

שילוב מהגרים בישראל

שילוב מהגרים - מדיניות

מדיניות שילוב המהגרים בישראל מאופיינת בשיתוף פעולה מקומי וארצי. מדיניות זו מתייחסת בעיקר למהגרים "עולים" הנכנסים לישראל מכוח חוק השבות. הגורמים המעורבים בפיתוח ויישום המדיניות הם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגונים עם קשרים לממשל וארגונים לא-ממשלתיים (עמותות). לארגונים לא-ממשלתיים תפקיד מרכזי בתהליך זה, במיוחד בכל הקשור למהגרי עבודה ומבקשי מקלט הנכנסים לישראל במסגרת חוק הכניסה.

חוקי הגירה

ההגירה לישראל מתנהלת באמצעות שני חוקים עיקריים: חוק השבות (1950) וחוק הכניסה (1952):

חוק השבות (1950) מעניק למהגרים ממוצא יהודי (עם סבא יהודי אחד או יותר) ולבני זוגם את הזכות לעלות לישראל ולקבל אזרחות ישראלית עם הגעתם. מהגרים הנכנסים לפי חוק זה נקראים "עולים", ותהליך הגירתם נקרא עלייה, ללא קשר למדינת מוצאם ולנסיבות ההגירה שלהם. המשרד הממשלתי המופקד על שילוב העולים בישראל הוא **משרד העלייה והקליטה**, המעניק להם תמיכה כספית ושירותים מיוחדים בתחומים שונים.

חוק הכניסה (1952) מסדיר את הכניסה והשהייה בישראל של מהגרים שאינם זכאים לעלייה לפי חוק השבות (בעיקר תיירים, מהגרי עבודה ומבקשי מקלט). המשרד הממשלתי הממונה על כניסתם של מהגרים אלו הוא **משרד הפנים**, הפועל באמצעות **רשות האוכלוסין וההגירה**. חוק הכניסה מעניק סמכות לשר הפנים להכניס או לאסור כניסה ושהייה של מהגרים.

כפי שיוצג להלן, דפוסי השילוב שונים בקרב מהגרים ועולים:



השתלבות מהגרים - עולים

שילוב עולים מנוהל על ידי **משרד העלייה והקליטה**. עולים חדשים זכאים לזכויות מיוחדות (כגון השכלה, רכישת שפה, השתלבות בשוק העבודה, מגורים, סיוע משפטי ועוד).¹ מאחר שעולים מקבלים אזרחות ישראלית עם הגעתם, הם זכאים גם לכל הזכויות להן זכאי אזר ישראלי.

עד תחילת שנות ה-90 מסלול הקליטה והשילוב העיקרי של עולים היה דרך מרכזי קליטה. עולים התקבלו בשנתם הראשונה למרכזי קליטה הממוקמים ברשויות מקומיות. מרכזים אלו סיפקו שירותי שילוב בסיסיים (מגורים, לימוד שפה, הכשרה מקצועית וכו'). בעקבות גלי ההגירה הגדולים של מהגרים מברית המועצות לשעבר השתנתה מדיניות הקליטה והשילוב הישראלית ל"קליטה ישירה". במסלול קליטה ישירה עולים חדשים מקבלים סיוע כספי, שוכרים לעצמם דירה, נרשמים ללימודי שפה באולפן ומשתלבים באופן עצמאי בחברה הישראלית. במסגרת הקליטה הישירה קיימים שני מסלולים לקבלת סיוע כספי: קבלת "סל קליטה" על בסיס זכאות פרטנית או קבלת סיוע ללא סל הקליטה (קבלת הכנסה בתקופת לימודי האולפן). שני

¹ <https://www.gov.il/he/pages/new-olim-rights-guide>

המסלולים זמינים כיום בהתאם למאפיינים הסוציו-דמוגרפיים של העולים. כך למשל, העולים המגיעים מאתיופיה מופנים למרכזי קליטה כדי להקל על שילובם.

בנוסף, מופעלים מסלולי קליטה מיוחדים ותוכניות שילוב על ידי משרד העלייה והקליטה לשילוב לקבוצות עולים ספציפיות. חלק מהתוכניות מופעל בסיוע רשויות מקומיות והסוכנות היהודית (ארגון עולמי יהודי חצי ממשלתי)². יתרה מכך, ארגונים לא-ממשלתיים רבים פועלים כדי להקל על שילובם של עולים. חלק מהארגונים הלא-ממשלתיים מכוונים לקבוצת עולים ספציפית (למשל, ארגון "נפש בנפש" המסייע לעולים מצפון אמריקה)³ וחלקם מספקים סיוע בתחום ספציפי (למשל, ארגון "גבהים" מקדם שילוב בשוק העבודה עבור עולים מיומנים)⁴.

בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה ב-2022 חלה עלייה במספר העולים שהגיעו מאוקראינה ומרוסיה. מאז פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה בפברואר 2022 ועד אפריל 2024 הגיעו מאוקראינה כ-17,000 עולים וכ-82,000 עולים מרוסיה. חשוב לציין כי המלחמה בישראל, שפרצה באוקטובר 2023, הביאה לירידה במספר העולים הנכנסים לישראל אך לא להפסקת העלייה. משרד העלייה והקליטה העניק סיוע ושירותים נוספים לעולים מאוקראינה עם הגעתם, לאור נסיבות ההגירה ומאפייני הפליטות. לרשויות המקומיות היה תפקיד משמעותי במתן מידע ושירותים לעולים אוקראינים, ורבים מהם נקלטו בבתי מלון ובמרכזי קליטה שפעלו בסיוע הרשויות המקומיות והסוכנות היהודית. יוזמות נוספות, שהופעלו בעיקר על ידי ארגונים לא-ממשלתיים, היו פעילות והעניקו סיוע ושירותים לעולים עולים שהגיעו מאוקראינה ומרוסיה.

באזור הבא מוצגים 4 מימדי הליבה של השתלבות עולים. ממדים אלו מפורטים במדד רופין, מדד ישראלי בולט לשילוב עולים ברמה הארצית.⁵



השתלבות מהגרים - מהגרי עבודה ומבקשי מקלט

המשרד הממונה על מהגרים שאינם מסווגים כעולים הוא משרד הפנים, הפועל באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה⁶. מהגרי עבודה ומבקשי מקלט מתועדים זכאים לזכויות סוציאליות בסיסיות (חינוך ילדים, טיפול רפואי בחירום, זכויות עבודה). המשרד אינו עוסק באופן רשמי בשילובם של מהגרים אלו בישראל, שכן הם נתפסים כמהגרים זמניים. לפיכך, המדינה אינה מעורבת בקידום שילובם של מהגרים אלו בחברה הישראלית. ארגונים לא-ממשלתיים רבים מעורבים בתמיכה במהגרי עבודה ובמבקשי מקלט. מכיוון שרוב המהגרים האלו מתגוררים בתל אביב, עיריית תל אביב בשיתוף עם ארגונים לא-ממשלתיים מציעה להם שירותים וסיוע.

רשות האוכלוסין וההגירה עובדת בשיתוף פעולה הדוק עם המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI)⁷. המרכז הוא ארגון לא-ממשלתי שמטרתו לסייע לממשלת ישראל לטפל בסוגיות הקשורות למהגרי עבודה ומבקשי מקלט, ועוסק בפיתוח מענים מערכתיים ופרטניים תוך הגנה על זכויותיהם של מהגרים אלו ושמירה על חובות בינלאומיות. המרכז מסייע לממשלת ישראל ליישם את ההסכמים הביטורליים בחקלאות (תאילנד) ובבנייה (מולדובה, רומניה ובולגריה), כמו גם הסכמי פיילוט למהגרי עבודה בתחום הסייעוד מנפאל וסרי לנקה. רשות האוכלוסין וההגירה עם המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה מפעילים מוקד טלפוני למהגרי עבודה ומבקשי מקלט המספק שירותים ומידע ב-10 שפות שונות. כמו כן, המרכז שותף בתוכניות הכוונה למהגרי עבודה.

² https://www.gov.il/he/pages/klita_course

³ <https://www.nbn.org.il/hebnew>

⁴ <https://gvahim.org.il/he>

⁵ <https://www.ruppin.ac.il/research-authority/research-centers-and-institutes/the-institute-for-immigration/the-index-for-immigrant-integration-in-israeli-society/>

⁶ https://www.gov.il/he/departments/population_and_immigration_authority/govil-landing-page

⁷ <https://www.cimi.org.il>

באשר למבקשי מקלט, ישראל בחרה להעניק הגנה קבוצתית זמנית למספר קבוצות מהגרים (בעיקר מאפריקה) . המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה מסייע לישראל בעמידה בהתחייבויות אלו ובשיפור מנגנוני ההגנה על קהילות מבקשי המקלט. המרכז מפעיל מרכזי פעילות וצהרונים. עיריית תל אביב בשיתוף פעולה עם ארגונים לא-ממשלתיים מקומיים ובינלאומיים (כגון HIAS, UNJCR) מספקים תמיכה ושירותים בתחומים רבים.

בעקבות החלטת שר הפנים לאחר פרוץ מלחמת רוסיה-אוקראינה, נקבעה מכסה של 5,000 מהגרים מאוקראינה (פליטים), המתירה כניסה על בסיס הומניטרי לצורך איחוד משפחות. על פי דו"ח רשות האוכלוסין וההגירה המסכם את שנת 2022: 72,944 אזרחים אוקראינים (עולים+ פליטים) נכנסו לישראל ויותר ממחציתם - 40,490 (רובם פליטים) עזבו את ישראל⁸. משרד הרווחה והבטחון החברתי (בשיתוף עם ארגונים לא-ממשלתיים) לקח אחריות על המהגרים הללו. לפי דיווח משרד זה כ-15,000 פליטים מאוקראינה נכנסו לפי חוק הכניסה מתחילת המלחמה, רובם נשים. עם פרוץ המלחמה הוקמה מנהלת לסיפוק מידע ושירותים לפליטים אוקראינים (צו-השעה)⁹, התוכנית הופעלה על ידי משרד הרווחה והבטחון החברתי בשיתוף עם ארגונים לא-ממשלתיים.

גורמים שונים ותפקידם בשילוב מהגרים

טבלה 1 ואיור 1 מציגים גורמים שונים ותפקידם בשילוב עולים.

טבלה 1 בעלי תפקידים בשילוב עולים.

רמה ארצית	
• תיאום מדיניות שילוב בין משרדים • סיפוק תמיכה ושירותים לעולים (באופן מקוון ופיזי): תעסוקה, חינוך, דיור, בריאות וכו'. • שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות בתכניות שילוב ובמוקדי קליטה • שיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית בהפעלת מרכזי קליטה • שיתוף פעולה עם עמותות בתוכניות מיוחדות לשילוב עולים • בצוע מחקר והערכה של התכניות והשירותים • עולים (פליטים) מאוקראינה: • מתן שירותים נוספים לעולים אלו באמצעות אתר אינטרנט ייעודי • תאום בין משרדים, רשויות מקומיות, הסוכנות היהודית וארגונים לא-ממשלתיים	משרד העלייה והקליטה
• אכיפת חוקי העבודה ותנאי העבודה באמצעות מדיניות העסקה • פיתוח תכניות תעסוקה שמטרתן שיפור מצב התעסוקה של אוכלוסיות שונות לרבות עולים • העברת הכשרות מקצועיות וטכנולוגיות, בתמיכה כספית של משרד העלייה והקליטה • סיפוק נתונים ומחקר בסיוע הביטוח הלאומי	משרד הכלכלה והתעשייה
• הפעלת קורסי לימוד שפה עברית (אולפן) בתמיכת משרד העלייה והקליטה • ניהול תוכניות פיתוח וסבסוד לתמיכה בתלמידים עולים • הנחייה באופן שיטתי של שילוב תלמידים עולים • הובלת חקיקה בתחום שירותי חינוך לעולים • עבודה בשיתוף עם רשויות מקומיות	משרד החינוך

⁸ https://www.gov.il/BlobFolder/news/sikom_2022/he/2022.pdf

⁹ <https://govextra.gov.il/molisa/tzav-hashaa/home>

• יצירת פתרונות דיור הולמים במחיר משתלם לעולים • קידום בנייה למגורים באזורים כפריים ועירוניים, אספקת דיור ציבורי וסבסוד שכר דירה ומשכנתאות לעולים	משרד הבינוי והשיכון
--	----------------------------

• סיוע לעולים לעתיד בתכנון העלייה הראשוני בארצות המוצא שלהם באמצעות נציגים ובאמצעות מרכז מידע בינלאומי. השירותים כוללים תכנון תעסוקה ולימוד שפות • עבודה בשיתוף עם משרד העלייה והקליטה ועם רשויות מקומיות בהפעלת מרכזי קליטה	הסוכנות היהודית
---	------------------------

משרדים אחרים מעורבים גם הם בשילובם של עולים, מאחר שהם אזרחים ישראלים עם הגעתם

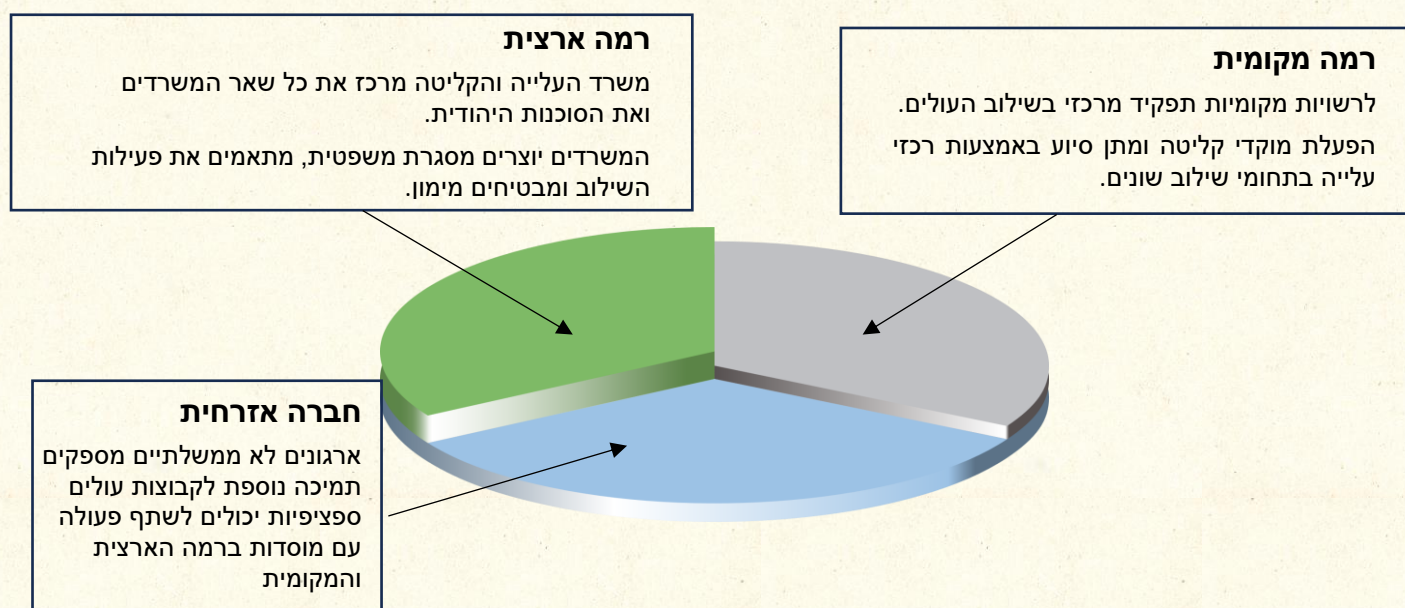
רמה מקומית

• יצירת פתרונות דיור הולמים במחיר משתלם לעולים • קידום בנייה למגורים באזורים כפריים ועירוניים, אספקת דיור ציבורי וסבסוד שכר דירה ומשכנתאות לעולים.	משרד הבינוי והשיכון
---	----------------------------

חברה אזרחית (עמותות)

• סיפוק שירותים לקבוצות עולים ספציפיות (משפטיים, חברתיים, חינוכיים, תעסוקתיים וכו') • העלאת המודעות למצבם של עולים והגנה על זכויותיהם • ארגון אירועים תרבותיים, חינוכיים וקהילתיים • הקלה על תקשורת של עולים במשרדי ממשלתיים וברשויות מקומיות	עמותות עולים
--	---------------------

איור 1. בעלי תפקידים בשילוב עולים



טבלה 2 מפרטת גורמים שונים ותפקידם בשילוב מהגרי עבודה ומבקשי מקלט.

לוח 2. בעלי תפקידים בשילוב מהגרי עבודה ומבקשי מקלט.

רמה ארצית	
משרד הפנים	- פעולה באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה - הענקת זכויות בסיסיות למהגרי עבודה ומבקשי מקלט מתועדים (תעסוקה, חינוך לילדים, טיפול רפואי חירום) - עבודה בשיתוף פעולה הדוק עם המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI) - פליטים מאוקראינה: - שיתוף פעולה עם משרד הרווחה והבטחון החברתי בסיוע לפליטים אוקראינים
משרד החינוך	- סיפוק חינוך ציבורי לכל ילדיהם של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט מגיל 3 - עבודה בשיתוף עם רשויות מקומיות
משרד הרווחה והבטחון החברתי	סיפוק מידע ושירותים לפליטים אוקראינים באמצעות מנהלת (צו השעה) המופעלת על ידי משרד הרווחה והבטחון החברתי בשיתוף עם ארגונים לא-ממשלתיים
רמה מקומית	
רשויות מקומיות	- חוב הפעילות ברמה המקומית מתבצעת בתל אביב - עבודה בשיתוף עם משרד הפנים - עבודה בשיתוף פעולה עם ארגונים לא-ממשלתיים
חברה אזרחית	
עמותות של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט	- תפקיד מרכזי בשילוב אוכלוסיית מהגרים זו - סיפוק שירותים לקבוצות מהגרים ספציפיות (משפטיים, חברתיים, חינוכיים, תעסוקתיים, בריאותיים וכו') - העלאת המודעות למצבם של המהגרים והגנה על זכויותיהם - ארגון אירועים תרבותיים, חינוכיים וקהילתיים - הקלה על תקשורת מהגרים במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות

סיכום

לישראל ניסיון רב שנים בשילוב עולים. במהלך השנים עודכנה מדיניות השילוב ויושמו תוכניות שילוב רבות. התכניות השונות מכוונות לקבוצות עולים מגוונות: תכניות בתחום החינוך וההשכלה הגבוהה, בתחום השילוב בתעסוקה, בתחום הדיור, בתחום הבריאות ועוד. תכניות אלו מתבססות על מדיניות משרדי ממשלה בהובלת משרד העלייה והקליטה ונבחנות על ידי מחלקות המחקר של משרדים אלו. מכאן מחקר אקדמי מבצעים הערכות תקופתיות של שילוב עולים מקבוצות מוצא שונות ומספקים משוב למשרדי ממשלה ולארגונים הרלוונטיים הפועלים בתחום. דוגמה אחת כזו היא מדד רופין¹⁰.

התוכניות שמטרתן לסייע למהגרים (מהגרי עבודה ומבקשי מקלט) מופעלות בעיקר על ידי ארגונים לא-ממשלתיים ברמה הארצית והמקומית. חלק מהארגונים האלו, כגון המרכז להגירה בינלאומית ולקליטה (CIMI) מבצעים הערכות במסגרת מחלקות המחקר שלהם¹¹.

¹⁰ <https://www.ruppin.ac.il/research-authority/research-centers-and-institutes/the-institute-for-immigration/the-index-for-immigrant-integration-in-israeli-society>

¹¹ <https://www.cimi.org.il>