

המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

נייר עמדה

הפרטת עידוד העלייה

אילנה שפיזמן, יולי 2011

תקציר

משנת 2005 מתרחש הרחק מעיני הציבור תהליך שבו התפקיד של הבאת העולים מצפון אמריקה מועבר מהסוכנות היהודית – שהיא גוף המייצג את כל העם היהודי בישראל ובגולה ואת מדינת ישראל -- לארגון פרטי הנקרא "נפש בנפש". בצד הגידול שחל במספר העולים מצפון אמריקה בעקבות פעילות ארגון נפש בנפש, הביא תהליך ההפרטה גם לידי פגיעה בשוויון בין העולים, בנגישות של שירותי עידוד העלייה הניתנים בצפון אמריקה, ובאחריות המדינה לעלייה לישראל – אחריות הנובעת מתוך תפיסה כוללת שלפיה מדינת ישראל היא בית לאומי לכלל העם היהודי ברחבי העולם כולו. העברת האחריות לעידוד עלייה לגוף פרטי עשויה ליצור מצב שבו ישראל תהפוך למדינה שקולטת עלייה באופן סלקטיבי, בהתאם לסוג הפעילות ולאינטרס של הגוף הפרטי, שאינו בהכרח מחויב לערכים ולמטרות הממלכתיים. תהליך זה עלול לפגוע באחת מאבני היסוד של מדינת ישראל. יתרה מכך, המעבר ממדיניות כוללת למדיניות סלקטיבית נעשה בלא שום דיון ציבורי. נייר עמדה זה מתאר את תהליך ההפרטה שהתרחש בתחום עידוד העלייה מצפון אמריקה ואת השלכותיו, ולהציג חלופות מדיניות שיכולות להקטין את הנזקים שתהליך זה גרם ועוד עלול לגרום בעתיד.

א. רקע

סוגיית עידוד העלייה נוגעת לאחת מאבני היסוד של מדינת ישראל, הרואה בעצמה מיום היווסדה מדינה קולטת עלייה ובית לכל העם היהודי. אף על פי כן, תהליכים המתרחשים בשנים האחרונות בתחום עידוד העלייה יצרו מצב שבו אף שישראל נשארת פתוחה לכל מי שזכאי לעלות אליה מתוקף חוק השבות, הרי למעשה מדיניות עידוד העלייה של ישראל הופכת סלקטיבית. יתרה מכך, משנת 2008 נוצר מצב שבו **גוף פרטי ולא ממשלתי משפיע על השאלה מיהם העולים שיעלו לישראל**. נייר זה בא להעלות סוגיה זו על סדר היום, עם דגש בסוגיית ההפרטה בתחום עידוד העלייה מצפון אמריקה.

* נייר העמדה נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא **אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**, בשיתוף קרן אברט בישראל.

עד לשנת 2008 המונופול על עידוד עלייה, כלומר גיוס ושכנוע עולים פוטנציאליים לעלות לישראל, היה בידי הסוכנות היהודית,¹ שפעלה בתחום זה בתור הזרוע המבצעת של מדינת ישראל. תפקיד הסוכנות היה לגייס את העולים הפוטנציאליים, לבדוק את זכאותם לעלייה, לממן את כרטיסי הטיסה שלהם ולארגן את עלייתם. עם הגעת העולים לישראל הם הועברו לאחריות המשרד לקליטת עלייה, וקיבלו, נוסף על זכויות בתחום המיסוי והמכס, גם סל קליטה – מענק סיוע לחצי השנה הראשונה בארץ. הקריטריון היחיד שהנחה את פעילות הסוכנות היה זכאות עלייה על פי חוק השבות, והקריטריון היחיד שעל פי נקבע גודל סל הקליטה היה גודל המשפחה. הסוכנות היהודית פועלת מתוקף חוק מעמד ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית לארץ ישראל (1952)² ועל בסיס אמנה שנחתמה בין הסוכנות לבין הממשלה שמסדירה את חלוקת התפקידים בין השתיים. אף על פי שהסוכנות היהודית היא גוף פילנתרופי ולא ממשלתי, סעיף 8 בחוק מעמד ההסתדרות הציונית קובע מפורשות כי כל פעולות הסוכנות היהודית מחייבות תיאום ושיתוף פעולה מלא עם ממשלת ישראל.

מאז שנת 2000 מספר העולים לישראל הולך ופוחת, ועומד עתה על פחות מ-20,000 עולים בשנה (לעומת קרוב ל-100,000 עולים בשנה בשנות התשעים). לנוכח הירידה במספר העולים החלה להישמע ביקורת כלפי הסוכנות היהודית שהיא אינה יעילה ואינה ממצה את פוטנציאל העלייה הקיים בעיקר בצפון אמריקה, המהווה את המקור הגדול ביותר לעולים פוטנציאליים. על כך יש להוסיף את המשבר הכלכלי האחרון ואת הירידה בשער הדולר שפגעו מאוד בבסיס התקציב של הסוכנות וצמצמו עוד יותר את פעילותה בכל התחומים, ובכלל זה עידוד עלייה.

לנוכח הביקורת על הסוכנות והירידה בשיעורי העלייה, הוקם בשנת 2002 ארגון "נפש בנפש" על ידי הרב יהושע פס וטוני גלברט במטרה "להחיות את העלייה ולהגדיל משמעותית את מספר העולים באמצעות הורדת החסמים הלוגיסטיים, הכלכליים והמקצועיים המונעים מחלק גדול מהעולים לממש את חלומם ולעלות".³ הארגון הוא מוסד ללא כוונת רווח, והוא פועל בעיקר בצפון אמריקה (ארצות הברית וקנדה) ומעט בבריטניה. אף על פי שהארגון אינו מגדיר את עצמו כארגון סקטוריאלי אלא כארגון המסייע לעולים פוטנציאליים מכלל המגזרים והקבוצות, אנשי מקצוע בתחום העלייה טוענים כי קהל היעד הישיר של הארגון הוא האוכלוסייה האורתודוקסית, וכי תדמית הארגון היא שהוא פונה ל"צעירים, דתיים ויפים" (כך מפי אחד הגורמים המכירים את עבודת הארגון). חיזוק לטענה זו ניתן לראות באתר האינטרנט של הארגון, שהתמונות והסרטים שבו מראים בעיקר אנשים ונשים חובשי כיפות וכיסויי ראש.⁴ לפי הנתונים שפרסם הארגון, מאז הקמתו הביא לארץ כ-25,000 עולים.⁵ תפקיד הארגון אינו מסתכם בהבאת העולים לישראל, אלא כולל גם ליווי וסיוע לעולים בשנתם הראשונה בארץ בתחומי התעסוקה, החינוך, החברה והרווחה. זאת מתוך תפיסה כי ההצלחה של קליטת העלייה אינה רק להביא את העולה לישראל, אלא גם למנוע ממנו לעזוב לאחר פרק זמן קצר.

בשנת 2005, בין היתר בעקבות הגידול במספר העולים המגיעים באמצעות ארגון נפש בנפש, התקבלה החלטת ממשלה לתמוך בארגונים לעידוד עלייה. באותה תקופה פעלו בתחום עידוד העלייה שני ארגונים: "נפש בנפש" שהביא עולים מצפון אמריקה ו"עמ"י" שהביא עולים מצרפת. בשנת 2007 הוחלט להמשיך לתמוך בארגונים שפועלים לעידוד עלייה עד לשנת 2010.

¹ מונופול זה היה כמעט מלא פרט לפעילות "נתיב" במדינות ברית המועצות לשעבר.

² www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns2_wzo.pdf

³ אתר "נפש בנפש", www.nbn.org.il/about.html

⁴ www.nbn.org.il/html_email/tshirt/video.html

⁵ אתר "נפש בנפש", ראו הערה 4 לעיל.

בשנת 2010 החליטה הממשלה להגדיל את התמיכה בארגונים שמעודדים עלייה מ-20 מיליון ש"ח ל-30 מיליון ש"ח בשנה. במקביל, בעקבות התחרות בין "נפש בנפש" לבין הסוכנות היהודית, ולאחר תקופה ארוכה של מאבקים בין שני הארגונים, הוחלט בשנת 2008 באמצעות הסכם בורות כי האחריות לעידוד העלייה מצפון אמריקה תועבר באופן בלעדי מהסוכנות היהודית ל"נפש בנפש". הסוכנות היהודית תמשיך לממן את כרטיסי הטיסה ולהמליץ על הזכאות לעלייה, אך כל שאר הטיפול בעולים יועבר לאחריות הבלעדית של "נפש בנפש". על אף הסכמתה של הסוכנות היהודית להסכם, גורמים רבים בסוכנות חשים כי ההחלטה נכפתה על הארגון בכוח. באותה שנה הכירה מדינת ישראל ב"נפש בנפש" באופן רשמי כגוף שפועל לעידוד עלייה בצפון אמריקה, וכיום משרדי הממשלה והרשויות המקומיות רואים בארגון את הגורם הממונה על העלייה מצפון אמריקה.⁶ כך, באופן הדרגתי, הסתיים תהליך הפרטה שהחל מלמטה, ובסופו של דבר הועברה האחריות לעידוד העלייה מגוף מדינתי למחצה (הסוכנות היהודית) לידי עמותה פרטית.⁷ מלבד הפרטת האחריות לעידוד עלייה יש לשים לב גם להפרטה אחרת, הקשורה לסיוע שהעולים מקבלים. ארגון נפש בנפש מעניק לחלק מהעולים מענק הסתגלות, נוסף על סל הקליטה. חלק מהמענק ממומן על ידי המדינה מכספי התמיכות שהארגון מקבל. כך נוצר מצב שעולים שונים מקבלים סיוע כספי שונה רק משום שהם עולים לארץ באמצעות גוף פרטי ("נפש בנפש") ולא ציבורי (הסוכנות היהודית או "נתיב").⁸

אף על פי שמדובר בנושא המהווה את אחת מאבני היסוד של מדינת ישראל, עד היום לא התקיים דיון ציבורי על העברת הסמכות לעידוד עלייה מצפון אמריקה לידי ארגון נפש בנפש. בוועדת העלייה והקליטה של הכנסת לא התקיים שום דיון בנושא, ובזירה התקשורתית פורסמה רק כתבה אחת בעיתון הארץ ב-13.7.2008,⁹ ששמה דגש במאבק בין הסוכנות לבין "נפש בנפש" על קרדיט, ולא בהשלכות העקרוניות של המהלך. הדעות בעד ונגד המהלך נשמעות בעיקר מפי אנשים העוסקים בקליטת עלייה, וכיוון שכך, הדיון מוגבל לאנשי המקצוע. אחת ממטרות נייר זה היא לאפשר דיון ציבורי בסוגיה זו.

מעבר לדיון העקרוני בסוגיה יש חשיבות רבה לגיבוש מדיניות ברורה בנושא דווקא בעת הזו. בשנים האחרונות הפך עידוד עלייה לאחת המטרות העיקריות של משרד הקליטה. ראיה לכך נמצאת בדברי ההסבר לתקציב המשרד לקליטת העלייה: משנת 2007 ועד היום נושא עידוד העלייה מוצג בתור היעד הראשון של המשרד. לשם השוואה, עד אותה שנה היעדים הראשונים בתקציב היו בנושאים כגון דיור ותעסוקה לעולים. לעדיפות הגדולה שניתנת לנושא יש ביטוי גם בגודל התקציב. תקציב עידוד העלייה לשנת 2011 עומד על 37,580,000 ש"ח, שהם 3% מתקציב משרד הקליטה, זאת לעומת תקציב של פחות מארבעה מיליון ש"ח בשנת 2004, שהיוו 0.3% מתקציב משרד הקליטה.¹⁰ לנוכח החשיבות ההולכת וגוברת של תחום זה עולה הצורך לבחון את המדיניות הקיימת, בעיקר בכל הקשור לעידוד עלייה מצפון אמריקה, שכן שם כאמור נמצא

⁶ דוגמה לכך היא שיתוף הפעולה בין הארגון לבין המשרד לפיתוח הנגב והגליל בעידוד עולים להתיישב בנגב, וכן שיתוף הפעולה עם עיריית ירושלים בעידוד עולים להתיישב בעיר ועוד.

⁷ כאמור, הסוכנות היהודית פועלת מתוקף חוק מעמד ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית (1952), שקובע בין היתר כי כל פעולה של הסוכנות תיעשה בתיאום עם רשויות המדינה. עוד נאמר בחוק כי מדינת ישראל מכירה בהסתדרות הציונית העולמית כסוכנות המוסמכת שתוסיף לפעול במדינה לקליטת עולים.

⁸ "נתיב" או בשמו הקודם "לשכת הקשר" הוא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה. תפקידו לפעול בקרב זכאי חוק השבות במדינות ברית המועצות לשעבר, בין היתר בנושאים של חינוך יהודי ציוני ועידוד עלייה.

⁹ אנשיל פפר, "הסוכנות היהודית תוותר על עידוד העלייה מצפון אמריקה לטובת ארגון נפש בנפש", הארץ, 13.7.2008.

¹⁰ את תקציב משרד הקליטה ודברי הסבר לתקציב 2004--2012 ראו באתר משרד האוצר,

www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Pages/Fbudget.aspx

המאגר הגדול ביותר של עולים פוטנציאליים. מלבד העלאת הנושא על סדר היום, יבחן נייר זה את השלכות ההפרטה על סוגיות של נגישות, שוויון ומידת האחריות של המדינה בתחום קליטת העלייה.

לנייר זה ארבעה חלקים. **החלק הראשון** לעיל הציג את תמונת המצב. **החלק השני** יתייחס לבסיס הכלכלי והמשפטי שעליו מתבססת ההפרטה. **החלק השלישי** ינתח את השיקולים בעד ההפרטה ואת השלכות המהלך – החיוביות והשליליות, לרבות אלה הנוגעים לסוגיית הפיקוח. **החלק הרביעי** ידון בחלופות אפשריות, ויכלול המלצה לחלופת מדיניות.

ב. הבסיס הכלכלי והחוקי להפרטה

התמיכה הממשלתית ב"נפש בנפש" החלה בהחלטת ממשלה מס' 4417 מתאריך 20.11.2005 אשר כותרתה "תמיכה בתוכניות לעידוד עלייה"¹¹. בהחלטה זו נאמר לראשונה כי הממשלה מאשרת מתן תמיכה לארגונים העוסקים בעידוד עלייה. ארגון שמקבל תמיכה ממשלתית מתחייב לטפל בכל העולים הפוטנציאליים באזור פעילותו. התמיכה מיועדת לארגונים העומדים בשני קריטריונים – הראשון: פעילות סיוע לעולים להתגבר על מכשולים כלכליים, לוגיסטיים ואחרים העומדים לפניהם לקראת העלייה; השני: מתן מענק נוסף לעולים שנועד לממן הוצאות הנובעות במישרין מהעלייה. בהחלטה אמנם מצוין כי אחד התנאים לתמיכה הוא חלוקת הסיוע הנוסף לפי קריטריונים כלכליים שוויוניים, שמבטיחים כי הסיוע יינתן רק למי שזקוק לו, אך לא מצוין מהם הקריטריונים הללו. לפי החלטה זו הממשלה תתמוך בארגונים בסכום שלא יעלה על אלף דולר לעולה. סכום זה לא יעלה על שליש מסך תקציב עידוד העלייה של הארגון. בהחלטה גם נקבע כי תקציב התמיכות בנושא זה יהיה בשנת 2005 עשרה מיליון ש"ח, ובשנים 2006 ו-2007 יגדל התקציב ל-20 מיליון ש"ח כל שנה. עוד נקבע כי בשנת 2008 ייבחן העניין מחדש לנוכח הנסיבות ולנוכח מידת ההצלחה של הארגונים להגדיל את מספר העולים -- וזהו למעשה קריטריון ההצלחה של הפרויקט כולו.

לאחר שבהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע שהנושא ייבחן שוב בשנת 2008, התקבלו בשנת 2007 שתי החלטות ממשלה נוספות (החלטה מס' 2385 מיום 23.09.2007, והחלטה מס' 1808 מיום 19.6.2007)¹², ועל פיהן תימשך חלוקת התמיכות לארגונים העוסקים בעידוד עלייה, לאור התוצאות החיוביות של פעילות הארגונים בשנים 2005--2007. התפקיד של מתן התמיכות הועבר ממשד ראש הממשלה למשרד הקליטה, שקיבל תוספת של 17 מיליון ש"ח לתקצוב העניין. כמו כן, הוחלט להקטין את התמיכה מאלף דולר לעולה ל-750 דולר לעולה.¹³

במקביל לתמיכה הממשלתית בפעילות "נפש בנפש" פעל הארגון מול הסוכנות על מנת לקבל בלעדיות על עידוד עלייה מצפון אמריקה. בשנת 2008, בעקבות תהליך בורות ארוך, נחתם הסכם סודי בין הסוכנות היהודית לבין הארגון. בהסכם נקבע כי הסוכנות תשאיר בידיה את הסמכות להמליץ למשרד הפנים על זכאות לעלייה של העולים הפוטנציאליים, וכן תמשיך לממן

¹¹ www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/11/des4417.htm

¹² www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/09/des2385.htm

www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/06/des1808.htm

¹³ אחד הגורמים שהובילו ודחפו את המהלך של מתן תמיכה ל"נפש בנפש" היה מנכ"ל משרד הקליטה בשנים 2006--2008, ארז חלפון. חלפון משמש כיום סגן יו"ר "נפש בנפש", הממונה על הידוק הקשרים בין הארגון לבין הממשלה. קשר זה מעלה לכל הפחות שאלות באשר לנורמות ציבוריות ראויות.

את כרטיסי הטיסה. שאר הסמכויות של עידוד עלייה: גיוס, ליווי העולים הפוטנציאליים, מתן הדרכה, סיוע ועוד -- יועברו באופן בלעדי לידי "נפש בנפש".¹⁴

בשנת 2010 שבה הממשלה ובדקה את נושא מתן התמיכות לארגונים. החלטה מס' 1353 מיום 7.2.2010¹⁵ קבעה כי חלוקת התמיכה לארגונים תימשך גם בשנת 2010, אך אמות המידה לחלוקת התמיכות ישתנו: סכום התמיכות לא יעלה על מחצית מתקציב עידוד העלייה הכללי של הארגון (לעומת שליש, כפי שהיה קודם לכן) וסכום התמיכה בכל עולה יועלה ל-1,400 דולר לכל היותר. כמו כן יינתן סיוע נוסף של 500 דולר לכל עולה שיבחר לגור בגליל או בנגב. סך התקציב לעניין זה יגדל ל-30 מיליון ש"ח – 14 מיליון יתווספו לבסיס התקציב והשאר יבוא מתקציב המשרד לקליטת העלייה. אף על פי שתקציב זה מיועד לכלל הארגונים שיעמדו בתבחינים לקבלת תמיכה, הרי בפועל רק שני ארגונים קיבלו את התמיכה בשנת 2010: "נפש בנפש" קיבל 20,406,695 ש"ח ועמ"י קיבל 35,383 ש"ח.¹⁶ יש לציין כי נכון לעכשיו שיעור הגידול במספר העולים אינו עומד ביחס ישר לגידול בתמיכה התקציבית שמקבל "נפש בנפש". ב-2010 וב-2009 הגיעו באמצעות "נפש בנפש" כ-4,000 עולים כל שנה, וסכום התמיכות גדל בכ-5 מיליון ש"ח.

הבסיס המשפטי לתמיכת הממשלה ב"נפש בנפש" הוא התבחינים למתן תמיכות לארגונים לעידוד עלייה.¹⁷ התבחינים מתייחסים בעיקר לשני תנאי הבסיס של מתן התמיכה המופיעים בהחלטת הממשלה משנת 2005 (מתן סיוע לעולים טרם עלייתם ומתן מענק כספי). על מנת לקבל תמיכה ממשלתית הארגון צריך להוכיח כי מספר העולים שהגיעו באמצעותו כל שנה אינו נמוך ממספר העולים שהגיעו בשנה שקדמה לה, ובכל מקרה שאינו נמוך מ-150 עולים בשנה. כמו כן על הארגון לסייע לכל העולים הפוטנציאליים באזור פעילותו. נוסח התבחינים מפרט את סוגי הסיוע שיש לתת לעולים, וכן קובע כי סכום המענק לעולה לא יפחת מאלף דולר. ההחלטה על המענק תתבסס על תבחינים של הארגון עצמו שיאושרו מראש על ידי ועדת התמיכות.

ג. השיקולים להפרטה והשלכותיה

כפי שצוין לעיל, תהליך הפרטה זה התחיל מלמטה, וההחלטה להעביר את הסמכות לעידוד עלייה בצפון אמריקה לידי ארגון נפש בנפש ולהגדיל את התמיכה הממשלתית נעשתה בעקבות לחצים של "נפש בנפש" על הסוכנות, והתבססה על תפיסה של משרד ראש הממשלה כי פעילות הארגון ראויה לתמיכה שכן היא משרתת שתי מטרות: גידול במספר העולים לישראל ושיפור תהליך קליטתם בארץ (דבר שמגדיל את הסיכויים שהעולים אכן ישתקעו בישראל לטווח ארוך). **תהליך ההפרטה התרחש בלא מעורבות ישירה של המדינה. הדיון באשר לחלופות השונות ובאשר למידת יעילות הפעולה של "נפש בנפש" לעומת הסוכנות נעשה במסגרת תהליך הבוררות בין הסוכנות לבין "נפש בנפש", שאינו גלוי לציבור.** אף על פי שמשנת 2005 החל משרד הקליטה לעסוק בפעילויות שונות לעידוד עלייה, הרי האפשרות שהמשרד יקבל על עצמו את האחריות לתהליך עידוד העלייה מצפון אמריקה לא עלה על הפרק כלל, בין היתר מכיוון שפעילות משרד הקליטה נעשית בשיתוף עם הסוכנות היהודית, שכן על פי הנורמה הבינלאומית מדינה אינה יכולה לעודד באופן ישיר אזרחים של מדינות אחרות להגר אליה. כיום המדינה ממשיכה לתמוך ב"נפש

¹⁴ נוצר מצב שהעולה, שקודם לכן תמך בין משרד הקליטה לבין הסוכנות, נאלץ עתה לתמך בין שלושה ארגונים, דבר שגרם לבלבול בקרב העולים באשר לחלוקת האחריות בין הגופים השונים. כנגד זה נשמעת גם הטענה כי כל עוד העולים חשים שיש להם כתובת לא משנה להם איזה ארגון עומד מאחוריהם: הסוכנות או "נפש בנפש".

¹⁵ www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2010/02/des1353.htm

¹⁶ מתוך דוחות החשב הכללי, www.tmichot.gov.il/

¹⁷ www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/1247EC5F-A19A-475B-8E45-A869B7035823/21393/6110.pdf

בנפש" שכן הארגון עמד במטרה העיקרית שהוצבה לו והיא הגדלת מספר העולים מארצות הברית, כפי שמפורט בטבלה:

מספר העולים מצפון אמריקה בשנים 2004--2010¹⁸

שנה	מספר העולים מצפון אמריקה
2004	2,601
2005	2,868
2006	3,136
2007	3,011
2008	3,275
2009	3,999
2010	3,992

מהנתונים עולה שאכן חל גידול מסוים במספר העולים מאז שהחלה הממשלה לתמוך בפעילות "נפש בנפש" בשנת 2005. כמו כן, מאז שקיבל הארגון את האחריות הבלעדית להבאת העולים מצפון אמריקה בשנת 2009, חל גידול רב יותר במספר העולים מארצות הברית.

על מנת להגדיל את העלייה מצפון אמריקה לא די בהעלאת מספר העולים, שכן יש להבטיח שהעולים שיגיעו אכן יישארו בישראל. ביטוי למטרה זו ניתן לראות בנוסח הקריטריונים למתן תמיכה ובהתייחסות הנרחבת שניתנת שם לסוגיה של עזיבת העולים את הארץ לאחר קבלת המענק הנוסף, וכן לדרישה מהארגונים הנתמכים לדווח על מצב קליטתם של העולים מדי רבעון. לפי דיווחי "נפש בנפש" כ-97% מהעולים שמגיעים דרכם נשארים בארץ גם בחלוף שלוש השנים הראשונות.¹⁹ המפתח להשאת העולים בישראל הוא שיפור תהליך קליטתם, בעיקר בתחום התעסוקה. לשם כך הקים "נפש בנפש" מערך ליווי וסיוע פרטני בתחומים שונים, בין היתר בתעסוקה, הרחב יותר מהסיוע הניתן על ידי משרד הקליטה. בכיר ב"נפש בנפש" אמר כי התמיכה של הממשלה בארגון מאפשרת לו להעביר תקציבים שיועדו לעידוד עלייה לטובת שיפור מערך הקליטה שהארגון מפעיל לאחר הגעת העולים לארץ. הודות לכך, כ-94% מהעולים מועסקים, כך לפי נתוני הארגון. זאת ועוד, עובדי הסוכנות היהודית ומחלקות הקליטה ברשויות המקומיות מציינים כי מאז כניסת הארגון לתחום העלייה והקליטה חל שיפור במערך הקליטה של העולים. "נפש בנפש" הסירו חסמים ביורוקרטיים שונים ופישטו את תהליך הקליטה, לדוגמה על ידי הנפקת תעודות זהות ופתיחת חשבונות בנק עוד בשדה התעופה, שיפור מערך ההסברה לקראת העלייה, ירידי עלייה, טיסות עולים מאורגנות ועוד. צעדים אלו, שנעשו לראשונה על ידי "נפש בנפש", השפיעו גם על גורמים אחרים כגון הסוכנות היהודית ומשרד הקליטה, שהלכו בעקבותיו.

ביקורת

בצד ההצלחה בעידוד עלייה ובשיפור מערך הקליטה, הביקורת על העברת האחריות לעידוד עלייה מצפון אמריקה לידי "נפש בנפש" מתייחסת להשלכות השליליות של המהלך על נושאים של אחריות המדינה, שוויון, נגישות, שקיפות ופיקוח.

¹⁸ www.moia.gov.il/Moia_he/Statistics/ImmigrationToIsraelPrevYears/

¹⁹ עולה שעוזב לפני תום שלוש השנים הראשונות חייב להחזיר את המענק הנוסף שקיבל מהארגון.

א. **פגיעה בהיותה של מדינת ישראל בית לאומי לכל העם היהודי:** אחת ההשלכות החמורות של העברת הסמכות לעידוד עלייה בצפון אמריקה לידי "נפש בנפש" היא הפגיעה באחריותה ובמחויבותה של המדינה לרעיון הבית הלאומי, עד כדי מעין הפרטה של חוק השבות. עד שהועברה סמכות זו לידי "נפש בנפש", מדינת ישראל – באמצעות הסוכנות היהודית – היתה אחראית להביא עולים מכל המגזרים – חילונים ודתיים מכל זרמי היהדות ומכל המעמדות, וישראל נתפסה כבית לאומי לכל העם היהודי. העברת האחריות לעידוד עלייה לגוף פרטי עלולה ליצור מצב שישראל תהפוך למדינה שקולטת עלייה סלקטיבית, בהתאם לפעילות ולאינטרס של הגוף הפרטי, שאינו בהכרח מחויב לערכים ולמטרות הממלכתיים. תהליך זה עלול לפגוע באחת מאבני היסוד שעליהן מושתתת מדינת ישראל. השארת הסמכות להמליץ על זכאות לעלייה בידי הסוכנות היהודית אינה מקטינה סכנה זו, שכן המלצת הזכאות ניתנת רק לאחר שהעולה החליט לעלות, וכל התהליך שקדם להחלטה (איתור העולה הפוטנציאלי ושכנועו) נמצא עדיין באחריותו של גוף פרטי.²⁰

ב. **פגיעה בשוויון בין העולים:** "נפש בנפש" מקבל תמיכה מהמדינה על סמך הקריטריון של הענקת סיוע נוסף על סל הקליטה לעולים שמגיעים דרכה. דבר זה פוגע בשוויון בין העולים, שכן נוצר מצב שחלק מהעולים מקבלים רק מענק סל קליטה ואילו עולים אחרים מקבלים מענק נוסף של כאלף דולר רק משום שהגיעו לארץ באמצעות ארגון פרטי ולא באמצעות הסוכנות היהודית או "נתיב". פגיעה זו בשוויון נמצאת חמורה אף יותר אם נביא בחשבון את השחיקה שחלה בסל הקליטה לאחר שלא עודכן שנים מספר (עד לתקציב 2011), ואת העובדה שערכו הנוכחי, גם לאחר העדכון של 2011, מספיק אך בקושי לצרכים הבסיסיים של העולה.²¹ אמנם, לנוכח השחיקה בסל הקליטה ברור שמענק הסיוע הנוסף הכרחי לשיפור תהליך הקליטה של העולה, אך עצם העובדה שסל הקליטה אינו מעודכן דרך קבע, וששמקביל ניתן מענק סלקטיבי לעולים מסוימים יוצרת פגיעה בשוויון ופגיעה בכלליותה של מדיניות הקליטה של ישראל. יתרה מכך, הסיוע של "נפש בנפש" לא ניתן לכל העולים אלא רק לחלקם, על פי הקריטריונים של הארגון. לפי אתר האינטרנט של "נפש בנפש", על מנת לקבל את המענק על העולה להציג מסמכים אישיים רבים המעידים על מצבו הכלכלי. ישנם עולים, בעיקר קשישים, אשר מעדיפים לוותר על המענק אף על פי שלעתים הם הנזקקים ביותר, כיוון שאינם רוצים לחשוף פרטים על מצבם הכלכלי. יתרה מכך, לא זו בלבד שהקריטריונים של "נפש בנפש" אינם שקופים אלא שהם גם נוטים להשתנות מפעם לפעם לפי המצב הכלכלי של הארגון, דבר שמגדיל את אי-הוודאות שבה שרוי העולה הפוטנציאלי בלאו הכי נוכח ההחלטה לעלות לישראל. **כך נוצרת פגיעה נוספת בשוויון בין עולים הזכאים למענק לבין עולים שאינם זכאים, וההבחנה בין העולים אינה נעשית על ידי גוף ממשלתי אלא על ידי גוף פרטי ועל פי שיקול דעתו, שלא בהכרח עולה בקנה אחד עם השיקולים שעמדו לנגד עיני הממשלה בהחלטתה לתמוך בארגונים לעידוד עלייה.**

²⁰ חשוב לציין כי הבעיה איננה בהחלטת המדינה לעבור למדיניות סלקטיבית אלא בכך שהבחירה את מי יעודד לעלות לארץ ואת מי לא – הועברה לגוף פרטי.

²¹ לדוגמה, זוג עם שני ילדים מקבל כ-50,200 ש"ח בעשרה תשלומים שאמורים לממן שכר דירה ל-12 חודשים וכן דמי מחיה לתקופת ההתארגנות של חצי השנה הראשונה, המיועדת ללימודים באולפן (מתוך מחשבון הזכאות באתר משרד הקליטה, www.moia.gov.il).

ג. **נגישות לשירותי עידוד עלייה:** בנוסח התבחינים למתן תמיכות לארגונים לעידוד עלייה נאמר במפורש כי הארגון מתחייב לסייע לכל עולה פוטנציאלי הנמצא בתחום פעילותו. באופן זה נשמר למעשה העיקרון המנחה את הסוכנות היהודית, המחויבת לסייע לכל עולה פוטנציאלי המעוניין לעלות לישראל. עם זאת, גורמים בתחום קליטת העלייה טוענים כי בפועל, אף על פי ש"נפש בנפש" מעוניין לסייע לכלל העולים, **עולים פוטנציאליים רבים מרגישים שלא בנוח לפנות אליו מכיוון שהוא נתפס כארגון הפונה בעיקר לעולים אורתודוקסים ומסייע בעיקר להם, בניגוד לסוכנות שנתפסה כגוף ממלכתי כלל-עולמי.**²² במידה שהארגון אכן מגזיר, הרי הוא פונה בפעילות עידוד העלייה שלו לקהל היעד הישיר שלו, שהוא אורתודוקסי ברובו. מכאן שהעברת הסמכות ל"נפש בנפש" עלולה ליצור בעיה בנגישות לשירותי עידוד עלייה ולהביא למצב שעידוד העלייה יתבצע באופן סלקטיבי.

ד. **היעדר נגישות לגופים שונים:** כאמור, ההפרטה בתחום עידוד העלייה נעשתה מלמטה. לפי גורמים במחלקת קליטת עלייה בסוכנות, העברת האחריות ל"נפש בנפש" נכפתה עליה ולא נעשתה מתוך בחירה. בתהליך זה לא נבחנה האפשרות להעביר את הסמכות של הסוכנות בצפון אמריקה לארגונים אחרים פרט ל"נפש בנפש". השליטה הבלעדית של "נפש בנפש" באזור צפון אמריקה כה מוחלטת עד כי תוכניות שונות של עידוד עלייה המופעלות על ידי המשרד לקליטת עלייה במדינות המערב באמצעות פרויקטורים – נציגי המשרד הפועלים בשמו במדינות שונות בעולם ועוסקים בעידוד עלייה – אינן פועלות בצפון אמריקה. יתרה מכך, על פי דיווח של ארגוני עולים מסוימים, בשנת 2010 פרסם משרד הקליטה מכרז לארגונים המעוניינים לפעול לעידוד עלייה במדינות שונות, ואזור צפון אמריקה לא נכלל במכרז. כך, אף על פי שלא נקבע במפורש שאסור לארגונים ולגופים אחרים לפעול בצפון אמריקה, **הרי הלכה למעשה המונופול על האזור ניתן בידי ארגון פרטי אחד, בלא תהליך מכרז ובלא מתן אפשרות לגופים אחרים להשתתף בפעילות באזור זה. מצב זה מעורר תהייה: האומנם מטרת ההפרטה היא להגביר את העלייה מצפון אמריקה? שהרי ייתכן שישנם ארגונים שיפעלו טוב יותר מ"נפש בנפש", או ארגונים שעצם פעולתם באזור תשפר את עבודת "נפש בנפש" בזכות כניסת יסוד התחרות. זאת ועוד, העברת האחריות ל"נפש בנפש" פגעה גם בפעילות הסוכנות, מכיוון שבעקבות ההכרה הרשמית ב"נפש בנפש" החלו להישמע טענות בפדרציות היהודיות בארצות הברית (התורמות המרכזיות של הסוכנות) כי עליהן לשקול להעביר את תרומותיהן מהסוכנות לגופים פרטיים כדוגמת "נפש בנפש".**²³

ה. **היעדר שקיפות:** "נפש בנפש" מחויב להגיש לממשלה דוח על פעילותו השנתית, הכולל את מספר העולים שהגיעו, סכומי המענקים שקיבלו ומצב קליטתם. דוח זה אינו כולל מידע באשר לסיבות לדחיית בקשת המענק של העולים. כך למעשה, בעוד שמתן מענק הסיוע הוא אחד משני תנאי הבסיס למתן תמיכה בארגונים, **הרי תהליך מתן המענקים אינו שקוף ואינו נתון לביקורת.** תופעה זו נמצאת חמורה עוד יותר לנוכח העובדה שחלק ניכר

²² אמנם אין נתונים רשמיים על התפלגות העולים המגיעים באמצעות "נפש בנפש" לפי מידת דתיותם, אך עובדים ברשויות המקומיות הקולטות את עולי "נפש בנפש" ציינו כי מרבית העולים הם אורתודוקסים.
²³ www.israelbehindtheneews.com/bin/content.cgi?ID=3214&q=1

מהמענק מבוסס על תמיכת הממשלה.²⁴ כך נוצר מצב שכספי ציבור מחולקים באופן שאינו מבוקר ואינו שקוף.

ו. **הסדרי פיקוח חסרים:** ככלל, "נפש בנפש" הוא ארגון פרטי שאינו מפקח במישרין לא על ידי הסוכנות היהודית ולא על ידי הממשלה. הסדרי הפיקוח היחידים מופיעים בנוהל התמיכות. הגוף המפקח על "נפש בנפש" הוא אגף בכיר לעידוד עלייה ותושבים חוזרים במשרד לקליטת עלייה. הפיקוח כולל מעקב אחר מספר העולים המגיעים על ידי הארגון, מעקב אחר תוכניות העבודה ודוחות הנוגעים לפעילות הארגון לפני העלייה ובחודשי הקליטה הראשונים, ובחינה של הקריטריונים למתן מענק נוסף. הוא אינו כולל פיקוח בדיעבד על חלוקה שוויונית של המענקים, וכן אינו בודק עד כמה הארגון פונה בפעילותו לכלל העולים באזור. אמנם בנוסח הקריטריונים נכתב כי המשרד שומר לעצמו את הזכות לבקר את תוכניות העבודה של הארגון, אך אין בו התייחסות לפיקוח על מתן הכספים. **כיוון שאין מדובר על התקשרות חוזית בין "נפש בנפש" לבין משרד הקליטה, הפיקוח על פעילות הארגון מצומצם מאוד.**

ד. חלופות למצב הקיים

להלן מוצעות שתי חלופות שמטרתן לשפר את מערך עידוד העלייה מצפון אמריקה, מתוך שמירה על המטרות של הגדלת שיעורי העלייה ושיפור תהליך הקליטה. יצוין כי שתי החלופות כבר מופעלות היום באופן חלקי, אך לא בצפון אמריקה. הנחת היסוד בבסיס החלופות היא כי במציאות העולמית היום, כאשר יש תחרות גלובלית על מהגרים מיומנים,²⁵ על מנת שישראל תוכל למשוך אליה עולים ממדינות המערב עליה להשתמש בין היתר בתמריצים כלכליים הכוללים מענקי סיוע.²⁶ עם זאת, יש לדאוג שמענקי הסיוע יוענקו באופן שקוף. הנחה נוספת שעליה מבוססות החלופות היא שנוכח הפעילות הנרחבת של "נפש בנפש" והשפעתה הן בישראל והן בעולם, וכן נוכח צמצום אחריות הסוכנות בתחום העלייה – יהיה קשה לסובב את הגלגל לאחור ולהחזיר את האחריות הבלעדית לעידוד העלייה לסוכנות היהודית או למשרד הקליטה. מטרת החלופות, אם כן, היא להגדיל ככל האפשר את הפיקוח הממשלתי על פעילות "נפש בנפש" על מנת למנוע פגיעה בשוויון ובנגישות לשירות, בד בבד עם שימור המגמה של גידול במספר העולים מצפון אמריקה. תנאי מקדים לאימוץ החלופות המוצעות הוא עדכון שנתי של סל הקליטה לכל העולים (בהתאם לחוק סל קליטה 1994), כדי להקטין את הפגיעה בשוויון בין העולים שמקבלים סיוע נוסף לבין אלו שאינם מקבלים אותו.

חלופה ראשונה: העברת תפקיד עידוד העלייה מ"נפש בנפש" לידי משרד הקליטה בשיתוף עם הסוכנות היהודית²⁷

²⁴ לפי התבחינים, סכום המענק לעולה יהיה לפחות אלף דולר כאשר הממשלה נותנת 1,400 דולר על כל עולה, סכום הכולל בין היתר השתתפות בסיוע הניתן לעולה לפני עלייתו.

²⁵ מהגרים בעלי השכלה גבוהה או בעלי מקצועות שיש להם ביקוש גבוה במשק, לרוב מקצועות חופשיים.

²⁶ כיום לא רק "נפש בנפש" אלא גם הסוכנות היהודית וגם משרד הקליטה פועלים באופן סלקטיבי על מנת לעודד עולים חזקים יותר להגיע לישראל. משרד הקליטה בשיתוף עם הסוכנות היהודית פועלים במדיניות המערב ובמדיניות ברית המועצות לשעבר על מנת לעודד רופאים ומהנדסים לעלות לישראל, בתמורה למתן חבילת סיוע ומענק הסתגלות נוסף על סל הקליטה. הסוכנות היהודית מצהירה במפורש באתר האינטרנט שלה כי מטרתה לעודד "עלייה מבחירה", קרי עלייה מארצות המערב של עולים חזקים יותר. לפיכך העברת הסמכויות לעידוד עלייה ל"נפש בנפש" היא חלק ממגמה כללית במדיניות קליטת העלייה של ישראל, אשר נעשית עם השנים סלקטיבית יותר.

²⁷ כיוון שמדינת ישראל אינה יכולה לפעול באופן ישיר לעידוד אזרחים של מדינות אחרות להגר אליה, שיתוף הפעולה עם הסוכנות היהודית הוא הכרחי.

משרד הקליטה, בשיתוף עם הסוכנות היהודית, מפעיל כיום כמה תוכניות לעידוד עלייה שנקראות "עלייה קהילתית", המסייעות לעולים טרם עלייתם וממשיכות ללוות אותם באופן צמוד במהלך השנה הראשונה בארץ. תוכניות אלו כוללות בין היתר מתן מענק הסתגלות נוסף על סל הקליטה. **ההצעה היא להרחיב תוכניות אלו ולכלול בהן גם את אזור צפון אמריקה.** מבחינת מערכת היחסים עם "נפש בנפש" יש שתי אפשרויות: אפשרות **המקסימום** היא להכפיף את פעילות "נפש בנפש" למשרד הקליטה. הארגון יפעל בתור ספק של משרד הקליטה לצד הפרויקטורים לעידוד עלייה של משרד הקליטה. פעילות "נפש בנפש" תישאר על כנה ותמומן במלואה על ידי המשרד. את התבחינים למתן תמיכות הקיימים היום יחליף חוזה התקשרות שיורחב כדי לשפר את נושא השוויון, הנגישות והפיקוח. מודל זה, לצד פעילות הפרויקטורים, עשוי להגדיל את מספר העולים מצפון אמריקה.

הצעה זו טומנת בחובה קשיים אחדים: ממשלת ישראל מעבירה מדי שנה ל"נפש בנפש" שלושים מיליון ש"ח, שהם מחצית מתקציב הארגון לעידוד עלייה, העומד על כשישים מיליון ש"ח, ואילו לצורך יישום החלופה תידרש ככל הנראה תוספת תקציב של עוד כשישים מיליון ש"ח. הכפפת הארגון למשרד הקליטה תהפוך אותו למעין ספק של המשרד, ולכן המשרד יצטרך לממן את כל תקציב הארגון המיועד לעידוד עלייה. זאת ועוד, כניסת משרד הקליטה לזירה תדרוש תקציבים נוספים על מנת לפעול לצד "נפש בנפש". קושי זה מחריף לנוכח העובדה שהסוכנות היהודית נמצאת זה שנים במצוקת תקציב, ותקציבי העלייה שלה הולכים וקטנים, ועל כן ספק אם גם היא תוכל להגדיל את משאביה באזור זה. שנית, צפויה התנגדות חריפה של "נפש בנפש", שכן מהלך זה פוגע בעצמאות הארגון. כמו כן יש קושי לפתוח את ההסכם בין הסוכנות לבין "נפש בנפש" בשעה שמשרד הקליטה אינו צד בו.

אם יתברר שאי-אפשר להתגבר על התנגדות "נפש בנפש" ניתן להפעיל את **אפשרות המינימום**, שעיקרה הוספת הפעילות של משרד הקליטה לצד המשך הפעילות **העצמאית** של "נפש בנפש". באופן זה ההתנגדות של נפש בנפש תפחת, וכך גם העלות התקציבית, אך המחיר יהיה פיקוח ממשלתי חסר בכל הקשור לפעילות "נפש בנפש". כמו כן על אף השיפור בנגישות לשירות עקב כניסת גורם ממשלתי לאזור, לא צפוי צמצום באי-השוויון בין העולים המגיעים באמצעות "נפש בנפש". כדי שיווצר שינוי משמעותי בעניין זה צריך להגדיל את פעילות משרד הקליטה להיקף גדול מזה של "נפש בנפש" (מבחינת כמות העולים הפוטנציאליים שבתחומה). דבר זה יצריך גידול במשאבים המופנים לנושא.

חלופה שנייה: מיקור חוץ לארגונים לעידוד עלייה בצפון אמריקה

ההצעה היא לפרסם מכרז לעידוד עלייה לארגונים הפועלים באזור צפון אמריקה. מכרז זה יהווה תוספת למכרז שפורסם, כך לפי דברי ארגוני עולים מסוימים, על ידי משרד הקליטה בשנת 2010, ולא כלל את אזור צפון אמריקה. המכרז יהיה משותף לממשלה ולסוכנות היהודית.²⁸ ההתקשרות עם הארגונים שיזכו במכרז תכלול מימון של המדינה לפעילות הארגונים לעידוד עלייה, וקביעת קריטריונים ברורים להענקת מענקי סיוע נוספים, לאופן הפעילות מבחינת הפריסה הגיאוגרפית ולהנגשת השירות. המכרז לא יבטל את פעילות "נפש בנפש" אלא את בלעדיותו באזור. ל"נפש בנפש" תינתן אפשרות לגשת למכרז, ואם יזכה בו פירוש הדבר יהיה צמצום עצמאותו והכפפתו למשרד הקליטה, אך גם הגדלת התקציב שהוא מקבל ממשרד הקליטה. "נפש בנפש" יהפוך אז לספק של המשרד, ומשרד הקליטה יממן את כל תקציב הארגון המיועד לעידוד עלייה. יתר על כן,

²⁸ זאת כדי להימנע מכך שמדינת ישראל תעודד ישירות אזרחים של מדינות אחרות להגר לתחומה.

חלופה זו תאפשר לארגונים נוספים לפעול בתחום, דבר שנמנע מהם עד כה. בניגוד למצב הקיים היום, שבו המדינה תומכת בארגונים, כאן המדינה הופכת לאחראית על פעילות הארגונים. לפיכך, רמת הפיקוח תגדל ויהיה אפשר להקטין את הפגיעה בשוויון ובנגישות. כמו כן פעילות באמצעות ארגונים נוספים עשויה להביא לגידול בעלייה, כמו שקרה עם כניסת "נפש בנפש" לתחום, ואף להגדיל את ההצלחות של "נפש בנפש" בגלל פתיחת התחום לתחרות.

יישום חלופה זו עלול להביא למצב שארגון שנתפס כסקטוריאלי יוחלף בארגון סקטוריאלי אחר. בעיה זו תצומצם אם יפעלו כמה ארגונים שיכסו מספר רב ככל האפשר של מגזרים, ואולם אז עלולה להתעורר בעיה אחרת והיא שמספר הארגונים שייגשו למכרז יהיה נמוך מדי, מכיוון שגופים מעטים מאוד פועלים בתחום של עידוד עלייה (לראיה, היום יש רק שני ארגונים המקבלים תמיכה לעידוד עלייה: "נפש בנפש" ועמ"י). אם "נפש בנפש" יהיה הארגון היחיד שייגש למכרז, גם אז צפוי שיפור לעומת המצב הקיים שכן הארגון יפוקח על ידי המשרד לקליטת עלייה.

חלופה זו דורשת פתיחה של ההסכם בין הסוכנות לבין "נפש בנפש", דבר שיביא כנראה להתנגדות הארגון.²⁹ נוסף על כך צפויה התנגדות של האוצר שכן הדבר דורש תוספת תקציבית של 30 מיליון ש"ח (כיום ממשלת ישראל נותנת 30 מיליון ש"ח ל"נפש בנפש" לצורך פעילותה – מחצית מתקציב הארגון. הכנסת ארגונים נוספים תדרוש לכל הפחות את אותו הסכום כדי לממן פעילות בהיקף דומה).

המלצה

החלופה המומלצת היא מיקור חוץ לעידוד עלייה מצפון אמריקה. אף על פי שהבחירה בגרסת המקסימום של החלופה הראשונה תמקסם את אחריות המדינה בתחום עידוד העלייה מצפון אמריקה, נראה שהסיכוי של חלופה זו להיות מיושמת הלכה למעשה קטן מאוד, הן מבחינה תקציבית והן בשל ההתנגדות של "נפש בנפש". בחירה בחלופה השנייה (מיקור חוץ) תגדיל את אחריות המדינה ואת הפיקוח, תגביר את הנגישות של ארגונים שונים לפעול בתחום, ותצמצם את אי-השוויון. עם זאת, דרך זו לא תפגע בפעילות של "נפש בנפש" ובהישגיו שכן הארגון יוכל להמשיך בפעילותו לצד המדינה, כפי שנעשה היום, או בפיקוחה – בתור ספק של משרד הקליטה.

²⁹ על פני הדברים נראה שהתנגדות זו לא תהיה חריפה, שכן אם נביא בחשבון שהסוכנות חשה שהסכם הבוררות נכפה עליה על ידי "נפש בנפש" נוכל להסיק כי לארגון כוח רב בישראל ובצפון אמריקה, וכי לא בנקל יהיה ניתן לפגוע במעמדו.