

# מאוניברסלית לסלקטיבית: שינויים במדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל בשנים 2004-2010

## אילנה שפייזמן\*

### תקציר

לכאורה, נראה כי בין השנים 2004-2010 לא התחולל שינוי משמעותי במדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל, זאת מכיוון שבשנים אלו לא הגיע גל עלייה גדול, לא התרחש משבר, או כל אירוע משמעותי אחר שיכול היה להשפיע על המדיניות בתחום זה. יתרה מכך, גם הרכב העולים בתקופה זו לא השתנה באופן משמעותי. יחד עם זאת, בחינה מעמיקה של המדיניות בשנים אלו, תוך התייחסות לשינויים תוספתיים משמעותיים, מראה כי המדיניות השתנתה באופן מהותי - ממדיניות אוניברסלית למדיניות סלקטיבית, שנועדה להביא לישראל מהגרים מיומנים ותושבים חוזרים שיתרמו לצמיחתה הכלכלית של המדינה. שינוי זה התרחש באופן הדרגתי באמצעות דפוס של יצירת שכבות, בו מדיניות שנועדה לסייע לעולים מיומנים ולתושבים חוזרים, צמחה על יסוד המדיניות האוניברסלית הישנה, ועם הזמן הפכה למשמעותית יותר מהמדיניות הקודמת. טענתי היא כי אחד ההסברים לשינוי הינו השפעת הרעיונות הגלובליים של "התחרות על הכישרון", תחרות בין מדינות על מהגרים מיומנים שיתרמו לכלכלת המדינה, על המדיניות הישראלית. מאמר זה בא לתאר שינוי מדיניות זה ולהסבירו באמצעות שימוש במסגרת השינוי התוספתי משמעותי (Gradual transformative change) ובגישה הרעיונית (Ideational approach), שעושה שימוש ברעיונות על מנת להסביר תוצאות מוסדיות. המאמר בוחן, באמצעות ניתוח מוסדי, שינויים בשלושה תחומים במדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל: עידוד עלייה, תושבים חוזרים ותעסוקה, וברעיונות שהשפיעו על שינויים אלו.

**מילות מפתח:** מדיניות קליטת עלייה, רעיונות, מהגרים מיומנים, שינוי מדיניות

\*אילנה שפייזמן, דוקטורנטית בבית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן, האוניברסיטה העברית בירושלים

## מבוא

כאשר בוחנים את מדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל בין השנים 2004-2010, קשה לזהות אירוע חריג או משבר כלשהו אשר הביאו לשינוי חד במדיניות הקיימת. יתר על כן, אנשי מקצוע בתחום העלייה והקליטה (הן מקרב החוקרים והן מקרב מקבלי ההחלטות), טוענים כי שינוי המדיניות המשמעותי האחרון חל בסוף שנות השמונים, עם המעבר לקליטה ישירה (לשם, משמעותי? טענתי במאמר זה היא, כי אם נעקוב אחר התפתחותה של מדיניות העלייה והקליטה במהלך השנים 2004-2010, נמצא כי המדיניות הפכה בהדרגה ממדיניות קליטת עלייה אוניברסלית למדיניות סלקטיבית, כאשר בדומה למדינות הגירה אחרות בעולם, גם ישראל הפכה למשתתפת בתחרות הגלובלית על מהגרים מיומנים.<sup>1</sup>

בתהליך מעבר זה ממדיניות אוניברסלית לסלקטיבית, אחריותה של המדינה ומעורבותה במימון שירותי הקליטה ואספקתם הצטמצמה או קפאה ברובד האוניברסלי וגדלה ברובד הסלקטיבי, כלומר, בשירותים המיועדים לאוכלוסיית העולים המיומנים. שינוי מדיניות משמעותי זה נעשה באופן הדרגתי בצורה של שכבות, כאשר במשך השנים שכבת המדיניות הסלקטיבית צמחה על גבי המדיניות האוניברסלית הקיימת (Streeck & Thelen, 2005). תהליך השינוי במדיניות הישראלית שונה מהתהליך המתרחש במדינות אירופה, שם הגידול באחריות ובמעורבות המדינה חל במדיניות המיועדת למהגרים שאינם מיומנים דווקא (לדוגמה מהגרי עבודה ואיחוד משפחות), במטרה להקטין את מספרם (Joppke, 2007). טענתי היא כי רעיונות גלובליים בנוגע למהגרים מיומנים יכולים להסביר הן את הכיוון והן את דפוס השינוי שחל במדיניות העלייה והקליטה בישראל. חשוב לציין, כי הטענה איננה כי רעיונות מהווים את ההסבר היחיד או העיקרי לשינויים שחלו במדיניות העלייה והקליטה, אלא הם מהווים הסבר אחד אשר יש להתייחס אליו בכובד ראש בבואנו להבין את התופעה.

מדיניות קליטת מהגרים יכולה להיות ישירה – תכניות שמיועדות למהגרים בלבד, או עקיפה – תכניות כלליות אשר המהגרים מהווים רק אחד מקהלי היעד שלהן (לעתים קהל היעד העיקרי) (Hammar, 1985). מאמר זה מתייחס אך ורק למדיניות הישירה כלפי מהגרים. המאמר בא לבחון את השינויים שחלו במדיניות קליטת העלייה בישראל בין השנים 2004-2010 בשלושה תחומים: עידוד עלייה; תושבים חוזרים; סיוע בתעסוקה. המדיניות הנבחנת מתייחסת למדיניות כלפי עולים שעולים מתוקף חוק השבות בלבד, מהסיבה הפשוטה כי לישראל אין מדיניות הגירה, שכן הנחת היסוד של מקבלי ההחלטות היא שישראל היא מדינת עלייה. זאת בהתעלם מהעובדה שבפועל ישראל הפכה למדינה שקולטת הגירה שלא על-פי חוק השבות בהיקף נרחב. כך נוצר מצב בו המדיניות המיושמת כיום הלכה למעשה ביחס למהגרים שאינם נכנסים לישראל מתוקף חוק השבות, נובעת מהחלטות אד הוק ולא מתפיסת עולם סדורה ויד מכוונת (אבינרי ואחרים, 2009). כיוון שבישראל מדיניות ישירה מעוצבת רק עבור עולים שנכנסו לישראל מתוקף חוק השבות, המאמר לא יבחן מדיניות כלפי מהגרים מסוגים אחרים כגון מהגרי עבודה, פליטים ומבקשי מקלט.

אמנם יש אמת בטענה כי חלק ניכר מהשינויים שעברה מדיניות העלייה והקליטה של ישראל בשנים האחרונות קשורים קשר בל יינתק לשינויים שחלו בתחומים אחרים של מדיניות חברתית (כגון חינוך ורווחה), ובפרט תהליכי הפרטה והשפעה של מדיניות נאו-ליברלית. יחד

עם זאת במאמר זה אני בוחרת שלא להתייחס לשינויים דומים שחלו באותה תקופה בתחומי מדיניות אחרים וזאת משני טעמים עיקריים. ראשית, בניגוד לתחומי מדיניות חברתית אחרים, בתחום זה ניתן לראות לא רק צמצום באחריות המדינה אלא גם גידול באחריות, דווקא כלפי אוכלוסיות חזקות יותר. שנית, ההתמקדות בתהליכים שמתרחשים במדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל מאפשרת לזהות שינוי נוסף לשינוי הנאו ליברלי (אם כי קשור אליו) והוא הפיכת ישראל ממדינת הגירה אידאולוגית למדינת הגירה סלקטיבית יותר, המשתתפת במירוץ הגלובלי על מהגרים מיומנים.

בחלק הראשון של המאמר תוצג המסגרת התאורטית בכל הקשור למדיניות כלפי מהגרים בעולם ובישראל, לשינויי מדיניות הדרגתיים ולהשפעת רעיונות על מדיניות. בחלק השני תתואר שיטת המחקר בה נעשה שימוש. בחלק השלישי יוצג הניתוח האמפירי של השינויים שחלו בשלושת התחומים במדיניות העלייה והקליטה ואת הרעיונות שמאחורי שינויים אלו. בחלק האחרון יוצג סיכום הממצאים.

### התחרות על הכישרון - Race for talent

ההבדלים במדיניות קליטת מהגרים במדינות שונות נובעים מגורמים כגון ההיסטוריה של המדינה, מדיניות ההגירה הכללית (מי רשאי להיכנס ובלאו תנאים), האידאולוגיה החברתית והתפיסות לגבי אחריות המדינה כלפי אזרחיה ותושביה, התרבות הפוליטית באותה מדינה והיחס של החברה הקולטת כלפי מהגרים (Adelman, Borowski, Foster, & Burstein, 1994; Hammar, 1985; Sainsbury, 2006; Schmidt, 2007). לפי ג'ופקה (Joppke, 2007), מדיניות ההגירה באירופה בשנים האחרונות הינה דואלית: הקלות בתנאי הכניסה למהגרים מיומנים וחסמים ודרישות מפליגות ממהגרים אחרים. זאת מכיוון שמחד נצפה גידול מתמיד בזרם המהגרים שאינם מיומנים וכן פליטים ומבקשי מקלט, ומאידך, מדינות רבות רואות בהגירה של מהגרים מיומנים אמצעי לצמיחה כלכלית, בעיקר באמצעות סיפוק הביקוש למקצועות מסוימים (Iredale, 2001; Joppke, 2007). כתוצאה מהרצון להגדיל את מספר המהגרים המיומנים, מדיניות ההגירה הופכת ממדיניות פסיבית של שמירת שער (gate keeping) למדיניות אקטיבית של גיוס מהגרים פוטנציאליים ברחבי העולם, שעשויים להקנות למדינה יתרון בתחרות הכלכלית הגלובלית. שחר (Shachar, 2006) מכנה תופעה זו 'תחרות על הכישרון' (race for talent). תחרות זו באה לידי ביטוי באמצעות עיצוב תכניות הגירה סלקטיביות למהגרים מיומנים. תכניות אלו, שהחלו בארצות הברית, קנדה ואוסטרליה, קיימות היום גם במרבית מדינות האיחוד האירופי. עסקת החליפין המוצעת למהגרים הפוטנציאליים היא 'כישרון תמורת אזרחות'. כך, במידה וכישורי המהגרים יימצאו כמתאימים ודרושים לכלכלת המדינה, הם יוכלו ליהנות ממסלולי התאזרחות נוחים ומהירים יותר. התחרות על הכישרון היא גלובלית, ועל מנת להישאר במירוץ, כל מדינה מגיבה למדיניות של המדינות האחרות באמצעות הצעות אטרקטיביות יותר למהגרים פוטנציאליים. נוסף על מתן תמריצים למהגרים פוטנציאליים, התחרות על הכישרון כוללת גם תמריצים לתושבים שעזבו את המדינה, בעיקר אקדמאים ובעלי מקצועות חופשיים, על מנת לעודד אותם לשוב ולהשתקע במדינה אותה הם עזבו. כך נוהגות לדוגמה דרום קוריאה, טיוואן ואירלנד. תמריצים אלו לתושבים חוזרים משקפים בין היתר שינוי בגישה, כאשר אלה נתפסים כ'בנים אבודים' שיכולים לתרום לכלכלה הלאומית (Shachar, 2006).

בעידן זה של תחרות על כישרון, מטרת מדיניות הקליטה לכלל המהגרים ברוב המדינות היא להפוך את המהגרים במהירות לאוטונומיים מהמדינה, כלומר לכאלה העומדים ברשות עצמם ונסמכים פחות על רשויות המדינה ושירותיה, כדי שיוכלו לתרום כמה שיותר מהר לכלכלת המדינה מבלי שיהיה על המדינה להשקיע בהם משאבים רבים מדי, ומבלי שיהפכו לנטל על שירותי הרווחה. מכאן שכל מדינה מעוניינת לבחור את המהגרים אשר התועלת שתצמח מהם, בעיקר בהשתלבות בשוק העבודה, תעלה על העלות המושקעת בהם (Arat-Koc, 1999; Hawthorne, 2005). כתוצאה מכך, עיקר הנטל של ההסתגלות לחברה ולמדינה החדשים מועבר מהמדינה לפרט, בין היתר באמצעות הפרטת שירותי הקליטה השונים. תהליכים כאלה ודומים להם ניתן לראות בשנים האחרונות במדינות כגון קנדה, אוסטרליה והולנד (Arat-Koc, 1999; Hawthorne, 2005; Joppke, 2007). מכאן שתהליך קליטת המהגרים נבחן בדרך של אינסטרומנטליות כלכלית. ככל שהמהגר יהיה פחות תלוי במדינה, כך יגבר יתרונה התחרותי של המדינה בתחרות הגלובלית. אי לכך, הדגש במדיניות הקליטה מושם על קליטה תעסוקתית (Joppke, 2007). ארט-קוק, שבחן את מדיניות הקליטה הקנדית, מחזק טיעון זה באומרו כי המהגרים נתפסים בתור מוצרים, ותרומתם הפוטנציאלית מוערכת באמצעות מקומם הצפוי בשוק העבודה (Arat-Koc, 1999).

אחד ההבדלים בין מדיניות ההגירה והקליטה של קנדה ואוסטרליה לזו של מדינות האיחוד האירופי דוגמת הולנד, היא שבחלק ממדינות האיחוד האירופי, לצד תהליכי ההפרטה ישנו גידול במעורבות המדינה, מה שמכונה על-ידי ג'ופקה 'קליטה כופה' (coercive integration) (Joppke, 2007). דוגמה לכך היא חובת השתתפות בקורס קליטה אזרחית וקורסים ללימוד שפת המדינה כתנאי הכרחי לקבלת אשרת כניסה ומאוחר יותר אזרחות. הסיבה לכך שניתן למצוא דפוס מדיניות זה רק במדינות האיחוד האירופי ולא במדינות הגירה קלסיות כארצות הברית, קנדה ואוסטרליה, היא שמדיניות זו נועדה ליצור תמריץ שלילי למהגרים לא מיומנים להגר למדינה, ולפיכך היא מיושמת רק במדינות אשר אינן יכולות לבחור את המהגרים הנכנסים לתחומן (דוגמת מדינות האיחוד האירופי שעיקר המהגרים המגיעים אליהן הם פליטים ומבקשי איחוד משפחות) שרובם אינם מיומנים. לעומת זאת, במדינות כמו קנדה ואוסטרליה אשר בוחרות את מרבית המהגרים הנכנסים לתחומן, לרוב מהגרים מיומנים, אין צורך במדיניות כזו (Joppke, 2007). על רקע זה, המקרה הישראלי הינו ייחודי, שכן גם בישראל ניתן למצוא גידול במעורבות ובאחריות המדינה לצד תהליכי הפרטה, אך דבר זה נועד על מנת לייצר תמריץ חיובי לכניסת מהגרים מיומנים ולא על מנת לייצר תמריץ שלילי למהגרים שאינם מיומנים.

### מדיניות עלייה וקליטה בישראל<sup>2</sup>

ישראל מוגדרת כמדינת הגירה אתנית, המעודדת מהגרים מקבוצה אתנית מסוימת בלבד לבוא ולהתיישב בתחומה, ומחויבת לאפשר לכל מי ששייך לקבוצה זו להגר אליה. דוגמה נוספת למדינת הגירה אתנית הייתה עד לאחרונה במידה מסוימת גרמניה (Joppke & Joppke, 2005; Rosenhek, 2003). מדיניות ההגירה של ישראל בכל הקשור למהגרים יהודים ובני משפחותיהם נחשבת למדיניות של דלת פתוחה כלפי הקבוצה האתנית המועדפת, כלומר ישראל אינה יכולה לבחור את המהגרים בני אותה הקבוצה הבאים לתחומה. דבר זה הינו חלק בלתי נפרד מהאידיאולוגיה הציונית הרואה במדינת ישראל בית לעם היהודי כולו.

מבחינת יחסה להגירה, ישראל ראתה עצמה מראשיתה כמדינה קולטת עלייה, כאשר עליית יהודים מארצות שונות מהווה מענה הן לצורך הדמוגרפי בהמשך קיומו של רוב יהודי במדינה, והן כמנוע צמיחה כלכלי אשר יתרום לפיתוח המדינה. בהקשר זה יש לציין את מחקר של יורם בן פורת, אשר בדק את הקשר בין עלייה לבין צמיחה כלכלית. בן פורת הראה כי במשך עשרות שנים, גם כאשר העלייה שהגיעה לישראל נחשבה כ'בלתי כלכלית' (לדוגמה, חלק ניכר מהעולים שהגיעו לישראל בשנות החמישים לא היו בגיל העבודה), עדיין הצמיחה הכלכלית בתקופה זו הואצה, זאת כתוצאה מיצירת ביקושים והגברת כושר הייצור. באופן זה, הגידול המהיר באוכלוסייה לווה גם בגידול בהכנסה לנפש (בן פורת, 1989). בהתאם לממצאים של בן פורת, גם בתקופה של גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, גישתם של מעצבי המדיניות הייתה כי אף-על-פי שבטווח הקצר קליטת גל עלייה כה משמעותי תדרוש השקעה ציבורית גדולה, הרי שבטווח הארוך, העלייה תביא לצמיחה במשק, לגידול בתוצר ולירידה באבטלה (ראו לדוגמה דו"ח מחלקת המחקר של בנק ישראל - המדיניות הכלכלית בתקופת העלייה 1990, 1991). יתרה מכך, מחקרים העוסקים בהרכב הדמוגרפי של העולים לישראל מראים, כי בניגוד למדינות הגירה אחרות המעוניינות להגדיל את מספר המהגרים המיומנים ולהקטין את מספר המהגרים הלא מיומנים, מטרת מדיניות ההגירה הישראלית הייתה להביא לישראל כמה שיותר עולים יהודים ללא קשר למצבם הכלכלי או לכישוריהם, זאת גם כאשר בתקופות שונות הופעלו לחצים לעלייה סלקטיבית (ראו Cohen, 2009). בנוסף, סקרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הראו כי הציבור היהודי בישראל לא תומך בהקטנת ההוצאה הציבורית על קליטת עלייה או בהקטנת מספר העולים המגיעים לארץ, זאת למרות הנטל הכלכלי הכבד הכרוך בקליטתם של עולים רבים בפרק זמן קצר, כפי שהיה בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת (Gal, 2008). כפועל יוצא של תפיסה אידאולוגית זו את העלייה, מדיניות הקליטה בישראל עוצבה מתוך מחויבותם של העם היהודי וממשלת ישראל לסייע לעולים בתהליכי קליטתם, זאת מעבר לזכויות המוקנות לאזרחיה הקבועים של מדינת ישראל, וללא קשר לתרומתם הפוטנציאלית של העולים (לשם, 2006).

מדיניות קליטת העלייה בישראל מוגדרת על-די גל (Gal, 2008) כמדיניות קטגוריאלי-אוניברסלית (Categorical universalism). הנגישות לתכניות הסיוע השונות למהגרים הינה כללית ואינה תלויה במבחני אמצעים, אלא בהיות האדם חבר בקבוצה או בקטגוריה מסוימת. מדיניות זו מיועדת לעולים המגיעים מתוקף חוק השבות ואינה מתייחסת לצורכיהם של מהגרים אחרים כגון מהגרי עבודה ופליטים (Gal, 2008). הסיוע הקטגוריאלי-אוניברסלי העיקרי הניתן לעולים במסגרת מדיניות זו הוא סיוע בסל קליטה - סיוע בכסף הניתן לחצי השנה הראשונה של העולים בארץ. גובה הסל נקבע אך ורק לפי גודל המשפחה ללא קשר למצבם הכלכלי של העולים (Doron & Kargar, 1993; Gal, 2008; Gal & Leshem, 2000). הסיוע באמצעות סל הקליטה ניתן החל משנת 2002 כמעט לכל העולים (פרט לעולי אתיופיה המהווים מיעוט יחסי בקרב העולים - 10%-15% שהגיעו בשנים אלו לישראל).<sup>3</sup> כמו כן, רוב השירותים הניתנים לעולים הם שירותים אוניברסליים התלויים בעיקר בוותק שלהם בישראל (לדוגמה, שעות עזר לתלמידים עולים, סיוע בתעסוקה, הבטחת הכנסה לאחר מחצית השנה הראשונה בישראל ועוד). אמנם, החל מאמצע שנות התשעים ישנו רוברד מצומצם של מדיניות סלקטיבית, בעיקר

בשלב קליטת הקבע, כלפי קבוצות עולים הנחשבות לחלשות יותר (כגון עולי אתיופיה, עולי הקווקז, משפחות חד-הוריות קשישים וכד') הבא לידי ביטוי בין היתר בסיוע בדיוור, בתעסוקה, בחינוך ועוד, אך בעיקרו של דבר ניתן לומר כי מדיניות קליטת העלייה בישראל כפי שהייתה בשנת 2004 היא מדיניות קליטה אוניברסלית.

מבחינת מוסדית, עד אמצע שנות ה-2000 הייתה הסוכנות היהודית האחראית הבלעדית<sup>4</sup> על עידוד העלייה וגיוס עולים פוטנציאליים, והמשרד לקליטת עלייה, שהוקם בשנת 1968, טיפל בעולים לאחר הגיעם לישראל. כיוון שתהליך הקליטה כולל בתוכו אספקטים רבים כגון חינוך, תעסוקה, רווחה, סוציאליזציה, לימוד שפה ועוד, הרי שמשרד הקליטה נבנה כ'ממשלה' בזעיר אנפין, והוא כולל בתוכו אגפים העוסקים בסיוע לעולה בתחומים שונים.

התקופה שבין 2004 ל-2010 מאופיינת ביציבות יחסית בכל הקשור לעלייה לישראל. בשנים אלו לא חל שינוי משמעותי במספר העולים, שעמד על 15,000-20,000 בשנה, וגם לא בהרכב העולים הן מבחינת ארצות מוצאם והן מבחינת משלח ידם של העולים (כפי שניתן לראות בטבלאות 1, 2).<sup>5</sup> שני השינויים עליהם ניתן להצביע בכל זאת כאשר בודקים את הרכב העולים, הם ירידה במספר העולים המגיעים מאתיופיה (מתוקף החלטות ממשלה בכל הקשור לעליית בני הפלשמורה) ועלייה במספר התושבים החוזרים שנרשמו במשרד הקליטה.<sup>6</sup> עקב יציבות יחסית זו, על מנת לזהות את השינויים שחלו במדיניות קליטת העלייה בשנים אלו, יש לבחון את המדיניות באמצעות מסגרת אנליטית המתייחסת לשינויים תוספתיים ולא לשינויי מדיניות חדים (ראו לדוגמה True, Jones, & Baumgartner, 1999).

**טבלה 1: נתוני עלייה לפי ארצות מוצא נבחרות (כולל תושבים חוזרים) 2010-2004**  
(מתוך נתוני המשרד לקליטת עלייה)

שנת עלייה	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
סה"כ עולים (לא כולל תושבים חוזרים)	22485	22806	20955	19856	16207	16738	18755
ברה"מ לשעבר	10500	9528	7650	6655	6751	7015	7271
מערב אירופה	3356	3980	4170	4004	2478	2654	2654
צפון אמריקה	2887	2996	3221	3103	3163	3857	3811
דרום ומרכז אמריקה	1271	1718	1359	1514	952	1008	1184
אתיופיה	3802	3613	3617	3616	1596	578	1676
אחר	669	971	938	964	1267	1626	2159
תושבים חוזרים	3565	4380	4687	5095	9702	11157	7112

טבלה 2: משלחי יד נבחרים של העולים 2004-2010 (מתוך נתוני המשרד לקליטת עלייה)

שנת עלייה	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
עולים בעלי מקצועות מדעיים ואקדמאיים	2786	2890	2617	2557	2345	2790	3247
עולים בעלי מקצועות חופשיים וטכניים	3346	3448	3013	2773	2681	3124	3124
עולים חסרי מקצוע	2547	2430	2621	2512	1558	1022	1595

### שינוי מדיניות תוספתי משמעותי

שינוי מדיניות הוא תהליך התפתחותי הכולל הן תקופות של יציבות והן תקופות של שינוי (Capano, 2009). כאשר בוחנים שינוי מדיניות מתייחסים בדרך כלל למספר מרכיבים בתוך המדיניות, כגון יעדים, כלים והנחות יסוד. בנוסף, על מנת להבין טוב יותר שינוי מדיניות, יש לבחון גם את כיוון השינוי ביחס לסטטוס קוו, את סוג השינוי, תוספתי או חד, וכן האם השינוי נעשה כתוצאה מגורמים פנימיים או חיצוניים (Capano, 2009; Hacker, 2004).

על-פי סטריק, ת'לך ומהוני (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005), כאשר בוחנים את השינויים האחרונים במדיניות החברתית-כלכלית בעולם המערבי, ניתן לראות כי מדיניות זו עברה שינויים מרחיקי לכת, וזאת מבלי שבתקופה האחרונה היו משברים, מלחמות או מהפכות. יתרה מכך, השינויים אירעו כתוצאה מגורמים פנימיים בתוך המסגרת המוסדית הקיימת אותה הם משנים. השינויים עליהם מדובר הם שינויים תוספתיים הדרגתיים, אשר במשך פרק זמן מסוים הצטברו והביאו להתרחקות משמעותית מהסטטוס קוו. מכאן שיש לבחון לא רק את סוג השינוי (תוספתי או רדיקלי), אלא גם את תוצאתו (שימור הסטטוס קוו או שינוי) (Hacker, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). היתרון המשמעותי בשימוש במסגרת השינוי התוספתי טמון בכך שהיא מאפשרת לזהות שינוי מדיניות משמעותיים גם בתקופות שנראות כיציבות יחסית, דוגמת התקופה הנסקרת כאן. חשוב לציין, כי בחינה של שינוי מדיניות איננה מתייחסת לשאלה האם המדיניות השיגה את המטרות שלשמן היא עוצבה, שכן לעתים ניתן לזהות שינוי מדיניות גם אם השינוי לא השיג את מטרותו הראשונית. לדוגמה, אימוץ תכניות 'מרווחה לעבודה' בתחום התעסוקה עשוי שלא לצמצם את ממדי האבטלה, אך עצם אימוץ המודל מהווה שינוי בכלי המדיניות ובהנחות היסוד שבבסיסה.

סטריק ות'לך מזהים חמישה דפוסים של שינויים תוספתיים משמעותיים: (1) העתקה (displacement); (2) יצירת שכבות (layering); (3) סחף (drift); (4) המרה (conversion); ו-(5) מיצוי (exhaustion). מאמר זה יתמקד בדפוס השני, יצירת שכבות, שפירושה תהליך של צמיחת מנגנונים, פרקטיקות או מוסדות אלטרנטיביים על בסיס דפוסים קיימים, כאשר צמיחת המנגנונים האלטרנטיביים נעשית באמצעות גידול דיפרנציאלי. השכבה החדשה צומחת מהר יותר מהישנה עד שבסופו של דבר החדשה דוחקת את הישנה או גורמת לה לקפוא על שמריה ולהפוך לפחות רלוונטית. לרוב, דפוס זה צומח על בסיס מה שנתפס ככשל מדיניות. הדפוס החדש מתחיל בשוליים ועם הזמן מתחילה דינמיקה של שינוי והדפוס החדש הופך לדפוס הדומיננטי. הגידול התוספתי מונע התנגדות של מגיני הסטטוס קוו, שכן הדפוס הישן ממשיך

להתקיים לצד החדש. דוגמה לדפוס זה הינה הכנסת מרכיב הולך וגדל של פנסיה פרטית לתוך מערכת של פנסיה ציבורית, אשר בסופו של דבר הופך את המרכיב הציבורי למינורי (Palier, Streeck & Thelen, 2005; 2005). על אף החדשנות בגישתם של סטריק ות'לן, ובתוך כך התמקדותה בשינויים קטנים, תוספתיים ומשמעותיים, הרי שגישה זו הינה תיאורית. כלומר היא חסרה את ההתייחסות לגורמים שקובעים את דפוס השינוי ואת כיוונו (Béland, 2007; Schmidt, 2008).

### רעיונות והגישה הרעיונית

חוקרים הבוחנים את השפעת הרעיונות על התהליך הפוליטי, מגדירים בדרך כלל רעיונות כעקרונות מארגנים ואמונות לגבי קשרים סיבתיים הנמצאים בבסיס תכניות המדיניות השונות. לפי הגדרה זו, הרעיונות מהווים את הנחות היסוד המנחות את המדיניות, ומסגרות שמסיעות לקובעי המדיניות לגבש את תפיסת עולמם לגבי מדיניות בתחום מסוים (Béland, 2005; Berman, 1998). רעיונות מהווים מעין מפת דרכים נורמטיבית וקוגניטיבית למקבלי ההחלטות. הם מספקים את מטרות המדיניות ואת האופן שבו כדאי או רצוי לחבר בין האמצעים לבין המטרות. הרעיונות משפיעים על האופן בו השחקנים רואים את העולם סביבם, ומהווים מעין מסגן דרכו עובר המידע על המציאות ומתורגם אצל השחקנים השונים. מכאן שרעיונות מסיעים להגדיר את הבעיה ואת טווח החלופות הנתפסות כמתאימות ולגיטימיות (Béland, 2005; Berman, 1998; Campbell, 2002; Jacobs, 2009). גישה רעיונית בניתוח מוסדי עושה שימוש ברעיונות על מנת להסביר תוצאות מוסדיות. על-פי-רוב, הרעיונות משקפים את הסטטוס קוו ושומרים עליו, בכך שהם לא רק מכוונים את מקבלי ההחלטות למטרות המדיניות ולכלי המדיניות, אלא גם נותנים לגיטימציה והצדקות נורמטיביות וקוגניטיביות למדיניות הקיימת (Béland, 2007; Berman, 1998; Blyth, 2002; Jacobs, 2009). רוב המחקרים שעסקו בהשפעת רעיונות על מדיניות בדקו את השפעתם בתקופות של משבר ואי-ודאות (לדוגמה Hall, 1993; Berman, 1998; Blyth, 2002; Jacobs, 2009). זאת מכיוון שרעיונות מספקים למקבלי ההחלטות מסגרת באמצעותה הם מבינים את המציאות בזמן משבר, שכן כאשר שאר הדברים אינם יציבים הרעיונות משמשים כמורי דרך. בחינת ההשפעה בתקופות משבר מוצדקת גם מבחינה מתודולוגית, הן מכיוון שבתקופות אלו ניתן לראות שינוי רעיוני שמביא לשינוי מדיניות רדיקלי (Blyth, 2002; Hall, 1993; Jacobs, 2009), והן מכיוון שבתקופות של משבר ואי-ודאות, יציבותם של הרעיונות מאפשרת לבדוק את ההבדלים בין קבלת ההחלטות של קבוצות שונות ולהסביר את ההבדלים באמצעות ההבדל הרעיוני בין הקבוצות (Berman, 1998). מכיוון שכך, החוקרים בגישה זו, לרוב אינם מתייחסים לשינוי רעיוני שחל לאורך זמן (חלחול רעיונות חדשים), או להשפעת רעיונות על שינוי מדיניות תוספתי. ההתייחסות במחקר היא בדרך כלל לסט מסוים של רעיונות המוחלף באופן דרסטי בעקבות משבר בסט אחר (ראו לדוגמה Jacobs, 2009). דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם המציאות, בה רעיונות חדשים מחלחלים לאורך זמן, ולעתים נוספים על הרעיונות הישנים ולא רק מחליפים אותם, ובה ניתן לזהות שינויים והשפעה של הרעיונות על מדיניות גם בתקופות של יציבות.

### שיטת המחקר

המחקר מבוסס על ניתוח מוסדי של מדיניות קליטת העלייה בישראל, המשלב בין ניתוח של מסמכי מדיניות לבין ראיונות עומק עם בכירים במשרד הקליטה בעבר ובהווה. היות והמאמר עוסק במדיניות ישירה המעוצבת כלפי עולים, עיקר הדגש יהיה על המדיניות המעוצבת במשרד



לקליטת עלייה, שכן בניגוד למשרדים אחרים המטפלים בעולים, מדיניות משרד הקליטה הינה מדיניות ישירה. התקופה הנסקרת היא בין השנים 2004-2010. הסיבה לבחירה בתקופה זו היא מכיוון שבשנים אלו לא התרחש משבר ולא הגיע גל עלייה גדול. תקופה זו מהווה הזדמנות לנתח שינויי מדיניות בשל היציבות היחסית ששררה בה. באופן יותר ממוקד, המאמר בוחן את השינויים שחלו במדיניות העלייה והקליטה בשלושה תחומים: עידוד עלייה; תושבים חוזרים; תעסוקה. הסיבה לבחירה בתחומים אלו נעוצה בכך שאלו התחומים העיקריים במדיניות 'התחרות על הכישרון', וכן מכיוון שתחומים אלו עברו שינויים מהותיים במהלך התקופה הנסקרת. נוסף לתהליכי שינוי המדיניות, הניתוח יבחן את הרעיונות העומדים בבסיס המדיניות, בדגש על הרעיונות של התחרות על הכישרון: הגירה בתור משאב כלכלי; העדפת מהגרים מיומנים; הפיכת המהגרים לאוטונומיים מהמדינה; שינוי עמדות כלפי תושבים חוזרים. מקורות המידע של הניתוח המוסדי ההיסטורי כוללים בעיקר את תקציב המדינה<sup>7</sup> ודברי ההסבר לתקציב; נהלי המשרד לקליטת עלייה; החלטות ממשלה; תכניות העבודה של משרד הקליטה; פרוטוקולים של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת.

מדיניות הקליטה שתיבחן, תתייחס ליעדי המדיניות, להגדרות בעיית המדיניות ולכלי המדיניות הקונקרטיים כפי שאלה באים לידי ביטוי בהחלטות ובפעולות הביצועיות של הממשלה והכנסת, הנוגעות באופן ישיר לעולים ולתושבים חוזרים ולתהליכי הקליטה אותם הם עוברים. המדיניות הנבחנת לא תתייחס לתוצאות המדיניות, כלומר לשינויים בשטח הלכה למעשה (לדוגמה, גידול/צמצום במספר העולים או הצלחה/כישלון של תכניות סיוע שונות). שינוי ייחשב לתוספתי משמעותי כאשר הוא מתרחש במספר שלבים במהלך התקופה הנסקרת, ותוצאת התהליך תהיה קטיעה של המדיניות הקיימת והתרחקות מהסטטוס קוו כפי שהיה בראשית התקופה. על מנת להפריד בין המדיניות לבין הרעיונות, ניתוח שינויי המדיניות נעשה באמצעות בחינת נהלים, החלטות ממשלה ותקציבים, ואילו ניתוח הרעיונות נעשה באמצעות בחינת ההנמקות שבבסיס המדיניות, כפי שניתן לראות בדיוני ועדת הקליטה של הכנסת, בדברי ההסבר לתקציב ובראיונות שנערכו עם מקבלי ההחלטות. לאחר ניתוח שינויי המדיניות, הממצאים נבחנו לאור דפוסי השינוי התוספתיים המשמעותיים השונים על מנת לזהות את דפוס השינוי הדומיננטי מבין חמשת הדפוסים הקיימים.

## עידוד עלייה

מזה שנים נאמר, הן בכנסת והן בממשלה, כי המפתח להגדלת מספר העולים טמון בקליטה טובה יותר של העולים המגיעים לישראל. יחד עם זאת, ברוב המקרים, הקשר בין עידוד העלייה לבין הקליטה הראשונית היה הצהרתי בלבד, שכן עיקר תשומת הלב של מעצבי המדיניות הופנתה כלפי העולים שכבר נמצאים בארץ ולא כלפי עולים פוטנציאליים. התפיסה שהנחתה את מקבלי ההחלטות הייתה כי יש לשפר את קליטת העולים, שכן עולים שלא נקלטים היטב ונמצאים בקשר עם קרוביהם ומכריהם בארצות מוצאם, מדווחים על קליטתם ומצבם, דבר שעלול להוות תמריץ שלילי לעולים פוטנציאליים ולמנוע מהם להגיע לישראל. משנת 2004 ניתן לראות בהדרגה כיצד מבטם של מקבלי ההחלטות מופנה יותר החוצה, אל עבר עולים פוטנציאליים, ופחות פנימה, והתכניות השונות באות במטרה להוות תמריץ לעלייה ולא רק לשפר את הקליטה של מי שכבר עלו. הסתת מבט זו מהעולים שכבר הגיעו לישראל לעולים

פוטנציאליים, באה לידי ביטוי, בין היתר, ביעדי המדיניות, והינה אחד השינויים המרכזיים שחלו בתחום מדיניות הקליטה בכלל ובתחום עידוד העלייה בפרט.

עד שנת 2002 האחריות על עידוד העלייה והבאת העולים לישראל הייתה בידי הסוכנות היהודית. אף-על-פי שהסוכנות איננה ארגון ממשלתי, אלא גוף פילנתרופי יהודי הפועל מתוקף חוק מעמד ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית לארץ ישראל (1952)<sup>8</sup> ועל בסיס אמנה המסדירה את חלוקת התפקידים בין השתיים שנחתמה בין הסוכנות לבין הממשלה, בתחום עידוד עלייה הסוכנות היהודית פעלה כזרוע הביצועית של המדינה. מהרגע שהעולה נחת בישראל, האחריות על קליטתו הועברה למשרד לקליטת עלייה. באופן זה, למעשה, נשמרה חלוקת עבודה ברורה יחסית בין הסוכנות היהודית לבין משרד הקליטה.<sup>9</sup> מצב זה החל להשתנות בשנת 2002 עם הקמת הארגון 'נפש בנפש', אשר הוקם במטרה להגדיל את מספר העולים המגיעים מצפון אמריקה. כתוצאה מפעילות הארגון, הממשלה החליטה, לראשונה בשנת 2005, לתמוך בארגונים העוסקים בעידוד עלייה באמצעות מענק של \$1000 המועבר לארגון על כל עולה שמגיע לישראל, זאת בסכום כולל שלא יעלה על שליש מתקציב הארגון המיועד לעידוד העלייה. אחד הקריטריונים לקבלת התמיכה הממשלתית היה שהארגון הנתמך יעניק סיוע כספי נוסף על סל הקליטה לעולים המגיעים באמצעותו. סיוע זה נועד לעזור לעולים המתקשים לעלות עקב בעיות כלכליות שעלולות להיווצר כתוצאה מעלייתם ארצה. כאן לראשונה ניתן לראות כיצד המדינה תומכת באופן אקטיבי במדיניות סלקטיבית<sup>10</sup> בכל הקשור לסיוע הראשוני באמצעות סל הקליטה. הענקת התמיכה לארגונים מעודדי עלייה יצרה מצב בו ישנם עולים המקבלים רק את סל הקליטה וישנם עולים המקבלים מענק נוסף, רק מכיוון שהם מגיעים לארץ באמצעות ארגון פרטי ולא באמצעות הסוכנות היהודית. יש לציין כי מתן סיוע נוסף על סל הקליטה אינו דבר חדש, שכן גם בשנת 2002 הוחלט על מתן תוספת לסל הקליטה לעולים המגיעים מארגנטינה על מנת לעודד עלייה ממדינה זו. ההבדל הוא שבשנת 2002 הרציונל בבסיס ההחלטה היה לסייע לעולים המגיעים בעתות משבר בארצות המוצא (דוגמת המשבר הכלכלי בארגנטינה) ולא לעולים המגיעים בתקופות של יציבות.

בשנת 2007 ירדה מעט התמיכה בארגונים הפועלים לעידוד עלייה, אך היא שבה ועלתה בשנת 2010, כאשר הממשלה החליטה להעניק \$1400 עבור כל עולה המגיע לארץ, בסכום כולל שלא יעלה על מחצית מתקציב הארגון. התקציב המיועד לתמיכה בארגונים שעוסקים בעידוד עלייה, שעמד בשנת 2005 על 10 מיליון ₪, גדל בשנת 2007 ב-17 מיליון ₪, ובשנת 2010 ב-14 מיליון ₪ נוספים.<sup>11</sup> בנוסף, בשנת 2008, בעקבות תהליך בורות בין הסוכנות לארגון 'נפש בנפש', קיבל הארגון הפרטי את הזכות הבלעדית להביא עולים מצפון אמריקה במקום הסוכנות היהודית. מהלך זה זכה גם להכרה על-ידי רשויות המדינה כפי שהדבר בא לידי ביטוי בין היתר בשותפויות שונות שנעשות בין משרדי הממשלה לבין הארגון.<sup>12</sup> כך הפך, תוך שש שנים, תהליך ההפרטה של עידוד העלייה מצפון אמריקה שהחל בשוליים, להעברה מלאה של האחריות על הבאת עולים לישראל מגוף ממשלתי למחצה לגוף פרטי.

סיבה אחת להעברת אחריות זו הינה תפיסה של כישלון המדיניות. התפיסה הרווחת בקרב מקבלי ההחלטות הייתה כי הסוכנות היהודית אינה ממקסמת את פוטנציאל העלייה מצפון אמריקה (שמהווה את המקור הגדול ביותר לעולים פוטנציאליים), אך יש בכוחם של ארגונים פרטיים להביא לארץ מספר רב יותר של עולים מאשר הסוכנות, שכן הם יעילים יותר

ומכירים טוב יותר את המנטליות של העולים. סיבה נוספת הייתה שלמדינה כדאי לסייע לארגונים הפרטיים, שכן הם מביאים לארץ עולים חזקים, אשר יכולים לתרום לצמיחה הכלכלית של המדינה.<sup>13</sup> לדוגמה, בכיר לשעבר במשרד הקליטה ראה את העלייה שמגיעה באמצעות 'נפש בנפש' כעלייה כלכלית ואת העולים תפס כמשאב כלכלי. כך ענה משנשאל מדוע על המדינה לסייע לארגונים פרטיים שעוסקים בעידוד עלייה:

[...] כשהלכתי לשר האוצר אמרתי לו: "תשמע אתה צריך להשקיע בעולים האלה [העולים של נפש בנפש א.ש] כמו שאתה משקיע באגרת חוב. השקעת בהם סל קליטה והכול 300 מיליון ₪ והרווחת 500 600 מיליון זה השקעה כמעט טובה יותר מריבית".<sup>14</sup>

תפיסה זו, לפיה העולים מהווים משאב כלכלי, ניתן לראות לא רק בהתבטאויות של בכירי משרד הקליטה, אלא גם בפרסומים של ארגון 'נפש בנפש'. בשנת 2009 הארגון ערך ניתוח של עלות מול תועלת, ובדק את התרומה הכלכלית של העולים אותם הוא מביא. הניתוח הראה, כי תוך שנה מיום הגעתם לארץ, העולים מחזירים את ההשקעה הממשלתית בהם. יתרה מכך, לפי דו"ח המחקר, העולים אשר הגיעו בין השנים 2002-2008 הכניסו למשק הישראלי 989 מיליון ₪, זאת בשעה שעלות קליטתם עמדה על 528 מיליון ₪ בלבד.<sup>15</sup> כאן ניתן לראות כניסה של רעיונות והגיון פעולה חדש בכל הקשור לעלייה ולקליטתה, הגיון מוטוה שוק, זאת בניגוד להגיון הפעולה הקודם שהתבסס קודם כל על נימוקים אידאולוגיים או דמוגרפיים ורק לאחר מכן על נימוקים כלכליים.

לצד תהליך הפרטה זה של עידוד העלייה מצפון אמריקה, מתקיים תהליך הפוך של כניסת המדינה לתחום של עידוד העלייה. כאמור, מאז הקמת משרד הקליטה בשנת 1968, המשרד היה אחראי על הטיפול בעולים רק מרגע הגעתם לארץ, והתהליך שקדם לעלייה היה באחריות הסוכנות היהודית. בשנת 2004, בעיקר לאור הירידה במספר העולים, המשרד החל לעסוק בתחום של עידוד עלייה. המעורבות בתחום זה החלה באופן מאוד צנוע, ביצירת קשר עם תיירים יהודים השהים בישראל בחדשי הקיץ על מנת לעניין אותם באפשרות לעלות לארץ. בשנת 2005 השרה ציפי לבני הציגה בפעם הראשונה תכנית ארבע-שנתית לעידוד עלייה. אמנם, בראשית הדרך חלק מתקציב התכנית יועד לשיפור מערך הקליטה של העולים שכבר נמצאים בארץ (לדוגמה, תכניות אינטראקטיביות ללימוד עברית), אך בהדרגה הופנה התקציב כולו לתכניות המיועדות לעולים פוטנציאליים. הפרויקט העיקרי בתכנית זו היה 'עלייה קהילתית'. בפרויקט זה, משרד הקליטה מגבש קבוצה של עולים פוטנציאליים, בעיקר ממדינות המערב, שעולה ומתיישבת כקבוצה ביישוב מסוים. בנוסף לסיוע הרגיל שכל עולה זכאי לקבל ממשרד הקליטה, העולים בתכנית העלייה הקהילתית זכאים להטבות נוספות כגון תוספת שעות עברית, סיוע נוסף בתעסוקה, מדריך המלווה אותם בשנתם הראשונה בארץ ותכניות נוספות לקליטה חברתית. תכנית זו מרחיבה את אחריות המדינה בכל הקשור לשירותים הניתנים לעולים. בשנת 2009 התכנית עברה שני שינויים. הראשון היה שינוי קהל היעד של התכנית - מעולים ממדינות המערב לעולים בעלי מקצועות נדרשים, למשל רופאים ומהנדסים. השינוי השני היה שבנוסף לסיוע המוגדל אותו מקבלים העולים במסגרת תכנית זו, כל עולה זכאי למענק הסתגלות כספי בנוסף על סל הקליטה. תכנית זו המוצגת על-ידי משרד הקליטה כתכנית הדגל לעידוד העלייה, מדגישה את המעבר שחל מתכניות אוניברסליות לעידוד עלייה, לתכניות שמיועדות למהגרים מיומנים.<sup>16</sup>

עידוד עלייה הפך בשנים האחרונות מתחום שמשרד הקליטה לא עוסק בו כלל למוקד המרכזי של פעילות המשרד. משנת 2007 תחום זה מופיע בתור המטרה העיקרית של המשרד, כפי שניתן לראות בדברי ההסבר לתקציב וכן בתכניות העבודה של המשרד.<sup>17</sup> יתרה מכך, לא רק שתחום עידוד העלייה הפך למטרה העיקרית בעבודת המשרד, אלא שתחומים אחרים כגון תעסוקה ותכניות קליטה חברתית הפכו, לפי דברי ההסבר לתקציב, לאמצעי לעידוד עלייה. התפיסה שהייתה קיימת גם בעבר, שהצלחה או כישלון של תכניות קליטה שונות ישליכו במישרין על מאמצי עידוד העלייה לטוב או לרע, קיבלה ביטוי הלכה למעשה, כפי שניתן לראות במטרת התכניות לעידוד עלייה המופיעה בדברי ההסבר לתקציב, שם נאמר במפורש כי מטרת התקציב היא לאפשר קליטה טובה, מתוך הנחה שקליטה טובה הינה אמצעי משמעותי לעידוד עלייה עתידית.

את הגידול בחשיבותו של תחום עידוד העלייה ניתן לראות גם מבחינה תקציבית. בשנת 2004 תקציב עידוד העלייה עמד על 17.6 מיליון ₪, בשנת 2005 חל גידול חד והתקציב עמד על 72 מיליון ₪, ובהמשך המשיך התקציב לעלות באופן הדרגתי עד ל-128 מיליון ₪ בשנת 2010. הגידול התקציבי אינו רק אבסולוטי אלא גם יחסי, כאשר בשנת 2004 עלות התכנית לעידוד העלייה הייתה 1% מתקציב משרד הקליטה ואילו בשנת 2010 היקפה עמד על 14% מתקציב המשרד. מכל הנאמר לעיל ניתן לראות כי אחריות המדינה בתחום עידוד העלייה הולכת ומתרחבת, הן מבחינת המימון והן מבחינת היקף השירותים הניתנים והפעולות הנעשות. יחד עם זאת, הגידול באחריות נעשה בעיקר ברובד הסלקטיבי, שכן הוא חל בתכניות המיועדות לעולים הנתפסים כחזקים יותר.<sup>18</sup> בחינה של הרעיונות העומדים בבסיס גידול המעורבות הממשלתית בתחום עידוד העלייה כפי שבאים לידי ביטוי בהנמקות שניתנות למדיניות זו מראה כי הגידול נובע מהרעיונות של התחרות על הכישרון. ראשית, ישראל החלה לראות עצמה בתור משתתפת אקטיבית בתחרות. כך למשל, בשנת 2006 אמר שר הקליטה:

היום מדינת ישראל יש לה יכולת ופוטנציאל להתמודד עם ארצות רווחה. היא כבר אטרקטיבית, היא יכולה להיות עוד יותר אטרקטיבית, תלוי גם מה אנחנו נעשה פה כדי להתמודד על ליבם של היהודים בכלל, ופה אני מכניס גם את התושבים החוזרים בפרט, לבוא למדינת ישראל.<sup>19</sup>

שר הקליטה בשנת 2008 ביטא באופן ברור יותר כי ישראל הינה חלק מתחרות גלובלית על מהגרים:

העולים שבאים היום שונים מהעולים שהגיעו לפני שנים, כמוני וכמו רבים מכם. יש להם הרבה יותר אפשרויות של בחירה בין מדינת ישראל למדינות אחרות. הם מבקשים לבדוק שיהיו להם תנאים טובים, אפשרויות, הם יותר בררנים, ואנחנו צריכים להתאים את עצמנו לתחרות הבין-לאומית שקיימת.<sup>20</sup>

שנית, בנוסף לכניסתה של ישראל למירוץ, מושם דגש רב על התרומה הכלכלית של העולים המגיעים באמצעות התכניות הסלקטיביות השונות. לדוגמה, מאז 2006 משרד הקליטה מציג את עצמו לא כמשרד חברתי אלא כמשרד כלכלי אשר מייצר כסף עבור המדינה, וכן מרוויח יותר מאשר הוא משקיע. ראייה לכך ניתן לראות בדברי השרה לקליטת עלייה:

אני רוצה להגיד שאני רואה במשרד הזה משרד כלכלי מפני שמה שמסקיעים היום במשרד לקליטת עלייה ימצאו מחר באוצר, ככסף שנכנס דרך כל מיני דרכים, מסים

והשקעות שעולים שמגיעים למדינת ישראל נותנים למדינת ישראל. יחד עם זאת, אנחנו, במשרד הכלכלי הזה נותנים ואוצרים, מרכזי הכוון, פתיחת עסקים, תמיכה בפתיחת עסקים. עם הכנסה מזערית במשרד הקליטה של משרד האוצר, אנחנו, כמדינת ישראל מקבלים פי כמה מאשר נותנים בהתחלה.<sup>21</sup>

יש לציין כי מבחינה רעיונית אין מדובר על מעבר מאידאולוגיה ציונית לפוסט-ציונית, שכן האידאולוגיה הציונית עדיין נמצאת בבסיס מדיניות הקליטה. השינוי המשמעותי הוא שבניגוד לעבר, כאשר מקבלי ההחלטות באים להצדיק פעולות שונות לעידוד עלייה, הנימוק הציוני אינו הנימוק הראשון אותו הם מציינים, ונראה כי הוא הופך למעין מובן מאליו שאין צורך לצינון. לעומת זאת, הנימוק הכלכלי הופך למשמעותי יותר, אך עדיין הוא אינו הנימוק הבלעדי. כך לדוגמה, בכיר במשרד הקליטה מסביר מדוע חשוב לעודד עלייה:

אני חושב שקודם כל המדינה הבינה שהיא צריכה לעשות הכול כדי להביא לפה כמה שיותר עולים. שישה מיליון בצפון אמריקה, יש עוד כמיליון בכל אירופה צריך לעשות הכול כי זה נכס אסטרטגי. ואני תמיד אמרתי **העולים הם הביטחון הכלכלי, המדיני, הביטחוני של מדינת ישראל והחברתי.**<sup>22</sup> (הדגשה שלי א.ש).

בחינה של השינויים ההדרגתיים שחלו בתחום עידוד העלייה מראה כי המדיניות הופכת לסלקטיבית יותר כאשר קהל היעד שלה הם מהגרים מיומנים ממדינות חזקות. המעניין בתהליך זה הוא שבניגוד לתחומים אחרים במדיניות חברתית בהם המעבר ממדיניות אוניברסלית לסלקטיבית פירושו מתן סיוע סלקטיבי לאוכלוסיות חלשות יותר, כאן דווקא העולים החזקים יותר (בעלי המקצועות הנדרשים) מקבלים את הסיוע הנוסף. השינוי הופך למשמעותי עוד יותר לאור העובדה כי בעבר רק העולים אשר נחשבו לחלשים יותר (לדוגמה קשישים, נכים, משפחות חד-הוריות או עולים המגיעים מארצות מצוקה דוגמת אתיופיה) היו זכאים לסיוע נוסף, ואילו עולים חזקים כמו עולי צפון אמריקה, עד שנת 2002 לא היו זכאים אף לסיוע בסלקטיביות.<sup>23</sup>

בדומה למדיניות הגירה אחרות, גם ישראל מושפעת מהרעיונות הגלובליים של התחרות על הכישרון. יחד עם זאת, בניגוד למדיניות הגירה אחרות, בגלל האידאולוגיה הציונית ותפיסת מדינת ישראל כמדינת מקלט, היא אינה יכולה לבחור את העולים המגיעים אליה (כפי שהדבר בא לידי ביטוי במדיניות הדלת הפתוחה). אי לכך, אין באפשרותה של ישראל להציע לעולים את אותה חבילה שמציעות מדינות הגירה אחרות של 'אזרחות תמורת כישרון'. לכן הדרך היחידה העומדת בפני ישראל במידה וברצונה לקחת חלק באותו מירוץ גלובלי על מהגרים מיומנים, היא להציע למהגרים תמריצים כלכליים להגיע לישראל. בתחום זה ניתן לזהות תהליך שינוי תוספתי משמעותי שנעשה באמצעות יצירת שכבות. שכבת המדיניות הישנה נשארה עומדת על תילה, וישראל ממשיכה לסייע ליהודים הנמצאים במצוקה בארצות שונות לעלות לישראל. יחד עם זאת, על בסיס שכבה זו, בעיקר מתוך תפיסה של כישרון המדיניות, ולאור העובדה שמספר העולים שמגיעים לארץ נמצא במגמת ירידה, תכנית שולית שכללה יצירת קשרים עם תיירים יהודים וסיוע קטן יחסית לארגונים פרטיים התפתחה והתרחבה, וכיום היא מהווה את הנושא העיקרי שעל סדר היום של משרד הקליטה. התרחבות זו הביאה לכניסה של הגיון פעולה חדש לתחום של מדיניות העלייה והקליטה, והוא ראיית העולים כמשאב כלכלי ויצירת מדיניות סלקטיבית המכוונת לעולים מיומנים. כך למעשה השכבה הקודמת (קרי פעולות עידוד עלייה ותכניות סיוע בקליטה ראשונית לכלל העולים הפוטנציאליים) לא נעלמת אך גם

לא מתרחבת. מעניין לציין, כי על אף העדיפות הגבוהה שניתנת לנושא זה במשרד הקליטה, ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת לא קיימה בנושא זה אף לא דיון אחד. דבר זה מתאים גם כן לדפוס של יצירת שכבות, שכן כאשר השכבה החדשה צומחת על בסיס השכבה הקודמת ולא יוצרת שינוי חד בשירותים הישנים, לא מתעוררת התנגדות מצד מגיני הסטטוס קוו.

### תושבים חוזרים

מאז 1985, האחריות על תושבים חוזרים נמצאת בידי משרד הקליטה. יחד עם זאת, עד לא מכבר, פעילות המשרד בתחום זה הייתה שולית למדי, והתמצתה בעיקר בהפעלת מספר מצומצם של 'בתים ישראליים', מרכזים שנועדו לתת מידע לתושבים חוזרים ולשמור על הקשר שלהם עם ישראל. מנקודת מבט ארגונית, העניין השולי בנושא התושבים החוזרים בא לידי ביטוי בכך שהגוף האחראי על אוכלוסיה זו היה מחלקה קטנה במשרד הקליטה. תקציב המחלקה לתושבים חוזרים עמד בשנת 2003 על שני מיליון ₪ בלבד. בשמונה השנים האחרונות, תחום התושבים החוזרים הפך מתחום שולי לאחד התחומים העיקריים של משרד הקליטה. ב-2005 משרד הקליטה החליט להגביר את פעילותו על מנת להגדיל את מספר התושבים החוזרים. התכנית הראשונה הייתה סיוע לגרעיני צבר של תנועת הצופים, הפועלים בקרב ילדי ישראלים לשעבר. ב-2006 נושא התושבים החוזרים הופיע לראשונה בתקציב המדינה כחלק ממטרותיו של משרד הקליטה. בשנת 2007 המשרד הקים אגף בכיר לעידוד עלייה ותושבים חוזרים. באותה שנה הוחלט על תכנית 'חוזרים הביתה ב-60' לרגל 60 שנה למדינה. בנוסף לקמפיין ההסברתי, התכנית כללה הקלות במיסים והטבות נוספות לתושבים החוזרים. אחריות הממשלה עליהם גדלה אף יותר בשנת 2010, כאשר הוחלט לראשונה להשוות בין זכאויותיהם של התושבים החוזרים לאלו של העולים, בעיקר בתחום הפטור ממכס וממס קנייה.<sup>24</sup> שינוי זה באחריות המשרד ניתן לראות גם בהגדרת התפקיד של המשרד, אשר רואה עצמו היום כמשרד המסייע לעולים ולתושבים חוזרים. הגידול באחריות ובמעורבות המדינה לווה גם בגידול בתקציב הייעודי שעלה משלושה מיליון ₪ בשנת 2003 ל-14 מיליון ₪ ב-2010.

לצד הגידול באחריות ובמעורבות המדינה, ניתן לזהות גם שינוי בגישה כלפי התושבים החוזרים. כיום תושבים חוזרים נתפסים בעיני המשרד כנכס, כבנים אובדים של המדינה. את השינוי ההדרגתי בגישה ניתן לראות בציטוטים הבאים המתייחסים לזכויות של עולים אל מול זכויותיהם של תושבים חוזרים. הציטוט הראשון הוא מדברי בכיר במשרד הקליטה שפעל בנושא בשנת 2004:

אתה צריך למצוא שביל הזהב בין עולה חדש שמעולם לא חי כאן לתושב ישראלי שמעולם לא עזב כאן. אתה לא רוצה גם ליצור מצב בו לישראלי כדאי לעזוב לחו"ל כדי לחזור ארצה ולקבל הטבות שהמדינה לא הייתה נותנת לו אם היה נשאר כאן כל השנים ועזב.<sup>25</sup>

בשנת 2007, כאשר המשרד החל לתכנן את התכנית הגדולה הראשונה להשבת תושבים חוזרים, אמר שר הקליטה:

העיקרון צריך להיות שיישמר איזוהו פער, מבחינה ערכית ומוסרית, בין מה שמדינה נותנת לעולה חדש, לבין מה שהיא נותנת לתושב חוזר. אבל תוך שמירת הפער הזה, אפשר לסייע יותר לתושבים חוזרים לקבל החלטה לחזור.<sup>26</sup>

בשנת 2010 בעקבות השוואת הזכויות של תושבים חוזרים ושל עולים, אמרה שרת הקליטה:

אנחנו יצאנו למבצע [החזרת תושבים חוזרים א.ש.], ואני רוצה להגיד היום לכל משפחה שיש תושבים שנמצאים, ישראלים שנמצאים מעל הגבולות של מדינת ישראל, חזרו הביתה, אנחנו רוצים אתכם כאן, אתם תקבלו יחס כמו שמקבל כל עולה שמגיע, יחס אישי.<sup>27</sup>

שינוי גישה זה ניתן לראות גם בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בנושא תכניות להגדלת מספר התושבים החוזרים. לפי החלטה זו, ממשלת ישראל שינתה את עמדתה ביחס לתושבים החוזרים והיום היא רואה בהם נכס לאומי, כלכלי, וחברתי.<sup>28</sup>

נוסף לשינוי הגישה שהביא לגידול במעורבות המדינה בכל הקשור לתושבים חוזרים, נראה כי התפיסה היא שבדומה לעולים המיומנים, תושבים חוזרים הינם אמצעי להגדלת הצמיחה הכלכלית של ישראל. מהתבטאויות שונות של בכירים במשרד הקליטה בנושא, ניתן ללמוד כי המשרד ערך מעין ניתוח של עלות מול תועלת, שלקח בחשבון את התרומה הכלכלית של התושבים החוזרים. לדוגמה, בהסבר להחלטת ממשלה בנושא תושבים חוזרים משנת 2010, נאמר כי בשל הפוטנציאל התעסוקתי הגבוה של התושבים החוזרים, ההשקעה בהם תוכל להחזיר את עצמה באמצעות מיסים בממוצע תוך שנה וחצי. דוגמה נוספת ניתן לראות בהצהרתו של בכיר לשעבר במשרד הקליטה:

בממוצע, ישראלים שבאים מחוץ לארץ, הם מביאים אתם ידע, ניסיון, טכנולוגיות, הם רצויים מאוד במשק ולכן הכניסה שלהם לשוק העבודה בממוצע, לוקח בין חודשיים לשלושה-ארבעה חודשים. אני רק רוצה לציין שבהשקעה של משרד הקליטה במבצע הקודם של 80 מיליון שקל כל שנה בתחום של קליטת תושבים חוזרים, בהכנסות הישירות המדינה הרוויחה שני מיליארד שקל, שזה בהחלט נושא כלכלי, נושא כדאי, מעבר להיותו נושא חברתי מובהק.<sup>29</sup>

אף-על-פי שנראה כי קהל היעד של התכניות להשבת תושבים חוזרים הינו כלל הישראלים השוהים מחוץ לגבולות ישראל, הרי שבפועל, התמריצים מיועדים למיומנים יותר ולבעלי פוטנציאל התעסוקה הגבוה, כפי שניתן לראות בתכניות הסיוע השונות בעיקר בתחום התעסוקה. תופעה זו אינה חדשה, כפי שטען גם כהן (Cohen, 2009), שכן מדיניות השבת ישראלים תמיד התייחסה לתושבים חוזרים מיומנים. החידוש בשנים האחרונות הוא המיקום הגבוה בסדר העדיפויות, והגידול במשאבים המוקצבים לתכניות אלו. גם בתחום זה ניתן לזהות כי השינוי חל באמצעות יצירת שכבות וגידול דיפרנציאלי. השירותים לתושבים חוזרים גדלו באופן הדרגתי, תחילה בשוליים (סיוע לגרעיני צבר), וכיום הם כוללים את מרבית הסיוע הניתן לעולים, בנוסף להקלות מס ולתמריצים כלכליים נוספים. כל השינויים הללו אירעו מבלי לגרוע מהשירותים הקיימים אך גם מבלי להוסיף עליהם. כך נוצר מצב בו ישנו קיפאון בשירותים הקיימים לכלל העולים וגידול בשירותים הניתנים לתושבים החוזרים.

## תעסוקה

תחום התעסוקה במדיניות הקליטה מורכב משלושה תחומי-משנה: סיוע בתעסוקה לעולים שאינם מדענים; סיוע לעולים יזמים; סיוע בקליטת מדענים עולים. בתחום זה ניתן לראות כיצד בצורה של יצירת שכבות, אחריות המדינה על מימון השירותים ואספקתם ברובד האוניברסלי הלכה והצטמצמה, בעוד שברובד הסלקטיבי היא הלכה וגדלה.

### סיוע בתעסוקה לעולים שאינם מדענים

עד לשנת 2005 האחריות על אספקת קורסים להכשרה תעסוקתית לעולים שאינם מדענים הייתה בידי משרד הקליטה. הזכאות ללמוד בקורסי ההכשרה הייתה תקפה עד שבע שנים מיום העלייה, בכפוף למספר נרשמים מינימלי. שיטת עבודה זו נתפסה כבעייתית על-ידי משרד הקליטה, זאת מכיוון שהעולים נאלצו לחכות זמן רב עד לפתיחת קורס, והמשרד היה מעורב בתהליכים בירוקרטיים מורכבים כגון מכרזים על מנת לאפשר את פתיחת הקורסים הללו. באותה תקופה, חלק ניכר מתקציב ההכשרה המקצועית היה מיועד להשתתפות של משרד הקליטה בקורסים של משרד העבודה. בשנת 2004 עמד התקציב בסעיף זה על 19 מיליון ₪.

משנת 2005 המשרד לקליטת עלייה החליט להפריט את כל תחום ההכשרה התעסוקתית באמצעות אימוץ פרויקט הוואוצ'רים (שוברים). בפרויקט זה, במקום שהמשרד יספק לעולים קורסים שונים של הכשרה תעסוקתית, כל עולה זכאי לשובר של כ-10,000 ₪, עמו הוא יכול לרכוש הכשרה תעסוקתית בשוק הפרטי. כך הועברה האחריות על איתור קורס מתאים מהמשרד אל העולה עצמו. פרויקט זה התרחב עם השנים כפי שהדבר משתקף בתקציב המשרד: בשנת 2005 פרויקט הוואוצ'רים היווה רק 5% מתקציב אגף התעסוקה והוגדר כפיילוט, ובשנת 2008 הוא גדל לכדי 45% מתקציב האגף, וכיום, לאחר קיצוצים תקציביים הוא עומד על 35% מתקציב אגף התעסוקה. מבחינה ריאלית מדובר על גידול מארבעה מיליון ₪ ב-2005 ל-19 מיליון ₪ בשנת 2010. תקציב ההשתתפות בקורסים של שירות התעסוקה, לעומת זאת, ירד מ-19 מיליון ₪ ל-10 מיליון ₪ בשנת 2010. מכאן ניתן להסיק כי הפרטת ההכשרה התעסוקתית באה על חשבון הסיוע הציבורי שניתן בתחום זה. לצד הגידול בתקציב של תכנית השוברים, חל קיצוץ בסיוע שניתן פר עולה. כך, אף-על-פי שעלות הקורסים לא השתנתה ואולי אף עלתה עם השנים, ואוכלוסיית היעד של תכנית השוברים גדלה, שכן תוקף הזכאות להכשרה תעסוקתית הורחב בשנת 2009 משבע לעשר שנים, ונכללה בה גם אוכלוסיית התושבים החוזרים,<sup>30</sup> הרי שתקציב שוברי התעסוקה ירד מ-26 מיליון ₪ בשנת 2006 ל-19 מיליון ₪ ב-2010. מבחינת הסכום שמוקצב לעולה, הסכום ירד מ-10,000 ₪ ל-5,000 ₪ לעולה ותיק (מעל חמש שנים בארץ) ו-7,000 ₪ לעולה חדש (עד חמש שנים בארץ).<sup>31</sup> כך למעשה, לא רק שהמדינה העבירה את האחריות על מציאת הקורסים המתאימים לעולה עצמו, אלא גם המימון הניתן לקורסים אלו הלך ונשחק.

הקיצוץ בסיוע שניתן לכל עולה לא היה אחיד לכלל העולים. בנוהל התכנית 'עידוד עלייה מחמ"ע' (חבר מדינות עצמאיות) שמיועדת לבעלי מקצועות נדרשים במשק נאמר, כי עולים שמגיעים במסגרת תכנית זו יהיו זכאים לשובר תעסוקה על סך 8,000 ₪ בעוד הסכום לכלל העולים עמד על 7,000 ₪.<sup>32</sup> אם נוסיף לכך את הסיוע הנוסף בתחום התעסוקה שניתן לעולים המגיעים בתכניות המיוחדות של העלייה הקהילתית שאף הוא גדל משנת 2005,<sup>33</sup> לצד הקיצוצים החדים שחלו בתקציבי הסיוע בתעסוקה לכלל העולים (תקציב הסיוע בתעסוקה קטן מ-124 מיליון ₪ בשנת 2004 ל-57 מיליון ₪ בלבד בשנת 2010), נראה כי הסיוע בתחום זה הופך לסלקטיבי יותר, ומיועד לעולים פוטנציאליים המגיעים בתכניות מיוחדות.

להתמקדות זו בעולים פוטנציאליים ישנם גם ביטויים נוספים במדיניות הסיוע בתעסוקה. ראשית, תכנית שוברי התעסוקה מוגדרת בדברי ההסבר לתקציב כאחד הכלים לעידוד העלייה. שנית, משנת 2006, משרד הקליטה החל לארגן בחו"ל ירידי תעסוקה בהשתתפות נציגים של



החברות המובילות במשק. הירידים מיועדים לעולים פוטנציאליים ולתושבים חוזרים, ומטרתם למצוא לעולים תעסוקה עוד טרם עלייתם. את החשיבות הגדולה המיוחסת לסיוע בתעסוקה לעולים טרם הגעתם ניתן לראות גם בכך שחלק מתנאי המכרז למרכזי ההכוון (מרכזים של חברות פרטיות המסייעים לעולים במציאת תעסוקה הולמת), שיצא בשנת 2010, היה פתיחת מוקד ייעוץ ומידע לעולים פוטנציאליים.<sup>34</sup>

תהליך זה של סלקטיביות והפניית מאמצים גדולים יותר לעולים פוטנציאליים חזקים ניתן לראות גם בבניית מטרות אגף התעסוקה כפי שבאות לביטוי בדברי ההסבר לתקציב המדינה. בין השנים 2004-2006 המטרה העיקרית של תכניות התעסוקה השונות הייתה הכשרה והשמה של כלל העולים. בשנת 2007 קהל היעד השתנה והפך מעולים לעולים פוטנציאליים, כאשר תכנית הוואוצ'רים הוצגה בתור אמצעי לעידוד עלייה. בין השנים 2008-2009 קהל היעד שוב השתנה ונקרא אוכלוסיות יעד מיוחדות ומדענים, ללא פירוט נוסף, כאשר מטרת התכנית הוצגה כמניעה של בריחת מוחות. בשנת 2011 המשרד ציין במפורש כי מטרתו היא לסייע לקבוצות אוכלוסייה בעלות הון אנושי גבוה.<sup>35</sup> כך ניתן לראות כי חל שינוי לא רק בכלי המדיניות אלא גם במטרות המדיניות. מסיוע לכלל העולים הגרים בישראל, דרך סיוע לעולים פוטנציאליים וכלה בסיוע לעולים מיומנים. יש לציין כי שינוי זה אינו תוצאה של שינוי קהל היעד הזכאי לסיוע, מכיוון שבתקופה הנסקרת לא חל שינוי משמעותי בהתפלגות משלח ידם של העולים (ראה טבלה 2). יתרה מכך, הרחבת תוקף הזכאות לסיוע לשבע שנים לכלל העולים ול-15 שנים לעולים מאתיופיה, יצרה מצב בו עיקר אוכלוסיית הזכאים לסיוע היא עולים ותיקים דווקא, דבר שמעצים עוד יותר את הבחירה להתמקד בעולים פוטנציאליים, ולא בעולים הוותיקים יותר שכבר נמצאים בארץ. מספר נימוקים ניתנים על-ידי מקבלי ההחלטות לשינוי באופן מתן הסיוע בתעסוקה. ראשית, הטענה היא שהדבר יגדיל את חופש הבחירה של העולים. שנית, תכנית השוברים מעבירה את האחריות לעולים עצמם ובכך הופכת אותם לפחות תלויים במדינה. הסבר נוסף הינו הסבר כלכלי הנוגע לחיסכון לקופת המדינה, כפי שנאמר על-ידי מנהל אגף התעסוקה של המשרד:

המשרד ממצב את עצמו כמשרד חברתי-כלכלי, ואנחנו רואים את זה לאורך כל הדרך בכך שכל משאב מתקציב המדינה שאנחנו משקיעים בעולה, מדובר על סכומים יחסית קטנים פר אדם, פר עולה. אנחנו חוסכים באופן מיידי וישיר דמי אבטלה ואבטחת הכנסה שהם בשיעור של בין 25 ל-50 אלף שקלים, בהנחה שהוא מנצל את דמי האבטלה שלו כי הוא לא מקבל סיוע. במידה והוא מקבל סיוע הוא חוסך את הכסף הזה, והוא נכנס לשוק העבודה בסיוע משרד הקליטה.<sup>36</sup>

### סיוע לעולים יזמים

מזה שנים משרד הקליטה מעניק סיוע לעולים המעוניינים לפתוח עסק משל עצמם. הסיוע מורכב מהלוואה שנועדה לסייע לעולה לפתוח את העסק הראשון שלו בארץ, וכן ייעוץ והכוונה שניתנים על ידי מט"י (מרכז טיפוח יזמות) או ארגון 'מעלה', וממומנים על-ידי משרד הקליטה. בתחום זה ניתן לראות שינוי שבא לידי ביטוי בגידול רב במעורבות המדינה הן במימון והן בקהל היעד לו מיועד הסיוע. בשנת 2009 תקופת הזכאות לקבלת הלוואה והדרכה גדלה משבע לעשר שנים.<sup>37</sup> בנוסף, סכום ההלוואה גדל מ-60,000 ₪ בראשית התקופה ל-100,000 ₪ בסופה. את הגידול בחשיבות הסיוע בתחום היזמות ניתן לראות גם בגידול התקציבי בתחום זה. תקציב הסיוע של משרד הקליטה לעולים יזמים גדל מ-18 מיליון ₪ בשנת 2006 ל-32 מיליון ₪ ב-2010.

גידול זה משמעותי עוד יותר לאור העובדה כי כפי שצוין לעיל, תקציב הסיוע בתעסוקה בתחומים אחרים הצטמצם בשנים אלו.

אחריות המדינה בתחום זה הורחבה גם מבחינת קהל היעד של התכניות. עד 2005 הסיוע ניתן לעולים שכבר עלו לישראל. משנת 2005 המשרד לקליטת עלייה החליט כי תהליך פתיחת העסק (למעט מתן ההלוואה) יוכל להיעשות עוד בטרם הגיע העולה לישראל. המשרד השיק אתר אינטרנט המסייע לעולים פוטנציאליים הרוצים לפתוח עסק משל עצמם, וכן קיים ירידי הדרכה בנושא זה בחו"ל. גידול נוסף באחריות חל בשנת 2009, כאשר המשרד החליט שלא רק עולים פוטנציאליים, אלא גם תושבים חוזרים, זכאים לקבל הדרכה והלוואה לצורך פתיחת עסק עצמאי.<sup>38</sup> לצד תקציבי הסיוע ליזמים עולים משנת 2005, נוספה תקנה תקציבית חדשה בתכנית לעידוד עלייה המתייחסת גם היא לסיוע ליזמים. גידול זה בחשיבות הסיוע ליזמים עולים מבטא גם כן את העברת האחריות בתחום התעסוקה מהמדינה לעולים עצמם, שהרי הם אלו שיוצרים את מקומות התעסוקה שלהם הלכה למעשה. אחת הסיבות לגידול זה היא שהסיוע ליזמים נתפס כתמריץ לעידוד עלייה ולגידול במספר התושבים החוזרים. ראייה לכך ניתן למצוא בדברי ההסבר לתקציב משרד הקליטה לשנת 2006. בנוסף, מקבלי ההחלטות מסבירים את הגידול בסכום ההלוואה הניתנת לעולים בכך שהדבר יתמרץ עולים פוטנציאליים הרוצים לפתוח עסקים בינוניים להגיע לישראל. בכך למעשה, הפכה תכנית הסיוע ליזמים, שנועדה בראשיתה לסייע לעולים שלא מצליחים למצוא תעסוקה מתאימה לפתוח עסק זעיר, לכלי שנועד לתמרץ עולים בעלי הון רב יותר להגיע לישראל. סיבה נוספת הינה סיבה כלכלית: בכירי המשרד חזרו ואמרו שמדובר בדרך הזולה ביותר ליצור מקומות תעסוקה, כאשר כל עולה שפותח עסק משלו מייצר מקומות עבודה לא רק לעצמו אלא גם לאנשים נוספים, וכך למעשה ההשקעה הממשלתית מחזירה את עצמה.

### סיוע בקליטת מדענים עולים

התכנית לקליטת מדענים עולים (קמ"ע) מהווה את אחת התכניות הגדולות ביותר בתקציב משרד הקליטה (כמעט 100 מיליון ₪ בשנת 2009). תקציב התכנית מיועד להשמת מדענים עולים באוניברסיטאות ובמכוני מחקר ומימון העסקתם באופן מלא ללא הגבלת זמן או גיל המדענים המשתתפים בתכנית. ביולי 2010, לאחר שנים רבות בהן התכנית הייתה בתת-תקצוב, הוחלט מחד לעגן את מלוא תקציב התכנית בבסיס התקציב, ומאידך להתחיל בסגירה הדרגתית של התכנית. החלטת ממשלה שמתקבלת בשנת 2010 ונקראת 'קמ"ע דור ב' משנה את תכנית קמ"ע בכל הקשור לכניסת מדענים חדשים. על-פי ההחלטה, מדענים עולים שיקבלו סיוע במסגרת התכנית יהיו בני יותר מ-45, והסיוע יינתן לתקופה שלא תעלה על חמש שנים במתווה יורד, כאשר מלכתחילה המימון הוא בגובה 80% מהשכר לשנתיים הראשונות ו-60% לשנים שאחרי, והשלמת המימון צריכה לבוא מתקציב האוניברסיטאות. כך למעשה, לאחר חמש שנים מצופה מן המדען העולה להתחרות בשוק מול עמיתיו הישראלים הוותיקים, ומהמוסדות מצופה לקבל אחריות על העסקה/אי העסקה של העולה ולא להסתמך על סיוע ארוך טווח של המדינה. כל זאת בניגוד לתכנית קמ"ע המקורית. היות ובתכנית קמ"ע דור ב' מדובר על מימון העסקה במתווה יורד, ומכיוון שהמדענים הנמצאים כעת במסגרת התכנית יגיעו בסופו של דבר לגיל פרישה, ניתן לומר כי התכנית נמצאת במגמת דעיכה, עד אשר בסופו של התהליך, מתכנית מרכזית המהווה את עיקר התקציב של המרכז לקליטה במדע, היא תהפוך

לתכנית שולית יותר. אחת הסיבות לשינוי זה הייתה הרצון להעביר את האחריות על העסקת המדענים העולים מהמדינה לידי האוניברסיטאות ומכוני המחקר.

לצד הצמצום בתכנית קמ"ע, באותה שנה הממשלה החליטה על תכנית נוספת במסגרת המרכז לקליטה במדע במשרד הקליטה והיא תכנית ל"השבת מוחות" לארץ. מטרת תכנית זו להשיב חוקרים צעירים שעזבו את ישראל, וכן להביא חוקרים יהודים בתור עולים, זאת על מנת לשפר את הרמה האקדמית של ישראל ולתרום לצמיחתה. אחת הסיבות שניתנו להשקת תכנית זו היא שרוב המדענים הישראלים המתגוררים מחוץ לישראל רכשו את השכלתם בישראל, ולפיכך אך הוגן כי מדינת ישראל תיהנה מפירות השקעתה.<sup>39</sup> מכאן שגם בתחום זה ניתן לראות התחלה של מגמה של הסטת המבט החוצה אל עבר עולים פוטנציאליים ותושבים חוזרים.

בכל שלושת תחומי המשנה של הסיוע בתעסוקה, ניתן לראות כי חל שינוי תוספתי משמעותי, כאשר תכניות סיוע בתעסוקה המיועדות לעידוד עלייה וקידום עולים מיומנים מקבלות באופן הדרגתי עדיפות הולכת וגדלה, וכן מושם דגש על תכניות שמעבירות את האחריות מהמדינה לעולה עצמו (לדוגמה, פרויקט הוואוצ'רים או הגידול בתכנית הסיוע ליזמים). כך, אף-על-פי שמשרד הקליטה ממשיך במוצהר לסייע לכל העולים, מטרתו העיקרית של המשרד השתנתה, והיא הפכה מסיוע אוניברסלי לכלל העולים המתגוררים בישראל, לעידוד עולים מיומנים ותושבים חוזרים לעלות לישראל.

שינויי המדיניות בתחום זה אירעו באמצעות יצירת שכבות. כל השינויים החלו בשוליים, מבלי לגרוע מהתכניות הקיימות, במטרה, בין היתר, לשפר את המדיניות הקיימת (למשל בתחום ההכשרה התעסוקתית). עם הזמן התכניות החדשות התרחבו, ודחקו את השירותים האחרים או הקפידו אותם. כך לדוגמה, הפעלת תכנית הוואוצ'רים הביאה לצמצום בתכניות אחרות של אגף התעסוקה (כמו השתתפות בקורסים של משרד העבודה). תכנית היזמות אמנם התרחבה, אך עיקר השינויים מבחינת שירותים ותשתיות ניתנים לעולים פוטנציאליים ותושבים חוזרים לפני העלייה. תכנית קמ"ע הצטמצמה בשעה שתכנית חדשה להשבת מוחות נכנסה לאותו תחום. בתהליך שינוי זה, השכבה הפרטיקולרית הולכת וגדלה והשכבה האוניברסלית הולכת וקטנה, כאשר בשכבה הפרטיקולרית חל דווקא גידול במעורבות המדינה בכל הקשור לאספקת שירותים (לדוגמה, עריכת ירידי תעסוקה בחו"ל וחיבור למעסיקים פוטנציאליים) ומימון (שוברי התעסוקה וסיוע נוסף בתעסוקה לעולי העלייה הקהילתית). גם כאן ניתן לראות כי על אף השינויים המשמעותיים שצוינו לעיל, בנושאים אלו כלל לא התקיים דיון ציבורי. יתרה מכך, דווקא הגדלת מעורבות המדינה ברובד הסלקטיבי יצרה את הרושם כי מעורבות המדינה בכלל גדלה, ולפיכך, גם כאשר מתקיים דיון ציבורי מסוים בוועדות הכנסת, התמונה שמצטיירת היא של הגברת הפעילות בתחום התעסוקה ולא הקטנתה.

מהבחינה הרעיונית ניתן לזהות השפעה משמעותית של רעיונות הנוגעים לתחרות על הכישרון: (1) ניתן לזהות רעיונות הבוחנים את העולים מתוך אוריינטציה כלכלית ואת המדיניות מתוך תפיסה שזו צריכה להתבסס על השקעה מועטה אשר רווח גדול בצדה, דבר שניתן לראות בהנמקות שניתנו להגדלת הסיוע ליזמים ולמעבר לשוברי תעסוקה; (2) הולכת וגוברת התפיסה שעל העולה להיות אוטונומי, כלומר עליו להישען יותר על עצמו מאשר על המדינה ועל שירותיה (למשל פרויקט הוואוצ'רים והשינויים בתכנית קמ"ע); ו-(3) ניתן לזהות העדפה

רעיונית ברורה לעולים מיומנים ולתושבים חוזרים אשר יוכלו לתרום לכלכלת המדינה על פני סיוע כללי לכלל העולים, כפי שניתן לראות בשינוי קהל היעד של תכנית הוואוצ'רים ובאימוץ התכנית למניעת בריחת מוחות.

מכיוון שרעיונות מסייעים בין היתר לכוון את תשומת הלב של מקבלי ההחלטות, ומגדירים את בעיית המדיניות, ייתכן כי שינוי רעיוני זה יוביל בעתיד לשינויי מדיניות נוספים, כמו למשל, תכניות הסיוע בתעסוקה שתותאמנה לצרכים של העולים המיומנים יותר.

## סיכום

ללא משבר, אירוע חיצוני חריג, או גל עלייה משמעותי, וכן מבלי לעלות לדיון ציבורי בתקשורת ובכנסת, מדיניות העלייה והקליטה בישראל עברה בשמונה השנים האחרונות שינוי מהותי. באמצעות תהליך של יצירת שכבות היא הפכה ממדיניות אוניברסלית למדיניות סלקטיבית המתמקדת בעולים מיומנים. ההיגיון שמאחורי תהליך זה מבוסס על הרעיונות של התחרות על הכישרון.

מעבר זה למדיניות המיועדת בעיקר לעולים מיומנים וכניסה לתוך התחרות הגלובלית על הכישרון באה לידי ביטוי בכניסת משרד הקליטה לתוך תחום עידוד העלייה והרחבת מעורבותו בתחום התושבים החוזרים. שני תחומים אלו הפכו בתוך פרק זמן קצר לתחומים הנמצאים בראש סדר היום של המשרד. שינוי סדרי העדיפויות לווה בהפרטה של חלק משירותי עידוד העלייה, תוך עידוד מתן מענק סלקטיבי לעולים מארצות הברית, בד בבד עם הגידול במימון ובסיוע שניתן לעולים מיומנים שבאו לארץ באמצעות תכניות ממשלתיות, וכן הרחבת הזכויות והסיוע שניתנים לתושבים חוזרים, בעיקר בעלי הון אנושי גבוה.

כל השינויים ההדרגתיים הללו הביאו בסופו של דבר למעבר ממדיניות אוניברסלית לסלקטיבית, בה העולים המיומנים והתושבים החוזרים זכאים לסיוע נרחב יותר, הן בשירותים והן בכסף מאשר שאר העולים, כאשר העולה נתפס כמשאב כלכלי, ומצופה ממנו לתרום לצמיחת הכלכלית של המדינה במהירות האפשרית, כך שההשקעה בקליטתו תוכל להחזיר את עצמה עם תשואה בפרק זמן קצר ככל האפשר. כאמור, אין הדבר אומר שמדינת ישראל הפסיקה לסייע לעולים שאינם מיומנים, או לפעול להבאת עולים מארצות מצוקה, אלא שעיקר הדגש מבחינת יעדי המדיניות מופנה היום לכיוונים אחרים.

את תהליך המעבר למדיניות סלקטיבית והעברת האחריות מהמדינה לעולה, ניתן לראות גם בתחום התעסוקה. בתחום זה משרד הקליטה הפריט את ההכשרה התעסוקתית, הגדיל את הסיוע הניתן לעולים יזמים והרחיב את קהל היעד של מקבלי הסיוע, ובכך למעשה העביר את האחריות מהמדינה לעולה, בין היתר מתוך ציפייה שיהפוך לפחות תלוי במדינה. יחד עם זאת, בעוד שהסיוע בתעסוקה לעולים מיומנים המגיעים במסגרת תכניות העלייה הקהילתית גדל, הסיוע לשאר העולים הצטמצם. תהליך דומה ניתן לראות גם בתכנית לקליטת מדענים עולים אשר צומצמה על מנת שהמדענים העולים והגופים המעסיקים יגדילו את אחריותם, ולצד זה הוצגה תכנית חדשה של 'השבת מוחות' המתמקדת בעולים מיומנים ותושבים חוזרים בעלי הון אנושי גבוה. השינוי בתחום זה חל לא רק בכלי המדיניות אלא גם במטרותיה, כאשר קהל היעד של כל תחום הסיוע בתעסוקה הפך מכלל העולים לעולים פוטנציאליים בעלי הון אנושי גבוה. גם בתחום זה ניתן לזהות בהנמקות למדיניות את התפיסה שהעולים הינם משאב כלכלי, וכן תהליך עיצוב מדיניות המבוסס על ניתוחי עלות מול תועלת.

כל השינויים הללו אירעו באופן הדרגתי בצורה של יצירת שכבות, כאשר השירותים הסלקטיביים התפתחו על גבי השירותים האוניברסליים הניתנים לכלל העולים. מכיוון שמדובר בשינויים איטיים יחסית, ומאחר והם כמעט לא עלו על סדר היום התקשורתי והפוליטי, ישנו קושי לזהות אותם ולנתח את אופן התפתחותם באמצעות המסגרות הקיימות, אשר על-פי-רוב מתייחסות לשינוי מדיניות באופן דיכוטומי (שינוי תוספתי ומינורי אל מול שינוי חד ורדיקלי). מכאן שהסתכלות על השינוי במדיניות קליטת העלייה באמצעות מסגרת שינוי תוספתי משמעותי, ובפרט דפוס יצירת השכבות, מסייעת לחשוף ולנתח שינויים מסוג זה המתרחשים באיטיות, בשקט, מבלי לעורר התנגדות ובתוך אותה מסגרת מוסדית אותה הם מנסים לשנות.

בעוד שדפוס יצירת השכבות מסייע לזהות ולנתח את שינוי המדיניות, הרי שניתוח הרעיונות שבבסיס המדיניות מאפשר לנו להבין מדוע מדיניות הקליטה הלכה בכיוון זה דווקא, ומדוע דפוס השינוי הדומיננטי הינו יצירת שכבות. הרעיונות שבבסיס המדיניות של התחרות על הכישרון באים בין היתר למקד את המדיניות כך שתעסוק יותר במהגרים מיומנים. היות וישראל אינה יכולה לבחור את העולים המגיעים אליה, ומטעמים אידאולוגיים ופוליטיים אף אינה יכולה לשנות באופן דרסטי את חוק השבות, האמצעי היחיד העומד בפני משלה המעוניינת לקדם עליית עולים מיומנים הוא יצירת שכבה חדשה של מדיניות על יסוד השכבה הקיימת. כך ניתן לעצב מדיניות שתתמקד יותר במהגרים מיומנים, מבלי לגרום להתנגדויות מצד מגיני הסטטוס קו, שכן אין פגיעה נראית לעין בשירותים הניתנים לכלל העולים. באופן זה, על-ידי חשיפת הרעיונות שבבסיס המדיניות ניתן להבין את סוג השינוי ואת כיוונו. חשוב לציין, כי אין משמעות הדבר שרעיונות הם ההסבר היחיד לשינוי מדיניות אלו, אלא שהם משתנה חשוב אותו יש לקחת בחשבון כאשר מנתחים מדיניות.

קיומה של מדיניות לעידוד עליית עולים מיומנים והשפעתם של רעיונות בנושא התחרות על הכישרון, מדגישים את ההשפעה העמוקה שיש לרעיונות גלובליים על מדיניות מקומית. אם ישראל, הנחשבת למדינת הגירה אתנית, ובה נושא קליטת עלייה הינו נושא אידאולוגי, מושפעת מרעיונות של תחרות על כישרון, קל וחומר שמדינות הגירה אחרות יושפעו מרעיונות אלו.

מחקר זה תורם לא רק להבנתנו את מדיניות העלייה והקליטה הנוכחית של ישראל, אלא גם לידע שלנו לגבי השפעת רעיונות על שינוי מדיניות תוספתי משמעותי בתקופות של יציבות יחסית. על מנת לחדד את ההסבר הרעיוני יש צורך במחקר נוסף שיבחן את תהליך השינוי הרעיוני לפני ואחרי שנת 2004. בנוסף, היות וישראל מושפעת מרעיונות גלובליים בנושא הגירה, עולה הצורך להשוות את ההתפתחויות שחלו במדיניות הישראלית לאלו של מדינות הגירה אחרות שלוקחות חלק במירוץ על הכישרון. כמו כן, מכיוון שתהליכי העברת אחריות מתרחשים גם בתחומי מדיניות חברתית נוספים, יש צורך לבחון באופן מעמיק יותר את השפעת ההפרטה בתחומים אחרים של מדיניות חברתית על מדיניות הקליטה.

## הערות

1. מהגרים בעלי תארים מתקדמים או בעלי ניסיון מקצועי רב בתחומים להם יש ביקוש במשק המקומי, דוגמת מהנדסים.
2. מדיניות הקליטה תחשב בתור כל ההחלטות והפעולות הביצועיות של הממשלה והכנסת הנוגעות באופן ישיר לעולים ולתושבים חוזרים ולתהליכי הקליטה אותם הם עוברים.
3. עד שנת 2002 עולים מצפון אמריקה ומאירופה לא היו זכאים לסל קליטה. עולי אתיופיה לא נקלטו במסלול הקליטה הישירה אלא במרכזי הקליטה וזכאים לסל קליטה מיוחד רק לאחר עזיבתם את מרכזי הקליטה וקליטתם בישובי הקבע.
4. פרט לארגון נתיב שפעל בשטחי ברית המועצות לשעבר.
5. מתוך אתר המשרד לקליטת העלייה (כניסה אחרונה 2.02.2012).
6. מכיוון שלא כל התושבים החוזרים נרשמים במשרד הקליטה סביר להניח שמספר התושבים החוזרים הינו גבוה יותר.
7. הניתוח התקציבי התבסס על התקציב נטו בסוף שנת הכספים, ולא על התקציב שאושר בכנסת, שכן מדובר בהקצאה תקציבית מעודכנת יותר, הכוללת תוספות תקציביות שהועברו במהלך השנה. הניתוח לא התייחס לשיעורי הביצוע בסעיפים השונים, זאת מכיוון שהמוקד הינו עיצוב המדיניות ולא יישומה. הניתוח התבסס על נתוני החשב הכללי וכן על אתר "התקציב הפתוח" <http://budget.msh.gov.il>
8. [www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns2\\_wzo.pdf](http://www.knesset.gov.il/review/data/heb/law/kns2_wzo.pdf)
9. בעוד שלאורך שנים הסוכנות עסקה בפעולות קליטה שונות, משרד הקליטה כמעט ולא עסק באופן אקטיבי בפעולות של עידוד עלייה.
10. המעבר מאוניברסליות לסלקטיביות גדול עוד יותר כאשר לוקחים בחשבון כי בשנת 2002 הוחלט על מתן סל קליטה לכלל העולים, כולל העולים מארצות המערב שעד כה לא קיבלו סל קליטה (החלטת ממשלה מספר 2658 "מתן סל קליטה לעולים מכל ארצות העולם"), ובכך למעשה מדיניות הקליטה הראשונית הפכה לאוניברסלית יותר.
11. החלטת ממשלה מס' 4417, 20.11.2005, "תמיכה בתכניות לעידוד עלייה", החלטת ממשלה מס' 2385, 23.09.2007, "תמיכה בתכניות לעידוד עלייה", החלטת ממשלה מס' 1353, 7.2.2010, "תמיכה בתכניות לעידוד עלייה", <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/11/des4417.htm> (כניסה אחרונה 25.5.2011).
12. דוגמה לכך ניתן לראות בשיתוף הפעולה בין משרד לפיתוח הנגב והגליל שמעניק מענק נוסף לארגון 'נפש בנפש' על כל עולה שמגיע באמצעות הארגון ומתיישב בנגב או בגליל.
13. מעניין כי אף-על-פי שגם כאשר הסוכנות פעלה בצפון אמריקה הגיעו לישראל עולים חזקים, עדיין התפיסה הרווחת היא שארגונים פרטיים מביאים "חומר טוב יותר" כפי שאמר אחד הבכירים במשרד הקליטה. ייתכן שהסיבה להבחנה זו בין הסוכנות לבין הארגונים הפרטיים נעוצה בעובדה שהסוכנות הביאה לישראל את כלל העולים, בעוד שארגונים פרטיים יכולים לפעול לעידוד עלייה רק בקרב קבוצות ספציפיות של עולים.
14. ריאיון עם בכיר לשעבר במשרד הקליטה, 21.07.2010.
15. "התרומה הכלכלית של עולי 'נפש בנפש' למדינת ישראל", דו"ח הערכה, דלויטי, אוקטובר 2009.
16. דיווחים של שרי קליטה שונים בין השנים 2005-2010 לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת בתאריכים: 2.11.2005, 19.5.2008, 3.11.2008, 15.10.2007, 31.1.2007, 14.6.2006, 13.10.2010, 12.9.2010. [http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol\\_search.aspx](http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx) (כניסה אחרונה 20.5.2011). החלטת ממשלה מס' 4549 "תכניות לעידוד עלייה ממדינות חבר העמים" 15.3.2009. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/02/des4549.htm> (כניסה אחרונה, 15.5.2011).
17. עד שנת 2007, התחומים והמטרות העיקריות של פעולת המשרד היו בעיקר דיור ותעסוקה.
18. ביטוי לכך שעולי המערב נתפסים בעיני מקבלי החלטות לחזקים ניתן לראות במדיניות שהייתה עד שנת 2002 אשר לא העניקה סל קליטה לעולים אלו מתוך תפיסה כי סל הקליטה מיועד לעולים המגיעים מארצות מצוקה.
19. דיווח של השר זאב ביום בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, 14.6.2006. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2006-06-14.html> (כניסה אחרונה 20.5.2011).
20. דיווח של השר לקליטת עלייה יעקב אדרי לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, 19.5.2008. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2008-05-19.html> (כניסה אחרונה 20.5.2011).

21. דיווח של שרת הקליטה סופה לנדבר לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, 17.11.2009. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2009-11-17-01.html> (כניסה אחרונה 19.5.2011).
22. ריאיון עם בכיר במשרד הקליטה 21.07.2010.
23. החלטת ממשלה מספר 2658 "מתן סל קליטה לעולים מכל ארצות העולם".
24. החלטת ממשלה מס' 1687 "עידוד תושבים חוזרים", 16.5.2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2010/02/des1687.htm> (כניסה אחרונה ב 25.5.11).
25. ריאיון עם בכיר במשרד הקליטה, 3.10.2010.
26. דיווח של השר זאב בויס לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, 19.12.2007. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2007-12-19-01.html> (כניסה אחרונה 19.5.2011).
27. דיווח של שרת הקליטה סופה לנדבר לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, 10.11.2010. [www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2010-11-10.html](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2010-11-10.html) (כניסה אחרונה 19.5.2011).
28. החלטת ממשלה מס' 1687 "עידוד תושבים חוזרים", 16.5.2010.
29. ריאיון עם בכיר במשרד הקליטה, 21.7.2010.
30. החלטת ממשלה מס' ע'25 "תקופת הזכאות של עולים לסיוע המשרד לקליטת העלייה בתחומי התעסוקה והיזמות". 21.6.2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/klita/des1942.htm> (כניסה אחרונה 20.5.11).
31. הוראת שעה 258 "הפעלת פרויקט שוברים לעולים/תושבים חוזרים בתחומי התעסוקה, היזמות והמק"ב. המשרד לקליטת העלייה.
32. הוראת שעה מס' 312 תכנית הכשרה מקצועית לעולים שעלו במסגרת תכנית לעידוד עלייה מחמ"ע לפי הוראת שעה מס' 301, 15.8.2010, המשרד לקליטת עלייה.
33. ראה הוראות שעה לעלייה קהילתית מס' 24, 305, 243 המשרד לקליטת עלייה.
34. המשרד לקליטת העלייה, אגף בכיר לכלכלה ויזמות, תעסוקה ומדע. מכרז מספר 4/09 להפעלת מרכזי הכוונה לעולים חדשים ולתושבים חוזרים.
35. דברי הסבר לתקציב משרד הקליטה 2004-2011. [www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Pages/Fbudget.aspx](http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Pages/Fbudget.aspx) (כניסה אחרונה 15.5.2011).
36. דיווח של מר גלעד אברהמי, מנהל אגף בכיר לכלכלה, יזמות תעסוקה ומדע, המשרד לקליטת עלייה, בוועדת העלייה והקליטה של הכנסת, 17.11.2009, ניתן לראות באתר הכנסת בכתובת: <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/alia/2009-11-17-01.html> (כניסה אחרונה 20.5.2011).
37. החלטת ממשלה מס' ע'25 "תקופת הזכאות של עולים לסיוע המשרד לקליטת העלייה בתחומי התעסוקה והיזמות". 21.6.2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/klita/des1942.htm> (כניסה אחרונה 20.5.11).
38. תקנות סיוע ליזמים עולים [http://www.moia.gov.il/Moia\\_he/Regulations/AssistanceForEntrepreneurs/](http://www.moia.gov.il/Moia_he/Regulations/AssistanceForEntrepreneurs/) (כניסה אחרונה ב 10.5.2011).
39. החלטת ממשלה מס' 2048 "תכנית לקליטת מדענים עולים" 15.7.2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2010/07/des2048.htm> ומס' 1503 "תכנית לאומית להבאת מוחות" 14.3.2010. <http://www.pmo.gov.il/PMO/archive/Decisions/2010/03/des1503.htm> (כניסה אחרונה 10.5.2011).

## רשימה ביבליוגרפית

- אבינרי, ש' ואחרים (2009). *התמודדות עם הגירה גלובלית: מתווה מדיניות הגירה לישראל*. ירושלים: מרכז מציל"ה.
- בן פורת, י' (עורך) (1989). *המשק הישראלי - חבלי צמיחה*. תל אביב: עם עובד.
- דו"ח מחלקת המחקר של בנק ישראל - המדיניות הכלכלית בתקופת העלייה 1990, 1991.
- לשם, א' (2006). הרפורמה בקליטת העלייה: מקליטה מוסדית לקליטה ישירה בקהילה. בתוך: ג'וני גל (עורך) *עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות*. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית.

- Adelman, H., Borowski, A., Foster, L. & Burstein, M. (Eds.). (1994). *Immigration and refugee policy: Australia and Canada compared* (Vol. 2). Toronto: University of Toronto Press.
- Arat-Koc, S. (1999). Neo-liberalism, state restructuring and immigration: Changes in Canadian policies in the 1990 s. *Journal of Canadian studies*, 34(2), 31–56.
- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: an institutionalist perspective. *Social Policy and Administration*, 39(1), 1–18.
- Béland, D. (2007). Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift. *Social Science Quarterly*, 88(1), 20–38.
- Berman, S. (1998). *The social democratic moment: Ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J.L. (2002). Ideas, politics and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 21–38.
- Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31.
- Cohen, N. (2009). Come Home, Be Professional: Ethno-nationalism and Economic Rationalism in Israel's Return Migration Strategy. *Immigrants & Minorities*, 27(1), 1–28.
- Doron, A., & Kargar, H.J. (1993). The politics of immigration policy in Israel. *International Migration*, 31(4), 497–512.
- Gal, J. (2008). Immigration and the categorical welfare state in Israel. *Social Service Review*, 82(4), 639–61.
- Gal, J. & Leshem, E. (2000). Examining Changes in Settlement Policies for Immigrants: The Israeli Case. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2(2), 235–255.
- Hacker, J.S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(02), 243–260.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hammar, T. (Ed.). (1985). *European immigration policy: A comparative study*. London & New York: Cambridge University Press.
- Hawthorne, L. (2005). "Picking Winners": The Recent Transformation of Australia's Skilled Migration Policy. *International Migration Review*, 39(3), 663–696.
- Iredale, R. (2001). The migration of professionals: Theories and typologies. *International migration*, 39(5), 7–26.
- Jacobs, A.M. (2009). How do ideas matter? *Comparative Political Studies*, 42(2), 252–279.
- Joppke, C. (2005). *Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1–22.
- Joppke, C. & Rosenhek, Z. (2003). Contesting ethnic immigration: Germany and Israel compared. *European Journal of Sociology*, 43(03), 301–335.
- Mahoney, J. & Thelen, K.A. (2010). *Explaining institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- Palier, B. (2005). Ambiguous agreement cumulative change. K. Thelen & W. Streeck (Eds), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* ( עמ' 144–127 ). New York: Oxford University Press.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 229.
- Schmidt, R. (2007). Comparing federal government immigrant settlement policies in Canada and the



- United States. *American Review of Canadian Studies*, 37(1), 103–122.
- Schmidt, V.A. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Political Science*, 11(1), 303–326.
- Shachar, A. (2006). The race for talent: Highly skilled migrants and competitive immigration regimes. *New York University Law Review*, 81, 148–206.
- Streeck, W. & Thelen, K.A. (2005). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. New York: Oxford University Press.
- True, J.L., Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (1999). Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in American policymaking. in P. Sabatier (Ed), *Theories of the policy process* (pp 115–97). Boulder, Colorado: Westview Press.