

תופעת הנשירה ומדיניות העלייה של ממשלת ישראל ביחס ליהודי ברית המועצות בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים

יצחק מועלם

תקציר

המאמר יעסוק ביחסה ובמדיניותה של ממשלת ישראל לתופעת הנשירה של יהודי ברית המועצות שהתרחשה בשנות השבעים ובשנות השמונים. המערכה נגד תופעת הנשירה לבשה צורות רבות. ממשלת ישראל לא יכלה להתעלם מהשפעתה של תופעה זו על יעדי ההגירה היהודית בעולם היהודי. במשך השנים הלכה תופעה זו וגדלה וממשלת ישראל לא הצליחה לצמצם את ממדיה ולשלוט על הכוונת ההגירה לישראל, על אף שיהודים אלה יצאו מברית המועצות באמצעות אשרות יציאה לישראל, והיגרו למדינות במערב. לתנועה הציונית ולמדינת ישראל היה אינטרס מובהק להגביר את קצב העלייה, אך הן היו מודעות לכך שלא כל היהודים רוצים לעלות לישראל אלא להגר מתפוצה לתפוצה. מציאות זו הכתיבה את התנהלות הוויתור של ממשלת ישראל בשנות השבעים. אולם בסוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים, כאשר נוצרה ההזדמנות להביא מאות אלפי יהודי מברית המועצות לישראל, הדבר נעשה באופן רציונלי במטרה לחזק את קיומה של מדינת ישראל על חשבון חופש ההגירה של היהודים. המערכה נגד תופעת הנשירה ביטאה את הדילמות הקיימות במדיניות ההגירה של ממשלת ישראל. מצד אחד הרצון להביא את כל יהודי העולם ולהפוך את מדינת ישראל למדינת כל יהודיה, ומן הצד האחר קיימת בעם היהודי הנטייה להמשיך הקיום היהודי בתפוצות, והיא משפיעה על קצב וכיווני ההגירה בעולם היהודי.

מילות מפתח: הגירה, עלייה, נשירה, מדיניות חוץ, ראליזם מדיני, נאו-ליברליזם

ד"ר יצחק מועלם, המכללה האקדמית אשקלון

מבוא

מטרת מאמר זה היא לבחון את השפעת העלייה מברית המועצות כמרכיב במדיניות החוץ של מדינת ישראל. אנסה לבחון כיצד העלייה, כמרכיב דמוגרפי, משפיעה על מדיניות הממשלה בזירה הבין-לאומית. אבחן את מדיניות העלייה של ממשלת ישראל בהקשר הבין-לאומי ובמיוחד את יחסה לתופעת הנשירה, תופעה שהשפיעה על יחסיה של מדינת ישראל עם ברית המועצות, ארצות הברית והארגונים היהודיים בעולם.

מדינת ישראל שמה לה למטרה לקבץ את הפזורה היהודית. תופעת ההגירה מושפעת ממדיניותן של המדינות הריבוניות, אך ביסודה היא נובעת ממניעים אישיים הומניטריים, אינסטרומנטליים וערכיים של המהגר. לאורך ההיסטוריה היהודית המודרנית עוררה מדיניות ההגירה וקיבוץ הגלויות של התנועה הציונית וממשלת ישראל במדינת ישראל מחלוקת בקרב העם היהודי. לכן כאשר התפתחה תופעת הנשירה, עמדה מדינת ישראל בפני דילמה כיצד להתמודד עמה בזירה היהודית והבין-לאומית, סוגיה לאומית ופוליטית כשלעצמה. כלומר, האם לחייב את יהודי ברית המועצות לעלות לישראל ולא להגר למדינות אחרות, ובכך לממש את האינטרס המדינתי, או שמא לסייע ליהודים אלה לנשור למדינות אחרות, ובכך להגשים יעדים הומניטריים כלל-יהודיים.

ממשלת ישראל, בתפיסתה שישראל היא מדינת העם היהודי, פועלת לרווחתם של היהודים בעולם ולהעלאתם לישראל בהתאם לחוק השבות (יעקובסון ורובינשטיין, תשס"ג; רובינשטיין, 1977: 196; דרור, 1997: 127-129). יציאתם של עשרות אלפי מהגרים יהודים בשנות השבעים, ומאות אלפים בסוף שנות השמונים ובמהלך שנות התשעים של המאה העשרים לישראל השפיעה באופן מהותי על גידול האוכלוסייה ועל חיזוקה של מדינת ישראל בזירת המזרח התיכון (שמיר, 1994: 251-250; מרידור, 2008: 149; הורוביץ, 2008: 208-212; ארבל, 2006: 35-37). במדיניות זו קיימים שני יסודות שנוצר ביניהם מתח מתמיד: הראשון הוא הרצון לפעול בזירה הבין-לאומית על יסודות הראליזם המדיני. המשמעות היא שהעלאת יהודים תורמת לשינוי חיובי בהיבט הדמוגרפי של מדינת ישראל, המגביר את עוצמתה החברתית והכלכלית של ישראל הן מבחינה פנימית והן בזירה הבין-לאומית המזרח תיכונית. היסוד השני הוא מדיניות החוץ הישראלית אשר מושפעת מכך שהעם היהודי חי במקומות שונים בעולם, מעבר לגבולותיה הטריטוריאליים של מדינת ישראל, מדיניות אשר שמה דגש גם על הממד הכלל-יהודי (סנדלר, 2010). במסגרת תפיסת מדיניות זו, מדינת ישראל פועלת בתחום ההומניטרי, כלומר היא מסייעת באופן רוחני ופיזי לקהילות יהודיות בעולם (ליבמן, 1976: 29-63; Vital, 1990).

יציאת יהודי ברית המועצות למדינות המערב כתחנת ביניים ומשם לישראל כיעד סופי הייתה על בסיס העיקרון של איחוד משפחות. יהודי ברית המועצות בשנות השבעים ועד סוף שנות השמונים, לאחר שנותקו היחסים הדיפלומטיים עם ישראל, היו מפנים את בקשות היציאה שלהם לישראל למשרד הפנים הסובייטי דרך שגרירות הולנד במוסקבה. הבקשות לאיחוד משפחות היו מועברות לישראל למילוי ואישור ונשלחות חזרה לשגרירות הולנד במוסקבה. זו הייתה מעבירה אותן לאישור משרד הפנים הסובייטי שהיה מאשר או דוחה את מתן אישורי היציאה (Harris & Geller, 1986: 8-9; Buwalda, 1997: 47-56).

לישראל אכן עלו אליה. רובם העדיפו בדרכם לישראל להישאר בווינה ומשם היגרו לארצות הברית, לקנדה, לגרמניה ולאוסטרליה. מעצבי מדיניות החוץ בישראל, אשר ניהלו את המערכה למען יהודי ברית המועצות, התקשו להתמודד עם תופעה זו שהציבה בפני מעצבי המדיניות דילמה קשה. האם להמשיך לפעול במלוא התעוזה ואף בסיכון אינטרסים מדינתיים בזירה הבין-לאומית על מנת לאפשר ליהודי ברית המועצות לצאת מתחומיה ולאפשר להם להגר למדינות אחרות, או לפעול במלוא המרץ והנחישות כדי לאלץ את אלה אשר קיבלו אשרת יציאה לישראל, להגיע בפועל לישראל ולא לנשור בדרך.

מכאן עולה שאלת המחקר: האם, באיזו מידה וכיצד הושפעה מדיניות ההגירה של מדינת ישראל ביחס ליהודי ברית המועצות משיקולים ראליסטיים מדינתיים, או שמא הושפעה ממניעים וגורמים כלל-יהודיים, הדאגה להמשך הקיום היהודי מבחינה פיזית ורוחנית תוך שיתוף פעולה עם הקהילות היהודיות. באיזו מידה פגעה תופעת הנשירה בקיומם של האינטרסים המדינתיים של ישראל, או שמא תופעה זו הייתה ביטוי למימוש היעדים הכלל-יהודיים במדיניות החוץ הישראלית.

תופעת הנשירה נדונה כאן במספר היבטים. היא מצאה את ביטוייה בכתביהם של אנשי ציבור שלקחו חלק בתחום פעילות זה, כמו נחמיה לבנון (1995), יהודה דומיניץ (Dominitz, 1997) ויעקב קדמי (2011). מבחינה מחקרית היסטורית נבחנה תופעה זו על-ידי חוקרים שבחנו את השפעתה על מדינת ישראל ועל הקהילות היהודיות בארצות הברית ובברית המועצות (אלעזר, 1978; Windmueller, 1999; Elazar, 1995: 234-276; Golden, 2012: 382-404). הניתוח הסוציולוגי המשמעותי ביחס לזהותו של הנושר נעשה בשנות השמונים על-ידי אליעזר לשם וחוקרים נוספים (לשם, רוזנבאום וכהנוב, 1980). תרומה נוספת בחנה את הקשר בין תופעה זו לבין מימוש צרכים פוליטיים במערכת הפוליטית הישראלית (יונה, 2008).

על מנת להתמודד היטב עם סוגיות המחקר, אציג בשלב זה את טענותיו העיקריות: (1) ככל שתופעת הנשירה הייתה מינורית, כך גברה הנטייה ליישומה של מדיניות חוץ כלל-יהודית. המשמעות היא שממשלת ישראל, בהסכמה שבשתיקה, התייחסה לתופעת הנשירה באופן שלילי מבחינה ערכית ומוסרית, אך היות ותופעה זו לא הייתה בממדים גדולים ולא היוותה סיכון ואיום על האינטרס הלאומי הקיומי של ישראל מבחינה ביטחונית וכלכלית, היא אפשרה את המשך קיומה; ו- (2) ככל שתופעת הנשירה הלכה וגדלה, כך גברה הנטייה למדיניות חוץ ראליסטית. כאשר ממשלת ישראל שיערה שמאות אלפי יהודים ייצאו משערי ברית המועצות, היא חששה שגם היקף הנשירה יגדל, מה שהיה עלול לפגוע בהמשך זרם היהודים שיעלו מברית המועצות. לשם כך היא פעלה בזירה הבין-לאומית לצמצום התופעה והשפעותיה השליליות, תוך שיתוף פעולה עם ארצות הברית והארגונים היהודיים.

במאמר נעשה שימוש בחומרים ראשוניים שמקורם בארכיונים, באוטוביוגרפיות, בראיונות ובפרוטוקולים של ועדת העלייה והקליטה של הכנסת. כמו כן נעשה שימוש במקורות משניים, מאמרים, ספרים וקטעי עיתונות. איסוף החומר נעשה בהתאם למסגרת שהוגדרה בטענות המחקר והרקע התאורטי. מטרת סקירת המסמכים והחומרים ממקורות משניים היא לבחון את תוקפן של טענות אלה. לכן הושם דגש על הקשר שבין סוגיית ההגירה של יהודי ברית המועצות/רוסיה,

שמצאה את ביטוייה בעלייה ובנשירה למדינות במערב, לבין התפוקות של מדיניות החוץ הישראלית בהקשר הישראלי-יהודי.

בחלקו הראשון של המאמר ייבחנו הגורמים שאפשרו את קיומה של הנשירה במדיניות החוץ הישראלית בתקופה הראשונה שהוגדרה כתקופת הוויתור. בחלק השני תיבחן מידת השפעתם של הגורמים המדינתיים והכלל-יהודיים שפעלו להביא להפסקת הנשירה ולהעלאת היהודים ישירות לישראל, בתקופה שהוגדרה כתקופת ההזדמנות שנפלה בחלקה של מדינת ישראל לשנות את הממד הדמוגרפי הכמותי והאיכותי שלה במזרח התיכון. כמו-כן מטרת המחקר היא לבחון את השפעתה של מדינת ישראל בתחום פעילות שבו הארגונים היהודיים בארצות הברית לקחו חלק בהיווצרות תופעת הנשירה, למשל ארגון היא"ס (Hebrew Immigrant Aid Society) (Lazin, 2005), ארגון שמטרתו הייתה לסייע ליהודים שרוצים בכך לקבל רישיונות כניסה לארצות הברית, ארגון הג'וינט (American Jewish Joint Distribution Committee), ארגון צדקה אמריקני שמטרתו לסייע ליהודים בעולם מבחינה חומרית ורוחנית, וכן מועצת הפדרציות היהודיות – בארצות הברית (CJF - Council of Jewish Federations and Welfare Funds), ארגון יהודי-אמריקני שנמצא בפריסה ברחבי ארצות הברית בכלל ובמדינות החשובות והמשמעותיות בה בפרט. ארגון יהודי-אמריקני זה ראה בהגירת יהודי ברית המועצות לארצות הברית אינטרס חיוני להמשך הקיום היהודי הן מבחינת הנושאים והן מבחינת יהודי ארצות הברית מסיבות כלכליות ואידיאולוגיות (Elazar, 1995).

מסגרת תאורטית

השפעתה של העלייה מברית המועצות ותופעת הנשירה על מדיניות החוץ הישראלית ייבחנו בעבודה זו באמצעות כלי הניתוח מהדיסציפלינה של היחסים הבין-לאומיים. לשם כך איעזר בגישת הראליזם המדיני לבחינת מדיניות החוץ הישראלית בממד המדינתי, ואילו את בחינת השפעת הממד הכלל יהודי אבחנו באמצעות הגישה הנאו-ליברלית המאפשרת לבחון את היחסים הבין-לאומיים בתחומי פעילות פוליטית שאינם מדינתיים אלא חברתיים ותרבותיים.

על-פי הראליזם המדיני, המדינה היא השחקן המרכזי והדומיננטי בזירה הבין-לאומית (מורגנטאו, 1968: 38-63; Smith, 1986; Kratochwill, 2011). המשמעות של מרכזיות המדינה במערכת הבין-לאומית היא שיש למדינה כגורם פוליטי השפעה דומיננטית על התהליכים, על המוסדות ועל קבלת ההחלטות. ההיגיון המדיני מנחה את המדינה בקביעת יעדיה הלאומיים המדינתיים והלא-מדינתיים בזירה הבין-לאומית (Hosbon, 2000: 64-106). המדינה היא הגורם המרכזי והדומיננטי במערכת הבין-לאומית הנאבקת על קיומה והישרדותה העצמאית על-ידי שימוש בכל האמצעים הכלכליים, הפוליטיים והצבאיים העומדים לרשותה. לשם כך עליה להגביר את עוצמתה במערכת, ואחד הכלים לכך הוא מרכיב השינוי החיובי במאזן הדמוגרפי בממד הכמותי ובממד האיכותי (שפייזמן, 2013: 65-66; Knorr, 1970: 65-66; Viotti & Kauppi, 1993: 44-45; Cohen, 2009). זוהי מדיניות חוץ המושתתת על העיקרון של מרכזיות המדינה בזירה הבין-לאומית. על-פי עיקרון זה המדינה שואפת להגיע למקסימום רווחים מדינתיים ומינימום עלויות. בהקשר ליהודי ברית המועצות פעלה ממשלת ישראל למקסם את יעדיה ועוצמתה המדינתיים בזירה הבין-לאומית המזרח תיכונית. אחד ממרכיבי העוצמה של מדינה הוא שינוי בממד הדמוגרפי. ממשלת ישראל ראתה בעליית

היהודים מברית המועצות מרכיב משמעותי מבחינה מדינית. בעולם המבוסס על יסודות של קונפליקט מתמשך בין מדינות ובין ישויות אחרות, להגירה יש השפעה משמעותית על מדיניות חוץ. יעדיה הלאומיים של ישראל בסוגיית העלייה והנשירה נגזרים מהתפיסה הלאומית שבסיסה הוא מאבק הישרדות לאומי והמשך הקיום היהודי הן מבחינה פוליטית והן מבחינה לאומית במדינת ישראל (הכהן, 1994א: 36-44; ליסק, 1998, תשמ"ב, תשמ"ז; פיקאר, 2013: 26-60; גלבר, תשנ"ח: 274-280). ממשלת ישראל, מתוך תפיסת ישראל כמדינתו של העם היהודי, פעלה למען יהדות ברית המועצות שהייתה שרויה במצוקה. אך גם להמשך הסכסוך הישראלי-ערבי הייתה השפעה על המערכה לפתיחת שערי היציאה מברית המועצות ולהעלאת יהודיה לישראל. הצורך לפעול בתחום זה מטרתו הייתה גם לחזק את עוצמתה הלאומית של ישראל על-ידי הגברת זרם העלייה (הכהן, 1994ב, 1998: 15-38). כאשר החלה העלייה מברית המועצות לישראל בתחילת שנות השבעים, המגמה הייתה לסייע ליהודים שרצו לצאת מתחומיה ולעלות לישראל משום שהמשטר הקומוניסטי הגביל מאוד את אופציות המימוש הלאומי של יהודים אלה ומנע את יציאתם. האינטרס הלאומי של ישראל היה מורכב הן מיעדים מדינתיים, הגברת עוצמתה הדמוגרפית והפוליטית של ישראל, והן מיעדים כלל-יהודיים, כלומר סיוע ליהודים בברית המועצות.

גישת הראליזם המדיני תורמת לניתוח התנהלותה של המדינה בזירה הבין-לאומית, אך אין היא נותנת כלים להסבר ולניתוח תופעות שאינן מדינתיות, כגון פעילות לאומית ומדינתית למען קהילות השייכות לבני הלאום והנמצאות במדינות אחרות, וכן אין התייחסות לנושאים חברתיים והומניטריים, כפי שהם באים לידי ביטוי בהתפתחות תופעת הנשירה. לעומת זאת, באמצעות הגישה הנאו-ליברלית ניתן לנסות לבחון כיצד ובאיזו מידה פעלה ממשלת ישראל נגד תופעת הנשירה שהיוותה מכשול במימוש היעדים של מדיניות החוץ הישראלית.

הגישה הנאו-ליברלית (Keohane & Nye, 1977; Rosenau, 1980) טוענת כי למדינה הריבונית יש השפעה דומיננטית על אופיים ומהותם של התהליכים בזירה הבין-לאומית, אך יש לשים דגש על תרומתן של ישויות לא-ממשלתיות, אשר השפעתן אינה שולית בתחומי הפעולה שעל סדר היום הפוליטי-מוסדי (Viotti & Kauppi, 1993: 90-95). ארגונים לא-ממשלתיים פועלים בזירה הבין-לאומית ומשפיעים בתחומי הפעילות הייחודיים להם, ובדרך זו ביכולתם להשפיע על המציאות הבין-לאומית (קוהין ונאי, 1978).

גישתנו מאפשרת להביט על התהליכים בזירה הבין-לאומית באופן רחב יותר. המוקד הוא רב-ממדי. הוא אינו מצוי רק בתחום של נושאים פוליטיים, צבאיים וביטחוניים, אלא גם בתחום של נושאים חברתיים וכלכליים (Keohane & Nye, 1977: 25). מערכת היחסים אינה בין-מדינתית אלא מושפעת מקיומם של ישויות ושחקנים לא-ממשלתיים הפועלים בזירה הבין-לאומית. פעילותם של שחקנים אלה מאופיינת בפעילות החוצה לאום מדינות וממשלות (Keohane & Nye, 1977: 65; Viotti & Kauppi, 1993: 11-13). הגבולות הריבוניים והפוליטיים אינם מכשול עבורם. השפעתם של השחקנים הלא-ממשלתיים באה לידי ביטוי בהתאם להקשר הנושאי שעל סדר יומם החברתי, הכלכלי או ההומניטרי (Mansbach, Ferguson & Lampart, 1989: 37-39). גישה מחקרית זו מסייעת לבחון את מדיניות העלייה של ישראל ואת מידת השפעתה של תופעת הנשירה בנושא הומניטרי על מדיניותה של ישראל בזירה הבין-לאומית והבין-מדינתית.

הנשירה בשנות השבעים: תקופת הוויתור

יסודות מדיניות החוץ הישראלית בקשר להגירה ועלייה מקורה בגישה המדינית-ממלכתית של בן-גוריון עוד מתקופת הישוב ושנותיה הראשונות של המדינה (גוברין, 1990: 149-191; פינקוס, 1988). על-פי מדיניות זו יש לסייע ליהודי התפוצות השרויים במצוקה ולהעלותם לישראל (נמיר, 1978; Ro'i, 1997: 125-138). בשנות השבעים ממשלת ישראל דגלה בקו מדיני ציוני-אקטיביסטי ופעלה להעלאת יהודי ברית המועצות תוך שאיפה למנוע מהם לנשור בדרך (אלעזר, 1978).

מדיניות העלייה של מדינת ישראל עברה שינוי עקב התמורות שחלו במדיניות הסובייטית בסוף שנות השישים והשבעים. עד לתקופה זו ברית המועצות סגרה את שעריה ומנעה יציאת יהודים מתחומיה. מדינת ישראל נמנעה מלפעול בתחום העלייה באופן רשמי ופומבי בהתאם להבנות של הסכם סופיה משנת 1953 עד לניתוק היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות (גוברין, 1990: 59-73; שטיין, תשכ"ד). בתקופה זו הסובייטים נקטו במדיניות של פשרה ופתיחות יתר במערכת הגלובלית תוך נכונות לשפר את מערכת היחסים הביטורליים בינם לבין ארצות הברית (Litwak, 1984). תהליך הפתיחות ומדיניות ההפשרה הבין-גושית נעשה ברוח ועידת טשקנט, ועידת השלום (ז"ק, 1988: 313-310). מינואר 1966 התעצם תהליך הפתיחות עד להצהרתו של קוסיגין, ראש ממשלת ברית המועצות, מה-3 בדצמבר 1966, שבה השווה בין האנטישמיות לשאר הנגעים החברתיים, כגון לאומנות ושובניזם, ובאותה הזדמנות הצהיר שלתושבי ברית המועצות יש זכות כפרטים להתאחד עם בני משפחותיהם גם מחוץ לגבולות ברית המועצות (חנין ומרוזוב, 1990, תעודה מס' 37: 203; Drachman, 1992: 127-128). לפתיחות זו היו תוצאות מעשיות לאורך שנות השבעים וזאת על-פי מספר היהודים שיצאו את תחומי ברית המועצות ועלו לישראל. בשנים 1965-1967 הוענקו 4,498 אשרות עלייה, כפול מסך כל האשרות שניתנו במשך שבע-עשרה שנה מאז הקמת המדינה (גור-גורביץ, 2003: 185). עם זאת, בצידה התפתחה תופעת הנשירה של יהודים שיצאו מברית המועצות באמצעות אשרת עלייה ישראלית והיגרו למדינות המערב.

תופעת הנשירה החלה בראשית שנות השבעים, כאשר אחד מעשירי הקהילה היהודית בארצות הברית ביקש שקרובי משפחתו שקיבלו אשרות יציאה לישראל ימשיכו מווינה לארצות הברית ולא יעלו לישראל (קדמי, 2011: 140). נשירתם של יהודים אלה ואחרים נעשתה באופן מכוון מצד ממשלת ישראל והסוכנות היהודית משום שכך האינטרס המדינתי השתלב באינטרס היהודי-הומניטרי. המטרה הייתה לאפשר ליחידים להתאחד עם בני משפחותיהם אשר יצאו קודם לכן מברית המועצות למדינות אחרות. ההיענות לדרישותיהם של יהודים אלה נבעה מרצון להגשים אינטרס הומניטרי מוגבל מאוד ביחס להגירתם של יהודים למדינות מתחרות לישראל, כמו ארצות הברית, גרמניה, קנדה ואוסטרליה. לתופעה זו לא הייתה התנגדות מצד מעצבי מדיניות החוץ הישראלית משום שממדיה היו מצומצמים, ולכן הם לא ראו בה פגיעה באינטרס המדינתי.

נשירתם של יהודים אלה הייתה אירוע מקומי. לכן קבלת ההחלטה בנושא לא נתקבלה בדרג הפוליטי אלא בדרג המקצועי של משרד הקליטה והסוכנות היהודית (לבנון, 1995: 440; פרוטוקול מס' 28, 15.1.1987), וזאת משום שלא הובאה בחשבון השפעתו של אירוע זה על הממדים העתידיים של הנשירה. החלטה זו התקבלה על-ידי שייקה דן, שליח נתיב לאירופה, ויהודה דומיניץ, סמנכ"ל מחלקת העלייה של הסוכנות היהודית על סמך ניסיונם מן העבר. הם היו בטוחים שמדובר

רק במספר מצומצם של יהודים (Dominitz, 1997). אולם כבר בשנת 1972 עלה מספר הנושרים ל-251 וב-1973 גדל מספרם באופן מואץ (ארכיון הכנסת, תיק מס' 448; Hias Annual Report, 1996: 14). אף כי גבר מספר המבקשים לנשור מסיבות כלכליות, לא יכלה מדינת ישראל להפסיק את התופעה. היא דאגה להציל את היהודים שהיו מעבר למסך הברזל ולא פעלה למניעת הגירתם מתפוצה לתפוצה. המטרה המדינית הייתה לממש יעדים הומניטריים כלל-יהודיים. מספר הנושרים מתוך סך כל המהגרים מברית המועצות (יהודים ובני משפחותיהם הלא-יהודים) מופיע בלוח 1.

לוח 1. הגירה מברית המועצות של יהודים ובני משפחותיהם

שנה	סה"כ יוצאים מבריה"מ	עולים לישראל	נושרים	אחוז נושרים
1968	231	231	-	0.0
1969	3,033	3,033	-	0.0
1970	999	999	-	0.5
1971	12,879	12,839	58	0.8
1972	31,903	31,652	251	4.2
1973	34,733	33,277	1,456	18.7
1974	20,767	16,888	3,879	36.9
1975	13,363	8,435	4,928	49.1
1976	14,254	7,250	7,004	50.4
1977	16,833	8,350	8,483	58.2
1978	28,956	12,090	16,866	66.3
1979	51,331	17,278	34,053	65.0
1980	21,648	7,570	14,078	81.4
1981	9,448	1,762	7,686	72.8
1982	2,692	731	1,961	34.5
1983	1,314	861	453	62.1
1984	896	340	556	69.5
1985	1,140	348	792	77.8
1986	904	201	703	74.6
1987	8,155	2,072	6,083	88.5
1988	18,961	2,173	16,788	82.9
1989	71,005	12,117	58,888	

(מעובד מתוך גור-גורביץ, תשנ"ו: 112).

כבר מראשיתה גררה התנהלות זו ביקורת בקרב הפעילים בתחום העלייה מברית המועצות לישראל. כך למשל, חברת הכנסת גאולה כהן הטיחה ביקורת קשה נגד הקשר שהיה קיים בווינה בין אנשי הסוכנות היהודית לבין אנשי ארגוני האי"ס והג'וינט (דברי הכנסת, 1980.10.13: 19), קשר שלא מנע את התופעה אלא אפשר את התפתחותה.

הרושם של חברי הוועדה (ועדת העלייה והקליטה של הכנסת) הוא כי עלינו לעשות את הכול להפסיק את השערורייה, הרמייה שמתרחשת בווינה ולא במקרה השתמשתי בכל המושגים האלה. אם מותר לי להגיד דבר מה אישי אומרת אני כציונית, כאדם, חשה כי עברנו את הקו האדום ועלינו להפסיק אם לא אתמול אז מחר את הקשר הזה. בעבר שיקרתי בשביל הציונות וכל הציונות שיקרה בשביל הציונות, זייפנו מסמכים, היינו מוכנים לדבר עם השטן בשביל הציונות [...] אולם יש גבול לשקרים ובשקר מסוג זה אין טעם לכל הציונות [...] כאן התאבדות של הציונות דה-ציוניזציה של מדינת ישראל. (פרוטוקול מס' 69, 1.8.1978)

יאשה קזקוב, פעיל העלייה ולימים יעקב קדמי וראש נתיב, האשים את ממשלת ישראל בהזנחה של הנושא. אילולא ההזנחה, כך טען, לא הייתה מתפתחת תופעת הנשירה. אילו ממשלת ישראל הייתה נוקטת פעולה למניעתה, תהליך הנשירה היה נקטע בתחילתו:

הנשירה הייתה תופעה לא טבעית בגלל שאילו כל הכללים היו נשמרים הנשירה לא הייתה מתפתחת. היא החלה בגלל ההזנחה של גורמים שטפלו בה ובעיקר ארגון נתיב [אשר ידעו] שתופעה זו עלולה להיווצר ולא פעלו כנגד הסכנות הגלומות בה. (יאשה קזקוב, ריאיון, 18.1.1998)

ממשלת ישראל הכירה בקיום התופעה ולא עשתה מאמץ למגרה הן בתקופת ממשלת רבין והן בתקופת ממשלת בגין. המטרה הייתה לאפשר מבחינה הומניטרית לקבוצות יהודים קטנות להגר מברית המועצות למדינות המערב. נוסף על כך לא רצתה ממשלת ישראל להתעמת עם הארגונים היהודיים בארצות הברית בעניין זה. ארגוני היא"ס והג'וינט, שפעלו להגירת יהודי ברית המועצות לארצות הברית, ניצלו מצב זה והחלו לפעול בווינה לעידוד נשירת יהודי ברית המועצות אשר לא רצו לעלות לישראל (ארבל, 2006: 29-33; Golden, 2012: 286-287; Lazin, 2005) זאת בשל החשש שאותם יהודים יקבלו סיוע מגורמים אנטי יהודיים ואנטי ציוניים (פרוטוקול מס' 48, 28.3.1978). הצלחת הארגונים היהודיים נבעה משום שהממשל האמריקני הגדיר את היהודים היוצאים מברית המועצות כפליטים אשר זכאים להגר ולהשתקע בארצות הברית. לארגון הג'וינט שקלט אותם בארצות הברית הצטרפה מועצת הפדרציות היהודיות בארצות הברית שחבריה חשו חוב מוסרי גדול ליהודי אירופה על כך שהם לא נזקקו להצלתם במלחמת העולם השנייה. הם עודדו את הגירת יהודי ברית המועצות לארצות הברית גם מתוך רצון להגדיל את מספר היהודים בקהילות השונות ולקבל כספים מהממשל לקליטתם כפליטים (קדמי, 2011: 141; Beyer, 1990: 1; Rubin, 1990: 3; Golub, 1989: 3). ארגונים אלה הם שחקנים לא-ממשלתיים, העוסקים בנושאים שאינם מדינתיים קיומיים, צבאיים או כלכליים, ואין להם השפעה ישירה ומיידית על קיום המדינה, אך הם יכולים להשפיע גם על הזירה הבין-מדינתית וגם על סדר יומן של המדינות הריבוניות.

מגמת הנשירה הלכה והתעצמה גם בגלל אופיים של היהודים המהגרים בתקופה זו. בתחילת שנות השבעים, כאשר התופעה הייתה שולית, רוב היוצאים היו בעלי תודעה יהודית וציונית, ולכן הם עלו לישראל (אצ"מ, תיק מס' 6/10345). אולם בהמשך גדל מספרם של מבקשי האשרות שאינם בעלי תודעה ציונית ורובם נעדרי חינוך יהודי וציוני. מטרתם הייתה להגר למערב על מנת לשפר את מעמדם הכלכלי, החברתי והתרבותי, ולא לעלות לישראל ולהתמודד עם הקשיים הכלכליים והסיכונים הביטחוניים בה (לשם, רזנבאום וכהנוב, 1980). כאשר הגיע המהגר היהודי לווינה ונפגש עם אנשי היא"ס והג'וינט, הם דאגו שיהגר לארצות הברית. ישראל הפכה ל"צינור" יציאה שבאמצעותו קיבלו היהודים אשרות יציאה ובדרך זו הגיעו אל מדינות המערב ולא לישראל. בהקשר לכך טען יוסף אידלמן, מנהל המחקר בהיא"ס, שאילו ארגונו לא היה מטפל ביהודים דואג להם, היו מטפלים בהם ארגונים אנטי ישראליים ואנטי יהודיים, כמו ארגון "רב-טוב" של חסידי סאטמר וארגונים נוצריים כגון "קאריטאס" - ארגון קתולי העוסק בסיוע לפליטים; השירות הכנסייתי העולמי - ארגון פרוטסטנטי לעזרה לפליטים; "טולסטוי" - ארגון רוסי לעזרה לפליטים; וכן "ועד

ההצלה הבין-לאומי" - ארגון הגירה של קרן הצדקה של המועצה האמריקנית למען היהדות (אדלמן, 1978).

כאשר דרשו אנשי "נתיב" מראש הממשלה יצחק רבין, משר החוץ יגאל אלון ומיו"ר הנהלת הסוכנות היהודית יוסף אלמוגי לנקוט אמצעים משמעותיים, כגון סגירת משרדי היא"ס והגיוניט בווינה, ובכך תיפסק העזרה הניתנת לנושרים, הם טענו שבנושא זה עדיף להגיע להידברות ולשיתוף פעולה עם הארגונים היהודיים כדי לצמצם את התופעה (לבנון, 1995: 444). בהקשר לכך טען רפאל קוטלוביץ, ראש מחלקת העלייה בסוכנות היהודית, כי יש לאפשר ליהודים להגר מברית המועצות ולהימנע מפעולות שיפגעו במהלך זה. ישראל מגשימה בכך את יעדיה הכלל-יהודיים בזירה הבין-לאומית כמדינתו של העם היהודי, והמחיר הפוליטי מדינתי לכך הוא מינימלי:

מה היא החובה המוטלת על מדינת ישראל ועל מנהיגות העם היהודי? שני דברים: (א) לתת ליהודי אפשרות לצאת מברית המועצות; (ב) לתת לו אפשרות לעלות ארצה. אם לא ניתן לו אפשרות לצאת – בלאו הכי לא ניתן לו אפילו את האפשרות לעלות למדינת ישראל. מבחינה מוראלית ומוסרית אם נותנים לו ליהודי את שתי האפשרויות, אזי, לדעתי אפשר להסתכל בפנים של כל אחד ולהגיד לו את שלי עשיתי. (פרוטוקול מס' 70, 14.8.1978)

דפוס פעולה זה נמשך גם בתקופתה של ממשלת בגין על אף שמספר הנושרים הלך וגדל. בשנת 1978 היה מספר הנושרים 16,867 מתוך 28,959 היוצאים ומספר העולים היה 12,192. שיא הנשירה היה בשנת 1979 הן מבחינה מספרית והן מבחינה יחסית: מספר הנושרים היה 34,056 מתוך 51,670 היוצאים וסך העולים היה 17,614, כך שבאופן יחסי שיעור הנושרים היה כ-70% (גור-גורביץ, תשנ"ו: 13). בתקופת ממשלתו של מנחם בגין התגברה גם התופעה של יהודים שהגיעו לווינה ונשרו בווינה עצמה (Pohoryles-Drexel & Pohoryles, 1991). היו כאלה שחצו בחשאי את הגבול מווינה למערב גרמניה ובחרו לחיות שם. מנחם בגין נמנע מלנקוט בפעולה מדינית ולפנות לממשלת מערב גרמניה למניעת מעברם של היהודים בשל החשש שהגרמנים יפגעו ביהודים שכבר היגרו לגרמניה (קדמי, 2011: 146). תמיכתו של בגין בזכות היהודים לעבור מתפוצה לתפוצה נבעה מתפיסתו שיש לסייע ליהודים בעולם לשרוד ולהמשיך לחיות, גם אם לא במדינת ישראל, כפי שתמך בנשירתם של יהודי איראן כאשר אלה ברחו משם דרך יוון וטורקיה לארצות הברית לאחר המהפכה האסלאמית ועליית חומייני לשלטון (פרוטוקול מס' 127, 19.7.1979; פרוטוקול מס' 134, 7.10.1979). דפוס פעולה זה גרר ביקורת כאשר גדל מספר הנושרים. בהקשר לכך טען ראש "נתיב", נחמיה לבנון, שעובדה זו הייתה עלולה לסכן את כל המערכה למען המשך יציאת ועליית היהודים מברית המועצות. ככל שגבר מספר הנושרים-המהגרים לארצות הברית ולמדינות מערביות נוספות, כך נפגע העיקרון האידיאולוגי הבסיסי שעליו הושתתה הפעילות ליציאת היהודים מברית המועצות, העיקרון של איחוד המשפחות בישראל. כדברי לבנון:

הנשירה פגעה באמינותו של המאבק לעלייה, משהו החל להתערער בתביעותינו. עמדנו על זכויותיהם הלאומית של יהודי ברית המועצות ועוד יותר על זכותם לעלות לישראל, והנה מתברר שתחת הכסות הזאת מעבירים יהודים בעזרת כספי הציבור ממדינה אחת למדינה אחרת, כדי שיוכלו לשפר את מצבם הכלכלי. הופעתם של אלפי יהודים סובייטים בארצות הברית החלה לפגוע באספקט האידיאולוגי של המאבק וגרמה לתסכול הולך וגובר. (לבנון, 1995: 444).

ככל שהתעצם מספר הנושרים, כך גברה הנטייה להביא לפתרון הבעיה תוך שיתוף פעולה עם הארגונים היהודיים. כמדיניות כלל-יהודית המבוססת על עקרונות הגישה הנאו-ליברלית, זהו תחום פעולה של הפוליטיקה העוסקת בענייני חברה, כלכלה ותרבות. הנשירה לא הייתה מרכיב קיומי בסדר היום של ישראל, ולכן הממשלה שיתפה פעולה עם הארגונים היהודיים, חרף ממדי הנשירה שהיו גדולים הן מבחינה יחסית והן מבחינה מוחלטת. דרכי הפעולה שננקטו כדי לצמצם את ממדי התופעה היו של הסכמים ופשרות, קו פרגמטי המבוסס על מדיניות מפוכחת. המטרות היו לא לפגוע באינטרס הכלל-יהודי על חשבון אינטרס מדינתי חשוב, ולא להכפיף מדיניות על-פי רצונם של ארגונים ופעילים שאינם אזרחי מדינת ישראל. כמו כן יחסי הגומלין הקיימים בין ישראל לארגונים היהודיים בתפוצה בהקשר זה לא אפשרו לממשלת ישראל לפעול באופן חד-צדדי.

בניגוד למדיניות השיתופית של ממשלת ישראל הציגה ועדת העלייה והקליטה של הכנסת הצעות אחרות להפסקת הנשירה. בשנת 1977 חבר הכנסת מנחם סבידור, שעמד בראש ועדה שטיפלה בבעיית הנשירה, הגיש מספר הצעות: (1) הטסת עולים במישרין ממוסקבה לישראל, הצעה שלא יושמה באותה עת בגלל התנגדות הקרמלין (לבנון, 1995: 448, 468); (2) ויתור על העולים שיצאו מהערים הגדולות (מוסקבה ולנינגרד), אוכלוסיה בה אחוז הנושרים היה הגדול ביותר. כלומר, הוצע לא לשלוח בקשות לאיחוד משפחות כדי לנקוט בצעד חד-צדדי וכך להפסיק את פעילות היא"ס והג'וינט בווינה; (3) הבאת היהודים לווינה ושליחת מיטב המוחות הפדגוגיים והפוליטיים דוברי הרוסית כדי לשכנע אותם באשר לנחיצות העלייה לישראל; (4) סגירת מחנה המעבר "שנאו" בפאתי וינה. תחנת המעבר תעבור לבוקרשט ומשם יעלו כולם לישראל. הצעות אלה לא עלו בקנה אחד עם מדיניות ממשלת ישראל בתקופה זו, אולם בשנים מאוחרות יותר הצעות אלה אומצו כדרך פעולה להעלאת יהודי ברית המועצות לישראל. מטרתן של ההצעות הייתה לחזק את הראליזם המדיני שבבסיס מדיניות החוץ הישראלית. חברי הוועדה שאפו לצמצם את תופעת הנשירה ולהגביל את פעילותם של הארגונים היהודיים בתפוצה להמשיך ולסייע לתופעת הנשירה, ולהביא את היהודים המהגרים ישירות לישראל (פרוטוקול מס' 15, 7.11.1977).

ממשלת ישראל והסוכנות היהודית החליטו שיש לנקוט בקו פרגמטי ולא במדיניות תקיפה נגד הארגונים הללו (פרוטוקול מס' 48, 28.3.1978). הפתרון המעשי היה ליצור שיתוף פעולה בווינה בין אנשי הסוכנות היהודית ובין אנשי היא"ס ביחס לאותם יהודים שלא רצו לעלות לישראל ולנקוט בפעולות הסברה בבתי המלון בווינה ובלדיספולי שליד רומא מאמצע שנות השבעים, שבהם שוכנו היהודים היוצאים, כפי שהוצע על-ידי הוועדה בראשות סבידור. נחמיה לבנון הציע פתרון אחר ולפיו ארגון היא"ס ידאג למשלוח הזמנות מיהודי אמריקה אל קרוביהם בברית המועצות, זאת כדי שכבר בשלב הראשון ינצל הנושר הפוטנציאלי שרוצה להגר לארצות הברית את הצינור האמריקני כדי לקבל אשרת יציאה שבעזרתה יהגר אליה. לדעת לבנון הצעה זו מבוססת על ההנחה ש"הגירת יהודים סובייטים לארצות הברית לא תתקבל בהסתייגות כל עוד לא ינוצלו האשרות הישראליות" (לבנון, 1995: 444).

יהודה דומיניץ, המשנה למנהל מחלקת העלייה בסוכנות היהודית, הביע חשש שאם תיושם הצעתו של לבנון היא תסלול דרך חדשה לנשירה באופן פורמלי על-ידי הקונסוליה האמריקנית. הוא התנגד גם להצעות שהעלתה ועדת העלייה והקליטה של הכנסת, ומאחר שהוא לא ראה אפשרות ליישמן ולא ראה בהן תועלת לצמצום היקף הנשירה (פרוטוקול מס' 15, 7.11.1977), תמך דומיניץ בקו הפרגמטי. לדעתו היה צורך להמשיך לשתף פעולה עם הארגונים היהודיים בעלי ההשפעה, שאם לא כן יטפלו בנושרים גורמים אחרים, כמו חסידי סאטמר והמיסיון (פרוטוקול מס' 48, 28.3.1978). הדרך לפתרון הבעיה הייתה הקמת ועדה לטיפול בתופעה זו. ב-1976 במושב של הסוכנות היהודית המורחבת שבה נטלו חלק ראש הממשלה, שרים, יו"ר הנהלת הסוכנות, חברי ההנהלה הציונית ומנהיגי הארגונים היהודיים ובראשם מקס פישר שהיה נשיא מועצת הפדרציות הציוניות בארצות הברית, התקבלה החלטה להקים ועדה המורכבת משמונה חברים: ארבעה נציגים מהתפוצה וארבעה נציגים מטעם ממשלת ישראל. מטרת הוועדה הייתה לחפש דרכים לצמצום תופעת הנשירה (לבנון, 1995: 446).

הוועדה גיבשה שלוש הצעות החלטה שביטאו את מצב היחסים בין ישראל לארגונים היהודיים בתחום העלייה ובסוגיית הנשירה (Greenberg, 1976-1977: 15-16): (1) לפעול כדי להביא למספר מקסימלי של יהודים שיורשו להגר מברית המועצות; (2) להמשיך במתן חופש הבחירה שניתן למהגרים אלה; ו-(3) לבדוק שלא ייעשה שימוש לרעה באשרות היציאה לישראל. למעשה, הוועדה נענתה לדרישתה של ממשלת ישראל למנוע את המשך תופעת הנשירה ולהביא לכך שמהגרים אלה לא יעשו שימוש לרעה באשרות הישראליות, אך נענתה גם לדרישת היא"ס שיש לכבד את חופש הבחירה של היהודים שרוצים להגר למדינות אחרות מלבד ישראל. בהצעת החלטה זו היה ביטוי לחוסר יכולתה של המדינה לפעול באופן אקטיבי בתחום זה, זאת משום שהיא נאלצה להתחשב בשחקנים לא-ממשלתיים שהתנהלותם התאפיינה בחוסר התחשבות באינטרס המדינתי של ישראל. החלטות אלה הן תולדה של המציאות ביחסי ישראל והארגונים היהודיים בתחום פעילות זה. ישראל כמדינה ריבונית יכולה להשפיע בתחומיה הריבוניים, אך היא מודעת לכך שאין ביכולתה לאכוף את מדיניותה על גורמים לא-ממשלתיים וחוף-מדינתיים.

על אף אחדות הדעות בקרב חברי הוועדה ובין ממשלת ישראל לארגונים היהודיים, היו ארגונים יהודיים שהתנגדו להחלטות שהתקבלו. למשל, הוועד היהודי האמריקני שדרש להמשיך בקיומו של הסטטוס-קוו בתחום ההגירה. יהודים שיגיעו לווינה יוסיפו לקבל סיוע ולהגר למדינות המערב (גילוי דעת על ההגירה היהודית מברית המועצות, 1976: 11-12). מועצת הפדרציות היהודיות הייתה אף יותר אקטיבית ופעלה לביטול החלטות הוועדה בטענה שלישראל אין זכות למנוע את זכות הבחירה בהגירה ומדיניותה של ישראל בהקשר זה היא כמו מדיניותה ויחסה של ברית המועצות ליהודים, מדיניות אשר מונעת מהם את זכות היציאה. ממשלת ישראל לא יכולה לנקוט במדיניות כפיייה כלפי יהודי ברית המועצות כדבריה (Bernstein, 1983: 3-20, 67-84). מועצת הפדרציות היהודיות, תודות לפריסתה בכל רחבי ארצות הברית, הייתה יכולה להשפיע הן ברמה המקומית והן ברמה הארצית בתחום המאבק של יהודי ארצות הברית נגד החלטות הוועדה (Elazar, 1995: 234-276), ולכן היה בלתי אפשרי לשנות את מדיניות מועצת הפדרציות (לבנון, 1995: 449).

גורם נוסף שמנע את מימוש החלטות הוועדה היה מכתבו של אבא אבן, שר החוץ לשעבר, שפורסם ערב התכנסות הוועדה השנתית של מועצת הפדרציות היהודיות (Even, 1977: 3-4) במכתב זה קרא אבן לארגונים היהודיים בארצות הברית שלא להיענות לפנייתו של ראש הממשלה יצחק רבין בעניין אימוץ הצעות ההחלטה של הוועדה והציע לפעול למען חופש הבחירה של יהודי ברית המועצות בקשר למדינת היעד שאליה הם רוצים להגר באופן סולידרי וללא תנאים. הוא פנה לממשלת ישראל שלא לנקוט במדיניות של כפייה אשר לדבריו לא תמנע את תופעת הנשירה. למכתב זה הייתה השפעה רבה על חברי הוועדה אשר פעלו בכל רחבי ארצות הברית כדי למנוע את מדיניות הכפייה של ממשלת ישראל. כך נאלצה ממשלת ישראל לסגת מהחלטות הוועדה משום שלא היה ביכולתה לאכוף את מדיניותה על היהודים אשר אינם אזרחיה וכן לא היו בידיה העוצמה והכלים הנדרשים כדי להשפיע על הארגונים שאינם כפופים לה מבחינה פוליטית. בסוגיה זו ברור עד כמה המאפיינים של הראליזם המדיני לא באו לידי ביטוי בהתנהלותה של ממשלת ישראל משום שלא התאפשר לנו לנתח ולהבין את המשך קיומה של תופעת הנשירה.

כאשר ממדי הנשירה היו קיצוניים והתקרבו ב-1979 לכ-70% מכלל היוצאים מתחומי ברית המועצות, דרשו האחראים על העלייה בממשלה ובסוכנות היהודית להביא להפסקת התופעה. מנחם שרמן, מנכ"ל משרד הקליטה דאז דרש לצמצם את פעילות היא"ס ואת הטיפול באלה שרוצים לנשור למדינות המערב (עמיקם, 1978). דברים ברוח זו אמר אף אריה דולצין שהיה יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, שדרש לסגור את משרדי היא"ס בווינה משום שלדעתו פעילותו של הארגון גורמת להתגברות תופעת הנשירה, ולכן הפסקת פעילותו היא הכרחית (Lies Our Leaders Tells Us, 1978: 5-10).

העלייה במספר הנושרים לארצות הברית יצרה מצב כלכלי קשה בקרב הנושרים ואף בארגונים כמו היא"ס ומועצת הפדרציות היהודיות שלא יכלו לממן את הנושרים בערי המעבר באיטליה ובארצות הברית עצמה. אחת הדרכים לפתרון המצוקה הכספית הייתה שימוש בכספי המגבית המיועדים לחיזוקה של מדינת ישראל למען קליטת המהגרים היהודים בארצות הברית. כך, המשך תופעת הנשירה גרם לסתירה מצטברת. האינטרס המדיני הכלכלי הישראלי לקבל יותר עולים נפגע בגלל מדיניות מועצת הפדרציות היהודיות שדרשה לקדם את האינטרס הכלכלי-יהודי לאפשר למהגרים חופש בחירה. כך תיאר זאת רפאל קוטלוביץ, ראש מחלקת העלייה בסוכנות היהודית, בפני ועדת העלייה והקליטה של הכנסת:

הייתה פגישה חשובה עם אנשי ה-CJF (מועצת הפדרציות היהודיות) והמגבית המאוחדת. ממשלת ארצות הברית נותנת מיליונים [של דולרים] וויזות ומבקשת דולר מול דולר. עכשיו יש זרם נושרים גובר, הארגונים היהודיים לא יכולים להתמודד עם הבעיה הכספית וזה פוגע בכספים לישראל. עד עכשיו נתנו 60%-65% מכספי המגבית לישראל, אם הם צריכים לדאוג במקום ל-15,000 נושרים ל-30,000. בהרתי גם כי נוכח קצב הנשירה בעוד שנה אולי לא יהיה על מה לשבת. (פרוטוקול מס' 108, 29.3.1979)

המצב הכלכלי שיצרה תופעת הנשירה הביא לחשיבה חדשה בקרב מנהיגי הארגונים היהודיים בארצות הברית. דון רובינסון, נשיא הג'וינט, דרש לערוך בדיקה מחדשת ביחס לדרכי הטיפול בבעיית נושרים ומנהיגי היא"ס חשו אי נוחות מהמצב החדש שנוצר עקב קשיים כספיים של הארגון.

לכן הציע מקס פישר, נשיא מועצת הפדרציות היהודיות, לפתוח במאמץ מחדש בחיפוש אחר דרכים שיביאו לשינוי היחס בין נשירה לעלייה (לבנון, 1995: 463-464). לפיכך הוחלט כי יש להקים ועדה נוספת שבין חבריה יהיו נציגי הארגונים היהודיים ונציגי הממשלה. באביב 1979 פרסמה הוועדה את המלצותיה (העליון, 1981; לבנון, 1995: 464-465): הבטחת תנאים טובים יותר לנקלטים בישראל בתחום השיכון והתעסוקה; בחינת האפשרות לשלוח אשרות מארצות הברית ליהודים המעדיפים להגר אליה, כמהגרי עבודה, ובכך לממש את העיקרון של חופש הבחירה; היא"ס וג'וינט יטפלו רק ביהודים, מהגרי עבודה, שיש להם אשרות הגירה לארצות הברית, ואילו אלה שיגיעו עם אשרות ישראליות יטפלו על-ידי הסוכנות היהודית; יימצאו דרכים להעלאת היהודים בעלי אשרות יציאה ישראליות בטיסות ישירות לישראל.

מנהיגי הארגונים היהודיים בארצות הברית התנגדו למימוש חופש הבחירה. הם העדיפו לנצל את האשרות הישראליות ולאפשר ליהודים לנשור לארצות הברית והתנגדו לכך שהיא"ס והג'וינט יטפלו רק באלה שיגיעו עם הפניה משגרירות ארצות הברית. לטענתם ייקח זמן רב עד אשר ניתן יהיה להבטיח שאכן יהיו אשרות אמריקניות בהיקפים ובקצב הנדרש. חבר הוועדה נחמיה לבנון דיווח מסקנות אלה לראש הממשלה מנחם בגין וטען כי רק טיסות ישירות מברית המועצות לישראל יפתרו את בעיית הנשירה. ראש הממשלה העדיף שלא לכפות מדיניות בכוח אלא להמשיך בדיאלוג עם הארגונים כדי להגיע עמם להסכם חיובי בדרכי נועם (יחיאל קדישאי, ריאיון, 15.7.1997; פרוטוקול מס' 17, 14.11.1977).

מנחם בגין שאף לפתור את בעיית הנשירה תוך הידברות ושיתוף פעולה משום שמטרתו לא הייתה ניצחוננו של צד אחד על הצד האחר אלא הצלת יהודים. לכן, כאשר הוצע לו לפעול לסגירת משרדי היא"ס בווינה הוא לא נתן ידו לכך ואמר שאסור להניף את הגרזן על פעילות היא"ס בווינה כל עוד ניתן באמצעות פעילות זו להציל יהודים, גם אם הם אינם עולים לישראל. מדינית זו באה לידי ביטוי גם בדבריו בוועידה השנתית של מועצת הפדרציות היהודיות שנערכה ב-1979 בדטרויט. בוועידה זו הציג בגין הצעת פשרה שלפיה: "היהודים אשר להם קרובים בארצות הברית יקבלו עזרה להגר לשם ואילו שאר היהודים מברית המועצות באשרות ישראליות יעלו לארץ" (לבנון, 1995: 467). גם הצעת פשרה זו לא נתקבלה על אף שהייתה מקובלת על הנהגת הארגונים משום שמנהיגיהם חששו מתגובת אנשי המנגנון וראשי הקהילות בארצות הברית. בסוגיה זו גברה השפעתו של הממד הכלל-יהודי. גישתו הליברלית יהודית של מנחם בגין בהקשר זה הייתה המשך המדיניות שנקט בה קודמו יצחק רבין, זאת מפאת חשיבותו של נושא זה בסדר היום היהודי מצד האחד ושוליותו ביחס לסדר היום המדינתי הישראלי הביטחוני, והקיומי מן הצד האחר. בהקשר לכך טען נחמיה לבנון שממשלת ישראל נחלה כישלון במערכה נגד תופעת הנשירה הן משום שלא ניתן היה לממש את זכות היציאה של כל יהודי מברית המועצות ללא מתן חופש בחירה להגר כרצונם והן משום שממשלת ישראל לא יכלה למנוע את תופעת הנשירה; לא היה ביכולתה לאלץ את פעילי המנגנון של הארגונים השונים לפעול על-פי מדיניותה על אף שהתופעה פגעה באינטרס המדינתי הישראלי. בתקופה זו שבה התפתחה תופעת הנשירה, הושפעה ההתנהלות מגורמים שאינם ראליסטיים קיומיים אלא מפוליטיקה של עניינים חברתיים, תרבותיים והומניטריים, וכתוצאה מכך גברה השפעתם של שחקנים לא-ממשלתיים.

המערכה של ממשלת ישראל נגד תופעת הנשירה בסוף שנות השמונים: תקופת ההזדמנות

בשיא תקופת ההגירה של היהודים מברית המועצות לישראל ולמערב חל שינוי ניכר במדיניות ההגירה הסובייטית. במהלך שנות השמונים הורעו היחסים בין ארצות הברית וברית המועצות כתוצאה מביטול מדיניות הדטאנט, עיכוב ואי אשרור הסכמי סאל"ט 2, דחיית הסכם הסחר בין המעצמות, הפלישה הסובייטית לאפגניסטן והחרמת המשחקים האולימפיים במוסקבה על-ידי ארצות הברית. נוסף על כך הכריז נשיא ארצות הברית רונלד רייגן על היוזמה להגנה אסטרטגית, אשר הגבירה את מאזן האימה בין המדינות (גור-גורביץ, 2003: 205; Buwalda, 1997: 139-140). בתגובה נקטו ראשי הממשל הסובייטי במדיניות של הגנה והסתגרות אשר כללה גם שינוי לרעה ביחס הממשל לזכויות אדם בתוך ברית המועצות ואי מתן אשרות יציאה אל מחוץ לתחומיה. על-פי אחת הטענות, השינוי במדיניות ההגירה מקורו בפוליטיקה פנימית סובייטית. ראשי הקרמלין חששו מההשפעות השליליות של ההגירה על החברה והכלכלה בברית המועצות, ולכן סגרו את שערי היציאה בפני יהודים, גרמנים ואף ארמנים. אמנם שינוי המדיניות בתחום ההגירה היה כללי, אך ראשי הממשל בברית המועצות התייחסו באופן ספציפי להגירת היהודים. לטענתם, היהודים מנצלים את הפתיחות במדיניות זכויות האדם, כפי שהייתה נהוגה בשנות השבעים ומהגרים לארצות הברית ולא לישראל. הם קבעו כי יש למנוע מצב זה ולא לאפשר ליהודים לצאת מתחומי ברית המועצות. על-פי תפיסתם, יציאתם אל מדינות המערב עלולה לסכן את היציבות בברית המועצות הן מבחינה חברתית והן מבחינה כלכלית (ברום, 1985; Ro'i, 1997).

השינוי במדיניות הסובייטית חיזק את התומכים במאבק נגד הנשירה. לטענתם, ההחלטה על סגירת שערי ברית המועצות התקבלה משום שהמהגרים היהודים ניצלו לרעה את העיקרון של איחוד משפחות (פרידגוט, 1983: 165; אורבך, 1985: 118-119; פריטל, 1980). הם היגרו באמצעות אשרות היציאה מישראל לארצות הברית, לקנדה ולאוסטרליה. למעשה, תופעה זו סיכנה את כל הפעילות שנעשתה בעניין זה במהלך שנות השבעים. ככל שגברה תופעת הנשירה, כך גבר המאמץ הסובייטי לסגור את השערים (דברי הכנסת, 3.7.1987; פרוטוקול מס' 39, 29.10.1985). בשנת 1980 סך כל המהגרים היהודים מברית המועצות היה כ-21,000, מתוכם שני שלישים נשרו למדינות המערב. בשנים שלאחר מכן החלו להיסגר השערים וזרם היוצאים הלך ופחת לכמה מאות בשנה. למשל, בשנת 1984 מספר היוצאים היה 896, בשנת 1985 - 1,140 ובשנת 1986 ירד מספר היוצאים ל-904, כאשר יותר מ-70% נשרו למדינות המערב (גור-גורביץ, 2003: 206; 1995: 112; סגל, 1987: 315). פתיחת השערים להגירת יהודים מברית המועצות ועלייתם לישראל חייבה שינוי מהותי במאבק הכולל של ישראל, מאבק שאמור היה להביא לשינוי במדיניות ההגירה הסובייטית, במדיניות הממשל האמריקני ובהתנהלותם של הארגונים היהודיים בארצות הברית.

במחצית הראשונה של שנות השמונים פעל הממשל האמריקני בהנהגתם הפעילה של הנשיא רונלד רייגן ומזכיר המדינה ג'ורג' שולץ לשינוי המדיניות של הקרמלין בנוגע לזכויות האדם וההגירה. שולץ הצהיר שארצות הברית תמשיך לדבר בכל הזדמנות נגד הפרת זכויות האדם בברית המועצות ובין השאר תפעל נגד התעמולה האנטישמית של המשטר הסובייטי, ובאמצעות נציגיה

בשגרירות מוסקבה ובקונסוליה בלנינגרד תפעל למען הסירובניקים ולמען אלה אשר נשללה מהם הזכות להגר. הוא גינה את המדיניות הסובייטית אשר שוללת את זכות היסוד של אזרחים סובייטים להגר למדינה אחרת (Drachman, 1992: 461-463). בפגישה שנערכה בספטמבר 1982 בין ג'ורג' שולץ ובין שר החוץ של ברית המועצות אנדרי גרומיקו דרש שולץ שהממשל הסובייטי יתייחס באופן חיובי לנושא זכויות האדם ולמעמדם של היהודים בהתאם להחלטות ועידת הלסינקי שהתקבלו ב-1975 בדבר שמירת זכויות האדם, אשר ברית המועצות חתומה עליהן. הממשל האמריקני דאג שנושא זכויות האדם יעלה לדיון במפגשים שהיו בין נציגי המדינות ובמפגשיו של מזכיר המדינה האמריקני עם שגריר ברית המועצות בארצות הברית אנטולי דוברינין (Buwalda, 1997: 150).

בשנים אלה המערכה למען הגירה חופשית מברית המועצות הייתה מנת חלקן של המדינות הריבוניות במערכת הבין-לאומית, וזאת על אף שהנושא הוא לא מדינתי קיומי אלא שייך לפוליטיקה של נושאים חברתיים וכלכליים. אולם מאחר שהנושא השתלב במכלול היחסים שבין המדינות והמעצמות, הוא הפך לחלק חשוב במגעים ביניהן. אכן, לאחר טקס הקבורה של צ'רננקו, מזכ"ל המפלגה הקומוניסטית בברית המועצות, נפגשו מנהיגי שתי המדינות לפגישת עבודה. נציגי ארצות הברית בפגישה היו סגן נשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש ומזכיר המדינה ג'ורג' שולץ, והנציג הבכיר של ברית המועצות היה המזכ"ל החדש של המפלגה הקומוניסטית בברית המועצות, מיכאיל גורבצ'וב. בפגישה נדונו היחסים הכלכליים והביטחוניים בין המדינות וכן עלה לדיון נושא זכויות האדם ומצבם של יהודי ברית המועצות. בוש דרש מגורבצ'וב להתייחס בכובד ראש לנושא זכויות האדם משום החשיבות הרבה שייחסו לו הנשיא רייגן והאומה האמריקנית. מניעה של הגירת יהודים, העמדתם למשפט של מורים לעברית והיחס השלילי למתנגדי המשטר, כמו סחרוב, ביגון ואורלוב הם נושאים שיש לדון בהם ברוח הסכמי הלסינקי. גורבצ'וב הסכים שיש לדון בעניין זכויות האדם, כולל אלה שנפגעים ממדיניותה של ארצות הברית וציין שיש לפעול לכך שהיחסים בין המדינות יהיו קרובים יותר. לסובייטים היה ברור שנושא זכויות האדם הוא נושא מרכזי במערכת היחסים בין שתי המדינות (Shultz, 1993: 528-532).

תפנית חיובית החלה להיווצר עם אימוץ "הפרסטרויקה", ההערכה מחדש, במדיניות הסובייטית של גורבצ'וב. הפתיחות, ה"גלסנוסט", הביאה להתקרבות בין המעצמות שבאה לידי ביטוי במפגשי הפסגה בין הנשיא רונלד רייגן למנהיג ברית המועצות מיכאיל גורבצ'וב. בוועידות הפסגה בג'נבה, בריקיאויק ובוושינגטון הצליחו המנהיגים להגיע להסכמות בתחום הביטחוני והכלכלי (רייגן, 1991: 463-449; גור-גורביץ, 2014: 276-251; Schifter, 1999), הסכמות שהשפיעו גם על נושא זכויות האדם וגם על נושא ההגירה מברית המועצות. ואמנם במהלך שנת 1987 חל שינוי ניכר הן מבחינה חוקית והן מבחינה ביורוקרטית בתחום ההגירה. בשנה זו הוסרו המכשולים שהונחו בתחילת שנות השמונים, וכבר בתחילת 1988 היגרו יותר יהודים באופן יחסי מכל אלה שהיגרו בכל שנת 1987. ב-1987 היגרו 8,155 יהודים מברית המועצות ואילו ב-1988 היגרו 18,961 יהודים (גור-גורביץ, תשנ"ו: 30).

מצדם, ראש ממשלת האחדות בשנות השמונים יצחק שמיר ושר החוץ שמעון פרס טענו שקיימת חובה להעלות את יהודי ברית המועצות לישראל. שמיר טען שאין הצדקה לכך שיהודי

שיוצא באמצעות אשרה ישראלית מברית המועצות יהגר באמצעותה למדינות המערב ויש להפסיק נוהג זה. הוא דרש לקיים טיסות ישירות מברית המועצות לישראל:

זהו עיוות הפוגע באופייה של תנועת העלייה היהודית מברית המועצות לישראל. משום כך אנו מציעים ומייעצים לשלטונות בברית המועצות לאפשר טיסות ישירות של יהודים מברית המועצות לישראל. תופעת הנשירה פגעה קשות בסיכויי העלייה. ואנחנו מצויים לשלול אותה בכל האמצעים שברשותנו. (דברי הכנסת, 3.11.1986: 76)

לעלייה לישראל הייתה חשיבות מהותית מבחינה אסטרטגית ודמוגרפית. לאחר שוך גל עלייה זה טען שמעון פרס שר החוץ שעלייה זו השפיעה על קיומה של מדינת ישראל באומרו שבלי העלייה המדינה הייתה אבודה (גלילי וברונפמן, 2013: 39). לכן כאשר עלתה האפשרות לחידוש היחסים הבילטרליים בין ישראל לברית המועצות והחלו המגעים הראשוניים (פרוטוקול מס' 39, 29.10.1985) דרשה ישראל שטרם חידוש וכינון היחסים הדיפלומטיים בין המדינות יש לפתוח את שערי ברית המועצות ליציאת יהודים:

אנחנו מוכנים להידבר עם ברית-המועצות. אם היא רוצה למלא תפקיד בתהליך השלום במזרח התיכון, עליה קודם כול לכרות שלום עם העם היהודי ועם מדינת ישראל. אם היא רוצה למלא תפקיד מדיני, עליה קודם כול לשנות את יחסיה ליהודי ברית המועצות, לפתוח את שעריה, לאפשר ליהודים במישרין להגיע לישראל. (דברי הכנסת, 16.2.1987, 1741)

בתקופה זו ניהלה ממשלת ישראל מערכה למען עלייה יהודית ולצמצום תופעת הנשירה בשני מישורים. בראשון, הבין-מדינתי, ישראל פנתה, כאמור, לברית המועצות כדי לאפשר טיסות ישירות של עולים לישראל, וכן פנתה לממשל האמריקני כדי לבטל את מעמד הפליט שניתן ליהודי ברית המועצות, מעמד המאפשר להם להיקלט כאזרחים בארצות הברית. המישור השני היה יצירת דיאלוג עם הארגונים היהודיים בתפוצה, האי"ס, הג'וינט ומועצת הפדרציות היהודיות בארצות הברית למען שינוי מדיניותם בנושא הנשירה.

על-פי התחזיות של ארגון "נתיב" היה ברור שיציאת היהודים מברית המועצות תהיה בהיקפים שלא היו ידועים בעבר (קדמי, 2011: 205; גלילי וברונפמן, 2013: 46). ראש הממשלה יצחק שמיר שהיה נחרץ במאבקו בתופעת הנשירה הבין שאסור לאבד את ההזדמנות שנוצרה, ודרש ממשל הקליטה להתכונן לאפשרות שייתכן ותמומש תחזיתו של ארגון "נתיב". הוא פנה לממשל האמריקני לבטל את מעמד הפליט ומזכיר המדינה ג'ורג' שולץ הבטיח שהממשל ישנה את הגדרת מעמדם של יהודי ברית המועצות מיהודים חסרי מולדת לכך שישראל היא מולדתם של כל יהודי העולם מאז 1948 (מרדור, 2008: 149). במקביל פעלה ישראל לסגירת תחנת המעבר בווינה והעברתה לבוקרשט, זאת ביוזמתו של ראש הממשלה ששוחח אישית בעניין עם נשיא רומניה צ'אושסקו (קדמי, 2008: 173; ארבל, 2006: 33; גלילי וברונפמן, 2013: 47; 171; Buwalda, 1997). הנתיב להוצאת היהודים דרך בוקרשט נקבע בהחלטה ממשלתית ביוני 1988, כפי שגיבש אותה שר הקליטה יעקב צור (דברי הכנסת, 22.6.1988, 3395-3397; אלדר, 1988). על-פי החלטה זו יהודי ברית המועצות אינם יכולים להגר למערב אלא רק לישראל. זהו פתרון המושתת על הראליזם המדיני אשר מטרתו להגשים את יעדיה של המדינה ולבצר את עוצמתה המדינית. במשך השנים הורחב מסלול היציאה דרך בוקרשט ליתר המדינות בגוש המזרחי וב-1989 נפתח גם מסלול היציאה

דרך ורשה ובדפשוט ולימים אף דרך הלסינקי (ארבל, 2006: 45-50; גור-גורביץ, תשנ"ו: 105-109). המשמעות היא שכל היהודים היוצאים באמצעות אשרת יציאה ישראלית יעלו לישראל. הצעה זו הייתה אמורה להביא לפתרון בעיית הנשירה.

אולם פתרון זה שהיה חד-צדדי יצר מצב בעייתי משום שעדיין בשלב זה קיבלו יהודי ברית המועצות אשרות יציאה באמצעות שגרירות הולנד במוסקבה. ממשלת הולנד לא תמכה במהלך זה, כמו גם הממשל האמריקני והארגונים היהודיים בארצות הברית (Buwalda, 1997). לטענתם, היה זה מהלך כפוי שמונע מיהודי ברית המועצות את זכות הבחירה לאן להגר. מוריס אברהם, יו"ר המועצה למען יהודי ברית המועצות, פנה בעניין זה אל מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ בבקשה ללחוץ על ישראל לשנות את מדיניותה. מזכיר המדינה צידד בהגירה חופשית ובחן את הדרכים לפתרון הבעיה (Buwalda, 1997: 175-178), אך מהלך זה של ישראל והתנאים שנוצרו בארצות הברית עקב פתיחת השערים ליציאה המונית הביאו לשינוי ניכר בכל נושא ההגירה והנשירה של יהודי ברית המועצות.

מדיניות ההגירה של ברית המועצות העמידה את הקהילה היהודית ואת הממשל האמריקני בפני מציאות כלכלית וחברתית קשה. מספר המהגרים בשנת 1989 היה 71,005 ומתוכם נשרו 58,888 יהודים אל המערב (גור-גורביץ, תשנ"ו: 30). שיעור הנושרים ב-1988 התקרב ל-90%. מסה אנושית גדולה זו הפכה למעמסה כלכלית כבדה על המשק האמריקני, ובעיקר על הארגונים היהודיים. מנדל קפלן, יו"ר חבר הנאמנים של הסוכנות היהודית, פנה בדרישה להביא להפסקת הגירת יהודי ברית המועצות לעיירות המעבר באיטליה ולממן את שהייתם שם (ארבל, 2006: 22). בעיירות אלה שהו כ-40,000 יהודים שהיו שרויים במצב כלכלי וחברתי קשה ובחוסר ודאות לגבי עתידם. הארגונים היהודיים כשלו מבחינה כלכלית לקלוט את היהודים, בעוד הממשל האמריקני החל לקצץ במתן אשרות כניסה לארצות הברית בשל מיתון כלכלי (גור-גורביץ, תשנ"ו: 23-24). למעשה, חל שינוי גם במדיניות ההגירה האמריקנית וגם בהתנהלותם של הארגונים היהודיים. עד לשלב זה יכלו אלה לעמוד בנטל הכלכלי הכבד, אך מעתה היה ברור להם שיש להתנהל אחרת. הניסיון לערוך מגבית שמטרתה לקלוט את היהודים הנמצאים בעיירות המעבר באיטליה ולהמשיך במדיניות של זכות הבחירה בהגירה למערב לא צלח (ארבל, 2006: 23-24). בהקשר לכך דרש הוועד הפועל הציוני "להפסיק את הכלימה של הנושרים באיטליה" ולפעול בהתמדה לסגירתם של המתקנים בהקדם, וכן לפעול ליישובם של יהודי ברית המועצות בישראל ולהפעיל טיסות ישירות (יונה, 2008: 83).

מצב היהודים והלחץ הכלכלי על המשק האמריקני חייבו שינוי במדיניות כלפי הגירת יהודי ברית המועצות לארצות הברית (גור-גורביץ, 2014: 277-312; ארבל, 2006: 24-26). מקס פישר, מראשי יהדות ארצות הברית, יזם את הקמתה של 'הוועדה ללא שם' כדי לבחון את הדרכים לפתרון הבעיה שנוצרה ותפקידה היה לנהל משא ומתן עם הממשל בעניין מכסת היהודים שיוורשו להיכנס לארצות הברית. בוועדה זו היו חברים מנדל ברמן, נשיא מועצת הפדרציות היהודיות, שושנה קארדין, ראש הוועידה הלאומית למען יהודי ברית המועצות, ומרק טליסמן, נציג מועצת הפדרציות היהודיות בווינגטון. ועדה זו הייתה בקשר עם ריצ'רד שיפטר, הממונה על זכויות האדם במחלקת המדינה, ועם לורנס איגלברגר, סגן מזכיר המדינה האמריקני. הממשל בארצות הברית הסכים,

בהתאם לדרישת מקס פישר וחברי הוועדה, למכסה של 40,000 מהגרים יהודים שיגיעו לארצות הברית במשך שנה (גולדן, 1994: 214-215).

על בסיס הסיכום שנקבע בסוף 1989 ניסח הממשל האמריקני את מדיניותו החדשה בתחום הגירת היהודים מברית המועצות. ריצ'רד שיפטר גיבש את התכנית יחד עם גופי הממשל העוסקים בתחום ההגירה. בתכניתו של הממשל נקבע עיקרון חדש שהביא לחיסול תופעת הנשירה, וכן נקבעה מדיניות של "מסלול מקביל". בסעיף הראשון נקבע שב-1 באוקטובר 1989 ימלאו אזרחי ברית המועצות שרוצים להגר לארצות הברית טפסים בשגרירות האמריקנית במוסקבה ואנשי משרד החוץ יאשרו את מתן אשרת הכניסה אליה. בהתאם למדיניות זו תמה תופעת הנשירה, ויהודים הפסיקו להגר למערב באמצעות אשרת יציאה ישראלית (גור-גורביץ, תשנ"ו: 24; גלילי וברונפמן, 2013: 44).

השינוי במדיניות האמריקנית ובהתנהלותם של הארגונים היהודיים נבע מחשיבה רציונלית. מספרם הרב של היהודים היה לנטל על הכלכלה האמריקנית שהייתה בפני מיתון וכרסם ביכולת הכלכלית של הקהילות היהודיות לשרוד (ארבל, 2006: 25-26). ממשלת ישראל ניצלה את המצב שנוצר עקב התפנית במדיניות ההגירה הסובייטית ופעלה להעלאת יהודי ברית המועצות באופן ישיר לישראל. ראש הממשלה שמיר נקט בכל דרך כדי לעשות זאת ולכן כאשר נורמלו היחסים בין ישראל לברית המועצות נוצרו הבנות בעניין הטיסות הישירות בין שתי המדינות. אולם ראש ארגון "נתיב", יעקב קדמי, אמר שהמשא ומתן לקיום טיסות ישירות בין ישראל לברית המועצות עלה על שרטון משום שהסובייטים דרשו מחיר גבוה עבור הטיסה. כדי לא לעכב את העניין, ביקש ממנו ראש הממשלה להיענות לדרישת חברת התעופה הסובייטית (קדמי, 2008: 205). כך, ממשלת ישראל פעלה באופן ראיסטי כדי לקדם את הגירתם של יהודי ברית המועצות לישראל, ובכך להשפיע על המאזן הדמוגרפי ולחזק את עוצמתה של המדינה בזירה המזרח תיכונית.

הערות לסיום וסיכום

בשנות השמונים פעלה ממשלת ישראל באופן ראיסטי מדינתי. היא לא שיתפה פעולה עם הארגונים היהודיים ופעלה באופן תקיף בתחום פעילות הומניטרי שאינו מדינתי קיומי באופן מידי וישיר, אך נתנה לו משנה תוקף מבחינת סדרי העדיפויות שלה. המאבק נגד הנשירה היה ביטוי למדיניות העלייה שלה. מדינת ישראל שאפה, כמדינה יהודית וציונית, לכוון את הגירת היהודים לתחומה הן מבחינה אידאולוגית והן מבחינה מדינתית קיומית, ובכך לשנות את המאזן הדמוגרפי (שמיר, 1994: 250-251; פיקאר, 2013: 34-47; חלמיש, 2006: 14). כאשר שינו ראשי הממשלה בברית המועצות ובארצות הברית את מדיניות ההגירה, נעשה המאבק בתופעת הנשירה חריף יותר, והוא הושתת על עקרונות הראליזם המדיני.

לאחר שארצות הברית קבעה את מדיניות ההגירה החדשה ביחס להגירת יהודי ברית המועצות, החלו אלה להגר לגרמניה שפתחה את שעריה בפניהם. בגרמניה קיבלו היהודים מעמד של פליט מכסה, שמשמעותו קבלת תמיכה סוציאלית בכל תחומי החיים לכל החיים (בק, 2004; פרוטוקול מס' 40, 30.7.2003). מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים ובשנים הראשונות של המאה העשרים ואחת היגרו לגרמניה כ-200,000 יהודים (כולל בני משפחותיהם הלא-יהודים)

ובשנים מסוימות עלה מספר המהגרים לגרמניה על מספר העולים לישראל (Cohen, Haberfeld & Kogan, 2011; DellaPergola, 2009; Tolts, 2003). ממשלת ישראל שרצתה לשלוט בהכוונת ההגירה לישראל ניסתה להיאבק ולמנוע מיהודי מדינות ברית המועצות לשעבר להגר לגרמניה ולהעלותם לישראל (סלפטר, 1999). יצחק שמיר, ראש הממשלה, שראה בהגירה לגרמניה את המשכיותה של תופעת הנשירה, פנה לקנצלר גרמניה, גרהרד שרדר, בבקשה לסגור את שערי גרמניה בפני הגירה יהודית. הגרמנים טענו שבגלל רצונם לפצות את היהודים על סבלם בתקופת השואה, הם אינם יכולים לאמץ את בקשתו. הקנצלר הבהיר כי אינו רואה כל סיבה להטיל הגבלות על הגירת יהודים לגרמניה וטען שהגירה זו היא התפתחות חיובית (בק, 2004).

במהלך השנים היה ברור לממשלת ישראל שהיא נטולת השפעה בתחום זה. שרת הקליטה דאז ציפי לבני אמרה כי ישראל לא תתערב במניעת הגירה יהודית לגרמניה (בק, 2003). הממשלה פנתה לערוץ הערכי חינוכי. מדיניות הסוכנות היהודית הייתה שיש לבנות גשר ערכי חינוכי עם הציבור היהודי שהיגר לגרמניה ולא לפעול לשווא בניסיונות להעלותו לישראל. בשלב זה הייתה ממשלת ישראל מודעת לחוסר יכולתה לשנות את המציאות ופעלה בתחום הפוליטיקה של הערכים. כלומר, בנושא ההומניטרי-ערכי יכולת השפעתה הייתה נמוכה, ולכן ישראל שיתפה פעולה וניסתה לסייע ליהודים אלה בגרמניה באמצעות משרדי הממשלה והסוכנות היהודית במטרה לחזק את הקשר שלהם לעם היהודי, למסורת ישראל ולמדינת ישראל.

הניסיון להמשיך את המדיניות שהביאה לעלייתם של כ-1,000,000 עולים לישראל בשנות התשעים ולמנוע את ההגירה היהודית ממדינות ברית המועצות לשעבר לגרמניה לא צלח (סלפטר, 2004), ובכך הוכח שלא ניתן לכפות על בני אדם מדיניות הגירה. על-פי סלי מרידור, יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, הירידה בנתוני העלייה בראשית המאה העשרים ואחת נבעה בגלל העדפותיהם של היהודים. לטענתו, המצב הכלכלי הקשה בישראל והשיפור הכלכלי במדינות המערב וברוסיה, וכן השינוי במדיניות ההגירה הגרמנית, הם אלה שהשפיעו על הרצון של היהודים ממדינות ברית המועצות לשעבר להישאר במקומם או להגר לגרמניה. אולם ההצלחה להביא מיליון יהודים לישראל נבעה ממדיניות ראליסטית של ניצול התהליכים והשינויים הכלכליים והחברתיים שחלו בברית המועצות, ומסגירת שערי ארצות הברית להגירה יהודית. ישראל פעלה באופן הנכון מבחינתה כאשר ידעה לנצל באופן אופטימלי את ההזדמנות שנוצרה במציאות הבין-לאומית של אותה תקופה (פרבר, 2004; שפר, 2004).

המערכה נגד תופעת הנשירה לבשה צורות רבות. ממשלת ישראל לא יכלה להתעלם מהשפעתה של תופעה זו על יעדי ההגירה היהודית בעולם היהודי. כאשר התרחב היקף הנשירה, לא יצאה ממשלת ישראל למאבק חד-משמעי לחיסולה. במשך השנים הלכה תופעה זו וגדלה וממשלת ישראל לא יכלה לצמצם את ממדיה ולשלוט על הכוונת ההגירה לישראל, חרף העובדה שיהודים אלה יצאו מברית המועצות באמצעות אשרות יציאה לישראל. לתנועה הציונית ולמדינת ישראל היה אינטרס מובהק להגביר את קצב העלייה, אך הן היו מודעות לכך שלא כל היהודים רוצים לעלות לישראל אלא להגר מתפוצה לתפוצה, כמו שיהודי אלג'יריה היגרו לצרפת בתחילת שנות השישים ויהודי איראן היגרו לארצות הברית במהלך שנות השמונים. מציאות זו הכתיבה את התנהלותה של ממשלת ישראל בשנות השבעים. אולם כאשר נוצרה ההזדמנות להביא מאות אלפי

יהודים מברית המועצות לישראל הדבר נעשה באופן רציונלי במטרה לחזק את קיומה של מדינת ישראל על חשבון חופש ההגירה של היהודים מברית המועצות. המערכה נגד תופעת הנשירה ביטאה את הדילמות הקיימות במדיניות ההגירה של ממשלת ישראל. מצד אחד קיים הרצון להביא את כל יהודי העולם ולהפוך את מדינת ישראל למדינת כל יהודיה, ומן הצד האחר קיימת בעם היהודי הנטייה להמשך הקיום היהודי בתפוצות, והיא משפיעה על קצב ההגירה ועל כיווניה בעולם היהודי.

רשימת מקורות

- אדלמן, י' (1978). יהודים מבריה"מ בארצות הברית. *יהודי בריה"מ*, 16(2), 96-73.
- אורבך, ו' (1985). תולדות המאבק למען יהודי בריה"מ בארצות הברית. *יהודי בריה"מ*, 9, 119-115.
- אלעזר, ד' (1978). הנושרים: מבחן למדיניות יהודית כוללת. *תפוצות ישראל*, 16(2), 8-5.
- ארבל, א' (2006). *רוכבים על הגל*. ירושלים: גפן, הספרייה הציונית.
- ברים, ר' (1985). הגירת יהודים מבריה"מ – לקחי שנות השבעים. *יהודי בריה"מ*, 9, 133-125.
- גוברין, י' (1990). *יחסי ישראל בריה"מ*. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- גולדן, פ' (1994). *חייו ופועלו של מקס פישר*. ניו-יורק: הרצל.
- גור-גורביץ, ב' (1995). *לאחר גורבצ'וב*. ירושלים: הספרייה הציונית.
- גור-גורביץ, ב' (תשנ"ו). *שערים פתוחים*. ירושלים: הסוכנות היהודית.
- גור-גורביץ, ב' (2003). *חיפוש זהות בין התבוללות להגירה*. קיבוץ דליה: הספרייה הציונית.
- גור-גורביץ, ב' (2014). *ההזדמנות שהוחמצה*. ירושלים: כרמל.
- גילוי דעת על ההגירה היהודית מבריה"מ (1976). *תפוצות ישראל*, 16, 12-11.
- גלבר, י' (תשנ"ח). מ'אל תעלו' לחוק השבות. בתוך: ד' הכהן (עורכת), *קיבוץ גלויות* (עמ' 282-249). ירושלים: מרכז זלמן שזר.
- גלילי, ל' וברונפמן, ר' (2013). *המיליון ששינה את המזרח התיכון*. תל-אביב: מטר.
- דרור, י' (1997). *חידוש הציונות*. ירושלים: הספרייה הציונית, מוסד ביאליק.
- הורוביץ, ה' (2008). בקדמת הבמה, עם הפנים לעולם היהודי. בתוך: י' אחימאיר (עורך), *כסלע איתן* (עמ' 212-208). תל-אביב: מכון ז'בוטינסקי בישראל וידיעות אחרונות – ספרי חמד.
- הכהן, ד' (1994א). *עולים בסערה*. ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- הכהן, ד' (1994ב). *תכנית המיליון*. תל-אביב: משרד הביטחון.
- הכהן, ד' (1998). *גרעין ורחיים*. תל-אביב: עם עובד.
- ז"ק, מ' (1988). *40 שנות דו-שיח עם מוסקבה*. תל-אביב: מעריב.
- חלמיש, א' (2006). *במרוץ הכפול*. ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- חנין, ז' ומורוזוב, ב' (1990). *בוגדים במולדת*. תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- יונה, י' (2008). "סוף סוף החלטה ציונית": המאבק בנשירתם של יוצאי בריה"מ. בתוך: י' יונה וא' קמפ (עורכים), *פערי אזרחות הגירה, פריון וזהות בישראל* (עמ' 91-57). ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד.

- יעקובסון, א' ורובינשטיין, א' (תשס"ג). *ישראל ומשפחת העמים*. ירושלים ותל-אביב: שוקן.
לבנון, נ' (1995). *הקוד נתיב*. תל-אביב: עם-עובד.
- ליבמן, י' (1976). אינטרסים מתנגשים ביחסי ישראל והתפוצות. *גשר*, 22(1-2), 69-60.
- ליסק, מ' (תשמ"ב). מדיניות העלייה בשנות החמישים: כמה היבטים ארגוניים והשלכותיהם החברתיות. בתוך: א' שניאן (עורך), *הגירה והתיישבות בישראל ובעמים* (עמ' 255-261). ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות עם ישראל.
- ליסק, מ' (תשמ"ז). מדיניות העלייה בשנות החמישים. בתוך: מ' נאור (עורך), *עולים ומעברות 1948 - 1952* (עמ' 18-9). ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- ליסק, מ' (1998). המהפכה הדמוגרפית-חברתית בשנות החמישים: קליטת העלייה הגדולה. בתוך: א' שפירא (עורכת), *עצמאות 50 השנים הראשונות* (עמ' 55-93). ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות עם ישראל.
- לשם, א', רוזנבאום, י' וכהנוב, א' (1980). מחקר תופעת הנשירה בקרב יהודי בריה"מ. *האינטליגנציה היהודית בבריה"מ*, 4, 161-152.
- מורגנטאו, ה"י (1968). *פוליטיקה בין האומות* (תר' י' נדבה). תל-אביב: יחדיו.
- מרידור, ד' (2008). לכל יהודי יש מולדת - ישראל. בתוך: י' אחימאיר (עורך), *כסלע איתן* (עמ' 149-148). תל-אביב: מכון ז'בוטינסקי בישראל וידיעות אחרונות - ספרי חמד.
- נמיר, מ' (1978). *שליחות במוסקבה*. תל-אביב: משרד הביטחון.
- סגל, ב' (1987). יהודים סובייטים בארצות הברית. *יהודי בריה"מ*, 10, 315-311.
- סנדלר, ש' (2010). לקראת תיאוריה של פוליטיקה (מדינאות) עולמית ומדיניות חוץ יהודית. בתוך: מ' הלינגר (עורך), *המסורת היהודית לדורותיה: ספר זיכרון לדניאל י' אלעזר* (עמ' 407-433). רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן.
- פינקוס, ב' (1988). *יהודי רוסיה ובריה"מ*. שדה בוקר: אוניברסיטת בן-גוריון.
- פיקאר, א' (2013). *עולים במשורה*. ירושלים: מכון בן-גוריון; באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון.
- פרידגוט, ת' (1983). יציאה, עליה ונשירה: התפתחויות וסיכויים בשנות השמונים. *יהודי בריה"מ*, 7, 171-161.
- פריטל, ד' (1980). המאבק נגד הנשירה. *יהודי בריה"מ*, 4, 163-162.
- קדמי, י' (2008). העלייה מעל הכל. בתוך: י' אחימאיר (עורך), *כסלע איתן* (עמ' 204-205). תל-אביב: מכון ז'בוטינסקי בישראל וידיעות אחרונות - ספרי חמד.
- קדמי, י' (2011). *מלחמות אבודות*. תל-אביב: מטר.
- קוהיין, א"ר ונאיי ס"ז (1978). תהליכים וארגונים חוץ לאומיים. בתוך: א' גלבוע (עורך), *יחסים בינלאומיים* (עמ' 183-199). תל-אביב: עם עובד.
- רובינשטיין, א' (1977). *להיות עם חופשי*. תל-אביב: שוקן.
- רייגן, ר' (1991). *חיים אמריקאיים*. ירושלים: עידנים, ידיעות אחרונות.
- שטיין, י' (תשכ"ד). אסטרטגיה ליהודי רוסיה. *גשר*, 10(1), 57-53.
- שמיר, י' (1994). *סיכומו של דבר*. תל-אביב: עידנים, ידיעות אחרונות.

- שפיזמן, א' (2013). מאוניברסליות לסלקטיביות: שינויים במדיניות העלייה והקליטה של מדינת ישראל בשנים 2004-2010. *הגירה*, ב, 95-120.
- Beyer, A.G. (1991). The evolving United States response to Soviet-Jewish emigration. In: T. Basok & R.J. Brym (Eds.), *Soviet-Jewish emigration and resettlement* (pp. 105-139). Toronto: York Lanes Press.
- Brenstein, P. (1983). *To dwell in unity*. Philadelphia: The Jewish Publication Society of America.
- Buwalda, P. (1997). *They did not dwell alone*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cohen, N. (2009). Come home, be professional: Ethno-nationalism and economic rationalism in Israel's return migration strategy. *Immigrants and Minorities*, 27(1), 1-28.
- Cohen, Y., Habermeld, Y., & Kogan I. (2011). Who went where? Jewish immigration from the Soviet Union to Israel. The USA and Germany, 1990-2000. *Israel Affairs*, 17(1), 7-20.
- DellaPergola, S. (2009). International migration of Jews. In: E. Ben-Rafael & Y. Sternberg (Eds.), *Transnationalism: Diasporas and the advent of a new (dis)order* (pp. 213-236). Leiden/Boston: Brill.
- Dominitz, Y. (1997). Israel's immigration policy and the dropout phenomenon. In: N. Lewin-Epstein, Y. Ro'i & P. Ritterband (Eds.), *Russian jews on three continents* (pp. 113-127). London: Frank Cass.
- Drachman, R.E. (1992). *Challenging the Kremlin*. New York: Paragon House.
- Elazar, J.D. (1995). *Community and polity*. Philadelphia-Jerusalem: The Jewish Publication Society.
- Even, A. (1977). Persuasion. Not coercion. *Jewish Digest*, 22(6), 3-4.
- Golden, P. (2012). *O powerful western star*. Jerusalem-New York: Gefen Publishing House.
- Golub, J. (1989). *The dilemmas of rescue*. New York: The American Jewish Committee.
- Greenberg, I. (1976-1977). Crossroad at Viena: Olim and Noshrim. *Response*, 10(4), 11-23.
- Harris, A.D., & Geller, D. (1986). *A basic guide to soviet jewry*. New York: The American Jewry Committee.
- HIAS (1996). *Annual report*. New York.
- Hosbon, J.M. (2000). *The state and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, R.O., & Nye, J. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown.
- Knorr, K. (1970). *Military power and potential*. Massachusetts: Lexington.
- Kratochwil, F. (2011). *The puzzles of politics*. London & New York: Routledge.
- Lazin, A.R. (2005). *The struggle for soviet jewry in American politics*. Lanham: Lexington Books.
- Lies Our Leaders Tell Us (1978). *Moment*, 3(5), 5-10.
- Litwak, R. (1984). *Detente and Nixon doctrine*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mansbach, R., Ferguson Y.H., & Lampart, D. (1989). *The web of world politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Pohoryles-Drexel, S., & Pohoryles, R. (1991). Soviet jews in Vienna: A case study. In: T. Basok & R.J. Brym (Eds.), *Soviet-Jewish emigration and resettlement* (pp. 91-103). Toronto: York Lanes Press.
- Ro'i, Y. (1991). *The struggle for soviet jewish emigration 1948-1967*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ro'i, Y. (1997). Soviet policy toward Jewish emigration: An overview. In: N. Lewin-Epstein, Y. Ro'i & P. Ritterband (Eds.), *Russian jews on three continents* (pp. 45-67). London: Frank Cass.
- Rosenau, N.J. (1980). *The study of global politics*. New York: Nicolas Publishing Company.
- Rubin, E.G. (1990). *The United States and soviet jews*. New York: The American Jewish Committee.
- Schifter, R. (1999). American Diplomacy, 1985-1989. In: M. Friedman & A.D. Chernin (Eds.), *A second Exodus* (pp. 136-157). Hanover & London: Brandeis University Press.
- Shultz P.G. (1993). *Turmoil and triumph*. New York: Charles Scribner Sons.
- Smith, M. (1986). *Realism thought from Weber to Kissinger*. Louisiana: Louisiana University Press.
- Tolts, M. (2003). Mass Aliyah and jewish emigration from Russia: Dynamics and factors. *Eastern European Jewish Affairs*, 33, 71-96.
- Viotti, R.P., & Kauppi M.V. (1993). *International relations theory*. London: Macmillan.
- Vital, D. (1990). *The future of the jews*. Cambridge: Harvard University Press.
- Windmueller, S.E. (1999). The "Noshrim" war dropping out. In: M. Friedman & A.D. Chernin (Eds.), *A Second Exodus* (pp. 161-172). Hanover & London: Brandeis University Press.

עיתונות ישראלית

- אלדר, ע' (1988). בריה"מ כבר רמזה: לא נסייע להכוונת היהודים רק לישראל. *הארץ*, 20.6.1988, עמ' 1; 12.
- בק, א' (2003). בחזרה לגרמניה. *ידיעות אחרונות*, 16.7.2003, 24 שעות, עמ' 4.
- בק, א' (2004). עולים, אבל לגרמניה. *ידיעות אחרונות*, 7.6.2004, 24 שעות, עמ' 6.
- העליון, י' (1981). סאשה ליכמן עלה לישראל ולא "נשר" בווינה מחוסר ברירה. *מעריב*, 28.8.1981, עמ' 22.
- סלפטר, א' (1999). קהילה חדשה בגרמניה. *הארץ*, 20.10.1999, עמ' ב1.
- סלפטר, א' (2004). הדיונים על החמרת כללי ההגירה התקיימו בחשאי. *הארץ*, 30.12.2004, עמ' ב4.
- עמיקם, י' (1978). הנשירה בווינה 80%. *ידיעות אחרונות*, 16.7.1978, עמ' 31.

פרבר, ה' (2004). הגבלות ליהודים: רק בני 45 ומטה דוברי גרמנית יוכלו להיקלט. 20.12.2004. מתוך: www.news1.co.il/archive/001-D-60374.html
 שפר, ד' (2004). הסוכנות: לנקוט צעדים נגד גרמניה שמעודדת הגירת יהודים. 13.10.2004. מתוך: www.ynet.co.il/Ext/App/TalkBack,..0.11382-2989554-3.00.html

ראיונות

יחיאל קדישאי, המזכיר האישי של ראש הממשלה מנחם בגין. 15.7.1997.
 יעקב קדמי (יאשה קזקוב), פעיל עלייה וראש "נתיב". 18.1.1998.

ארכיונים

ארכיון הכנסת, תיק מס' 44ה8.
 ארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ), תיק מס' S6/10345.
 ארכיון הכנסת: ישיבות של ועדת העלייה והקליטה של הכנסת.
 7.11.1977, פרוטוקול מס' 15.
 14.11.1977, פרוטוקול מס' 17.
 28.3.1978, פרוטוקול מס' 48.
 1.8.1978, פרוטוקול מס' 69.
 14.8.1978, פרוטוקול מס' 70.
 29.3.1979, פרוטוקול מס' 108.
 19.7.1979, פרוטוקול מס' 127.
 7.10.1979, פרוטוקול מס' 134.
 29.10.1985, פרוטוקול מס' 39.
 15.1.1987, פרוטוקול מס' 28.
 30.7.2003, פרוטוקול מס' 40.
 דברי הכנסת 13.10.1980; 3.11.1986; 16.2.1987; 3.7.1987; 22.6.1988