדה בישראל ובקרב יהודי התפוצות והעצימה את ההיזקקות לה כמוסד היחיד המתווך בין משרדי הממשלה ובין העולים, מה שהתאים גם לאינטרסים של הממשלה/ המדינה. לטענתי, שעה שהאינטרסים הארגוניים של הממשלה ושל הסוכנות זכו למענה, נותרו האינטרסים של העולים ללא מענה, והם נשחקו והלכו ככל שהעברתם לדיור קבע התמהמהה, וכך גם קליטתם בחברה הישראלית התמשכה מעבר לכל תכנון וצורך.

במטרה לקצר את תקופת שהייתם של העולים במרכזי הקליטה החליטה הממשלה ביוני 1991 להעביר לדיור קבע את כל העולים ששהו במרכזי קליטה במשך יותר משנה, לרבות עולים ששהו שם עוד מ'מבצע משה', ובעדיפות ראשונה את העולים ששהו בבתי מלון (ועדת השרים לענייני עלייה, החלטה מס. 1373 ע/145 מיום 2.6.1991). היעד היה לסיים את שיכונם עד סוף חודש מאי 1992, אך שוב התגלה כי הממשלה לא הקצתה משאבים להכנה מוקדמת של דיור קבע מתאים, והעולים נאלצו להמשיך להתגורר בדיור הזמני תקופות ממושכות נוספות. בקרב נציגי העולים התרחבו סדקי האמון כלפי הרשויות השלטוניות, ומחאתם יצאה נגד אוזלת היד של הממשלה: 'המלונות והקרונות הם אולי יותר יפים מהמעברות (שבהן שיכנו את העולים בשנות החמישים - ע"ב), אך התוצאות של

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

השהות בהם היא שלילית כמו במעברות' (שם). אי קבלת ההחלטות בממשלה או, גרוע מכך, קבלת החלטות ואי מימושן, היה בה כדי להוסיף ולקבע את מקומה של הסוכנות כגורם המוביל את קליטת העולים ומכריע לגבי דיורם.

אולם לא רק במבחן השטח מזוהים אנשי הסוכנות כמי שמובילים את יישום המדיניות. גם בפורומים מחליטים של משרדי הממשלה נתפסו נציגי הסוכנות כבעלי הידע ובעלי השליטה בשטח בתחום קליטת עולי אתיופיה, וכמי שביכולתם לא רק ליישם את המדיניות אלא גם לעצבה. כך, לדוגמה, יו"ר מחלקת העלייה והקליטה בסוכנות, אשר שימש כנציגה בוועדות העלייה בראשית שנות התשעים, בלט כבעל הידע והעמדות המגובשות ביותר בנושאים הקשורים לעולים, בשעה שיתר המשתתפים נהגו בו הן כבעל ידע והן ככר-סמכא (ועדת העלייה והקליטה, פרוטוקול מס' 157, 10.6.1991). הלה הציג משנה סדורה באשר לטיפול שצריך לתת לעולים בתחומים שונים, ושם דגש על ההבחנה הברורה בין אחריותה של הסוכנות בטווח הקצר והמידי לאחר העלייה, לגבי קליטת העולים ושיכונם, לבין אחריותה של הממשלה להמשך הדיור במבני קבע בטווח הארוך. בהציגו את תוכנית המדיניות כלל היו"ר גם את הצורך בשיכונם של עולי ברית המועצות במגורי קבע, והאיץ בממשלה לקבל במהירות החלטות ישימות, שיכללו התייחסות לכשלי העבר של מדיניות הדיור לעולים, כדי שאלה לא ישובו ויישנו. עם זאת, מקבלי ההחלטות לא היו מחויבים להתייחס להמלצותיו, ומתוך ראינות עם בכירים בסוכנות עלתה הטענה כי עצם הנוכחות וההשתתפות בפורומים של קביעת המדיניות לא היו ערובה להשפעה. לעתים המלצותיהם של ראשי הסוכנות ובכירים אחרים בה לא התקבלו על ידי הממשלה. גם בנושא ועדת התיאום עלתה הטענה כי בפורום זה לא מתקבלות החלטות בדבר המדיניות וכי השפעתו אינה רבה. על-פי-רוב התייחסו בממשלה לסוכנות כאל מי שאינה קובעת מדיניות אלא מבצעת חלקים ממנה. כך, לדוגמה, כאשר הגיעו אל הממשלה תלונות בדבר יחס גרוע אל העולים במרכזי הקליטה - מבניין מלולך, דרך ניתוק חשמל ועד אי קבלת תעודות זהות - תגובתו של השר לקליטת עלייה הייתה ש'מרכזי הקליטה אינם באחריות משרדי אלא באחריות בלעדית של הסוכנות, וראש מחלקת העלייה והקליטה בסוכנות הוא הכתובת לתלונות אלו' (ועדת העלייה והקליטה, פרוטוקול 157, לעיל).

בכך אנו מוצאים הסבר למקומה של הסוכנות ברשת המדיניות משתי נקודות מבט: האחת, הידע והשליטה של אנשי הסוכנות בשטח הציבו אותם (בין אם הממשלה כיוונה לכך ובין אם לאו), כמי שמובילים את תהליכי המדיניות בתחומים שבהם נשארה אצלם האחריות (כמו הדיור) יותר מאשר כמי שמקבלים עליהם הנחיות או תכתיבים לביצוע. מנקודת המבט השנייה, בכל פעם ששרי הממשלה נדרשו להתמודד עם תוצאותיה השליליות של אי-התערבותם, שימשה להם הסוכנות כקרקע נוחה להטיל עליה את האחריות למחדלים או לכשלים. כך הם יכלו להתנער מאחריותם הלאומית לקליטת העולים - למרות שהם עצמם היו אלה שקבעו את המדיניות.

יתרה מכך, הסוכנות הפכה לעתים לגורם המוביל גם במישור הפרסונלי. אנשיה היו לבעלי הידע והסמכות-דה-פקטו, הם היו לכתובת עבור העולים בכל פניותיהם באזורי הקליטה והפכו לנציגיהם בפועל בפני שרי הממשלה והוועדות השונות. כך נוצר מצב שבו היה על הממשלה לעצב את מדיניות הדיור של העולים תוך מידה רבה של שיתוף פעולה עם אנשי הסוכנות, אלא שבשלב הזה הייתה כבר הסוכנות לגורם בעל העוצמה לעומת הממשלה שנתגלתה כחסרת עוצמה. פקידי הממשלה נעשו תלויים בידע ובניסיון הרב שצברו אנשי הסוכנות ובעיקר בממשקים היומיומיים שלהם עם העולים החדשים-ישנים.

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

לקראת תום השנה הראשונה לקליטת עולי 'מבצע שלמה' התקיים שוב דיון בנושא הטיפול בדיוור (ישיבת ועדת העלייה והקליטה, שם). הממשלה העדיפה שהסוכנות תמשיך לשאת באחריות, למרות שהדבר חרג מההסכם ביניהן ולמרות שכבר היה ידוע לכול, כי הפתרון של מגורים זמניים פוגע בסיכויי ההשתלבות של עולים בחברה. יו"ר ועדת העלייה והקליטה, חבר הכנסת מיכאל קליינר, הודה כי 'לא היה ספק שהחלטת קבינט הקליטה להעביר את עולי מבצע שלמה לדיוור של קבע תוך שנה אינה ריאלי ואינה ניתנת ליישום. למרבה הפלא מתחוור לנו שאין אפילו תוכנית מגובשת של כל משרדי הממשלה בשיתוף הסוכנות לקליטת בניינים המתחייבת מהעובדה שלא ניתן להעביר את העולים לדיוור של קבע' (שם, עמוד 2). מנכ"ל משרד העבודה והרווחה הודה כי אין בידיו תקציב למתן שירותי רווחה לעולים מאתיופיה, ואילו חברת הכנסת נאוה ארד אמרה בפשטות כי 'יד ימין לא יודעת מה שיד שמאל עושה, אין קבינט עלייה. אין ממשלה'. העובדה, כפי שתיאר אותה יו"ר הוועדה בכנסת, היא שלא גובשה מדיניות מעשית לדיוור העולים, וזו אינה אלא התרשלות של הממשלה שהתעלמה מאחריותה לעיצוב ויישום מדיניות. טענתי היא כי ההתרשלות לא נבעה מחוסר תשומת לב או מחוסר ידיעה; נהפוך הוא: בנסיבות אחרות, שבהן לא הייתה הסוכנות פועלת לצדה, לא הייתה הממשלה יכולה לנהוג כפי שנהגה, מאחר ולא היה מי שיקבל לידיו את הטיפול בעולים'. יו"ר הסוכנות משה נתיב ביטא את הדומיננטיות של הסוכנות לאור חוסר היערכותה של הממשלה באומרו כי '...האמת היא שאין תוכנית. עם כל הכבוד שיש לי אל משרד השיכון ואל משרד הקליטה, בסופו של דבר האנשים האלה נמצאים אצלנו, ואנחנו מסתכלים להם בעיניים ולא מישהו אחר. אנחנו דואגים להם' (שם, עמוד 11). [ההדגשות שלי - ע"ב]. כך, בין מתוך התרשלות ובין מתוך מגמת הפרטה-דה-פאקטו, העבירה הממשלה לסוכנות את האחריות לקליטת עולי אתיופיה ולדיוורם.

אך בשלהי המאה ה-20 אפשר לטעון כי בעצם העברת האחריות מהממשלה לסוכנות אין לראות התרשלות של המדינה אלא החלטה לבחור בארגון חוץ-ממשלי לבצע את המדיניות שהיא עצמה התוותה. כלומר, הטענה המתמקדת בהטלת משימות, ואפילו בהותרת הסוכנות כגורם עצמאי בשטח לטיפול בבעיות העולים - אינה מעידת על התנערות מאחריות. ואכן, גם אם נחליט שבמישור התאורטי אפשר לקבל - ולו לצורך הדיון - את הטענה, הרי שניתן לצפות כי הממשלה, בכובעה האחר, תעשה כמיטב יכולתה על מנת לסייע לקבלן המשנה שאליו היא העבירה את אחריותה שלה. כלומר, אם אכן ראתה הממשלה בהעברת התפקיד לסוכנות את יישום המדיניות שלה להעלאת יהודי אתיופיה וקליטתם המוצלחת בארץ, האם לא היה שומה עליה להתגייס ולסייע לסוכנות לבצע את המשימה הלאומית? במבחן המציאות עולה כי במידה רבה הקשתה הממשלה שבעתיים על העולים. גם נוכח העובדה שאנשי הסוכנות פעלו על פי רוב ביעילות במסגרת התקציבים שעמדו לרשותם, לא יכולה הייתה הממשלה לסבור כי קליטה מוצלחת תלויה רק בדיוור; הדעת נותנת, ויותר מכך ההיסטוריה של העלייה לישראל מלמדת, כי קליטה מוצלחת מחייבת תיאום מורכב עם תחומי התעסוקה, החינוך, הבריאות, הרווחה וכיוצא באלה. בהעברת האחריות לדיוור לידי הסוכנות פערה הממשלה תהום של תיאום קלוקל ואי-הלימה בין התחומים כולם. ראש הממשלה יצחק רבין עמד על כך באוגוסט 1992: 'ראינו שלא תמיד היה תיאום בין הבנייה לבין יצירת מקומות התעסוקה. נצטרך לדאוג לדברים הללו, כי אין טעם בבנייה גדולה במקומות [ש]בהם קיימת אבטלה גבוהה ואין תוכניות רציניות ליצירת פתרונות פרנסה. על התיאום הזה בין עלייה, בנייה, תעסוקה ומתן שירותים צריך הקבינט הזה [פורום השרים לענייני עלייה - ע"ב] לתת את התשובה המתואמת. הדבר המדאיג ביותר הוא הפער האדיר בין ההשקעות שהיו בתחום הדיוור לבין המחדלים בתחום יצירת מקומות התעסוקה. יש כיום הרבה דירות ריקות, שיהיה קשה לאכלס אותן. מצד שני, לפי הנתונים של משרד הקליטה נכון למרץ 1992, יש כ-98 אלף בתי אב (247,000 נפש) שאין להם דיוור קבע, אלא פתרון זמני.

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

הצורך בתיאום בין המערכות השונות הוא רב' (סעיף מס. ע/1 של ועדת השרים לענייני עלייה מיום 2.8.1992) נציג משרד האוצר אמר כי "יש להתנער מהפנטזיה כאילו העולים יעברו למגורי קבע תוך חודשים ספורים", למרות שהממשלה קבעה זאת בהחלטה מוקדמת שלה (החלטת ממשלה מספר 1373, שם). גם מעדויות אלה יוצא כי בנושא דיור העולים התנהלה הממשלה בשני מישורים: א. מְטָה-מדיניות - במישור זה שבה הממשלה וקובעת מדי זמן את מטרותיה לקליטת העלייה ולדיור העולים במגורי הקבע; ב. מאקרו-מדיניות - במישור זה הממשלה אינה מתרגמת את תוכניות-העל לתוכנית אופרטיביות המבזזת למשרדים השונים ומתקצבת בהתאם. בהיעדר תוכנית כזאת, אין בנמצא כל תקצוב לדיור ואין תקציב לתיאום בין נושא הדיור לבין יתר תחומי הקליטה. על רקע העדר מדיניות ברורה, נשאבה הסוכנות מרובד המיקרו-מדיניות - הוא רובד קבלנות-הביצוע - אל הרובד הרם ביותר והשתתפה בעיצוב המדיניות ויישומה בשטח. כל זאת בידיעה מלאה של משרדי הממשלה השונים: במשרד הקליטה ידעו זאת וגם במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה. מנגד, יש לשוב ולציין כי ראשי הסוכנות לא גילו התנגדות לכך. נהפוך הוא - נמצאו התייחסויות של ראשי הסוכנות לכך שהממשלה אינה ממנפת את מעמדה המוביל-בפועל של הסוכנות ואינה מאפשרת לה להשפיע על עיצוב המדיניות גם במישור הרשמי. מכאן המסקנה כי הותרתו של דיור העולים באחריות הסוכנות שירתה את האינטרסים הארגוניים שלה ואת אלה של ראשיה בזירה הפוליטית.

אולם ככל שמדובר בעולי אתיופיה, ההחלטות שהתקבלו בענייניהם הגיעו באיחור והציגו רק פתרונות חלקיים לבעיות הרבות שדרשו טיפול. יתרה מכך, גם לאחר שהתקבלו, רבות מן ההחלטות לא יושמו או שיישומן נדחה באופן ניכר. בין דחייה לאי יישום גבר חוסר התיאום בין משרדי הממשלה פנימה, כמו גם בין הממשלה בכללה לבין הסוכנות. הממשלה התרשלה בעיצוב המדיניות הנוגעת להמשך קליטתם של עולי מבצע שלמה, קל וחומר באשר ליישום המדיניות, ונכח אלה פעילותה של הסוכנות אפשר למשרדי הממשלה לדחות שוב ושוב את טיפולם בסוגיות שבאחריותם ולמעשה להאריך דה-פקטו את תקופת האחריות של הסוכנות לקליטת העולים.

כך ההסכם בין ממשלת ישראל לסוכנות, שלפיו הסוכנות אחראית על העולים בשנה הראשונה לשהייתם בארץ, לא יושם מצידה של הממשלה. אמנם התקבלו החלטות רבות ואף פורסמו הצהרות על כוונות הממשלה להעביר את העולים מוקדם ככל האפשר לדיור קבע, אך אלה נותרו בגדר החלטות בלבד (דוגמאות ניתן למצוא ב: החלטת ממשלה מיום 23.12.1990 מספר 766, ע/94, החלטת הממשלה מיום 26.5.1991 מספר 1358 ע/139 ובהחלטת ממשלה מיום 2.6.1991, מספר 1373 ע/145).

בתוכנית שפרסם המשרד לקליטת עלייה צוין במפורש כי 'הרצון להגיע לרצף בתהליך הקליטה, תוך הימנעות משלבי מעבר, יעד שהיווה עיקרון מרכזי בתוכנית הקליטה, שוב לא יהיה ישים' (תוכנית לקליטת עולי אתיופיה, גל ב', 1991). וכך, גם לאחר יותר מעשור מאז הגעתם של עולי אתיופיה בשנות השמונים, המשיכו המוסדות לטפל בקרוב למחצית מאנשי הקהילה שהתגוררו עדיין במגורים זמניים.

גם בתחומים אחרים הקשורים לקליטת עולי אתיופיה ניתן לציין כי הממשלה העדיפה להעביר את האחריות לעיצוב המדיניות ולביצועה לארגונים חוץ-ממשליים. בתחום התעסוקה, לדוגמה, היה הג'וינט לאחד הארגונים המרכזיים שהממשלה האצילה לו מסמכויותיה והפכה אותו לארגון הביצוע של תוכניות תעסוקה שונות, תוך שהיא מפקחת עליו. לצד הג'וינט ניתנה גם לסוכנות אחריות בתחום זה, ושירות התעסוקה אף הגדיר אותה כארגון המתאים ביותר לקלוט את העולים בתעסוקה (קליטת עולי אתיופיה בתעסוקה: מבצע שלמה 1991-1993, 1994).

בקליטת העולים בתחום הדיור, כמו גם בתחומי מדיניות אחרים, היה על הממשלה לעצב מדיניות רב-תחומית ורב-משרדית, להקפיד על תיאום ותכנון משותפים, במטרה לספק לעולים את

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

השירותים הציבוריים בצורה המתאימה לצרכיהם (דיוור, חינוך, רווחה, בריאות וכד'). הממשלה לא התרשלה רק במתן הדומיננטיות לסוכנות, ההיבט שבו עוסק מאמר זה, אלא גם לא היטיבה ליצור את התיאום ברמת התכנון והביצוע בין המשרדים לבין עצמם. יש לציין כי סוגיית חוסר התיאום בין משרדי הממשלה אינה בעיה הרלוונטית רק לתחום זה, אלא היא באה לידי ביטוי גם בתחומי מדיניות שונים וקשורה לכשלי ממשל מבניים ולהיבטים פוליטיים.

במקרה זה, הקשר שנוצר בין הסוכנות העולים הגיעה עד כדי סימביוזה שהקשתה על שני הצדדים לנתקו: מאחר ורבים ממרכזי הקליטה ואתרי הקרוונים של הסוכנות מוקמו באזורי פריפריה הסובלים מרמות תעסוקה וכלכלה נמוכות, מספר העולים האתיופים שהיו מובטלים גדל והלך; מכוח זאת רבים מהם לא יכלו לרכוש לעצמם דירות ולא נותר להם אלא להמשיך ולהשתכן במרכזי הקליטה במשך שנים. כתוצאה מכך 'התפתחו קשרי תלות חזקים בין אנשי הסוכנות לבין עולים שרק עודדו את העולים להתחפר במקום ולא להתפזר' (הולט, 1997). אין להתפלא, אם כך, שהעולים אשר הגיעו במסגרת 'מבצע שלמה' ראו בסוכנות הגורם האחראי על קליטתם בישראל וכמי שדאגו למחסורם בשנים הראשונות. הממשלה לא הייתה קיימת עבורם, והמדינה נדמתה כגורם בלתי-ממשי שכלל לא פגשו. עבורם - ישראל והסוכנות אחד הם.

למרות חולשתה של המדינה, יש לציין כי בעלי תפקידים ממשלתיים שהקדישו תשומת לב ייחודית לקהילה הצליחו ליצור שינויים במדיניות ובאמון שבין העולים לממשל. השר יאיר צבן, שכיהן כשר קליטה בשנים 1992-1996 ביסס מערכת קשרים ייחודית עם הקהילה ופעל רבות לשיפור מצבה והעמקת ההיכרות עם אנשי הקהילה.

על מנת לסייע לעולים לרכוש דירות שתהיינה בבעלותם, העביר צבן את תוכנית המשכנתאות המועדפות ושינה את תפיסת המשרד באשר לפתרונות הדיור לעולי אתיופיה. עד כהונתו של השר צבן שוכנו העולים בדיור ציבורי (עמידר, עמיגור, אפרידר). חשוב לציין כי הדירות שהחברות הללו הציעו לעולים היו ברובן בפריפריה, והיה בכך חיסרון ניכר מבחינת הסיכוי של העולים להשתלב בחברה הישראלית, הן מבחינה חברתית הן מבחינה תעסוקתית. בתקופת צבן התפתחה גישה שלפיה העדיפו לא להעביר את האוכלוסייה לפריפריה אלא לסייע להם לרכוש דירות דווקא במרכז. עלתה ההצעה לתת לעולים משכנתאות שיוכלו לקנות באמצעותן דירות במקומות מרכזיים יותר - בין הקריות לאשקלון - ולאפשר להם לבחור בעצמם את המיקום, במטרה להקל עליהם להשתלב בתעסוקה. המשכנתאות היו נדיבות ביותר, במקרה של העולים מאתיופיה, למעלה מ-90% מהמשכנתא היה מענק, והיתרה סובסדה על ידי המדינה. אך בפועל, למרות ההשתתפות המשמעותית, המשכנתא שניתנה לא הספיקה לעולים לקניית דירות במקומות מרכזיים וחזקים. בנוסף לכך, רובם בחרו להתגורר באזורים שבהם נמצאו כבר ריכוזים של עולי אתיופיה שהתיישבו שם בעבר.

סיכום

האחריות לטיפול בעולי אתיופיה הועברה בעיקר לסוכנות ולארגונים לא ממשלתיים נוספים (שלא פורטו במאמר זה), תוך צמצום האחריות של משרדי הממשלה. הטיפול התנהל באיטיות, תוך פיצול רב, ופגע באוכלוסיית העולים אשר שוכנו תקופות ארוכות במתקני המעבר שהפכו עבורם 'גטאות' מבחינה חברתית, כלכלית ותרבותית. ספרות המחקר משופעת בממצאים הדנים בקשיי המשילות של הרשות המבצעת בישראל ומצביעים על כך שקשיים אלה אינם חריגים במגוון רחב של תחומים (Nachmias and Arbel-Ganz, 2005). מן המוסכם הוא כי בממשל הישראלי קיימים כשלים מבניים המקשים על משרדי הממשלה לעצב מדיניות וליישמה ביעילות ובהצלחה. אולם, ללא ספק,

מעורבותה של הסוכנות בקליטת העולים ב'מבצע שלמה' וטיפול בה בתחום הדיור אפשרו לממשלה להשהות את יישום פתרונות הקבע, למרות מסקנות העבר מ'מבצע משה' והכשלים בתחום זה, שהיו ידועים למקבלי ההחלטות במשרדים השונים. על אף שהיה בידם מספיק זמן, לא עיצבו שרי הממשלה מדיניות קליטה מקיפה שיהיה בה דגש על מציאת פתרונות לדיור קבע, ותהיה אפשרות ליישמה זמן קצר לאחר הגעת העולים לארץ. בנוסף, לא שקדו השרים על יצירת תיאום יעיל בין המשרדים השונים. הגם שהבעייתיות בתחום הקליטה בכלל ובתחום הדיור בפרט עלתה לא פעם לסדר היום בישיבות הממשלה והכנסת - נותרה מדיניות הדיור מיותמת מאחריות של ממש. כך הוכשרה הקרקע להסוכנות לתפוס את מקומו של הממשל ולפרוס חסותה על הטיפול בעולים במתקני המעבר למשך כמה וכמה שנים.

במאמר זה נותח מקומה של הסוכנות כדומיננטית בתהליך קליטת העולים נוכח העיכובים הרבים שגילתה הממשלה בטיפול בתחום הדיור לעולים, ויתרה מזאת - הודגשה התועלת הארגונית שהפיקו מכך הן הממשלה הן הסוכנות.

במבצע שלמה ובהשלכותיו בחרה הממשלה להאציל סמכויות למוסד ותיק, בעל מעמד ציבורי מרכזי, שראשיו קרובים למקבלי ההחלטות ועיסוקם בקליטת העלייה החל עוד לפני הקמת המדינה. היחסים בין הממשלה לבין הסוכנות מאופיינים בתלות הדדית - חוקית, היסטורית, כלכלית, ואף מבחינה מוסדית-פונקציונלית. עקב כך נוצרה עם השנים מערכת ייחודית של שיתוף פעולה, ולמרות תקופות של התרחקות והתקרבות, לשני הגופים הייתה העדפה ליחסי שיתוף פעולה על פני פעולה בנפרד. שיתוף הפעולה אמנם סייע למדינה להתמודד עם אתגרי העלייה, אך, מנגד, גרם לא פעם לסרבול, חוסר תיאום, כפילות תפקידים והעדר פיקוח על הסוכנות. כל אלה גרמו לבסוף להתרחקותה של המדינה מקשר ישיר עם העולים מאתיופיה. התרחקות זו באה לידי ביטוי כבר באמצע שנות השמונים של המאה ה-20, ושוב, באותו אופן, בראשית שנות התשעים. והרי לא המדינה צריכה לעמוד במרכז שימת הלב, גם לא הסוכנות, כי אם העולים וטובתם. והעולים, כפי שעולה מהדברים, נפגעו פעם אחר פעם, נוכח קשרי הגומלין ואינטרסים צרים אשר ניווטו את מקבלי ההחלטות במוסדות השונים, ולמעשה הם 'נפלו בין המוסדות'.

מקורות

- בן עזר, ג' (1992). **כמו אור בכד ירושלים**: ראובן מס. גדרון, ב' וכץ, ח' (1998). המגזר השלישי בישראל - גבולות, מאפיינים ותהליכים: ניתוח ראשוני; באר שבע: הוצאת המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי. סדרת פרסומים, חוברת 1: 7-29.
- גדרון, ב', בר, מ' וכץ, ח' (2003). **המגזר השלישי בישראל - בין מדינת רווחה לחברה אזרחית**, תל-אביב: סדרת אדום, הקיבוץ המאוחד.
- גנדלמן, צ' (1989). **יהודי אתיופיה בישראל**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, המכון לחקר הטיפול בחינוך. הולט, ד' (1997). התקבצות תרבותית: מבט השוואתי על בעיותיהם של יהודי אתיופיה בישראל. בתוך ש' וייל, (עורכת), **יהודי אתיופיה באור הזרקורים** (עמ' 99-113). ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- הרצוג, א' (1998). **הבירוקרטיה ועולי אתיופיה**, תל-אביב: צ'ריקובר, עמ' 72-91.
- ולדמן, מ' (1992). **מאתיופיה לירושלים - יהודי אתיופיה בעת החדשה**. ירושלים: משרד החינוך והתרבות.
- נחמיאס, ד', ארבל-גנץ, א' ומידי, א' (2009). **מדיניות ציבורית - עקרונות יסוד**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- פלדמן, מ' (1998). **יציאת אתיופיה**. ירושלים: הוצאת הסוכנות היהודית לישראל.

- Nachmias, D. & Arbel-Ganz, O. (2006). Policy Implementation in Israel: The Loss of Governmental Capacity. *International Journal of Public Administration*, 29: 9, 679-699
- Naim A. (2003). *Saving the lost tribe: The rescue and redemption of the Ethiopian Jews*. New-York: Valentine Books.
- Nachmias, D. & Arbel-Ganz, O. (2005). The Crisis of Governance: Government Instability and Civil Service, in R. Cohen Almagor (ed.), *Israeli Institutions at the Crossroads* (pp. 7-28). London and New York: Routledge.
- Detomasi, D.A. (2007). The Multinational Corporation and Global Governance: Modelling Global Public Policy Networks. *Journal of Business Ethics*, 71, 321-334
- Granados F.J and Knoke D. (2005). Organized Interest Groups and Policy Networks, in T. Janoski, R. R. Alford & M. A. Schwartz (eds.), *The Handbook of Political Sociology* (pp. 287-310). Cambridge: University Press.
- Howlett, M. and Ramesh M. (2003). *Studying Public Policy. Canada*: Oxford University Press.
- Marsh D. & Rhodes R.A.W (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Skelcher, C. (2000). Reforming the Quango. *The Political Quarterly Publishing*, Oxford: BY Blackwell Publishers
- Waarden, F.V. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.

מקורות ראשוניים

מסמכים:

- תוכנית משרד הקליטה לקליטת עולי מבצע שלמה, אפריל 1991.
- קליטת עולי אתיופיה בתעסוקה: מבצע שלמה 1991-1993, שירות התעסוקה, המרכז לייעוץ ולמידע, אוגוסט 1994.
- החלטות ממשלה של ועדת השרים לענייני קליטה בשנים 1990-1992; החלטות ישיבות של ועדת העלייה של הכנסת בשנים 1991-1992.

מבקר המדינה

דוח מבקר המדינה משנת 1987, **דוח שנתי מספר 38**. ירושלים.

אינטרנט:

- אתר האגודה הישראלית למען יהודי אתיופיה – www.iaej.co.il
- אתר הכנסת – www.knesset.co.il

מחקרים בקליטת העלייה

עדי בינס - "ליפול בין המוסדות":

קליטת עולי אתיופיה בשנות התשעים בין הממשלה לסוכנות היהודית

חוקים ואמנות

חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לא"י, התשי"ב, 1952.
המוסד לפיתוח ולתיאום של ממשלת ישראל וההנהלה הציונית (1950), הודעת ראש הממשלה 15.5.1950.
כתב אמנה בין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית (26.7.1954).

מחקרים בקליטת העלייה