



המוסד לביטוח לאומי

מינהל המחקר והתכנון

**תרומת המוסד לביטוח לאומי
לקליטת העלייה**

1994–1990

סקר מס' 137

המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

**תרומת המוסד לביטוח לאומי
לקליטת העלייה**

1994 - 1990

מאת: ישראל ערד

ירושלים; תמוז התשנ"ו, יולי 1996

ה ק ד מ ה

סקר זה מתמקד בתרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה. התרומה נבחנת בהיבט של הבטחת הקיום של העולה ומשפחתו בטווח הקצר והארוך ובהיבט של פתרון ביניים עד להשתלבות במעגל העבודה.

יש להדגיש שהסקר הנוכחי הינו גרסה מצומצמת של עבודה מקיפה שהוגשה ע"י מר ישראל ערד ביולי 1995 כעבודה שנתית במסגרת המכללה לבטחון לאומי וכן כעבודה לתואר שני באוניברסיטת חיפה.

עד אז לא נעשתה במוסד לביטוח לאומי עבודה מקיפה בנושא ולכן חלק גדול מהמקורות היו הפרוטוקולים של מינהלת המוסד וניירות עבודה שהוכנו במוסד במהלך השנים בנושא העלייה והקליטה וזיקתו לפעילות המוסד לביטוח לאומי.

מקורות אחרים שימשו הסקרים והעבודות שנעשו במינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, סקרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני המשרד לקליטה העלייה והסקר על קליטת עולים שערך מכון ברוקדייל.

תודתי והערכתי למר ישראל ערד, סמנכ"ל וראש מינהל הגמלאות במוסד לביטוח לאומי, אשר הכין את הסקר על כל שלביו, החל מאיסוף הנתונים ועד לכתיבה הסופית של הדו"ח. הודות לשקידתו, התמדתו וכישוריו המקצועיים, רואה אור לראשונה מידע חשוב ומאלף אודות תרומת המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה.

אני מבקש להודות גם לגב' ברנדה מורגנשטיין, מנהלת האגף לגמלאות ארוכות מועד במינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי על העזרה והיעוץ המקצועי שנתנה למר י. ערד, וכן לד"ר יצחק קציר, המדריך המנחה במסגרת המכללה לבטחון לאומי.

תבוא על הברכה גם גב' שרה גרג'י ממינהל המחקר והתכנון על העריכה.

אני מקווה שהעבודה תתרום להצגת תמונה נכונה של מעורבות המוסד לביטוח לאומי בקליטת העלייה.

שלמה כהן
סמנכ"ל מחקר ותכנון

תוכן העניינים

עמוד

1	מבוא
1	מבט כולל
6	פירוט שאלות הדיון
8	עליית 1989-1994 - רקע כללי
8	מאפיינים סוציו-דמוגרפיים
10	מדיניות הטיפול בקליטת העולים
14	היערכות המוסד לביטוח לאומי לטיפול בקליטת העולים
14	מערך זכויות העולים בחוק הביטוח הלאומי ובחוקים אחרים
18	בעית העומס בעבודת המוסד לביטוח לאומי
20	ההיערכות לקליטת העולים בביטוח זקנה ושאיירים
23	ההיערכות לקליטת העולים בביטוח ילדים
24	הקמת מערכת אוטומטית לתשלום קצבות זקנה, שאירים וילדים
26	ההיערכות לקליטת העולים בביטוח רפואי
28	הטיפול בעולים בהבטחת הכנסה
28	העוני בקרב העולים החדשים
31	ההיערכות לקליטת העולים בהבטחת הכנסה
35	הקדמת הטיפול בהבטחת הכנסה
46	תעסוקה, הבטחת הכנסה ואבטלה
51	השתלבות העולים בשוק העבודה
53	השתתפות העולים בכח העבודה ובתעסוקה
58	קליטת עולי אתיופיה
64	סיכום ודיון
75	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

מבט כולל

בשנים 1990-1994 הגיעו לישראל למעלה מ-600,000 עולים, רובם הגדול ממדינות חבר העמים ומיעוטם מאתיופיה. בסוף 1994, שיעור העולים בקרב כלל האוכלוסייה הגיע מעל ל-10%, שיעור שלא היה כמותו מאז העלייה ההמונית בשנות ה-50. מספר העולים היה גבוה לפי כל קנה מידה, כל שכן במדינה שיש בה שיעור גבוה מאוד של אנטלה והוצאות נטחון שוטפות יוצאות דופן.

ממשלת ישראל והסוכנות היהודית רואים בעלייה ובקליטה את הביטוי הנעלה ביותר של הציונות, מתן בית לאומי ליהדות התפוצות. מסיבה זו, משהתאפשרה העלייה מארצות מצוקה, ננקטו כל הצעדים לממש אותה במהירות, מבלי להתייחס כלל להיבט הכלכלי בטווח הקצר.

המדיניות שנקבעה לקליטת העלייה (להוציא קליטת עולי אתיופיה) היא של "קליטה ישירה", ללא התערבות בשיקולי העולים היכן להתגורר, במה לעבוד וכיצד לנהל את אורח תייהם.

לכל עולה מארצות המצוקה ניתן "סל קליטה" - סיוע כלכלי בסיסי, המנטיח לו דמי קיום בששת החודשים הראשונים, כיסוי שכר דירה לשנה, ציוד בסיסי וכיסוי ההוצאות הקשורות בלימודים באולפן לעברית. עולים בגיל זקנה זכאים להשתתפות בשכר דירה ללא הגבלת זמן, ובמקום לקבל דמי קיום, הם מקבלים גמלת זקנה מהמוסד לכיטוח לאומי ממועד עלייתם. נוסף לאמור, העולים זכאים לפטור ממיסים על רכישת רכב. המגמה שנקבעה היתה לשחוק בהדרגה את מערך הזכאות הייחודי ולשלב זכויות העולים בזכויות האוכלוסייה כולה.

לעולי אתיופיה נקבע מסלול אחר של קליטה, עתיר שירותים, והם טופלו עד ספטמבר 1993 על ידי הסוכנות ועל חשבונה. העולים רוכזו מיד עם הגיעם לארץ בבתי מלון, באתרי קראוונים ובמרכזי קליטה. לעולים בבתי המלון ובמרכזי הקליטה סופקו כל השירותים, כעוד שלמתגוררים באתרי הקראוונים היתה עצמאות יחסית, בעיקר בכל הקשור לניהול משק הבית ולאחזקתו.

המוסד לביטוח לאומי מעורב בקליטת העלייה בשלבים שונים. חלק מהגמלאות - שהעיקריות בהן הן גמלאות זקנה וקצבאות ילדים - משולם על ידי המוסד מייד עם הגיע העולים לארץ וחלקן במועד מאוחר יותר, כשנוצרת העילה המזכה. גמלאות אחרות משולמות על ידי המערכת רק לאחר שחלפה תקופת אכשרה מינימלית, תקופת שהות של שנה או שנתיים.

אנו מבחינים כאן בשלוש פונקציות עיקריות של גמלאות הביטוח הלאומי לעולים:

האחת - תשלום גמלאות שנועדו להבטיח הכנסה או להשלים הכנסה, ללא קשר לשאלה אם הזכאי נמצא במעגל העבודה או לא. הכוונה היא בעיקר לגמלאות זקנה ושאיירים וגמלאות המשולמות כהשלמה, כגון קצבאות ילדים.

השנייה - גמלאות שנועדו להבטיח את הקיום המינימלי של אוכלוסיות שלא מסוגלות להשתלב בשוק העבודה, כגון נכים קשים, ומי שמסיבות משפחתיות או סוציאליות מנועים מלעבוד, או מאחר ששירות התעסוקה קבע שהם בלתי ניתנים להשמה.

השלישית - גמלה המיועדת להבטיח הכנסה לתקופה מוגבלת של חוסר אפשרות להשתלב במעגל העבודה עקב אבטלה, או לאור השתתפות בתכניות הסבה והכשרה מקצועית, שנועדו לסייע להשתלכות בשוק העבודה בעבודה מתאימה יותר לכישוריו של הזכאי.

לאור הנסיון שהצטבר בטיפול משרד הקליטה בהבטחת הקיום של העולים בשנה השנייה לעלייתם ולאור פרישת הסוכנות במאי 1991 מהאחריות לטיפול בעולים סיעודיים ובעולים שיש להם נכות קשה, החליטה הממשלה בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי, עוד בשלבי הכנת הצעת ההחלטה, להקדים את תחולת הזכאות בביטוח הלאומי לעולים אלה: הקדמת הזכאות להבטחת הכנסה לשנה מיום הגיע העולה לארץ במקום לאחר שנתיים; לסיעוד, מייד עם הגיע העולה לארץ במקום לאחר שנה, ולנכות קשה למבוגרים שטרם הגיעו לגיל זקנה, ל-3 חודשים מיום העלייה במקום לאחר שנתיים.

למוסד לביטוח לאומי יש תפקיד מרכזי בהבטחת הקיום של חלק משמעותי מהעולים, זקנים וילדים, של משפחות הנמצאות כמצוקה עקב חוסר עבודה או אי התאמה לשוק העבודה, משפחות בהן נכים וסיעודיים, משפחות חד-הוריות

ומשפחות שנסיכות סוציאליות מונעות מהן מלהשתכר.

העלייה שהגיעה מארצות חבר העמים ומאפריקה היא עליית מצוקה, מאופיינת בכך שהרוב המוחלט של העולים הגיעו לארץ ללא חסכונות וזכויות פנסיה. הגמלה המשולמת להם מהמוסד היא אמצעי הקיום היחיד שיש למרביתם.

לגבי אותם עולים שרוצים ומסוגלים לעבוד, הגמלה היא מקור הקיום היחיד או העיקרי בתקופת היותם דורשי עבודה, או בשעה שהם נמצאים בהכשרה או בהסבה מקצועית.

מתוך הנתונים על ההכנסה של העולים ושל כלל האוכלוסייה לפי מקור הכנסה, אנו למדים שבשנת 1993 22.7% מההכנסה ברוטו הממוצעת של העולים היתה מגמלאות הביטוח הלאומי, לעומת 12.5% בלבד מהכנסתם של סך כל האוכלוסייה. בפועל משקל הקצבאות, המשולמות נטו, גבוה יותר מאחר שעקב ההכנסה הנמוכה יחסית של העולים, ההכנסה הממוצעת שלהם נטו היא 94.2% לעומת 83.2% של כלל האוכלוסייה (סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 1993-1994, עמ' 60).

מספר העולים שהגיעו לארץ מאז תחילת שנת 1990 שווה פחות או יותר למספר הנולדים במדינה באותה עת, כך שקצב הגידול של שירותי הרווחה והגמלאות עקב כך הובפל. תרומת העלייה לגידול בגמלאות בתקופה זו היתה ניכרת ביותר ומהווה כ-65% גידול בענף זקנה ושירים, כ-58% בשירות להבטחת הכנסה, כ-35% בענף נכות וכ-30% במחלקת המזונות. כהנחה שבמהלך שנת 1995 יעלו לישראל כ-75,000 עולים כמתוכנן, סכום התשלומים לעולים צפוי להיות כ-2 מיליארד ש"ח כמתירי 1994 (המוסד לביטוח לאומי, סקר מס. 122, 1995).

בסך הכל כ-200,000 משפחות עולים קיבלו גמלאות מהמוסד כמרס 1994 באופן שוטף, כנוסף לעשרות אלפי המשפחות שקיבלו גמלה מהמוסד בעבר בחלק מהתקופה, בעיקר כדורשי עבודה וכמצויים בהכשרה מקצועית. כמרס 1995 הגיע מספר המקבלים ל-234,099.

1. כאמור נתונים אלו פורסמו ביולי 1995.

לאור נתונים אלה לגבי משקלו של המוסד בקליטת העולים, נראה שראוי לבדוק את האפקטיביות של תרומת המוסד בהיבטיה השונים ולעמוד על השינויים שחלו בזכויות העולים כמהלך שנות העלייה ומשמעותם.

המטרה היא כפולה: לתאר באופן שיטתי את הדרך ותהליך קליטת העולים על ידי המוסד לביטוח לאומי ולבחון את מידת הצלחת הקליטה במספר היבטים, כפי שיפורט להלן.

להלן תיאור סכמטי המציג את תמצית מערך הטיפול בעולים במוסד, הכולל את השאלות לדיון. שאלות אלה יבחנו בהיבטים המפורטים, בתחומים שונים, על מנת לבדוק את מידת ההצלחה.

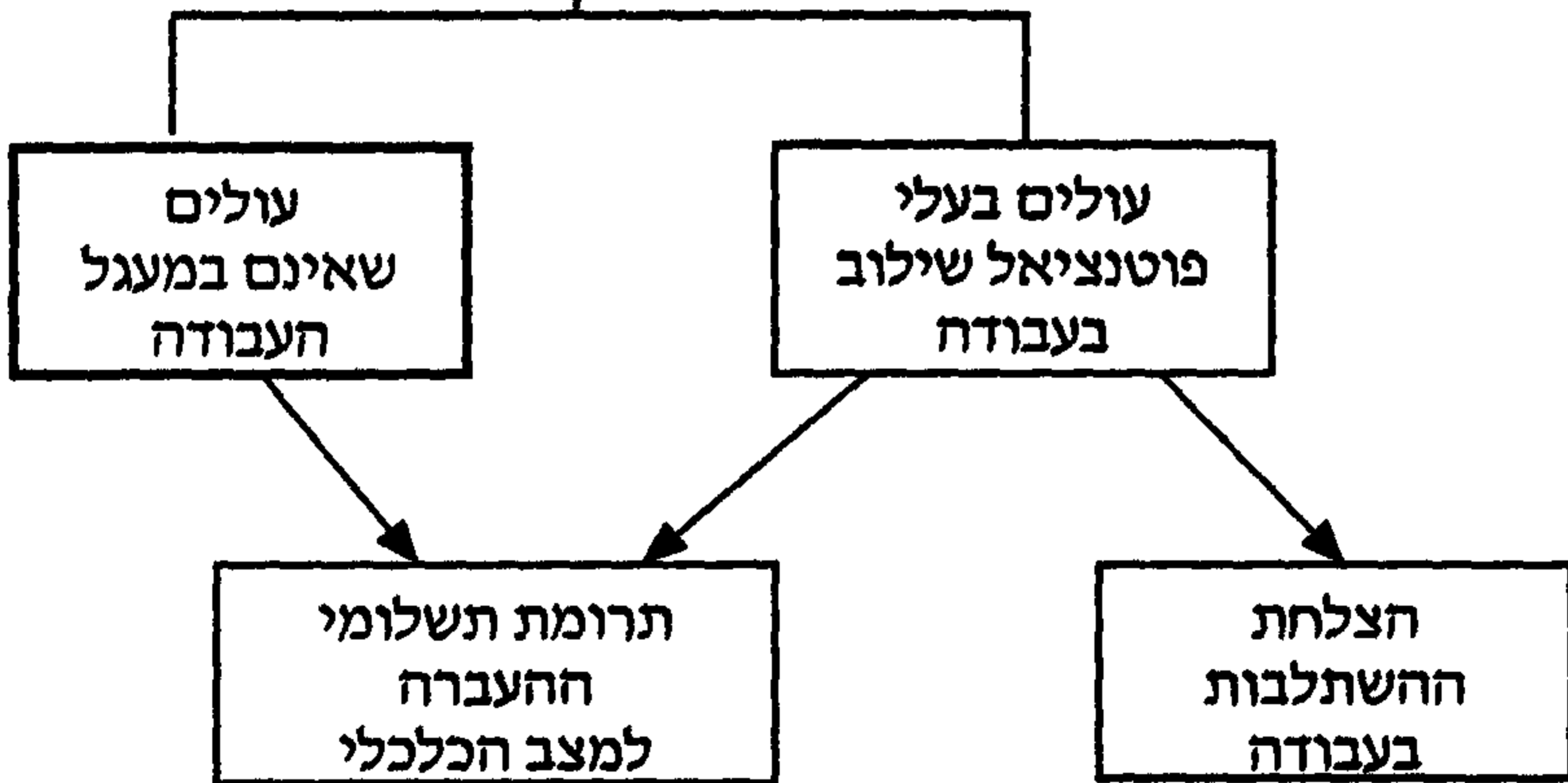
**תיאור הטיפול בעולים
במוסד לביטוח לאומי : בדיקת התרומה**

הסוכנות
ומשרד
הקליטה

המוסד
לביטוח
לאומי

אגף אגף:

מה מידת ההצלחה בקליטה מהחינה:
א. תחיקתית, ארגונית, מנהלית
ב. איכות הטיפול



אגף אגף:

אגף אגף:

א. רמת ההכנסה
ב. תחילת הצונית

האם מתן הסיוע הכלכלי יוביל
או צורך את ההשתלבות פעולה?

פירוט השאלות לדיון

דו"ח זה בודק את הצלחת הקליטה המינהלית של העולים על ידי המוסד לביטוח לאומי, בין אם מייד לאחר עלייתם ובין אם במועד מאוחר כשנוצרה זכאותם, כן נבחנת ההשפעה של תשלומי ההעברה על מצבם הכלכלי ודפוסי התעסוקה של העולים.

השאלה הראשונה - מה מידת הצלחת המוסד לביטוח לאומי בקליטה ובטיפול בעולים בהבחנה לשתי אוכלוסיות:

1. אוכלוסיות בטיפול המוסד ממועד העלייה;
2. אוכלוסיות שהועברו לטיפול המוסד מהרשויות האחראיות לקליטה ראשונית.

שאלה זו נבחנת בהקשר לתחומים הבאים:

א. תחומים תחיקתיים וארגוניים הקשורים ליעילות הקליטה

- 1.1 שינויי חקיקה לזירוז הקליטה.
- 1.2 מידת התאום לשמירת רצף הטיפול ושמירת הזכויות במעבר מהמשרדים שקדמו למוסד לביטוח לאומי.
- 1.3 מידת ההתאמה המינהלית של המוסד לקליטת מספר גדול של עולים מבחינת הפריסה הגיאוגרפית וארגון כח האדם המתאים.
- 1.4 שינויים טכנולוגיים בקליטת מידע ובתהליך הטיפול בתביעות.
- 1.5 שיעור העולים שקבלו גמלאות מהמוסד ביחס לכלל המקבלים - שאלת כיסוי אוכלוסיית העולים.
- 1.6 משך זמן הטיפול בתביעות.

ב. תחומים הקשורים לאפקטיביות הקליטה של העולים (איכות הטיפול)

- 1.1 מיצוי זכויות: פעולות הסברה, העברת מידע, יציאה לשטח.
- 1.2 הצלחה בטיפול בקבוצות מיוחדות - עולי אתיופיה, משפחות חד-הוריות.
- 1.3 פתרון בעיות ייחודיות והבטחת זכויות בתחומים נלווים.
- 1.4 גמישות בנוהלים תחת אילוצים חיוניים.

שאלה שנייה - מהי השפעת גמלאות המוסד (תשלומי העברה) על מצבם הכלכלי של העולים? שאלה זו נבחנת בהיבטים הבאים:

- 2.1 הגידול בשיעור הגמלאות לאחר שהנושא עבר לטיפול המוסד לביטוח לאומי.
- 2.2 תרומת תשלומי ההעברה לסך כל ההכנסות.
- 2.3 תחולת העוני בקרב משפחות ויחידים.

שאלה שלישית - מה תרומת המוסד לביטוח לאומי לשילובם של העולים בשוק העבודה?

כאן נתייחס בעיקר לשאלה, באיזו מידה מתן גמלאות הנטחת הכנסה עיכב או עודד את שילובם של העולים בעבודה ונבחן אם מתן הגמלה יצר תלות או שהיה בו מתן סיוע בתקופת מעבר.

שאלה זו דנה בהיבטים הבאים:

- 3.1 שיעורי ההשתתפות של העולים בכוח העבודה ושיעור התעסוקה בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.
- 3.2 דפוסי תעסוקה בעבודה מתאימה.
- 3.3 מידת השילוב בכח העבודה של קבוצות מיוחדות: עובדים מבוגרים, משפחות חד-הוריות. בהקשר זה ייבחנו קשרי הגומלין בין שיעור ההשתתפות בכח העבודה של העובדים המבוגרים למספר המבוגרים שנקלטו במסגרת הבטחת הכנסה כבלתי ניתנים להשמה.

עליית 1989-1994: רקע כללי

מאפיינים סוציו-דמוגרפיים

לאחר תקופה ממושכת של עלייה מצומצמת, חל שינוי משמעותי בסוף שנת 1989. מאז ועד סוף 1994 הגיעו לארץ כ-630,000 עולים, 87% מהם ממדינות חבר העמים (בריה"מ לשעבר) והיתר מאתיופיה (כ-6%) וממדינות נוספות. התפלגות העולים לפי שנים היתה כדלהלן:

לוח מס. 1: העליה בשנים 1989-1994

מספר העולים	השנה
24,000	1989
199,500	1990
176,100	1991
77,050	1992
76,800	1993
79,850	1994

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

השוואה בין מאפייני אוכלוסיית העולים מברית המועצות לשעבר לאוכלוסייה הוותיקה מצביעה על שוני במרכיבים הדימוגרפיים הנאים (המוסד לביטוח לאומי, סקר 127, 1995):

- אחוז הקשישים (בני 65+) : בקרב העולים 13% ובקרב הוותיקים 10%.
- הצעירים עד גיל 18 מהווים 25% מהעולים החדשים ו-36% מהוותיקים.
- גודל המשפחות: משפחות קטנות אופייניות יותר לעולים. משפחות עם ילד אחד מהוות 75% בקרב העולים לעומת 37% בין הוותיקים, ועם שני ילדים 33% בקרב העולים לעומת 38% בקרב הוותיקים. משפחות עם 3 ילדים מהוות רק 6% בקרב העולים לעומת 20% בין הוותיקים.

- מספר הילדים הממוצע: 1.6 בקרב העולים לעומת 2.8 בשאר האוכלוסייה.

- משפחות חד-הוריות מהוות 18% בקרב העולים לעומת 8% בלבד בקרב הוותיקים.

- מצב משפחתי: בקרב נשים בנות +45 רק 72% נשואות לעומת 83% באוכלוסייה הוותיקה. בגילאי 55-64 אחוז הנשואות יורד ל-63% בין העולות לעומת 75% בקרב הוותיקות. הוא קטן עוד יותר בגילאי +65: 33% בין העולות לעומת 75% בין הוותיקות.

כתוצאה מכך, ניתן למצוא בקרב העולים אחוז גבוה בהרבה של משפחות חד הוריות וקשישים הנמצאות בסכנת ביזוד חברתי (ג'. חניב, ח. פקטור, י. תמיר, 1993: 9-348). לרבות מקבוצות אלו יש רשת תמיכה משפחתית מוגבלת ולכן הם תלויים בסיוע ובתוכניות התערבות של הממשלה וארגונים ציבוריים או וולונטריים. לרבים אחרים דווקא המגורים ביחידות רב-משפחתיות, מאפשרים להם שיתוף בהכנסה וסיוע בין-דורי.

קבוצות קטנות אחרות שונות, במיוחד בקרב עולי אתיופיה, זקוקות לסיוע כלכלי וחברתי אינטנסיבי ארוך טווח כתוצאה מהבדלים תרבותיים נרחבים. יתרה מזאת, כהתאם להערכות, שיעור גבוה באופן כלתי רגיל של עולי מזרח אירופה הם בעלי בעיות רפואיות כרוניות. כ-20% מעולי חבר המדינות בגילאים 25-64, דיווחו על מחלות כרוניות (רוזן ב. אוטנשטיין נ. 1994), או שהם סובלים מנכויות (DISABILITIES) המתייכות רמה גבוהה של טיפול רפואי או מוסדי (נאון וקינג, 1994).

גל העלייה הנוכחי מאופיין כשיעור גבוה מאד של בעלי השכלה גבוהה. 64% מבח העבודה של העולים הם בעלי נסיון והשכלה בתחומי מחקר באקדמיה ובמקצועות פרופסיונליים, בהשוואה ל-28% בקרב הוותיקים.

אחוז האוכלוסייה בגיל העבודה (25-64) גבוה אצל העולים ומגיע ל-51% לעומת 43% בקרב האוכלוסייה הוותיקה.

מצבם הכלכלי של העולים בגיל זקנה קשה. עדות לכך שכ-67,900 עולים עד ספטמבר 1994 זכאים לקצנת זקנה. רוב רובם של העולים מקבלי הקצבה (95%)

זכאים להשלמת הכנסה, מאחר שקצבת הזקנה היא מקור הכנסתם היחיד. זאת לעומת כ-20% בלבד מהוותיקים. כתוצאה מכך, חלקם של עולים מכלל המקבלים גמלה להשלמת הכנסה הוא כ-35%, שיעור הגבוה פי שלושה וחצי מחלקה של העלייה החדשה בכלל האוכלוסייה (המוסד לביטוח לאומי, סקר 127, שם ע' 33).

נתון מעניין נוסף שראוי לציון הוא, ש-38% מבין הגברים העולים הם בני 65-69 לעומת 27% מהותיקים, ובהתאם אחוז הגברים העולים מעל גיל 75 קטן יותר מאשר האחוז המקביל באוכלוסייה הוותיקה. אצל הנשים המצב שונה: בעוד שבקרב הוותיקות יש 28% בנות 75 ומעלה, אצל העולות השיעור הוא 35%.

מדיניות הטיפול בקליטת עולים

המגמה העיקרית של מדיניות הקליטה ופיתוח השירותים היתה: "קליטה ישירה" בקהילה, כמסלול בלעדי לקליטה ראשונית (להוציא קליטת יהודי אתיופיה), מיקוד מערכות השירותים לעולים בקהילה והעלאת החשיבות של מערכות חוץ-ממסדיות. כל זאת תוך שחיקה הדרגתית של מערך הזכאויות והשירותים הייחודיים לאוכלוסיית העולים על ידי שילוב במערכות המשרתות את כלל האוכלוסייה, על פי קריטריונים זהים למדי (לשם, 1992, 84).

"קליטה ישירה" בקהילה

מסלול "הקליטה הישירה" הונהג כמסלול בלעדי החל מ-1989 והוא מהווה אנטייתזה למסלול המוסדי עתיר השירותים של "מרכז הקליטה" שהיה מסלול הקליטה העיקרי לאוכלוסיית העולים בשנות ה-70 וה-80. במסלול זה העולה הוא שקובע היכן יתגורר, כאשר משרד הקליטה מעניק לכל העולים המגיעים מארצות מצוקה "סל קליטה" שנועד לכיסוי ההוצאות הראשוניות בששת החודשים הראשונים לשכירת דירה ואחזקתה למשך שנה (לאוכלוסיית קשישים ואוכלוסיות ייחודיות אחרות לתקופה ארוכה יותר, למעשה ללא הגבלה); לצידו בסיסי והוצאות הכרוכות בלימודים באולפן ושישה חודשי קיום לעולים שאינם מסוגלים לעבוד או לדורשי עבודה שלא הצליחו להשיגה, ובלבד שאינם מקבלים קצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי. סכומי הסיוע נמוכים בכ-10% מהרמה הנמוכה המוענקת בהתאם לחוק הבטחת הכנסה על ידי המוסד לביטוח לאומי (חביב, פקטור, תמיר, שם, 355-356).

השינוי בצורת הקליטה, כשכל עולה דואג לצרכיו הוא, יצר נתק בין אוכלוסיית העולים לכין מכלול השירותים הדרושים לה בתקופת ההסתגלות הראשונה, אשר היו ניתנים ברובם לפני כן כמסגרת מרכזי הקליטה. השירותים החברתיים ברשות המקומית אינם ערוכים לאתור האוכלוסיות בסיכון, בקצב ובהיקף הנדרש, לצורך מתן מענה הולם לעולים.

מסלול הקליטה הישירה הביא גם מטנע הדברים את האוכלוסייה החזקה יותר להתגורר במרכז הארץ (גם אם במגורים ארעיים בשלב הראשון) כסמוך למקומות עבודה פוטנציאליים. זאת כאשר פתרונות הקבע הזמינים בתחום הדיור היו דווקא בעיירות הפיתוח הרחוקות מהמרכז שבהן לא קיים פוטנציאל לעבודה. התוצאה היתה שדוקא שם, עקב תמריצים שהוצעו, כשהתמריץ העיקרי היה הדיור הזול, התרכזו העולים בסיכון, והעומס על מערכות השירותים המקומיות - שגם קודם לכן פעלו מעבר ליכולתם - גדל ביותר.

מאחר שכמות הדירות באיזורים אלה היתה גדולה ביותר ורבות מהן לא אוישו, החליטה ועדת השרים לעלייה וקליטה ב-15.8.93, "להקצות את הדירות הציבוריות הפנויות למשפחות בהן יש נכה קשה או חולה במחלה קשה, לזוגות קשישים, למשפחות חד-הוריות ולקשישים בודדים המצטרפים ליחידה משפחתית זכאית אחרת" (מנכ"ל משרד הקליטה במכתבו למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי מ-21.9.93).

שתיקת מערך הזכאות הייחודי ושילובו בכלל האוכלוסייה

זכויות העולים במערכות השונות, לרבות הזכויות הכספיות, לא עוגנו בחוק. הן היו כפופות להחלטות מינהליות משתנות, בהתאם למגבלות התקציב ושינוי סדרי העדיפויות. בנסיבות אלו, כשגדל היקף העלייה, התחיל תהליך של שתיקה בהיבטים השונים של הסיוע: כעדכון סל הקליטה, בעדכון חלקי של זכאויות שונות ובביטול זכויות. המגמה שהסתמנה היתה להביא להאחדה של כללי הזכאות עם כללי הזכאות של האוכלוסייה הותיקה, תוך הקדמה הדרגתית של מועדי התחולה של גמלאות המוסד לביטוח לאומי, לקבוצות עולים ברות סיכונים חברתיים שונים.

כמקביל לתהליך שתיקת המערך הנפרד לזכאות כספית, נשחק גם מערך השירותים לעולים. ב-1.5.91 הועברו סמכויות המחלקה לעלייה וקליטה של

הסוכנות היהודית למשרד העבודה והרווחה לביצוע, באמצעות הרשויות המקומיות, על ידי הקצאת תקציב נפרד לעולים מתקציב המדינה. במצב זה יכולות להיווצר תופעות של בריחה תקציבית, כאשר גורמים רבים מעוניינים להסתייע בתקציבים במיוחדים לעולים כדי להרחיב את השירותים או כדי להתמודד עם גרעונות בשירותים המיועדים לכלל האוכלוסין (חניב, פקטור, בניטה, 1991, 103).

סמכויות משרד הקליטה בתחום הבטחת הכנסה הועברו למוסד לביטוח לאומי החל מ-1.3.92 כבר לאחר שנה לעלייה, במקום לאחר שנתיים כפי שהיה עד אז. תהליך דומה של העברת האחיות והטיפול חל בתחומי התעסוקה והחינוך.

בעוד שלגבי הבטחת הכנסה, הוסדר מלכתחילה שיהיה רצף בתשלומים בין שני המשרדים ורצף בזכויות הנלוות, (כמו ביטוח רפואי) כתנאי להעברת הטיפול. לא כך היה לגבי רצף הטיפול בעולים שהיו באחריות הסוכנות.

מעיון במכתבו של מנכ"ל המחלקה לעלייה וקליטה בסוכנות היהודית למנכ"ל משרד העבודה והרווחה מיום 21.2.91, עולה שלא רק שלא סוכם דבר מראש בין שני המוסדות, אלא שהנחיות הנהלת הסוכנות וחבר הנאמנים שהתכנס בפברואר 1991 היו להעביר "העברה כוללת אליכם (למשרד העבודה והרווחה) של כל השירותים שניתן עד עתה על ידינו לעולים בקליטה ישירה". במכתבו של מנהל מחלקת העלייה נאמר עוד "החלטת הנהלת הסוכנות וחבר הנאמנים שפירטתי לפניך במכתבי, תקיפה מ-1.4.91 והיא מחייבת לדון בפרטי ההעברה כדי למנוע עד כמה שאפשר סבל מהעולים וזאת בהקדם האפשרי".

למותר לציין שאין כל אפשרות ריאלית להעביר את הטיפול בעולים שרובם ככולם כלולים בהגדרה של אוכלוסייה השרוייה במצוקה, תוך פרק זמן כה קצר (פחות מחודשיים) באופן מקצועי ובצורה מסודרת. ואכן, מנהל האגף לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה במכתבו למשנה למנכ"ל משרד הקליטה מיום 28.2.91, מציין שהפסקת הפעילות של הסוכנות תגרום להפסקת הטיפול בשורה של אוכלוסיות מצוקה, כאשר משרדו נוטל על עצמו לטיפול חלק קטן בלבד מהנושאים, כשהוא מפרט איזה מהם. בסופו של דבר, נדחתה העברת הטיפול בחודש אחד, ל-1.5.91, דחייה שלא היה בה כדי לתת מענה נכון לצורך להתארגן באופן מסודר להעברה.

חשוב להדגיש שלפי נוהלי הסוכנות היהודית, לא היתה תקרה לסכום הכספי של הסיוע לעולים והיתה גמישות רבה בטווח שיקול הדעת של העובד הסוציאלי בשטח. לדוגמא, עולים נכים בכל הגילאים שאותרו על ידי העובדים הסוציאליים קבלו סיוע בשעות טיפול סיעודי ועזרת בית. אותם עולים הועברו לטיפול הלשכות לסיוע ורווחה ברשויות המקומיות שלא היו אמונות על הטיפול בנכים מכוגרים וזקנים סיעודיים, לאחר שהטיפול בהם הועבר לאחריות המוסד לביטוח לאומי כמה שנים קודם לכן. מנהל האגף לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה התריע על כך ולא נענה.

מאחר שלא הובטח כיסוי תקציבי ייחודי לנכים אלה ובחלק מהמקרים אף לא התאפשרה העברה מסודרת של הטיפול עקב החפזון בקבלת ההחלטה, חלק מהם לא קבלו המשך הטיפול או שקבלוהו באופן חלקי בלבד. בעייה תקציבית דומה התעוררה לגבי עולים שהגיעו לארץ לאחר שהנושא הועבר מטיפול של הסוכנות. הלשכות לסיוע ורווחה העמוסות בעיות המחייבות טיפול מעל ומעבר לתקציבים שהופנו אליהם, קבעו סדרי העדיפויות שלהם מתוך ראייה יותר רחבה של צרכי כלל העולים שהגיעו לשטח שיפוטן.

היערכות המוסד לביטוח לאומי לטיפול בקליטת העולים

מערך זכויות העולים בחוק הביטוח הלאומי ובחוקים אחרים

המוסד לביטוח לאומי התפתח במהלך השנים לגוף מרכזי המכסה את כלל האוכלוסייה מפני הסיכונים של אבדן הכנסה, והאחראי להבטחת הקיום גם של תושבי ישראל שאינם מכוסים במערך הביטוח הסוציאלי, או שהכיסוי שלהם אינו מספיק. באוכלוסייה זו כלטו העולים החדשים שלא יכלו לרכוש לעצמם זכויות ביטוחיות בעוד מועד.

כמסגרת הפתרונות שנמצאו, הוקפד למצוא הסדר לא רק לעצם השוואת הזכויות, אלא לדרך בה ינתנו, מתוך כוונה למנוע הפלייה בטיפול, לצמצם הניורוקטיה כמעבר ממערכת למערכת ולשלב העולים באופן מלא ככל האפשר, במסגרת הטיפול בכלל האוכלוסייה.

היו כמה סוגים של פתרונות משפטיים: על ידי שינוי בתקנות מכח חוק הביטוח הלאומי, על ידי תיקוני חקיקה בחוק הראשי או על ידי הפעלת סעיף 200 לחוק², על חשבון אוצר המדינה כמפורט לעיל.

בחלק מפרקי החוק לא נקבעה כלל תקופת אכשרה והעולה היה זכאי לגמלאות מייד עם הגיעו לארץ. בין גמלאות אלה: קצבת ילדים, הוצאות אשפוז יולדות, גמלה לילד נכה, תאונה בעבודה.

בדיונים שהיו במהלך השנים הודגש שיש נושאים בהם רצוי שהטיפול בעולים יהיה ייחודי, במיוחד באותן קבוצות החשופות יותר (בשל מאפייניהם) למשברי ההגירה והקליטה ומגלות יכולת התמודדות נמוכה עם המכשולים והאתגרים שתהליך ההשתלבות בחברה החדשה מעמיד בפניהן (א. לשם, שם, 75). קבוצות אלו כוללות בעיקר נכים בגילאי העבודה, זקנים הזקוקים לסיעוד ואוכלוסיות בגילאי העבודה שאינן מסוגלות להשתלב בעולם העבודה (לפחות בתקופה הראשונה להיותם בארץ), מטעמים סוציאליים או משפחתיים, או שהן זקוקות לסיוע בתהליך חיפוש העבודה.

2. בהקשר זה מדובר בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשכ"ח-1968. סעיף 9 בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ו-1995 מחליף היום את סעיף זה.

מתוך גישה זו, נקבע כחוק הביטוח הלאומי שהזכאות לקצבת נכות ולשירותים מיוחדים (עזרת בית וטיפול אישי) תחל בתום שנתיים ממועד העלייה והזכאות לסיעוד בתום שנה. הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה נקבעה אף היא בדומה לנכות, בתום שנתיים.

נקבע שהאחריות לטיפול בעולים עד לזחילת הזכאות בביטוח הלאומי תהיה של הסוכנות ומשרד הקליטה, בהתאם לחלוקת עבודה ביניהם, במגמה לתת לעולים טיפול ייחודי בהתחשב במוגבלותיהם, בחוסר שליטתם בשפה וכדי להקל על קליטתם. לגבי העולים דורשי העבודה, סוכם שמשרד הקליטה יתן טיפול מלווה הכרוך במערכות של הסכה והכשרה מקצועית שהינם באחריות משרד העבודה והרווחה, כדי לשלבם בעבודה המתאימה להשכלתם וסוג עיסוקם בארץ מוצאם. המדיניות שנקבעה בתקופה וראשונה היתה להקל על העולים ולאפשר להם להשתלב בעבודה מתאימה, מבלי לתייב אותם מיידית לצאת לכל עבודה, כתנאי לקבלת דמי הקיום, כשונה מהכללים המחייבים מכת חוק הכטחת הכנסה.

ב-25.2.90 קיימה מינהלת המוסד דיון ביוזמתו של מנכ"ל המוסד דאז, מרדכי ציפורי, והחליטה להקים צוות לגיבוש המלצות לטיפול בנושא קליטת העלייה.

עם התגברות העלייה ברבעון השני של השנה, התעורר במוסד לביטוח לאומי חשש שבהיקפי העלייה הגדולים שהסתמנו, יהיה קשה לסוכנות להתמודד עם הנושאים של סיעוד ונכות קשה. ב-23.7.90 הועלתה הצעה למינהלת המוסד על ידי מינהל הגמלאות, לשקול הכנסת תיקונים מתאימים בהסכם לפי סעיף 200³, שיאפשר את הטיפול בעולים אלה סמוך למועד עלייתם.

בן הוצע, שבהתחשב בסיכוי המועט להשמה בעבודה של עולים מנוגרים כגילאי 60 ומעלה בגברים ו-55 בנשים, יש להעביר את האחריות להבטחת הכנסתם למוסד לביטוח לאומי במסגרת חוק הבטחת הכנסה, מייד עם עלייתם. הצעה זו היה בה כדי לאפשר הקלה בעומס שהוטל על המשרד לקליטת עלייה, פישוט הליכי הטיפול, ותשלום גמלה יותר גבוהה. הצעה נוספת שהועלתה היתה לשלם קצבאות ילדים לילדים שעלו ללא הורה, גם כאשר אין הורה מבוטח בארץ, וזאת על ידי תשלום הקצבה למי שמטפל בהם, מיד עם הגיעם ולא בתום שנה כקבוע בחוק.

3. ראה הערה 2 בעמוד הקודם.

המינהלה אישרה את המדיניות המוצעת בישיבתה מה-29.7.90 והחליטה לפעול לקידום נושאים אלה. בפועל, האוצר התנגד לקדם את נושא הנכים והסיעודיים, כל עוד הגמלאות שולמו על ידי הסוכנות ועל חשבונה.

ב-27.11.90 התקבלה החלטת הממשלה להעביר לאחריות המוסד את הטיפול בעולים בגילאי עבודה, המקבלים דמי קיום ממשרד הקליטה, כעבור שנה ממועד העלייה במקום כעבור שנתיים כפי שהיה עד אז, לפי חוק הבטחת הכנסה.

ב-9.1.91 דווח למינהלת המוסד על הקמת צוות בראשות ראש מינהל הגמלאות, שהוטל עליו לגבש הצעות לפישוט ולייעול הטיפול בעולים ולהמשיך ולבחון את הרחבת מעגל הזכאויות לאוכלוסיות נוספות.

עם החלטת חבר הנאמנים של הסוכנות בחודש פברואר 1991 להפסיק החל מ-1.4.91 את הטיפול בעולים בקליטה ישירה, התחדשו הדיונים בין מינהלת המוסד של המוסד לביטוח לאומי לבין אגף התקציבים במשרד האוצר.

בהמשך, ב-9.7.91, הוגש למינהלה מסמך המפרט הצעת העקרונות לצורך עריכת ההסכם עם האוצר לגבי נכים וסיעודים. הדיונים בשני הנושאים נמשכו עוד כמה חדשים וב-8.3.92 הועברה הצעת העקרונות להסכם, להתייעצות עם ועדת העבודה והרווחה של הכנסת כמתחייב בחוק. ההסכם נכנס לתוקפו ב-1.1.1993. אין ספק שתהליך העברת הנושא לטיפול מוקדם יותר על ידי המוסד היה ממושך מידי וראוי היה שתקופת הדיונים בין המשרדים תתקצר.

לשני התיקונים היתה חשיבות רבה בכך שהנטיחו את הזכאות האישית לנכים ולקשישים סיעודיים, ללא קשר להכנסתם ולהרכב המשפחה המתגוררת תחת אותה קורת גג, ובאותו שיעור ודרך הניתנים למבוטחים מכח חוק הביטוח הלאומי.

חניב, פקטור ובניטה (1991, ע' 117) מציינים שבבדיקה שערכו התברר שהסיוע שניתן בביטוח סיעוד עלה על הסיוע שניתן בסוכנות. וודאי עלה על שיעור העזרה שניתן בלשכות הסיוע והרווחה.

מהלך חשוב נוסף בהיערכות המוסד לביטוח לאומי לקליטת העלייה היה בשני תיקונים חשובים שנעשו בהתייחס למשפחות חד-הוריות. התיקון הראשון אשר עוגן בחוק משפחות חד-הוריות, היקנה זכאות לגמלה להכנסת הכנסה בשיעור

המוגדל מיד בתחילת זכאותן, ולא לאחר שנתיים בהתאם לחוק עד אז, תוך השוואת הזכויות במלואן לאלמנות המקבלות קצבת שאירים. התיקון השני היקנה מענק לימודים חד שנתי בגין הילדים במשפחות אלו, ותחולתו מיום 8.3.94. בהקשר זה, ראוי לשוב ולהזכיר ש-18% ממשפחות העולים עם ילדים המקבלות קצבת ילדים הן משפחות חד-הוריות, לעומת 8% משפחות חד הוריות בקרב מקבלי קצבאות הילדים במשפחות הותיקות.

תיקון אחר שהתקבל בינואר 1993 היה בנושא האבטלה. התיקון השווה את זכויות העולים בניטוח אבטלה לזכויות הותיקים, בכך שהאריך את תקופת האכשרה (משך העבודה המקנה את הזכאות לדמי אבטלה) מ-75 יום ל-150.

עם חקיקת חוק ביטוח אבטלה ב-1973 הוחלט להקל על העולים ולקצר את תקופת האכשרה לדמי אבטלה ל-100 יום, כהתחשב נקשייהם של העולים החדשים למצוא עבודה מתאימה ולהתמיד בה. ב-1983 קוצרה התקופה ל-75 יום. ההחלטה על השוואת הזכויות לדמי אבטלה נבעה מהנסיון שהצטבר בקליטת העלייה הנוכחית, מהיקפה וממצב התעסוקה במשק, ולאור הביקורת המתמשכת על הפער בזכויות.

לוח מס. 2: השינויים במשך תקופת האכשרה או ההמתנה הנדרשת, לפי ענף ביטוח

תחולת השינוי	משך תקופת האכשרה		ענף ביטוח
	אחרי גל העלייה	לפני גל העלייה	
-	אין	אין	זקנה ושאים
1.3.92	שנה	שנתיים	הנחת הכנסה
1.1.93	6 חודשים	3 חודשים	אבטלה
-	אין	אין	ילדים
1.1.93	מייד	שנה	סיעוד
			נכות כללית (לנכים קשים)
1.1.93	3 חודשיים	שנתיים	

בעית העומס בעבודת המוסד לביטוח לאומי

העומס העיקרי בעבודת המוסד לביטוח לאומי בשלב הראשון של ההיערכות התרכז בין מאי 1990 לפברואר 1992, תקופה בה הגיעו רוב העולים. לפי נתוני מינהל המחקר והתכנון של המוסד, מספר משפחות העולים שקבלו קצבת זקנה בינואר 1990 היה 18,840, ובפברואר 1992 הוא הגיע ל-57,394.

הגמלאות העיקריות אותן שילם המוסד מיד עם הגיע העולים היו גמלאות זקנה וקצבאות ילדים. גמלאות אחרות ששולמו בסמוך למועד לא הצריכו התארגנות מורכבת, פרט לצורך בתרגום מרוסית לעברית. בגמלאות העתירות טיפול, כמו הגמלה להבטחת הכנסה, קצבת נכות וגמלת סיעוד, הזכות התגבשה במועדים מאוחרים יותר. כאשר הוטל על המוסד להקדים תשלום הגמלאות בהבטחת הכנסה, נוצר עומס רב מאוד בשנית שנמשך לאורך כל שנת 1992.

מהנתונים (לוח מס. 3) מתברר שהאחוז של סך כל העולים מקרב מקבלי הגמלאות עלה בין שתי השנים מ-12.2% ל-13.5%.

כולט האחוז הגבוה של העולים מסך כל האוכלוסייה בשלושה נושאים: ב-1995 קבלו השלמת הכנסה בזקנה ושאיירים 38.6%, בהבטחת הכנסה 38% ואבטלה 23.3%. בדמי פגיעה גדל האחוז עם הגידול בשיעור המועסקים בקרב העולים, כך בסיעוד ובנכות כללית (בה הזכאות מתחילה רק שנתיים מיום העלייה).

לוח מס: 3: מקבלי גמלאות, וותיקים ועולים, 1994 - מרס 1995

אחוז העולים	מזה: עולים	סך כל המקבלים	ענף הביטוח
1 9 9 4			
12.2	202,645	1,663,177	סך הכל*
12.3	94,906	528,287	זקנה ושאיירים
35.0	62,423	178,168	מזה: מקבלי השלמת הכנסה
36.2	26,036	71,901	הבטחת הכנסה
9.9	4,644	47,031	סיעוד
5.9	5,078	86,512	נכות כללית
6.2	556	9,034	ילד נכה
8.1	719	8,890	שירותים מיוחדים
2.0	257	12,782	ניידות
8.0	1,269	15,773	מזונות
21.9	13,865	63,423	אבטלה
			נפגעי עבודה
1.1	239	21,162	נכים ותלויים
8.4	560	6,671	דמי פגיעה
			קצבות ילדים
10.7	84,334	785,671	מספר המשפחות
7.3	136,952	1,874,601	מספר הילדים
3.8	156	4,081	דמי לידה
1.3	26	1,959	נפגעי איבה
1 9 9 5 מ ר ס			
13.5	234,099	1,728,069	סך הכל*
13.7	75,085	548,401	זקנה ושאיירים
38.6	70,691	183,337	מזה: מקבלי השלמת הכנסה
38.2	27,633	72,740	הבטחת הכנסה
11.9	6,686	56,181	סיעוד
7.8	7,074	91,276	נכות כללית
6.1	613	10,027	ילד נכה
10.1	1,015	10,041	שירותים מיוחדים
2.7	362	13,309	ניידות
10.1	1,711	16,903	מזונות
23.3	14,759	63,281	אבטלה
			נפגעי עבודה
1.7	376	22,101	נכים ותלויים
10.6	691	6,514	דמי פגיעה
			קצבות ילדים
12.1	97,800	810,856	מספר המשפחות
8.3	160,270	1,922,581	מספר הילדים
5.8	249	4,317	דמי לידה
2.1	45	2,121	נפגעי איבה

* סך כל המקבלים אינו כולל את המשרתים במילואים.
המקור: מינהל המחקר והתכנון, עיבוד מיוחד מ-6.7.1995.

עד מרץ 1990 היקף הפונים למוסד לביטוח לאומי לא היה גדול כל כך וניתן היה להתגבר על העומס על ידי טיפול אישי בעזרת מתורגמן מבלי שהיה הכרח לנקוט בצעדים מיוחדים. החל מחודש זה ובמשך כשנתיים, בהם הגיעו מרבית העולים, העומס בסניפי המוסד היה כבד מאד.

פיזית, הבעייה היתה אף חמורה עוד יותר, במיוחד מאחר שחלק גדול מהעולים הגיע מלווה בכני משפחה ותיקים בארץ ולפעמים עם כל המשפחה הרב דורית שהגיעה באותו מטוס מבניה"מ. המספר הגדול של אנשים בסניפים יצר תחושה מדומה, קיצונית הרבה יותר מהתמונה האמיתית. יתרונו הגדול של המוסד לביטוח לאומי - יתרון הגודל, הפריסה, והנסיון הרב בטיפול במבוטחים - הסתייע לעניין זה בייחודיות של היותו בית ל-3,000 מתנדבים של "השירות ליעוץ לקשיש ולפנסיונר" שרבים מהם הצטרפו לכח האדם שטיפל בעולים. כל אלה אפשרו להתארגן במהירות יחסית ולהעניק שירות סביר לעולים שפנו למוסד.

ההתארגנות במוסד כדי לטפל במספרים הגדולים של העולים נעשתה בשני מסלולים מקבילים. האחד - ריכוז צוותי עובדים גדולים שהוצאו מנושאי טיפול פחות דחופים. גיוס פנימי זה הסתייע בעובדים מיומנים ומנוסים שקל היה להכשירם, ללא צורך בגיוס עובדים רבים מכווץ, וכך נמנעה גם בעיית המקום הפיזי לעובדים נוספים.

במסלול השני - נעזר המוסד במתנדבי "השירות ליעוץ לקשיש ולפנסיונר", שירות מתנדבים שכולם גמלאים שפרשו מעבודתם או עקרות בית מבוגרות, שראו בתפקידם שליחות. המתנדבים סייעו לזכאים לקצבת זקנה ביעוץ בכל התחומים בין כתלי המוסד וכן עסקו בביקורי בית אצל זקנים בודדים המרותקים לביתם. השירות הפרוס בסניפי המוסד ובמרבית סניפי המשנה היתה דרוך וערוך לסייע למוסד בקליטת העולים. רבים מכין המתנדבים היו דוברי רוסית והם התייצבו בסניפים בשעות קבלת הקהל.

ההיערכות לקליטת העולים בביטוח זקנה ושאיירים

האתגר החשוב ביותר בפניו עמד המוסד, מיד עם הגיע העולים, היה הטיפול המיידי בתביעות לגמלת זקנה מיוחדת (גמ"ז) לה היו זכאים למעשה כל העולים שהגיעו בגיל 65 ומעלה ונשים בודדות מעל גיל 60.

בעיית הקיום השוטף של העולים בגיל זקנה שנקלטו ב"קליטה ישירה" בלטה מייד בהגיעם לארץ משום שב"סל הקליטה" שקבלו בשדה התעופה לא נכללו דמי קיום. מאחר שעד 1.12.90 גם לא ניתנו מקדמות ע"ת "מענק מכס", לא היו לעולים אלה כמעט כספים לצריכה שוטפת והתחייב מענה מהיר של המוסד ללא עיכובים.

בעיית הבעיות של המוסד לביטוח לאומי היתה באלו צעדים מיוחדים ראוי לנקוט כדי לתת מענה מהיר לעולים, תוך פגיעה מינימלית בציבור הזקנים המבוטחים הותיקים, הראויים אף הם לטיפול מהיר. ברור היה שללא מתן פתרון ראוי, עשויה היתה להתפתח התמררות רכה ומגע גומלין לא נאות בין ותיקים לעולים.

כאמור, נעזר המוסד במתנדבים גמלאים. בשלב הראשון סייעו המתנדבים בעיקר בתרגום, במילוי טפסי התביעה ובהדרכה ראשונית בנבכי הביורוקרטיה הישראלית. מגע הגומלין ביניהם לבין העולים היה חיובי מאד מההתחלה והעניק לעולים תחושת בטחון גדולה יותר ואפשרות להידברות בשפת האם מעבר למגע הביורוקרטי הפונקציונלי עם הפקידים.

איכות המתנדבים, הרצינות והמסירות כהם מלאו את תפקידם, גרמו למינהלת המוסד לאשר חריג מינהלי שמעולם לא נעשה קודם לכן. היא אפשרה למתנדבים לא רק להזריך העולים כיצד למלא את טופס התביעה אלא גם לאמת את פרטי התביעה ולבצע בשלימות את הטיפול הראשוני כתביעה. כדרך זו ניתן היה להפריד בין קבלת הקהל של הזקנים העולים לקבלת הקהל הרגילה, לפזר את העומס והצפיפות בשטחים שונים במכנה הסניף, להפחית את העומס השוטף הנוסף על פקידי התביעות ולאפשר להם בעזרת הסיוע שקבלו מעובדים אחרים בסניף, לטפל באישור התביעות ובהזרמתן לתשלום.

הפעלת המתנדבים לא רק שאפשרה קבלת קהל יעילה יותר באוירה לכבית ופתוחה, אלא יצרה כתובת מוכרת שאינה עמוסה בעבודה פקידותית ביורוקרטית, עמה יכלו להפגש פעם נוספת בבעיות הקשורות בקליטה ולא דוקא כתחום אחריות המוסד. כדרך זו אותרו על ידי המתנדבים קשישים בסיכון ונוצרה התערבות לשעת משבר, קשר וגשר לשירותי הקהילה. עצם המפגש הראשוני של העולה עם זקן בן גילו, הדובר את שפתו, היה בו הקלה גדולה לעולה שזה עתה הגיע לארץ. במרבית הסניפים התפתחו בעקבות הקשר הראשוני קבוצות תמיכה וסיוע.

לאחר שהמתנדבים ועובדי המוסד אימתו את התביעות ווידאו שהן הוגשו בשלימותן, היה על פקידי התביעות לבדוק את זכאות העולה ואת זכאות כן זוגו, ולבצע את הפעולות הנדרשות לצורך זיכוי חשבון הבנק. מכאן ואילך החשבון זוכה אחת לחודש מבלי שהעולה יצטרך לחזור פעם נוספת לסניף, אלא אם כן רצה להודיע על שינוי כתובת על ידי שליחת הודעת השינוי בכתב או בבואו לסניף, לפי רצונו.

מתוך בדיקת הנתונים על מהירות הטיפול בסניפים, עולה ש"הפיגור" הממוצע בטיפול לפי דיווח מינהל המחקר והתכנון בתקופת העומס הגדולה, היה 3-4 ימים בלבד. לדוגמא: באוקטובר 1990 הוגשו 2,453 תביעות ונשארו לטיפול בסוף החודש 339 תביעות. בדצמבר 1990 הוגשו 4,314 תביעות ונשארו לטיפול 569. בינואר 1991 הוגשו 2,457 תביעות ונשארו לטיפול 195 בלבד.

העולים רובם ככולם קבלו את הגמלה במהירות, מבלי שהיה צורך לנקוט בהסדרים ספציפיים לחלק מהם.

לוח מס. 4 מצביע על הגידול המהיר של אחוז העולים מסך כל המקבלים קצבת זקנה ושאיירים.

לוח מס. 4: עולים המקבלים קצבת זקנה ושאיירים, לפי שנת תשלום - ממוצע חודש (מספרים מוחלטים ואחוזים), 1990-1994

שנה	סך הכל	עולים*	אחוז העולים מסך כל המקבלים קצבת זקנה ושאיירים
1990	450,829	10,950	2.4
1991	481,288	32,060	6.7
1992	499,785	43,800	8.8
1993	517,749	57,600	11.1
**1994	540,000	67,900	12.6

* אומדן המקבלים קצבת זיקנה שלא לפי חוק.

** אומדן.

המקור: לוח מס. 21, סקר מס' 127, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, פברואר 1995.

היערכות לקליטת העולים בביטוח ילדים

מלבד הקצבאות לזקנים ששולמו מיד, שולמו גם קצבאות הילדים עם הגיע העולים, ונהיקפים גדולים מאוד. מספר העולים שקבלו קצבאות ילדים הגיע ל-86,900 בשנים 1990-1994. בדומה לזכאים לקצבת זקנה, רוב העולים הגיעו לסניפים לצורך הגשת התביעה לקצבת ילדים סמוך למועד עלייתם, אולם לא באותה בהילות, בגלל המשקל הקטן יותר של הקצבה בסל הקיום.

למרות זאת, העומס שנוסף בסניפים בנושא קצבאות הילדים היה גדול מאוד, מעל ומעבר למשקלם של העולים בטווח הכל הילדים שהצטרפו למערכת באותה תקופה. שלא בדומה לקצבאות הילדים שנולדו בישראל, לגביהן זיכוי חשבון הבנק של ההורה נעשה בלי שהוא הגיע לסניף, באמצעות בתי החולים, כל התהליך של קצבאות הילדים לעולים נוצע בסניף.

בשלב הראשוני של קליטת העלייה, תשלום הקצבאות לילד הראשון והשני היה מותנה במבחני הכנסות. המעבידים חויבו בתשלום הקצבה ע"ח המוסד, כל עוד העובד שכרו היה נמוך מסכום השולל את הקצבה, תחילה עבור ילד אחד ובמועד מאוחר יותר עבור שני הילדים.

חוסר היציבות התעסוקתית של העולים יצר מצב של אי מיצוי זכויות בחלק גדול מהמקרים ומצד שני של תשלומי כפל, בהעדר אפשרות בזמן הקצר מאז התקבלה ההחלטה בכנסת למועד ביצוע הנושא במוסד, למכך את התשלומים שבוצעו באמצעות המעסיקים, העלות היקרה הקשורה במיכון ועקב אי ידיעה עד מתי ימשך העניין.

מהנסיון שהצטבר ומהנתונים שנאספו על הכנסות העולים מעבודה, הובהר שאם המוסד מעוניין להבטיח מיצוי מלא במחיר לא גבוה יחסית של מיצוי יתר, הדרך העדיפה היא לשלם את הקצבה לעולים במשך השנתיים הראשונות, מבלי לחזור ולדרוש, כל מספר חודשים, הוכחות על שכר עבודתם. המציאות גם הוכיחה שרבים לא באו למוסד להוכיח זכאותם ולהודיע על שינויי כתובתם כפי שנדרשו והתוצאה היתה הפסקה בלית ברירה של התשלום. לכן החליט המוסד לשלם קצבה לכולם להוציא מקרים בהם ידוע למוסד על הכנסות גבוהות יותר.

לאחר תקופה של מספר חודשים בהם הטיפול בנושא לא השיג את היעד של מיצוי זכויות מלא, נתקבל תיקון לתקנה, לפיו החל מ-1.7.91 הקצבה עבור הילד הראשון והשני של עולים בשנתיים הראשונות מיום העלייה ארצה, תשלם על ידי המוסד במקום על ידי המעביד.

הקמת מערכת אוטומטית לתשלום קצבאות זקנה, שאירים וילדים

במקביל למאמצים שנעשו להבטיח את המשך הטיפול המהיר בסניפים, התקיימו מגעים עם משרד הפנים ועם משרד הקליטה כדי להקים מערך עולים ממוכן במוסד לביטוח לאומי שיאפשר לקלוט נתונים ממשרד הקליטה ולבצע את תשלומי קצבאות הזקנה והילדים "אוטומטית" על ידי המוסד, מבלי שהעולים כלל יגיעו אליו להגיש התביעה.

ב-9.1.91 הוצגו במינהלת המוסד ואושרו עקרונות התכנית של מיכון ותשלום "אוטומטי" של קצבאות זקנה וילדים. לאחר דיון נוסף אושרה התכנית המפורטת שעיקריה כדלהלן:

1. התכנית התבססה על ניצול מיידית/ממוכן של המידע שנקלט בנתב"ג, במערכת מיוחדת שנבנתה לשם כך ע"י משרד הקליטה וכשיתוף משרד הפנים. מערכת זו קולטת את המידע המיידית הנא: נתונים דמוגרפיים (גיל, מצב משפחתי, ילדים); נתוני השכלה; כתובת ראשונית; מספר זהות המונפק אוטומטית בנתב"ג; ארץ מוצא ומעמד.

ניצול מידע זה, ע"י המוסד לביטוח לאומי, איפשר לגזור זכאויות לקצבאות ילדים ולקצבאות זקנה ושאירים באורח אוטומטי. כך התאפשר גם ביצוע הזיכוי לחשבונות הבנקים המשמשים את משרד הקליטה לתשלומי סל הקליטה.

2. המערכת נבנתה כך שתתן מענה מהיר ויעיל לעולים ותאפשר לעובדי המוסד להתגבר על העומס המוטל עליהם ללא תוספת כח אדם.

3. תשלום ראשון של קצבת זקנה לעולים מתבצע כבר בנתב"ג ע"ח המוסד ומידי שבוע מזרים משרד הקליטה מידע על מדיה מגנטית, הכולל גם את הנתונים על חשבון הבנק שפתח העולה. הנתונים נאספים באותה

דרך גם לגבי קצבאות ילדים.

4. כתוצאה מהתהליך שנקבע, כאמור, פטורים העולים מלבוא לסניפים להגיש תביעות לגמלאות משני הזנפים ומובטחים התשלומים במועד.

המערכת החלה לפעול כ-10.1.92 לאחר שורה ארוכה של תאומים בין משרדיים, הכנת תכניות מחשב, וניסויים בסניפי מבחן, שהיו הכרחים כדי להבטיח שהיא תפעל ללא תקלות.

להלן קטע מדו"ח מבקר המדינה בנידון: (היערכות לקליטת עלייה, מעקב לדו"ח 42 עמ' 755 סעיף 6:) "המעקב העלה כי הפעלת המערך החדש לתשלום אוטומטי של גמלאות זקנה ושאיורים וקיצבת ילדים לעולים החדשים ממועד הפעלת המערך החדש ב-10.1.92 ועד 10.1992, הביאה למיצוי מירבי של הזכאות, קטן העומס על סניפי המוסד והם (הפקידים) מתפנים לעבודה שוטפת לטיפול במקרים חריגים".

כדי לאפשר הקמת המערכת האוטומטית לגזירת הזכאויות, היה על מינהלת המוסד לקבל מספר החלטות שהיה בהן שינוי מדיניות, בהשוואה לטיפול עד אז, בקבלת התביעות:

1. להחליט שעצם כניסת העולה לישראל בסטאטוס של "עולה" כהורה לילדים, או כמי שנמצא בגיל זקנה לפי התעודות שבידיו, תזכה אותו בקצבה מבלי שבפועל הגיש תביעה.

2. לקבוע שכל העולים מארצות המצוקה בגיל זקנה יהיו זכאים לגמ"ז - (גמלת זקנה מיוחדת) כתוספת השלמת הכנסה ללא כדיקת הכנסות כמקובל, על אף שאולי מתי מעט מהם אינם זכאים. (הנסיון שהצטבר בסניפים לגבי העולים ביום עלייתם, הוכיח שלמעשה כולם היו זכאים לגמ"ז).

3. למצוא פתרון משפטי ההולם את חוק הגנת הפרטיות, בהעברת הנתונים ממשרד הקליטה למוסד לביטוח הלאומי והחתמת העולה על הסכמתו להעביר הנתונים בהתאם.

4. במקרים נדירים (למעשה לא נמצאו כאלה) בהם מסיבות כלתי חזויות, העולה לא קבל את הגמלה הראשונה בשדה התעופה, ושמו לא הועבר אוטומטית למוסד, הוא יהיה זכאי כאשר יפנה למוסד, לקבל את הקצבה בערבה המלא, כאילו הגיש את התביעה ביום עלייתו. כך יהיה בדומה, לגבי שגיאות שיבצעו המוסד או משרד הקליטה במהלך הטיפול - יראו מראש את המוסד באחראי לשגיאה.

5. מאחר שהחוק קובע שקצבת הילדים תשולם לחשבון האם או לחשבון משותף של שני ההורים, הוחלט, להבהיר זאת לעולים כבר בשדה התעופה ולוודא שחשבון הבנק ייפתח כהתאם.

לקראת הפעלת המערכת הוכן חומר הסברה ברוסית ובעברית שנמסר לעולים בשדה התעופה. נערך מבצע הסברה רחב - היקף בעתונות הרוסית, ברדיו ובטלוויזיה. כתכנית הרדיו השבועית של המוסד לביטוח לאומי לעולים בשפה הרוסית שפעלה כל השנה ושהיתה לזו האזנה כהיקף גדול, הוסברו עקרונות התכנית חזור והסבר.

לסיכום, חשוב לציין שמאחר שכל הפרטים הדמוגרפיים של העולים מועברים באופן אוטומטי משרד הקליטה למירשם האוכלוסין במשרד הפנים, חל על העולים ההסדר לפיו בהגיעם לגיל זקנה, אפילו אם רק מספר חודשים לאחר עלייתם, המוסד לביטוח לאומי מקבל הודעה ממוכנת על התקרבתם לגיל והוא יוזם משלוח טופס תביעה לבתייהם על מנת שיגיעו בעוד מועד להגיש התביעה.

בדרך זו, מיצוי הזכויות גם לאחר הגיעם לארץ נמשך בצורה מלאה.

ההיערכות לקליטת העולים בביטוח רפואי

נושא נוסף בעל חשיבות עליונה שהוסדר מלכתחילה בין משרד הקליטה והמוסד לביטוח לאומי, במימון האוצר - היה הביטוח הרפואי.

עולה חדש הזכאי לקצבת זקנה בוטח בקופת חולים בששת החדשים הראשונים לעלייתו על ידי משרד הקליטה בדומה לעולים הצעירים יותר.

החל מהחודש השביעי הוסדר המשך ביטוחו על ידי המוסד לביטוח לאומי, תוך ניכוי סכום מינימלי מגמלתו, היתה לסכום שמנוכה מותיקים הזכאים להשלמת הכנסה. המוסד דאג להסדרת כל הנדרש עם קופות החולים ולבצע את ההעברות המתאימות לסניפי הקופה גם כאשר העולה שינה את כתובתו.

העולה הוא שבחר באיזו קופה הוא רצה לקבל שירותים. ההסדר שנקבע הבטיח העברה אוטומטית של הזכות לביטוח רפואי, אלא אם כן העולה שינה כתובתו והודיע על כך.

רק כשלב הרכה יותר מאוחר, התארגנו קופות החולים כך שהעברת הזכות של העולה לטיפול מסניף לסניף של אותה קופה נעשה בלי שהיה צורך להטריח את העולה לבוא לביטוח לאומי ולהודיע על השינוי.

הטיפול בעולים בהבטחת הכנסה

העוני בקרב העולים החדשים

נתוני המוסד לביטוח לאומי מצביעים על שיפור שחל בממדי העוני⁴ של העולים בשנים 1992 ו-1993. נתוני סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) מצביעים על מספר נתונים חשובים לצורך הדיון בנושא זה. ב-1992 היוו העולים 10.6% מכלל משקי הבית ו-11% מכלל הנפשות באוכלוסייה. לפי סקר 1993, חל גידול במשקל העולים ל-12.8% מכלל משקי הבית ול-12.8% מכלל הנפשות באוכלוסייה.

מאחר שבקרב העולים שכיתה יותר התופעה של מגורי מספר משפחות גרעיניות במשק בית אחד, מספר הנפשות הממוצע במשק בית שנראשו עומד עולה היה גבוה בהרבה מאשר במשפחה גרעינית והשתווה לכן למוצע של כלל האוכלוסייה: 3.3 נפשות ב-1993 ו-3.5 לעומת 3.4 במשפחה ותיקה ב-1992.

לגבי ההכנסה הפנויה, בעוד שכ-1992 לא חל גידול ריאלי בהכנסה הפנויה של העולים, ב-1993 גדלה ההכנסה הממוצעת למשפחת עולים ב-9%. האופייני לשתי שנים אלה הם שינויים משמעותיים בהרכב ההכנסות של העולים: גידול בהכנסה מעבודה, וגידול בקבלת קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, כתוצאה מהכשלת הזכויות. זאת בנוסף לקצבאות הזקנה והילדים המשולמות ממועד העלייה. במקביל, מרבית העולים לא היו זכאים עוד לתמיכות מהממשלה וממוסדות ציבוריים אחרים כגון הסוכנות.

ההכנסה ברוטו של העולים לאחר תשלומי העברה גדלה ב-1993 ל-68% מההכנסה ברוטו של כלל האוכלוסייה, לעומת 60% ב-1992. משקלה של ההכנסה מעבודה מתוך ההכנסה ברוטו עלה מ-47.4% ב-1991 ל-63% ב-1992 ול-67% ב-1993, כשחלקן של התמיכות והקצבאות מכל הכנסות העולים, קטן כהתאם.

קצבאות המוסד לביטוח לאומי גדלו מ-17% מההכנסה ברוטו ב-1991 ל-23% ב-1992 וב-1993, אך משקלן בכלל תשלומי ההעברה הלך וגדל: מ-31% ב-1991 ל-64% ב-1992 ול-70% ב-1993.

4. הגדרת העוני ומדידתו, ראח סקירה שנתית 1993-1994 של המוסד לביטוח לאומי, ע' 45-48.

נתון נוסף שראוי לציין הוא השיפור שחל בשיעור העסקתם של שכירים מקרב ראשי משקי הבית של עולים מ-50% ב-1991 ל-59% ב-1992 ול-65% ב-1993 (סקירה שנתית 1993-1994, ע' 60).

לעניין זה ראה גם השוואה של ההכנסה של עולים ושל כלל אוכלוסייה לפי מקור ההכנסה.

לוח מס. 5: ההכנסה של עולים ושל כלל האוכלוסייה, לפי מקור ההכנסה, 1993

אחוז מההכנסה ברוטו		הכנסה ממוצעת למשפחה (ש"ח)*		מקור הכנסה
סך כל האוכלוסייה	עולים	סך כל האוכלוסייה	עולים	
76.9	66.9	3,599.2	2,120.0	עבודה
16.1	32.7	752.2	1,035.0	תשלומי העברה
12.5	22.7	583.0	717.9	קצבות הביטוח הלאומי
2.2	9.6	105.0	302.7	תמיכות ממשלה
0.6	0.2	26.8	7.1	תמיכות מפרטים ומחול
7.0	0.4	327.6	11.8	הכנסה אחרת (רכוש, פנסיה)
100.0	100.0	4,679.0	3,166.7	סך כל ההכנסה ברוטו
83.2	94.2	3,890.7	2,981.8	סך כל ההכנסה נטו

* לוח 6, סקירה שנתית 1993-1994, עמ' 60, המוסד לביטוח לאומי, כסלו התשנ"ה.

לוח מס. 6: רמת העוני באוכלוסיית העולים, לפי מדדים נבחרים, 1991-1993*

מדד	לפני תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה	לאחר תשלומי העברה ומיסים
1 9 9 1			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	56,400	26,300	27,600
נפשות	208,100	93,500	99,800
ילדים	57,900	31,800	33,400
מדד תחולת העוני			
משפחות	70.7	33.0	34.6
נפשות	71.6	32.2	34.3
ילדים	74.3	40.8	42.9
מדד יחס פער העוני	79.1	30.8	29.6
1 9 9 2			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	64,700	31,900	33,300
נפשות	213,400	101,300	107,800
ילדים	54,200	29,400	32,500
מדד תחולת העוני			
משפחות	57.2	28.2	29.5
נפשות	54.1	25.7	27.3
ילדים	54.3	29.4	32.6
מדד יחס פער העוני	71.2	29.0	28.2
1 9 9 3			
האוכלוסייה מתחת לקו העוני			
משפחות	64,100	27,800	28,700
נפשות	203,800	88,500	92,200
ילדים	52,000	28,500	39,400
מדד תחולת העוני			
משפחות	47.4	19.7	20.3
נפשות	43.3	18.8	19.6
ילדים	41.6	22.8	23.5
מדד יחס פער העוני	73.1	29.9	29.7

* סקירה שנתית 1992-1993, עמ' 58, סקירה שנתית 1993-1994, עמ' 62, המוסד לביטוח לאומי.

בשנת 1993 נמשכה מגמת הירידה בתחולת העוני בקרב העולים ואף ירד מספרן המוחלט של המשפחות העניות. לכ-28,700 משפחות מתוכן היתה הכנסה פנוייה נמוכה מהכנסת קו העוני, לעומת 33,300 משפחות ב-1992. בעוד שב-1992 משפחות אלה היוו 30% ממשפחות העולים שנפקדו, בסקר ב-1993 הם היוו 20% בלבד. הצטמצמות תחולת העוני בקרב העולים נצפתה גם באוכלוסיית הנפשות והילדים.

ב-1993 מנו משפחות העולים העניות 92,200 נפש, שהן 19.6% מכלל הנפשות במשפחות העולים. הילדים שחיו במשפחות העניות ב-1993 היוו 23.5% מכלל ילדי העולים, לעומת 27% ב-1992 ו-33% ב-1991.

שתי סיבות עיקריות היו לירידת שיעורי העוני:

האחת - השיפור בהכנסות מעבודה; השנייה - הגידול בתרומת תשלומי ההעברה. ב-1993 נחלצו ממעגל העוני 57% מכלל המשפחות שהכנסתן הכלכלית היתה נמוכה מקו העוני לעומת 48% ב-1992.

ירידת ממדי העוני בקרב העולים באה לידי ביטוי כמעט בכל טיפוס המשפחה. בקרב משפחות עם ילדים מ-28% ב-1992 ל-18% ב-1993 ובקרב השכירים מ-13% ל-9%. השינוי לטובה בתחולת העוני בולט גם בקרב משפחות העולים שבראשן עומד קשיש - מ-38% ב-1992 ל-23% ב-1993 - שיעור הדומה לשיעור העוני בקרב כלל הקשישים בישראל (סקירה שנתית 1993-1994, עמ' 59-61).

ההיערכות לקליטת העולים בהבטחת הכנסה

בהתאם לסעיף 2(8)(ב) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980, "תנאי נוסף לזכאות לגמלה הוא שהתובע היה תושב ישראל עשרים וארבעה חדשים רצופים בתכוף לפני הגשת תביעתו..."

ב-27.11.90 התקבלה החלטת הממשלה בדלהלן: "התקופה שבה אדם חייב להיות תושב ישראל כדי להיות זכאי לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה התשמ"א 1980, בהתקיים תנאי הזכאות, תקוצר מ-24 חודשים מיום עלייתם ארצה ל-12 חודשים.

דמי אבטלה ודמי קיום והבטחת הכנסה לא ישולמו לעולים על ידי המשרד לקליטת העלייה (להלן - משרד הקליטה) החל מהיום שחלפו 12 חדשים מיום העלייה. חוק הבטחת הכנסה יתוקן בהתאם".

לפי קביעת משרד האוצר, על המוסד לביטוח לאומי היה להשלים את ההצעות לשינוי בתקנות כמתחייב מהחלטת הממשלה עד 1.4.91, להיערך ארגונית וליישם את ההחלטה מאותו מועד (מבקרת המדינה, דו"ח 42). בפועל, התעוררו כמה נעיות בדרך ליישום החלטת הממשלה: האחת - שאלת הביטוח הרפואי. הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה שאינם חברי קופות חולים נהנו מביטוח רפואי מלא, תמורת ניכוי סכום לא גדול מגמלתם. ההפרש בין שיעור הניכוי, לסכום המלא המתחייב בהסכמים בין משרדי הבריאות והאוצר לקופות החולים כוסה מתקציב המדינה.

בהעדר הסכם דומה לגבי העולים ולאור סירוב קופות החולים לקבל לשירותיהן חברים שאינם עובדים, לא הסכים האוצר להשתתף בהשלמת מימון הביטוח הרפואי. המוסד הודיע לאוצר, שכל עוד לא יוסדר הביטוח הרפואי של העולים בדומה לביטוח הרפואי של שאר הזכאים להבטחת הכנסה, לא יסכים לשינוי התקנות. לבסוף, רק בחודש אוקטובר 1991 הושגה ההסכמה על שיוון מלא.

השנייה - בעיית ההערכות. ב-1991 הגיע שיעור האבטלה במשק ל-10.6% כשהגמה הייתה בכיוון של החמרה נוספת. ב-1992 השיעור הגיע לשיא של 11.2%. כתוצאה מכך חל גידול משמעותי ביותר בשיעור הותיקים שהגישו תביעות לגמלה, הן להבטחת הכנסה והן להשלמת הכנסה. על מנת להבטיח הטיפול היעיל בהם, במשולב עם הטיפול בהיקף הרב של תביעות עולים צפויות, היה הכרח בהכנסת שינויים מהותיים כמערכת הממוחשב של השירות, בעיקר בקטע של הזנה והצגת נתונים מקוונים, קבלה ובדיקה אוטומטית של נתונים מקבצים חיצוניים (כמו קובץ אוכלוסין וקובץ רכב) וקבצי ביטוח רפואי וגמלות אחרות המשולמות על ידי המוסד. היתה בעיה של הכשרת עובדים רבים נוספים מקרב עובדי המוסד לעבודה בהבטחת הכנסה, ושל היערכות פיזית בסניפים והכנות נוספות. צריך היה גם להבטיח שסידורי ההעברה בין משרד הקליטה והמוסד לא יפגעו ברציפות הבטחת הקיום של העולים.

באוגוסט 1991 הציג המוסד לביטוח לאומי תכנית לקליטת העולים בשלושה שלבים בהפרש של חודש ביניהם, לפי מועד העלייה, כדי למנוע היווצרות תורים ארוכים בסניפים ולתץ כלתי סביר. משרד הקליטה הודיע שלא יוכל להערך להעברה הדרגתית ולכן הוחלט כלית ברירה שתחולת התקנות תהיה כמועד אחד.

לאחר שהושג ההסדר לגבי הביטוח הרפואי ולאחר שהאוצר התחייב בכתב (מכתב אגף התקציבים 9275-91. מיום 5.12.91) לממן את המשך תשלום דמי המחיייה לעולים שבמועד ההעברה יהיו בעיצומה של הכשרה מקצועית מעבר לשנה, על מנת שלא יאלצו להפסיק את ההכשרה אם אינם עונים על כללי הבטחת הכנסה, סוכם שתחולת התקנות תהיה מ-1.3.92.

ועדת העבודה והרווחה של הכנסת אישרה את התקנות ב-23.2.92 (תקנה 5 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב 1982) והן נכנסו לתוקפן במועד. הבעייה המרכזית שעמדה עתה בפני המוסד היתה כיצד להערך לכמות כה גדולה של עולים, האמורים לקבל את הגמלה החל מאותו מועד, כאשר מדובר במי שעלה בתקופה 1.3.91-1.3.92, תקופה עתירה בעולים. ננקטו כמה צעדים לצורך זה:

1. הושלמו תכניות המחשב כפי שפורט לעיל.
2. הושלמו קורסים להכשרת עובדים נוספים, רובם מקרב עובדי המוסד.
3. נערך מסע פרסום רב היקף ברדיו ובטלביזיה ובמודעות עתונות, לרבות תכנית הרדיו השבועית ברוסית.
4. נשלחו הזמנות לעולים ברוסיות ובעברית להגיע לסניפים ביום ובשעה מוגדרת, החל מ-3 חדשים לפני תחילת הזכאות, בהתאם לרשימות שנמסרו על ידי משרד הקליטה שכללו את פרטי העולים וכתובותיהם. כל זאת במגמה לנסות לפזר העומס הצפוי.
5. חולקו הזמנות לעולים שהתייצבו בשירות התעסוקה, לבוא למוסד כמועדים מוגדרים מוקדמים.

בפועל, חלק ניכר מהעולים שהוזמנו לא הגיעו, בעיקר משום שמרבית הכתובות שהיו בידי משרד הקליטה לא היו מעודכנות, לאחר שמרבית העולים החליפו כתובות במהלך התקופה מגלי לדוות למשרד. התוצאה היתה שעד למחצית פברואר הגיעו לסניפים רק כ-6,000 מתוך 20,000 המשפחות של עולים שנשלחו להם הזמנות.

לכן, למרות ההיערכות בחודשים הראשונים להפעלת התקנה, היה עומס גדול מאד בסניפים והם היו מוצפים בעולים.

גיוס עובדים רבים מעובדי הסניפים המועסקים בנושאים אחרים וסיוע מאסיבי של מתנדבי הייעוץ לקשיש דוברי הרוסית להסכרה, לתרגום וליעוץ, הקלו מאוד על הלחץ. כהתחשב בעובדה שבחודש מאי החל הטיפול המרוכז בעולי "מכצע שלמה" שמלאה שנה לעלייתם, היה העומס הגדול למעשה לאורך כל השנה.

כבר בחודש יולי 1992, הסתכם מספר משפחות העולים הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה ב-20,360, כ-33% מכלל מקנלי גמלה להבטחת הכנסה, לעומת הממוצע החדשי ב-1991, של 7,900 עולים, 16% מכלל המקבלים באתה שנה.

עם הפעלת התיקון, הכריז הועד הארצי של עובדי שירות התעסוקה כי ינקוט בעיצומים החל מ-1.3.92, יום כניסת התקנה לתקופה ולא יטפל בעולים חדשים במדורי הבטחת הכנסה, עקב מתסור בכח אדם בשירות התעסוקה. על אף המתחייב מסעיף 2(א)(2) לחוק הבטחת הכנסה, שגמלת הבטחת הכנסה תשולם למי שרשום בלשכת התעסוקה כמחוסר תעסוקה ולא הוצעה לו עבודה מתאימה, שילם המוסד לעולים גמלאות הבטחת הכנסה גם כהיעדר אישור משירות התעסוקה. המוסד נהג כך כדי שלא ייפגע קיומם של העולים החדשים (מעקב לדו"ח שנתי 42 ע' 735-760 - דו"ח ומבקר המדינה 43 סעיפים 14-15).

על אף כל הנסיונות שנעשו לשכנוע העובדים בשירות התעסוקה לטפל בעולים, הדבר לא עלה יפה. למעשה, במשך 9 חודשים, הקצבה שולמה לעולים על סמך הצהרה בלבד, לרבות פנייה חוזרת להצהרה באוקטובר 1992. ראוי לציין שלפי נתוני מינהל המחקר והתכנון של המוסד מדובר היה במחצית העולים שהיו זכאים לגמלה להבטחת הכנסה (10,023, מתוך 20,360).

מינהלת המוסד זנה ארוכות בסוגייה ולקחה בחשבון בשיקוליה גם את התנגדות האוצר לתשלום לגמלה להנטחת הכנסה ללא אישור מלשכת התעסוקה. היא הגיעה למסקנה שיש לבצע התשלום על אף שיש להניח שחלק קטן מהעולים השתלבו בעבודה ולא דיווחו על כך ואינם זכאים יותר לגמלה.

כאין יכולת הממשלה להגיע להכנה עם עובדיה באחד המשרדים, המוסד ראה אותה כאחראית למצב, וקבע שאסור שהעולים יפלו קרבן לכך. דו"ח מבקר המדינה שהתייחס לנושא כאמור, לא מצא לנכון לגנות את מינהלת המוסד על הפרשנות המקילה בה נקטה.

הקדמת הטיפול בהנטחת הכנסה

כפי שנאמר, בדיונים שהיו במינהלת המוסד באשר לשינויים בתחיקה שראוי לעשותם כדי לסייע בקליטת העלייה, היו היסוסים רבים באשר להצדקה להעביר את האחריות לטיפול בעולים להנטחת הכנסה כבר בתום שנים עשר חודש לעלייתם. נראה היה שהעולים זקוקים בתקופה זו לטיפול מלווה, כמיוחד בכל הקשור להשתלבות בעבודה מתאימה להון האנושי שהביאו עמם מבריה"מ לשעבר.

חוק הבטחת הכנסה נועד להיות רשת מגן אחרונה שבאה להבטיח הכנסה מינימלית על פי קריטריונים שהוגדרו במפורט בחוק ובתקנות מכוחו, מבלי כל התייחסות לעקרון שיוכי כל שהוא - עולים או ותיקים, יהודים או בני מיעוטים, עיר או כפר.

ההתייחסות בחוק היא לבעיות הסוציו-אקונומיות לגופן ולמענים שראוי לתת להן. העברת העולים לטיפול המוסד לביטוח לאומי נמועד בה מוקדם, משמעותה הייתה שיחולו עליהם כללים, דרכי טיפול וקריטריונים לזכאות מוגדרים, מבלי שלמוסד יש גמישות המאפשרת לו לחרוג במסגרת החוק.

כמה יתרונות בולטים היו בהעברת הנושא לטיפול במוסד כבר בתום שנה לעלייה.

הראשון בהם - גובה הקצבה. מסיבות שרירותיות, נקבעו דמי הקיום ששולמו על ידי משרד הקליטה לעולים, בשיעור הנמוך ב-10% מהגמלה להנטחת הכנסה ובשיעור נמוך עוד יותר בהשוואה לגמלה למשפחות חד-הוריות.

משרד הקליטה לא הצליח לשכנע את משרד האוצר להביא להשוואה בשיעור התשלומים, על אף שמקצועית ועניינית, לא הייתה הצדקה לשוני. בחלק מהתקופות אף נוצר פיגור בעדכון דמי הקיום בהתאם להתייקרויות בהעדר הסדר משפטי תקף. ראוי להביא בהקשר זה את מכתבה של מנהלת המחלקה לשרותי רווחה במשרד הקליטה לראש האגף לקליטה וקהילה (מכתב ש-7-35 מיום 25.7.94) בו היא מסבירה שבנוהל שהוכן במשרד הקליטה ב-1992, לאתר שהסוכנות הפסיקה לתת סיוע, הובטחה (בתאום עם השירות להבטחת הכנסה, במוסד לביטוח לאומי), אחידות בהגדרת קבוצות הזכאים מטעמים סוציאליים, שסבירות השתלכותן בשוק העבודה היתה נמוכה ביותר. אולם כדבריה: "למרות הזרות כאכלוסיות הנתמכות, היקף הסיוע הניתן על ידי משרדנו, נמוך ב-10% מזה הניתן על ידי הביטוח הלאומי. כמו כן אין התייחסות למשפחות חד הוריות אשר כיום מקבלות סיוע מוגדל בביטוח הלאומי".

הכותבת מדגישה שעד מועד המכתב (יולי 1994) טרם הוסדרו כראוי רציפות הזכויות לביטוח רפואי ובעיות שונות הכרוכות בכך. לדעתה, אוכלוסיות שאין סבירות שתשתלבנה בעבודה, כדאי שתשלבנה בחוק הבטחת הכנסה עם תום תשלומי סל הקליטה, דהיינו לאחר 6 חודשים ממועד עלייתם.

עיגון הזכויות בחוק, כבר לאחר שנה, איפשר במועד מאוחר יותר שיפור בזכויות המשפחות החד-הוריות על ידי השוואת זכאותן לאלמנות המקבלות קצבת שאירים בהתאם לחוק הביטוח הלאומי בתוספת השלמת הכנסה, ובכך להגדיל כבר מהחודש ה-13 לעלייה עוד יותר את הסכום שקיבלו לעומת דמי הקיום במשרד הקליטה. בהתחשב בכך ששיעור המשפחות החד-הוריות בקרב העולים הוא 18% לעומת 8% בקרב האוכלוסייה הותיקה ולאור העובדה שהמשפחות החד-הוריות היו הקבוצה הגדולה ביותר מקרב מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לתיקון בחוק היתה חשיבות רבה מאוד.

בהתייחס לתשלומים שנעשו על ידי המוסד, הוכח למעשה שהעיגון בחוק של הזכויות ושל שיטת עדכון הגמלאות הבטיח את העולים יותר מכל ההסדרים התקציביים שבין משרד האוצר, למשרד הקליטה שעוגנו בתקציב המדינה. למען הבהר, העיגון בחוק משמעותו הבטחת הגמלה לזכאי ללא כל קשר עם הקבוע בתקציב, כל עוד לא שונה החוק.

השני - ניכוי סכומים עקב הכנסות מעבודה - בחוק הבטחת הכנסה, בשונה מהכללים שהיו נהוגים במשרד הקליטה, נקבע העקרון שיש לעודד יציאה

לעבודה על ידי כך שבתשובה הגמלה לא מנכים את כל ההכנסות, בשונה מהכנסות מרכוש, מחסכונות, מריבית, או משכר זירה המנוכות מהשקל הראשון.

בסעיף 12 לחוק, נקבע שהכנסה מעבודה בסכום השווה ל-13% מהשכר הממוצע (כיום סך של 543 ש"ח) ליחיד ובסכון השווה ל-17% (כיום סך של 710 ש"ח) למשפחה כת שתי נפשות ויותר, לא תנוכה מהקצבה. מהכנסות מעבודה העולות על סכום זה, ינוכו 60% בלבד מכל שקל נוסף עד סכום קובע, כפי שנאמר בתקנות (מכוח חוק הבטחת הכנסה, סעיף 12, 4-1113).

לקביעה זו יש משמעות חשובה לגבי עובדים שבתנאי השוק אינם מצליחים להשיג עבודה, אלא בשכר נמוך, לעובדים בעלי כושר חלקי ולמי שמטעמים סוציאליים שהוכרו בחוק, ויכול להשתלב רק בעבודה חלקית.

לדוגמא: יחיד הזכאי לגימלה בסך 1,045 ש"ח לחוד, אם הוא משתכר מעבודה סך 1,300 ש"ח לחודש, הוא יהיה זכאי להשלמת הכנסה בסך 288.

משפחה תד-הורית עם ילד אחד זכאית לגמלה בסך 1,654 ש"ח. אם היא משתכרת מעבודה סך 2,000 ש"ח, היא תהיה זכאית עדיין להשלמה של 774 ש"ח.

הבעיות העיקריות הכרוכות בהעברה המוקדמת של העולים לטיפול המוסד נוגעות לעולים המסוגלים להשתלב בעבודה.

בהיותם בטיפול משרד הקליטה, כמהלך התקופה של לימודי האולפן ועד תום שנתיים ממועד עלייתם, הופנו העולים לדרוש עבודה ביחידות המקצועיות של שירות התעסוקה בהתאם למקצועם. האקדמאיים שבהם התייצבו בלשכת העבודה לאקדמאים ומשלא הוצעה להם עבודה המתאימה להשכלתם ולנסיונם המקצועי, היו זכאים לקבל זמי קיום ממשרד הקליטה (נמוכים כאמור ב-10% מאשר תשלומי הכיטוח הלאומי). כדרך זו, היה להם זמן פנוי להמשיך ולבחון דרכם בחיפוש עבודה מתאימה או בהסבה מקצועית ובהעדר פתרון, להסתגל לכך שיאלצו לעבוד בעבודה שאינה תואמת את ההון האנושי שלהם. חלק מהעולים שלא הצליח להשתלב בעבודה קיבל זמי קיום במהלך כל השנה השנייה, גם אם לא היה בהכשרה מקצועית.

בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א - 1980 נקבע בסעיף 2(א)(2) כדלהלן:

"הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה בהתאם לכללים שנקבעו לענין סעיף 127 ו' לחוק הביטוח ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה מתאימה; לענין פסקה זו, "עבודה מתאימה" היא כל עבודה התואמת את מצב בריאותו וכושרו הגופני, או הכשרה, השתלמות או הסבה מקצועית לפי הפנייה משירות התעסוקה או ממי שאישר לכך שירות התעסוקה".

משמעות השינוי היא, שהחל מ-1.3.92 עולה בעל מקצוע, לרבות העולה האקדמאי, הזקוק לסיוע חדשי שוטף, חייב כבר לאחר שנה מיום עלייתו להתייצב בלשכת העבודה ולהסכים ל"כל עבודה התואמת מצב בריאותו או כשרו הגופני", כתנאי לקבלת גמלה להבטחת הכנסה. זאת בנוסף לחובה להתייצב בלשכה באופן סדיר, כל עוד לא הוצעה לו עבודה. במקביל הוא היה זכאי להיות מטופל בלשכה לאקדמאים לצורך קבלת עבודה כמקצועו.

לאור העיצומים שהתקיימו בשירות התעסוקה עם היכנס התקנה לתוקפה ב-1.3.92 עד חודש נובמבר, שכתוצאה מהם שירות התעסוקה לא טיפל בעולים ביחידות להבטחת הכנסה, המשיכו העולים להתייצב כל אותה עת במחלקות המקצועיות בשירות התעסוקה, לרבות בלשכה לאקדמאים, והטיפול בהם נמשך לפי אותם הכללים הנהוגים לגבי עבודה מתאימה.

עד לנובמבר 1991, התאריך הקובע בפועל לגבי הזכאות להבטחת הכנסה לפי התיקון, הגיעו לארץ כ-400,000 עולים המהווים כ-2/3 מסך כל העולים בשנים 1989-1994. מכאן ברור שלגבי רוב העולים, בפועל, לא חל שינוי בדרך הטיפול ובכללי הזכאות בשנתיים הראשונות לעלייתם.

ההחלטה להעביר הנושא לטיפול המוסד לביטוח לאומי כבר לאחר שנה, נתקבלה בממשלה ללא התנגדות משרד הקליטה ובדיונים שהיו בועדת העבודה והרווחה בכנסת לצורך אישור תיקון התקנה, אישור זמני שהוארך מאז כמה פעמים, נציגי המשרד לא הביעו עמדה.

הנושא עלה לכאורה מחדש לאור החלטת הממשלה (החלטה 3843) מיום 28.8.94, שהתקבלה לפי דרישת האוצר, להעביר הטיפול בעולים למסגרת חוק הבטחת הכנסה כבר בתום שישה חודשים, עם סיום הזכאות ל"סל הקליטה".

אגף התקציבים במשרד האוצר (במסמך קליטה 44952-94.ת) מבהיר שמדובר בהעברת הטיפול בעולים (גם בגין אבטלה וגם בגין נזקקות). לדעתו אופי

הפעילות המכוצע הוא בתחום המומחיות של המוסד לביטוח לאומי ולא של משרד הקליטה.

לדעת האוצר הקצאת המשאבים תהיה יותר יעילה אם יאוחד הטיפול במסגרת חוק הבטחת הכנסה כבר לאחר ששה חדשים משום שלדבריו, בפועל יש שתי השפעות מנוגדות, מחד החמרה בתנאי הזכאות להבטחת הכנסה, במיוחד בכל הקשור לבעלות על רכב, האסורה לפי חוק הבטחת הכנסה למי שמקבל גימלה, ומאידך תשלום גימלה גבוהה יותר ב-10%. האוצר העריך שיש סיכוי שעל ידי מניעת כפילויות והקיזוז בין שתי ההשפעות כאמור, יוצר חסכון בהעברת האחריות.

משרד הקליטה התנגד להחלטת הממשלה ובהסכמת האוצר הוחלט להקים צוות בין משרדי כראשות נציג משרד הקליטה ובהשתתפות נציגי האוצר והמוסד. הצוות מונה על ידי מנכ"ל המשרד ב-29.9.94 והגיש מסמך מסכם ב-30.1.95 כפי שנתבקש (מסמך 86-1 - T).

לצוות הוגש דו"ח של האגף למערכות מידע במשרד הקליטה, מעודכן ל-3.1.95 ממנו אפשר לקבל תמונה על היקף הזכאים לסוגיהם. מהמסמך עולה שהמשרד משלם דמי קיום לכ-5,000 יחידות משפחה נתמכות ולכ-7,000 יחידות משפחה הוא משלם דמי אבטלה, דמי קיום משולמים עוד לכ-3,000 יחידות בגין השתתפות בקורסים, בלימודים במרכזים להכוונה ובאולפנים.

הצוות לא הגיע להסכמה בהמלצותיו בדו"ח המסכם. להלן עיקרי הנימוקים להתנגדות יו"ר הצוות ממשרד הקליטה:

א. אוכלוסיית מקבלי דמי הקיום במסגרת הגף לקליטה בתעסוקה, שונה באופן מהותי ומוכהק ממקבלי גמלאות להבטחת הכנסה בביטוח הלאומי. בעיקרה היא כח עבודה שהסבירות להשתלבותו בעבודה גבוהה. שילובה עם נרקומנים ומקרי סעד למיניהם, יהווה תופעה מסוכנת.

ב. משרד הקליטה יותר גמיש בהתייחסותו לעולה והוא פועל כדי לאפשר לו להתמודד בחיפוש "עבודה מתאימה", עבודה התואמת כישוריו. לדעת המשרד, יש להתייחס לעולים כאוכלוסייה ייחודית המחייבת תושמת לב מיוחדת בעיקר בכל הקשור ללימודי הכנה לרישוי, הסבה מקצועית וסטודנטים.

ג. "הוכח שבטיפול משרד הקליטה, טיפול מלווה - תומך, הופחת שיעור האבטלה באופן ניכר. לא ניתן להתעלם מהעובדה שאין מדובר רק בהליך טכני גרידא, אלא חלק ממערך הטיפול הכוללני בעולה".

ולסיכום ה"ו"ר אומרת שהמשרד שוקל לבדוק האפשרות של פנייה להארכת תקופת הטיפול לשנה השנייה של שהות העולים בארץ.

נציגת האוצר חזרה על הנימוקים שהועלו דלעיל ונציגת המוסד הסכימה עם משרד הקליטה שראוי שהעולים יישארו בטיפולו ומהלך כל השנה הראשונה.

יחד עם זאת הצוות כולו הגיע להסכמה שיש מקום להתייחסות חיובית להצעת משרד האוצר להעברת הטיפול באוכלוסיית הנתמכים (שאינם דורשי עבודה) כבר לאחר 6 חודשים.

לאור המורכבות הקשורה בהעברת רק חלק מהאוכלוסייה וחסר ההסכמה לגבי החלק השני, ולאור רגישות הנושא, הוא הוקפא בשלב זה וספק אם יועלה לדיון מחדש בתקופה הקרובה.

בדקתי עם יו"ר הצוות הכינמשרדי, סגנית מנהל אגף כלכלה ותעסוקה במשרד הקליטה, על מה היא מבססת האמור: "הוכח שבטיפול משרד הקליטה, טיפול מלווה, הופחת שיעור האבטלה באופן ניכר...". התברר שאין בידיה נתונים לביסוס קביעתה, מעבר להערכת המצב שמקורה בנסיונה. נפגשתי גם עם מנהל האגף למחקר במשרד העלייה והקליטה ואף לו אין נתונים המבססים האמור.

חביב, פקטור ותמיר (1993, ע' 360) בהתייחסם להשלכת השינויים במערך הזכויות אומרים, שהמגמה להעברת הטיפול בעולים למסגרות המנהליות הכלליות נעשתה כמקרים שבהם העולה קיבל טיפול או שירות, שלא נכע ממצבו הייחודי כעולה ושהוא שירות הדומה במהותו לזה הניתן לכלל האוכלוסייה.

"בנוגע לקיצבאות להבטחת הכנסה, הטיפול בעולים מועבר לביטוח הלאומי לאחר שנה. יש הסוברים, כי במקרה זה אין להעביר הטיפול ישירות לביטוח הלאומי מיום העלייה, שכן מצבו של העולה הזקוק להבטחת הכנסה עשוי להיות זמני בלבד, ונובע מהסתגלות של התקופה הראשונה לשהותו בארץ. לפיכך הוא אינו זהה לגורמים המביאים את האוכלוסייה הוותיקה להזדקקות להבטחת הכנסה. במקרה כזה יש להבטיח לעולה את הקיצבה באמצעות מערכת

נפרדת, ולא להכניסו למערכת סטיגמטית של הבטחת הכנסה, המשותפת לאוכלוסייה הוותיקה. הסוברים כך מחזיקים בדעה כי מערכת נפרדת לעולה, תאפשר גם להדגיש את הצרכים המיוחדים להם הוא זקוק ואת ההתמחות בטיפול כמצבו המיוחד".

המחברים לא מביעים עמדתם בנושא ואף לא מתייחסים לשאלה אם יש להאריך את משך הטיפול הנפרד של המערכת הנפרד מעבר לתקופה של שנה.

ראוי להדגיש שככל שבדקתי את הנושא, אין גורם מקצועי או מינהלי כמדינה, או מחקר שנערך, המצביעים על כך שצריך היה להמשיך את הטיפול הייחודי בעולים על ידי המשרד לקליטת העלייה, לתקופה ארוכה משנה. המחקרים שנעשו עד כה באשר להשתלבות בשוק העבודה של העולים, הן סקרי ל.מ.ס שממציאים מובאים בעבודה בהרחבה והן המחקרים שנעשו על ידי מכון ברוקדייל והאגף לתכנון ומחקר במשרד הקליטה, מתייחסים לעולים שהגיעו לארץ ב-1990 ואשר טופלו על ידי משרד הקליטה במשך שנתיים.

לא פורסמו עד כה ממצאי מחקרים המתייחסים להשתלבות בשוק העבודה של עולים שהגיעו לארץ ב-1992 ושהיו זמינים למעשה לעבודה רק במחצית השנייה שלה.

הזמן שעבר מאז עלייתם הוא קצר והקושי לערוך ההשוואה עם תקופות קודמות, הוא גדול, שכן לפני מועד זה הגיע יותר משני שלישי של העולים עד כה (למעלה מ-400,000 עולים), כשרבים מהם טרם השתלבו בעבודה מתאימה והם ממשיכים בחלקם במאמצים להשיג אותה. יש גם ספקות רבים אם המסגרת של משרד הקליטה כפי שנכנתה, והכלים שהמשרד פיתח כאילוצים התקציביים שהיו לו לאורך כל התקופה הם הפתרון ההולם.

במחקר שפורסם על ידי האגף לתכנון ומחקר במשרד הקליטה והעלייה (נ. דמיאן; רוזנבאום-תמיר, מרץ 1993, 22) נאמר: "עולי יולי 1990 קיימו קשר רופף בלבד עם עובדי משרד הקליטה בתום שנה וחצי לעלייה. כשני שלישי מהם דווחו בשלב זה שלא קיימו כל קשר עמם כמשך החדשים האחרונים של השנה האחרונה שלהם בישראל. 18% נוספים ציינו שקיימו קשר כזה "לעיתים רחוקות" ו-20% בלבד הצביעו בשלב זה, על תדירות גבוהה של קשר עם עובדי משרד הקליטה".

לפי דיווח הנחקרים נושאי הקשר הם: סיוע כספי (34%) דיוור (29%) מידע וייעוץ (19%).

אחוז הנחקרים שדיווח על תחומי התעסוקה וקליטת ילדים כתחומי הקשר העיקריים עם עובדי משרד הקליטה הוא נמוך יותר (11% ו-4% בהתאמה).

ראוי לציין שכאותה תקופה, עד תום שנתיים לעלייה, האחריות המלאה לטיפול בעולים בגילאי העבודה היתה של משרד הקליטה. דהיינו חצי שנה נוספת מעבר לתקופת הבדיקה.

מהמצאים לעיל עולה שרק כ-2% מכלל עולי יולי 1990 קיימו תדירות גבוהה של קשר עם משרד הקליטה בתחומי התעסוקה.

ההחלטה להקדים הטיפול בעולים ב"הבטחת הכנסה" במוסד לביטוח לאומי היא החלטה שהקשתה על העולים ובמיוחד על האקדמאים ובעלי המקצועות המדעיים הרוצים ומסוגלים להשתלב בעבודה התואמת כישוריהם.

העברת הטיפול חייבה את העולה להסכים לקבל "כל עבודה התואמת את מצב בריאות וכשרו הגופני" כבר לאחר שנה, מספר חדשים לאחר שסיים לימודיו באולפן לעברית.

העולה הזקוק להבטחת הכנסה היה נאלץ למכור את הרכב שברשותו או להימנע מרכישת רכב, בדומה לכלל האוכלוסייה המטופלת ב"הבטחת הכנסה", שבהגדרה אינה יכולה להרשות לעצמה להחזיק ברכב.

יחד עם זאת נשמרו לו אפשרויות רבות להשתלב בהכשרה או בהסבה מקצועית לפי הפניית שירות התעסוקה, אם כי לא במידת הגמישות שהיה ראוי לנקוט בה לגבי סוגי הכשרה והסבה שבוצעו שלא באמצעות האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה.

מההיבט של העולה היחיד, מבחינות רבות ודאי היה מעדיף להשאר במסגרת ייחודית המאפשרת לו לא להחפז בקבלת כל עבודה ומקנה לו הזכות לקבל "דמי מחייה" מכלי לצאת לעבודה כל עוד לא הצליח להשתלב בעבודה מתאימה לכישוריו, לפחות שנה נוספת. תחת זאת הועבר למסגרת הפועלת לפי כללים ונורמות המעוגנים בחקיקה ובנוהלים, הכורכת הטיפול בו יחד עם

אוכלוסייה ותיקה שבחלקה נופלת ממנו בהשכלתה, בכישוריה ובנורמות החברתיות שלה.

מהבט הרחב יותר, חשוב להדגיש שהממשלה העמידה לרשות משרד הקליטה אמצעים מוגבלים לאורך כל התקופה, בין השאר לאור נימוקי משרד האוצר לפיהם הוא חסר יכולת להתמודד בהיקפי העליה הגדולים של שנות ה-90 בדרך מסודרת ואפקטיבית.

לדעת האוצר בהיבט של "הבטחת קיומם" המשרד פעל ברמה הרבה יותר נמוכה מהמוסד לביטוח לאומי, מבלי שיש לו היכולת לקיים מערך פיקוח ובקרה ומבלי שיש לו תרומה ייחודית, מעבר לטיפול בפרוייקטים מוגדרים. כהעדר אפשרות של תרומה ממשית להשתלבות ונעבודה מתאימה שבהקפי העליה הגדולים ובהתפלגות המקצועית הייחודית היתה מצומצמת, כפי שנראה להלן, התקבלה החלטה להקדים העברת הטיפול לביטוח לאומי. בדיון המסכם נבחן מה ראוי לשקול לגבי הטיפול בעתיד.

לוח מס. 7: משפחות בגיל העבודה המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי שנה*

שנה	מספר המשפחות		אחוז העולים המקבלים
	עולים	סך הכל	
1992	20,275	62,268	32.6
1993	23,418	67,325	34.8
1994	25,854	69,570	37.2

* מעודכן ליולי 1994.

המקור: לוח מס. 25, סקר מס. 127, מינהל חמחקר וזחכנון, חמוסד לביטוח לאומי, 1995.

כפי שאנו רואים מהנתונים, משקלם של העולים בין הזכאים לגמלה הבטחת הכנסה הגיע ב-1994 ל-37.2%, יותר מפי 3 ממשקלם באוכלוסייה.

מלוח מס. 8 אנו למדים כי שני שליש מהעולים הזכאים נמצאים כארץ מאז 1990 ו-1991.

לוח מס. 8: משפחות עולים המקבלות גמלה להבטחת הכנסה, לפי שנת עלייה
ולפי הרכב המשפחה

שנת עלייה				סך הכל	הרכב משפחה
1993	1992	1991	1990		
3,007	5,615	10,347	6,880	25,854	סך הכל מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
47.2	38.1	30.3	35.4	35.3	יחידים
28.8	37.1	40.1	45.0	39.5	יחידים עם ילדים
14.1	11.4	10.4	10.6	11.1	זוגות
9.9	13.4	19.3	8.9	14.2	זוגות עם ילדים

* מעודכן ליולי 1994.

המקור: לוח מס. 27, סקר מס. 127, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1995.

נתון מרכזי משמעותי נוסף הוא שהמשפחות החד-הוריות היו הקבוצה הגדולה ביותר מכין הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה (39.5%) ואף זו שקיבלה את הגמלה במשך זמן הארוך ביותר.

בראש המשפחה של שני שלישי ממשפחות העולים הזכאיות לגמלה להבטחת הכנסה עומדת אשה. אוכלוסייה זו מאופיינת באחוז גירושין גבוה מאד יחסית. 95% מקבלות הגמלה המיוחדת כשיעור הגבוה יותר הניתן לאלמנות כאמור.

ביולי 1994 39% מהעולים היו מעל גיל 50 לעומת 21% מהוותיקים (לוח מס. 9).

מנתוני הלוח מתברר שמספר המשפחות המקבלות גמלה להבטחת הכנסה שכראשן עומד גבר לא השתנה בין 1992 ל-1994, בעוד שבקרב המשפחות שכראשן עומדת אישה, יש גידול משמעותי (מ-17,897 ל-23,534).

רמת ההשכלה של העולים המקבלים גמלה גבוהה בהרבה מהוותיקים. ל-27% יש השכלה על תיכונית לעומת 3% בלבד מהוותיקים.

לוח מס. 9: מקבלי גמלה להבטחת הכנסה (יחידים) לפי גיל, שנה ולפי מועד תשלום, 1992-1994

קבוצת גיל						סך הכל		מועד תשלום*
+61	60-51	50-41	40-31	30-21	עד 20	אחוזים	מספרים	

ס ך ה כ ל

								עולים
7	32	21	22	14	3	100	26,829	1992
8	33	22	22	13	2	100	29,990	1993
4	35	23	21	12	1	100	32,438	1994
4	17	22	32	22	2	100	58,712	<u>וותיקים</u>

ג ב ר י ם

								עולים
20	28	20	18	11	3	100	8,932	1992
26	31	17	15	9	2	100	8,607	1993
29	32	17	13	7	2	100	8,904	1994
10	19	21	32	16	2	100	21,799	<u>וותיקים</u>

נ ש י ם

								עולים
-	33	22	24	16	3	100	17,897	1992
-	34	24	24	15	2	100	21,383	1993
-	36	25	24	14	1	100	23,534	1994
-	16	23	31	26	3	100	36,913	<u>וותיקים</u>

* חודשי יולי.

המקור: לוח מס. 3, סקר מס' 127, מינהל המחקר ונתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1995, עמ' 72.

תעסוקה, הבטחת הכנסה ואבטלה

מלוח מס. 10 מתברר ששיעור העולים המקבלים גמלה בעילת "חוסר תעסוקה" ב-1994 הוא 15% בלבד לעומת 43% ב-1992. השיעור ב-1994 דומה כנר לשיעור בקרב הותיקים 17%, שיעור המעיד על שיפור משמעותי ביותר במצב התעסוקה של העולים.

מנתוני לוח מס. 11 אנו רואים שסך כל העולים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה בגין חוסר תעסוקה ירד בשנתיים (מיוולי 1992 ליוולי 1994) בכמעט 57%, מ-11,555 ל-4,958 (בפברואר 1995, ירד המספר ל-3,963).

שיעור הגברים המקבלים גמלה להבטחת הכנסה באותה עילה ירד ב-71% (מ-4,580 ל-1,330). נתון זה מתיישב עם הגידול בשיעור המועסקים כפי שנראה מאוחר יותר. כדאי שנשים לב לכך שהזכאות לגמלה להבטחת הכנסה ביולי 1992 היתה רק לעולים שהגיעו לארץ עד 1.7.91. דהיינו, למרות היקף העלייה הנוסף מתקופה זו ועד 1.7.93, מועד העלייה של מי שהיה זכאי לגמלה להבטחת הכנסה מ-1.7.94, המספר המוחלט של הזכאים ירד בשיעור ניכר. נשארו במערכת המבוגרים יותר, 68% מעל גיל 40 ב-1994, לעומת 59% ב-1992 וכן יותר נשים מגברים.

במקביל לשיפור הגידול שתל בעילה של "חוסר תעסוקה" אין למעשה שיפור באשר לזכאים לגמלה להבטחת הכנסה - גברים בגילאי 60-64 ונשים בגילאי 55-59 בעילה של "בלתי ניתנים להשמה".

לוח מס. 10: מקבלי גמלה להנחתת הכנסה (יחידים), לפי עילת הזכאות ולפי מועד תשלום, 1994-1992

עילת הזכאות של מקבל הגמלה ושל בן זוגו						סה"כ מקבלי הגמלה		מועד התשלום*		
אחר**	אם לילדים	שכר נמוך	לא ניתן להשמה			חוסר תעסוקה	הכשרה מקצועית		אבחון מקצועי	%
			מתמכר	אחר	מבוגר					

ס ד ה כ ל

											עולים
4	17	7	18	6	0	2	3	43	100	26,829	1992
2	21	17	19	11	0	1	4	25	100	29,990	1993
3	21	19	22	17	0	1	2	15	100	32,438	1994
5	29	15	6	20	6	2	1	17	100	58,712	1994 - וותיקים

ג ב ר י ם

											עולים
5	0	8	18	9	0	3	5	51	100	8,932	1992
3	0	24	21	18	0	2	7	25	100	8,608	1993
3	0	24	23	29	1	2	3	15	100	8,904	1994
5	0	22	6	28	15	4	2	18	100	21,799	1994 - וותיקים

נ ש י ם

											עולים
4	25	6	18	4	0	1	2	39	100	17,897	1992
2	30	14	18	8	0	1	3	24	100	21,383	1993
2	30	17	21	12	0	1	1	15	100	23,534	1994
	4	47	9	5	16	1	1	1	16	100,913	1994 - וותיקים

* נחודשי יולי .

** כולל אסירים משוחררים, חולים, אנות לילדים וכו' .

מקור: לוח מס. 2, סקר מס' 127, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1995 עמ' 71.

לוח מס. 11: העולים (יחידים) המקבלים גמלה להנחת הכנסה כגין חוסר תעסוקה, לפי גיל ולפי מועד תשלום (אחוזים), 1994-1992

קבוצת גיל					סך הכל		מועד תשלום*
+51	50-41	40-31	30-21	עד 20	אחוזים	מספרים	
ל כ ה ך ס							
30	29	23	14	4	100	11,555	1992 יולי
29	30	22	14	5	100	13,630	אוקטובר
33	31	22	11	3	100	10,157	1993 ינואר
33	34	20	10	2	100	9,456	אפריל
34	34	20	9	3	100	7,388	יולי
33	35	19	9	3	100	7,541	אוקטובר
32	37	19	9	3	100	7,122	1994 ינואר
28	43	19	8	2	100	5,818	אפריל
24	44	21	9	2	100	4,958	יולי
ג י ר כ ם							
36	25	23	13	4	100	4,579	1992 יולי
36	25	22	13	4	100	5,501	אוקטובר
45	23	20	10	3	100	3,664	1993 ינואר
48	23	18	10	2	100	2,646	אפריל
53	23	15	8	1	100	2,189	יולי
53	23	14	8	2	100	2,261	אוקטובר
50	24	16	8	3	100	4,944	1994 ינואר
49	28	14	8	2	100	4,114	אפריל
44	28	16	8	2	100	1,327	יולי
נ ש י ם							
26	32	23	15	5	100	6,976	1992 יולי
25	33	23	14	6	100	13,129	אוקטובר
26	36	23	11	4	100	16,493	1993 ינואר
26	39	22	11	3	100	5,761	אפריל
26	39	21	10	3	100	5,199	יולי
24	41	21	10	4	100	5,280	אוקטובר
24	43	21	10	3	100	5,280	1994 ינואר
20	49	22	8	2	100	4,944	אפריל
17	50	22	10	2	100	3,631	יולי

המקור: לוח מס. 1, סקר מס' 127, מינתל מחקר וחתכנון, המוסד לביטוח לאומי, 1995, ע' 70.

ב-1994, 22% מבין 32,438 העולים שהיו זכאים לקבל גמלה להבטחת הכנסה קבלו אותה לאחר שנקבעו על ידי שירות התעסוקה שהם "בלתי ניתנים להשמה", לעומת 6% בלבד מכלל הותיקים הזכאים לגמלה להבטחת הכנסה (לוח מס. 10).

מנתוני מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מפברואר 1995, עולה ששיעור העולים ה"בלתי ניתנים להשמה" מעל גיל 50, מסך כל הבלתי ניתנים להשמה, הוא 68.4%, בעוד שבקרב הותיקים השיעור הוא 44.7% בלבד.

כשבוחנים את ההשוואה במספרים מוחלטים, בולט משקלם הגדול של העולים. מספר הבלתי ניתנים להשמה בגיל 50 ומעלה בקרב העולים הוא 3,658 לעומת 4,517 בקרב הותיקים (80%).

ההתפלגות לפי מין שונה בקרב העולים מאשר בקרב הותיקים. בקרב העולים כ-54% היו נשים ו-46% גברים. בקרב הותיקים 38.5% היו נשים ו-61.5% גברים.

מעיון בהתפלגות הבלתי ניתנים להשמה מעל גיל 50 לפי השכלתם, מתברר שכ-30% מקרב העולים היו בעלי השכלה תיכונית ו-30% בעלי השכלה אקדמית לעומת 22% ו-3% בהתאמה בקרב הותיקים (א. זיפקין, עיבוד מיוחד, 1985).

חשוב להדגיש שאם בן הזוג הועסק במשרה מלאה, או בשכר לא נמוך יחסית, או שהיתה לזוג או ליחיד הכנסה ששללה את הזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, העולה בדרך כלל לא פנה לשירות התעסוקה לעניין גמלה להבטחת הכנסה, ולכן לא הוגדר כ"בלתי ניתן להשמה".

כשבוחנים את ההכנסות הנוספות שהיו לעולים בנוסף לקצבה, בולט הנתון של הכפלת שיעור בעלי ההכנסות מעבודה: מ-16% ל-34% בין השנים 1992 ל-1994.

מנתוני פברואר 1995 של מינהל המחקר והתכנון עולה עוד, שמספר העולים הזכאים להשלמת הכנסה עקב שכר נמוך הוא כמעט זהה בין עולים לותיקים מעל גיל 30. מספר העולים הזכאים להשלמה מגיע ל-5,798 בעוד שמספר הותיקים מגיע ל-6,460. השיעור הגבוה מאוד יחסית תואם הנתונים לפיהם שיעור גדול יחסית של העולים מועסקים בעבודות בשכר נמוך. רמת ההכנסה

הממוצעת מעבודה שכירת של משפחת עולים שבראשה עומד שכיר עדיין נשארה ב-1993 נמוכה: כ-60% בלבד מזו של משפחה שכירה בכלל האוכלוסייה (סקירה שנתית 1993-1994, ע' 60). מאחר שבחלק גדול מהמשפחות שני בני הזוג עובדים, הם לא זכאים להשלמת הכנסה.

בשונה מהזכאות לגמלה להבטחת הכנסה, הזכאות לדמי אבטלה היא לתקופה מוגבלת והיא חלה רק על מי שצנר תקופת אכשרה, כלומר ענד קודם לכן לפחות 75 ימי עבודה עד 1.1.93 ולפחות 150 ימי עבודה ממועד זה ואילך, לאחר שבוטלו התנאים המועדפים.

ב-1991 היוו העולים 5% בלבד מכלל מקבלי דמי אבטלה, מאחר שטרם הצליחו לצבור תקופת אכשרה. ב-1992 גדל השיעור ל-17% וב-1993 ו-1994, השיעור היה 20%.

בדומה לכלל הזכאים עלה חלקן של הנשים בקבלת דמי אבטלה, מ-37% ב-1991 ל-53% ב-1994.

משקל המופנים להכשרה מקצועית מקרב העולים היה גדול משל הותיקים: 25% מכלל מקבלי דמי אבטלה לעומת 16% מקרב הותיקים.

מספר ימי האבטלה ששולמו לעוליות שלא היו בהכשרה מקצועית היה דומה: עולים 116 יום ותיקים 121 יום.

נתון שחשוב להדגיש אותו הוא ש-91% מתוך 58,279 העולים שקבלו דמי אבטלה עד סוף 1993 קבלו דמי אבטלה במשך תקופה אחת בלבד. משך התשלום הממוצע היה 102 יום. 3,153 עולים (כ-7%) קבלו דמי אבטלה פעם נוספת, סה"כ כ-189 יום בממוצע (סקר מס. 127, 1994, עמ' 18-20).

מנתונים אחרים של מינהל המחקר והתכנון מתברר שכשליש מהעולים המקבלים דמי אבטלה הם בגיל 45 ומעלה לעומת 20% מקרב הותיקים. עולים אלה התקשו לשוב ולהשתלב בשוק העבודה ולכן מספר ימי האבטלה שבגינם קבלו תשלום היה גבוה יותר.

בולט ביניהם שיעור האקדמאים, גם בהשוואה לעולים הצעירים וגם בהשוואה לותיקים: 50.6% מהעולים מעל גיל 45 לעומת 43.6% מקרב העולים הצעירים.

יותר ו-11.7% מהותיקים.

שכר העבודה הממוצע שלהם, שהיווה בסיס לחישוב הגמלה, היה 79.70 ש"ח ליום עבודה לעומת 133.80 ש"ח לעובד ותיק.

השתלבות העולים בשוק העבודה

מניתוח הנתונים של גלי העלייה מבריה"מ בשנות ה-70 וראשית שנות ה-80 עולה, שעל אף שלא נוצרו לחצים משמעותיים בשוק העבודה בשל ההיקף הלא גדול של העלייה והשיעור הנמוך של אבטלה כמשק (5%), הקליטה התעסוקתית היתה מלווה במיזדה רבה של החלפת משלחי יד. בסך הכל החליפו כ-40% את משלח ידם; כ-40% בקרב האקדמאים (ללא רופאים), כ-3% בקרב רפואים, וכ-54% בקרב בעלי מקצועות חופשיים.

בגל העלייה הנוכחי, הבעייה הרבה יותר חמורה לאור ההיקף הגדול של העלייה לפי כל קנה מיזדה וכוזאי בממדי המשק שלנו, שיעורי אבטלה גבוהים יחסית במשק והשיעור הגבוה של האקדמאים. מקרב העולים שהגיעו לארץ עד סוף 1993, 57,400 הגדירו עצמם כמהנדסים ו-12,200 כרופאים. בהשוואה ב-1989 היו בישראל 30,200 מהנדסים ו-15,000 רופאים (Z. Eckstein, R. Shachar, 1995, 2).

במהלך השנים ירד משקלם של בעלי המקצועות המדעיים והאקדמאים מ-39% ב-1990 ל-33% ב-1992. משקלם של המהנדסים ירד מ-25% ל-20% ושל הרופאים מ-6% ל-4% בלבד. לעומת זאת עלה משקלם של הפועלים מ-16% ל-23% (ק. פלוג; נ. קסיר, 1993, 301).

אפשר לייחס סיבות שונות לשינויים אלה, שהכולטת שבהן היא כנראה מצב התעסוקה כמשק. אולם לא מן הנמנע שגם גורמים פנימיים בבריה"מ תרמו לשינויים בהרכב בעלי המקצועות.

במעבר מברית המועצות לשעבר לישראל משיטה כלכלית אחת לשנייה, ממערכת אחת לאחרת, צפוי שיעור גבוה של החלפת משלח יד. מדובר במעבר של אוכלוסייה שלמה, שלא הכינה את עצמה מראש לעבוד במשלח יד המתאים לארץ העלייה. כאשר יש אי הלימה בין משלח יד בארץ המוצא לבין משלח היד בארץ, קיים הפסד של הון אנושי הנובע ממבנה שונה של מערכות החינוך,

שיטת המשק ומכנה הביקושים והשכר במשק (ג. עופר, ק. פלוג, נ. קסיר 1991, 299). שיעורי החלפה גבוהים "כלפי מטה" מבטאים בזבוז כלכלי של משאב ההון האנושי, הם תורמים לחוסר שביעות רצון של העולים, לירידה בהיקף העליה ולשינוי בהתפלגות משלח היד. ברור שהמעבר לשוק עבודה חופשי ולטכנולוגיה שונה, משמעותו שחלק מהידע הנרכש על ידי העולים בבריה"מ לשעבר, אינו תואם את דרישות השוק בישראל. כדי להשתלב בשוק העבודה, על העולה להשקיע בלימוד טכנולוגיות ייצור חדשות ובנוסף לכך בהכשרה ספציפית הנדרשת מכל עובד הרוצה להצטרף למקום עבודה חדש.

חלק מהעולים עבדו בבריה"מ בעיסוקים שאינם קיימים בישראל (כמו הנדסת מכרות, ייערנות) או שהתחמו בתחומים נקודתיים אשר אין בהם צורך בישראל.

אי ידיעת השפה העברית מהווה מכשול משמעותי במציאת עבודה, זאת בנוסף לצורך ההיכרות עם הטרימינולוגיה המקצועית ועם שיטות העבודה בישראל. מתוך סקר שנערך, עולה שרק ששה אחוז מהעולים מסוגל לנהל שיחה פשוטה באנגלית, 7% בקרב הצעירים ורק 2% מקרב העולים המבוגרים (נוה, נועם, בניטה, 1993).

לשליטה בעברית משמעות מרחיקת לכת לגבי הסיכוי להשיג עבודה ובמיוחד עבודה שרמתה מתקרבת לרמת העיסוק בארץ המוצא שתאמה בדרך כלל את רמת ההשכלה. ידע בעברית מאפשר לעולה לחוש שהוא שייך יותר למרקם החברתי בארץ. הוא מסייע לו להתמודד עם הנעיות השונות בהן הוא נתקל באופן עצמאי, ולהכיר טוב יותר את החברה הישראלית בגילוייה השונים.

את ההכשרה המקצועית וההסבה למקצוע נתון, מספקת הממשלה במסגרות ארגוניות ותקציביות שהיא מפעילה. ההכשרה הכללית למקצוע אינה מספיקה בחלק ניכר מהמקרים לגשר על הפער בין התעסוקה בחו"ל לדרישותה ייחודיות במקומות העבודה. לכן חיוני שהמעסיק הפוטנציאלי יספק ישירות או בעקיפין הכשרה נוספת. בגלל המורכבות של חלק גדול מהעיסוקים, ההכשרה מתמשכת לעתים קרובות עד 18 חודשים ויותר.

למעסיקים חסר ידע על כישורי העולים ואיכותם במקצוע נתון והשוני ברמת מוסדות ההשכלה הגבוהה בבריה"מ לשעבר, מקרין דימוי שלילי על חלק ניכר מהם. כשל אי הודאות, תקטן נטייתם להשקיע בהם. מאחר שנתקופת ההכשרה,

המעסיק מקבל רק תמורה חלקית מהעובד ואף צריך להשקיע בה, השכר שישלם יהיה נמוך והוא יעדיף להשקיע בעובד צעיר שהכשרתו, כפי שמקובל לחשוב, קלה יותר ותקופת ההחזר על ההשקעה תהיה גדולה יותר.

העולה שבתקופה הראשונה צריך לעבוד בתנאי שכר נמוכים, בהעדר מקורות הכנסה אלטרנטיביים או משלימים, יתקשה בחלק גדול מהמקרים לשלם עבור התקופה שלגביו היא ניסוי ויעדיף עבודה פשוטה מתחת לרמתו המקצועית, אך בשכר יותר גבוה. הבעייה מחריפה ככל שהעולה בגיל יותר מכווגר, שכן הסכוי שלו להשתלב בעבודה מתאימה יותר קטן וההשקעה יחסית לתקופת ההחזר יותר גדולה. לכן העולה המבווגר מלכתחילה (גם את המדיניות היתה להקל בכניסתו למסגרות הכשרה מקצועית כללית) יימנע מכך במקרים רבים.

העולים שמתוך העדפה או חוסר ברירה משתלבים בעבודה שהיא מתחת לרמתם יתבדו בעתיד באמונתם שהם רוכשים הכשרה כללית שתסייע לעבור לעבודה יותר מקצועית.

הנתונים בעבודה מצביעים על כך שהסיכוי להשתלב בעבודה מתאימה קטן מאוד לאחר התקופה הראשונה של הכניסה לשוק העבודה.

בהתייחס לשפל בכלכלה הישראלית ולשיעור האבטלה הגבוה עם הגיע גל העליה הגדול (9.0% ב-1990; 10.6% ב-1991; 11.2% ב-1992; ו-10% ב-1993), ברור שתנאי הפתיחה לעולים היו קשים ובפרט למכווגרים שבהם. מאידך האינטגרציה הכלכלית והחברתית המהירה של העולים היא תנאי חיוני להצלחת הקליטה, כשהתעסוקה היא גורם מפתח שלה.

השתתפות העולים בכח העבודה ובתעסוקה

בבואנו לבחון את השתתפות העולים במערכות העבודה, אנו מוצאים שלמשך השנות בארץ, היינו לותק, יש השפעה רבה על שיעור המועסקים⁵ ועל סוג העבודה (נוה נועם בניטה 1993, ציזויק 1991, עמ' 195; ש. הנדלס ור. בר-צורי, 1994, עמ' 58; וסקרי למ"ס). רמת האבטלה בקרב העולים מבריה"מ לשעבר אשר הגיעו לארץ ברבע האחרון של 1990, ירדה בשליש הראשון של 1994 לרמה דומה לזו של כלל האוכלוסייה. מאז הגיעם ארצה, ירד אחוז

5. שיעור המועסקים: אנשים שעבדו לפחות שעה אחת בשבוע בעבודה כלשהיא, תמורת שכר, רווח או תמורה אחרת.

הבלתי מועסקים⁶ שחיפשו עבודה בעופן פעיל מ-32% לערך מכח העבודה בשליש הראשון של 1992, ל-18% בשליש הראשון של 1993 ול-9% בקירוב בשליש הראשון של 1994 (כ-6% מהגברים השייכים לכח העבודה ו-12% בין הנשים).

מבין העולים (של שנת 1990) שעבדו כברייה"מ במשלחי יז מדעיים ואקדמיים, חלקם של הבלתי מועסקים הוא 11%, שיעור גבוה בהשוואה לחלקם של הבלתי מועסקים מבין העולים שעבדו במשלחי יז אחרים (ל.מ.ס, הודעה לעיתונות 30.10.94).

מנתוני ל.מ.ס לגבי השליש הראשון של 1994, עולה ששיעור ההשתתפות בכח העבודה האזרחי⁷, הוא גבוה מאוד עד גיל 54, אולם החל מגיל 55 הוא יורד באופן משמעותי. קשה להתייחס לירידה הכוללת של גברים ונשים, משום שגיל הפרידה של נשים מוקדם יותר (60), אולם בקרב הגברים, הירידה היא מ-95.7% ל-62.3% בגילאי 55-64. באשר לשיעור המועסקים, אין ירידה גדולה בגילאי 45-54 בין שני מרווחי הגילאים הן בקרב נשים והן בקרב גברים.

כשמשווים את שיעור ההשתתפות בכח העבודה של עולים לעומת סך כל האוכלוסייה היהודית, מתברר שבשליש הראשון של 1994, שיעור ההשתתפות של העולים היה גבוה יותר גם בין הגברים וגם בין הנשים. אולם השיעור נמוך באופן משמעותי בקרב הגברים בגילאי 55-64.

6. שיעור הבלתי מועסקים: אנשים שלא עבדו כלל בשבוע וחיפשו עבודה באופן פעיל באותו שבוע.

7. שיעור ההשתתפות בכח העבודה: היחס בין סך השייכים לכח העבודה האזרחי לבין סך האוכלוסייה בגיל העבודה.

כח העבודה: כל האנשים מגיל 15 ומעלה שהיו מועסקים או בלתי מועסקים.

לוח מס. 12: שיעור ההשתתפות בכח העבודה האזרחי בשליש הראשון של 1994, עולים לעומת אוכלוסייה יהודית וכלל האוכלוסייה (באחוזים)

קבוצת גיל	עולים	אוכלוסייה יהודית	כלל האוכלוסייה
ג ב ר י ם			
34-25	91.3	81.3	82.4
44-35	94.8	87.8	87.6
54-45	95.7	90.8	89.1
*64-55	62.3		
נ ש י ם			
34-25	83.3	71.8	61.5
44-35	89.6	74.7	66.6
54-45	80.5	70.2	63.2

תמקור: ל.מ.ס, לוח מס. 4, עמ' 180, 1995.

ל.מ.ס, לוח מס. 2, מוסף מס. 6, 1995.

* אין נתונים השוואתיים בחתך של 10 שנים. לפי הנתונים לגבי גברים באוכלוסייה היהודית, אחוז השתתפות מגיל 59-55 הוא 79.5%; בין קבוצת הגיל 64-60 הוא 63.1%. לגבי כלל האוכלוסייה, הנתונים בהתאמה הם 76.6% ו-61.1%.

עוד נתון בולט העולה מתוך הנתונים, הוא הגידול יוצא הדופן בשיעור הנשים המועסקות בין השנים 1992-1993-1994 בגילאים 44-35 ו-54-45.

השינוי בגילאי 44-35 הוא מ-43.9% ל-71.4% ול-89%, בהתאמה, ובגילאי 54-45 הוא מ-38.8% ל-74.5% ול-85.4%, בהתאמה.

לוח מס. 13 להלן מציג את הנתונים באופן מפורט, ולוח מס. 14 להלן מציג את תכונות כח העבודה של העולים לעומת כלל האוכלוסייה.

לוח מס. 13: עולי בריה"מ בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח עבודה, גיל ומין

קבוצות גיל							סך הכל		תכונות כח העבודה
+65	64-55	54-45	44-35	34-25	24-18	17-15	אחוזים	אלפים	
11.9	7.8	8.7	13.5	11.5	7.0	3.5	-	63.9	<u>סך הכל אלפים</u> אחוזים
100	100	100	100	100	100	100	100		
5.3	40.8	87.7	92.1	87.0	46.8	12.1	58.8	37.6	בכח העבודה האזרחי
1.9	5.3	3.3	2.3	2.9	6.5	5.6	1.1	0.9	
82.8	87.4	90.1	92.0	93.4	91.0	83.7	91.3	34.3	מועסקים
14.6	5.6	3.2	2.3	2.3	5.1	18.6	1.4	1.0	
-	12.6	9.9	8.1	6.6	(9.0)	-	8.7	3.3	בלתי מועסקים
-	5.6	3.2	2.3	2.3	5.1	-	1.4	0.6	
94.7	59.2	12.3	8.0	13.0	53.2	87.9	41.2	26.3	אינם בכח העבודה האזרחי
1.9	5.3	3.3	2.3	2.9	5.6	5.6	1.1	0.8	
4.4	3.4	4.1	6.4	5.2	3.6	1.7	-	28.9	<u>גברים - אלפים</u> אחוזים
100	100	100	100	100	100	100	100		
8.0	62.3	95.7	94.8	91.3	35.9	(13.6)	56.1	18.8	בכח העבודה האזרחי
3.7	8.0	2.7	2.7	3.6	7.5	8.1	1.7	0.6	
82.3	91.7	94.5	95.1	95.3	92.8	-	94.1	17.7	מועסקים
19.5	5.8	3.3	2.6	2.9	8.8	-	1.6	0.6	
-	-	(5.5)	(4.9)	(4.7)	-	-	5.9	1.1	בלתי מועסקים
-	-	3.3	2.6	2.9	-	-	1.6	0.3	
92.0	37.7	4.3	5.2	8.7	64.1	86.4	34.9	10.1	אינם בכח העבודה האזרחי
3.7	8.0	2.7	2.7	3.6	7.5	8.1	1.7	0.6	
7.4	4.5	4.5	7.1	6.2	3.4	1.8	-	35.0	<u>נשים - אלפים</u> אחוזים
100	100	100	100	100	100	100	100		
3.6	24.7	80.5	89.6	83.3	58.2	-	53.6	18.8	בכח העבודה האזרחי
5.9	5.9	5.5	3.4	4.4	7.6	-	1.6	0.6	
83.4	79.3	85.4	89.0	91.7	89.9	-	88.4	16.6	מועסקים
21.4	11.6	5.3	3.7	3.6	6.2	-	2.3	0.7	
-	(20.7)	14.6	11.0	8.3	(10.1)	-	11.6	2.2	בלתי מועסקים
-	11.6	5.3	3.7	3.6	6.2	-	2.3	0.5	
96.4	75.3	19.6	10.4	16.7	41.8	89.4	46.4	16.2	אינם בכח העבודה האזרחי
2.0	5.9	5.5	3.4	4.4	7.6	7.4	1.6	0.7	

מקור: נתוני ל.מ.ס.: לוח מס. 2, מוסף מס. 6, 1995.

לוח מס. 14: תכונות כח העבודה של עולי אוקטובר-דצמבר 1990 ושל כלל האוכלוסייה בישראל (באחוזים)

סה"כ אוכלוסיית בני 15 ומעלה בישראל			עולים מבריה"מ אוקטובר-דצמבר 1990 בני 15 ומעלה		
נשים	גברים	סך הכל	נשים	גברים	סך הכל

רבע אחרון בכל שנה

שליש ראשון בכל שנה

שייכים לכח העבודה בישראל*

42.3	61.7	51.8	49.0	67.2	57.2	1992
43.3	62.3	52.6	51.2	64.4	57.2	1993
44.5	62.8	53.4	52.8	64.7	58.2	1994

מועסקים

87.0	90.7	89.0	57.6	76.6	67.7	1992
88.4	90.1	89.4	77.0	86.2	81.7	1993
90.1	93.7	92.2	88.5	94.2	91.3	1994

בלתי מועסקים**

13.0	9.3	10.8	42.4	23.4	32.3	1992
11.6	9.9	10.6	23.0	13.8	18.3	1993
9.9	6.3	7.8	11.5	5.8	8.7	1994

* אחוז מתוך בני 15 ומעלה בכלל אוכלוסייה נחתמה.

** אחוז מתוך חשייכים לכוח העבודה בכלל האוכלוסייה נחתמה.

המקור: ל.מ.ס. מבוא, לוח א', עמ' 2, מוסף מס. 6, 1995.

קליטת עולי אתיופיה

הסוכנות היהודית היא שנטלה על עצמה את רכוז הטיפול בעלייה ובקליטה של עולי אתיופיה, עד אשר הועבר הטיפול לאחריות משרד הקליטה בספטמבר 1993.

התפלגות עליית יהודי אתיופיה בשנים 1989-1994 היתה כדלהלן:

לוח מס. 15: עליית יהודי אתיופיה, 1989-1994

מספר עולים	השנה
1,382	1989
4,153	1990
19,879	1991
3,528	1992
673	1993
850	1994

המקור: מחלקת העלייה, הסוכנות היהודית.

15,292 מהעולים ב-1991 הגיעו לארץ ב"מבצע שלמה" בימים 24-25.5.91. העולים מאתיופיה לא נקלטו ב"קליטה ישירה" בדומה לעולי חבר המדינות, אלא רוכזו בבתי מלון, אתרי קרוואנים, מרכזי קליטה והסדרים אחרים באחריות הסוכנות על כל המשתמע מכך כלכלית וחברתית, לרבות תלות גבוהה ביותר במטפלים ובמתורגמנים.

מההיבט של המוסד לביטוח לאומי, היה ברור מלכתחילה, לאור נסיון הטיפול בעולי "מבצע משה" ב-1986, שלא יתאפשר מיצוי זכויות מלא בדרך של טיפול אינדבידואלי בכל עולה שיגיע לסניף להגיש תביעה. לכן הכרתי היה לתאם מראש כאופן מלא את כל הסידורים עם הסוכנות שיבטיחו את המיצוי במועד, בדרך מקלה וללא ביורוקרטיה מיותרת.

כל עוד העלייה הגיעה לארץ טיפין טיפין, מיצוי הזכויות הוסדר ללא

מעורבות גדולה ברמת המטה, כשההנחיות בשטח רועננו מעת לעת. "מבצע שלמה" חייב תאום בכל הרמות והתארגנות שתבטיח רצף בתשלום דמי הקיום לכל עולה.

"מבצע שלמה" היה מבצע חשאי שנודע על עצם קיומו ועל היקף העולים המגיעים, רק לאחר מעשה. לכן, לא ניתן היה להיערך בעוד מועד, ומיסוד הקשרים עם הסוכנות במסגרת פעולה שיטתית כלל-ארצית, התאפשר רק לאחר הגיע העולים.

כדי להתארגן היטב, הכרחי היה למפות את מקומות הדיור של העולים, ולעמוד בעוד מועד על היקף הטיפול שניתן להם בכל אתר, שכן מי ששוכנו בבתי מלון בהם כל כלכלת העולים הייתה ע"ח הסוכנות, זכאותם היתה שונה ממי ששוכנו בקרוואנים, שם היה עליהם לדאוג בעצמם לכלכלתם השוטפת.

הנושאים שחייבו מענה שיטתי, מרוכז ומהיר היו תשלומי גמלאות זקנה וקצבאות ילדים שבהתאם לחוק ולהסכמים, כאמור, העולים היו זכאים להם מייד עם הגיעם לארץ.

אשר לגמלאות אחרות, בעיקר גמלאות הקשורות באבחון רפואי, ניתן היה לטפל רק לאחר שהאבחונים הרפואיים הכלליים של העולים נעשו, להוציא מקרים קצונניים שאיפשרו מתן מענה מהיר, בעיקר לילדים נכים.

הגמלאות הקשורות בלידה: אשפוז היולדת ומענק הלידה, מומשו מייד ללא צורך בתאום.

בסמוך מאד למועד העלייה, נערכו דיונים ממצים בין האגף לשרותי רווחה בסוכנות למינהל הגמלאות במוסד לביטוח לאומי שהורחבו בשלב מאוחר יותר, למנהלי סניפי המוסד ברחבי הארץ ולמנהלי מחוזות, איזורים ואתרי קרוואנים. המטרה היתה הכנת מבצעי מיצוי זכויות באתרים עצמם, בשיתוף עם המערכת הבנקאית.

הושג הסדר לפיו לכל אתר או מלון יוצמד סניף בנק אחד, שנציגיו יצטרפו לצוות עובדי המוסד לביטוח לאומי, יחד עם מתורגמנים אתיופים מעליות קודמות. אלה צוידו בכל הטפסים הנדרשים, כדי לקלוט את התביעות לגמלאות באתר. בתאום מראש עם הנהלת האגף והמנהלים באתרים, רוכזו כל העולים

הרלבנטיים, נאספו תעודות העולה והעולים זומנו להגיש התביעות לקצבאות זקנה וילדים. במקום, מולאו עבורם הטפסים והם חתמו עליהם, חלקם בכתב יד וחלק בטביעת אצבע.

מכוח מסויימת נוצרה כאשר התברר לעולים שנהתאם לחוק, על הטופס לתביעת קצבת ילדים היה על האישה לחתום וחשבון הבנק היה חייב להיות על שמה או חשבון משותף לשני בני הזוג. כדיעבז התברר שהפתרון של חשבון משותף הוא שהועדף.

במבצעים שהתקיימו כמשך ימים ספורים בכל רחבי הארץ, הגיעו עובדי המוסד והבנקים לכל האתרים. התביעות מולאו במהירות וביעילות, ללא מכשולים בירוקרטיים ובמקום שהיה נוח לעולים, שזה רק עתה הגיעו לארץ, בלא שהיתה להם שליטה בשפה ומבלי שהיה להם נסיון דומה בארץ מוצאם. עולים ספורים שלא ניתן היה לטפל בתביעתם באתר, המשיכו לקבל את הסיוע מהסוכנות עד להסדרת התשלום על ידי המוסד כמועד מאוחר יותר.

לעולים נמסר מראש מתי יזוכה חשבונם בבנק וכשהגיע מועד התשלום, ליוו אותם עובדי הסוכנות לבנק, שלרבים מהם היה זה הביקור הראשון במוסד כזה.

לאחר זמן, משהכירו את הסביבה, או לאחר שעברו להתגורר באתר אחר, שינו חלק מהעולים לפי בחירתם את מקום התשלום, חלקם ביוזמתם הם. בירורים שהתחייבו במועדים מאוחרים יותר, או התווספות זכאים לקיצבת הזקנה, תואמו בין הנהלת האתר לפקידים בסניפי בטוח לאומי לפי העניין.

תשלומי קצבאות בגין ילדים שנולדו בארץ בוצעו לפי הדיווח מבתי החולים כמקובל לגבי שאר הילדים שנולדו בארץ.

כשהגיעו לאחר מכן טיסות נוספות מיוחדות, ההסדרים שנקבעו ומערכת היחסים שנוצרה בין הסניפים לאתרים אפשרו מתן מענה לפי העניין, ללא התארגנות מיוחדת.

עם תום שנים עשר חודש לעלייתם, החל מ-1.6.1992, היו זכאים מרבית עולי "מבצע שלמה" לגמלה להבטחת הכנסה, משום שרובם ככולם טרם השתלבו בעבודה בשוק הטבעי, נמצאו בשלבים שונים של לימודי אולפן, או עבדו בעבודות

חלקיות מזדמנות.

לאחר הערכה משותפת של האגף לשרותי רווחה בסוכנות בשיתוף עם המוסד, הובהר שעל אף שחלפו שנים עשרה חודש לעלייתם, שליטתם בשפה העברית היתה עדיין מוגבלת והמסגרת בה חסו לא היוותה תמריץ ליזמה עצמאית לפעולה.

הוחלט שקליטת התביעות לגמלה להבטחת הכנסה תעשה אף היא במרוכז, בסיוע נציגי הסוכנות ומתורגמנים, חלקם עובדי המוסד, כאשר במקביל הוכן חומר הסברה בכתב לעולים באמהרית.

בהערכות זו היו כמה בעיות שחייבו פיתרון לא שגרתי.

האחת - הסוכנות שילמה את דמי קיום לעולים מראש בתחילת החודש, בעוד שתשלומי המוסד מתבצעים כ-28 לכל חודש, עבור החודש שחלף. היה הכרח למצוא פתרון לפער החד-פעמי של החדשיים שנוצר.

השניה - תשלומי דמי הקיום בסוכנות כשנה הראשונה היו אוטומטיים, ללא מבחני הכנסה, ללא צורך להתייצב בשירות התעסוקה. לפי חוק הבטחת הכנסה, התייצבות רוב העולים היתה הכרחית.

השלישית - השוני בהיקף הטיפול של הסוכנות כאמור, שחייב מבחינה חוקית מתן מענה בשים לב למידת התלות הכלכלית של העולה בסוכנות. בעיות נוספות היו קשורות בהתארכות תקופות הכשרה מקצועית שהיתה משולבת בלימודי אולפן, בעיות זכאות ילדים שננטשו ואי בהירות באשר למסגרת המשפחתית - ואת מי היא כוללת, כתוצאה מהמשברים שעברו על התאים המשפחתיים בתלאות המעבר מהישוב בו התגוררו באתיופיה כדרכם לישראל.

כיצד התארגן המוסד לקליטתם?

בתחילת 1992, כמה חודשים לפני תחילת מועד הזכאות, נערכו ישיבות תאום בין הנהלת השירות להבטחת הכנסה שבמינהל הגמלאות במוסד לבין האגף לשרותי רווחה בסוכנות. סוכמו דרכי התיאום, והוחלט על קיום ימי עיון מרוכזים לעובדי הסוכנות להכרת נושא הבטחת הכנסה מחד והבעיות שאפיינו משפחות עולים אלה מאידך.

ימי העיון קוימו על בסיס מחוזי. נערכו מפגשים בין עובדי המוסד בסניפים לעובדי הסוכנות. הוכנו מראש על ידי הסוכנות רשימות העולים בכל אתר ואתר בגילאים 18-65 בהתאם להרכבי המשפחות, והועברו לסניפי הבטוח הלאומי.

בהתאם לסיכומים, התחייבה הסוכנות ללוות את העולים בעת הגשת התביעות, להסדיר הסעות מרוכזות ככל שיידרש ולספק שירותי תרגום. הוחלט על שלוש דרכים להגשת התביעות:

1. הסעות מאורגנות מתואמות בין הנהלת האתר לסניף המוסד המטפל במועדים מוגדרים, יום ושעה, כאשר הסוכנות דואגת להימצאות כל המסמכים הדרושים בידי העולים שהוזמנו.

2. הגשת התביעות באתר עצמו במקום שהוכשר לכך במיוחד, אליו יגיעו פקידי התביעות של המוסד לקבלת התביעות ולאימות פרטיהן.

3. הזנת התביעות למערכת הממוכנת מראש, לפי הרשימות והטפסים שהועברו למוסד מבעוד מועד ומסירתם לפקיד המוסד שהגיע לאתר, לצורך החתמת העולה על התביעה ולוודא הפרטים.

בכל המקומות הושגו ההסדרים בשים לב לאפשרויות ולאופי הבעיות בהבנה מלאה ובשיתוף פעולה, אף כאן ללא מכשולים ביורוקרטים, תוך הבטחת רציפות התשלומים.

בחלק גדול מהמקרים לא ניתן היה לגשר בין פער הזמן בין המפרעות שקיבל העולה מהסוכנות לתשלומי המוסד בסוף החודש ובדיעבד לא נוכו תשלומי הכפל בגין חודש אחד.

הבעיה השנייה שהתעוררה כאמור הייתה שאלת ההתייחסות בלשכת העבודה כתנאי לקבלת הקצבה, תוך נכונות ללכת לכל עבודה מתאימה. זו לא נפתרה באחת ועובדי הסניפים הונחו שלא לשלול עקב כך קצבאות בחודשים הראשונים.

בדרך זו, הובטח שהמשפחות לא תישארנה ללא מקור להכנסה. לאחר כמה חודשים, בהדרגה הבינו העולים את המתחייב, וניתן היה להקפיד על מילוי הוראות החוק בדומה לשאר התובעים גמלה להבטחת הכנסה.

בעיות הקשורות בהתמשכות תקופות של הכשרה מקצועית המשולבות בלימודי אולפן, מעל ומעבר למקובל בהתאם לחוק הבטחת הכנסה, אף הן נפתרו בסיוע שירות התעסוקה והאגף להכשרה מקצועית, מבלי שנשללה הזכות לגמלה מאף עולה. כך היה גם באשר לתשלומים למשפחות שהעומד בראשן נסע לאתיופיה לחיפוש קרובים, ונסיעתו הוכרה על ידי המוסד כעילת מצוקה, שאפשרה המשך תשלום הקצבה על אף השהות בחו"ל.

במהלך הזמן, לאחר שהמוסד קלט מספר עולים מאתיופיה לתוך שורותיו וככל שהעולים הסתגלו לארץ ולמפגש עם הביורוקרטיה, נוצרו דפוסים שונים של קשר בין העולים לסניפים. ייחוד העולים במערכת פחת והם התמזגו יותר ויותר במסגרת הכללית.

מתוך עיון בהנחיות שניתנו על ידי המוסד, עולה בסיכום שהמוסד מתח עד קצה גבול הפרשנות האפשרית את שיקול דעתו, כשהעקרון של "הבטחת הכנסה", רשת מגן אחרונה, מכוון אותו לפרשנות בית הילל ולגמישות מכסימלית נשים לב למאפייני עלייה זו.

סיכום ודיון

המוסד לביטוח לאומי הוקם מכת חוק הביטוח הלאומי כמוסד לביטוח סוציאלי שנועד לשלם גמלאות כזכות חוקית אינדנדידואלית שהתגבשה על בסיס תשלום דמי ביטוח.

כיום המערכת מנטחת את כלל האוכלוסייה מפני מרבית הסיכונים החברתיים-כלכליים ומבטיחה כזכות חברתית המעוגנת בחוק, רמת הכנסה מינימלית לכל תושב ישראל שנקלע למצוקה כלכלית, כל עוד לא הצליח להחלץ ממנה.

מ-1989 עד סוף 1994, הגיעו לארץ כ-630,000 עולים. 87% הם מארצות חבר העמים בהן התמקדנו בעיקר בהמשך העבודה, עלייה בהיקף גדול ביותר לפי כל קנה מידה בארץ ובעולם.

אוכלוסיית העולים שונה באפיוניה העיקריים מאוכלוסיית ישראלית הכללית:

13% מן העולים הם קשישים, רובם ככולם חסרי אמצעים, לעומת 10% מקרב הותיקים. אחוז הצעירים מתחת לגיל 18 הוא נמוך יחסית, בעיקר כתוצאה מגודל המשפחה הממוצע של עולים: 1.6 ילדים לעומת הממוצע של 2.8 ילדים במשפחה בכלל האוכלוסייה. 18% מהמשפחות הן חד-הוריות לעומת 8% בלבד בקרב המשפחות הוותיקות. שיעור כזה גבוה של משפחות חד הוריות וקשישים בודדים מצביע על הצורך בפיתוח שירותים לקבוצות אלו.

העלייה מבריה"מ לשעבר מאופיינת כשיעור גבוה של בעלי השכלה גבוהה: 64% מהעולים בכח העבודה עסקו בארץ המוצא בתחומים המחייבים השכלה אקדמית לעומת 28% בלבד בקרב הוותיקים.

מדיניות "הקליטה הישירה" של מרבית העולים (להוציא העולים מאתיופיה), דגלה במתן אפשרות לעולה לבחור היכן יתגורר ובמה יעסוק, כאשר המדינה מעמידה לרשותו סל קליטה לששת החודשים הראשונים, משתתפת בשכר דירה ומכסה את ההוצאות הקשורות בלימודים באולפן. מרכיב שני במדיניות הקליטה היה לשחוק את מערך הזכויות הייחודי לעולים ולשלב את זכויותיהם בכלל הזכויות של האוכלוסייה. שינוי זה במדיניות בא לידי ביטוי בהחלטות ממשלה להעביר את אחריות הטיפול ברווחתם של העולים ממשרד

הקליטה למוסד לביטוח לאומי ולהקדים את מועד תחולת הזכאות לגמלאות הביטוח הלאומי בכמה תחומים (הבטחת הכנסה ב-1.3.92, סיעוד ונכות קשה ב-1.1.93).

הסוכנות היהודית מצידה החליטה באופן חד-צדדי להפסיק בהודעה של חודשיים מראש, את מעורבותה בקליטה בקהילה, שהתמקדה בעיקר בטיפול בנכים ובסיעודיים ובטיפול סוציאלי אינטנסיבי בנזקקים.

פרק הזמן הקצר שנועד להעברת האחריות לשכונת הרווחה ברשויות המקומיות, התקציב הנמוך שהוקצב לצרכים אינדבידואליים וחוסר הנסיון של הרשויות בשנים האחרונות בטיפול בנכים וסיעודיים, חברו יחדיו כדי להכביד מאוד על מהלך הטיפול בעולמי במסגרות הקהילה.

שאלת הדיון הראשונה היתה באשר למידת ההצלחה של המוסד לביטוח לאומי בקליטה ובטיפול בעולים, בהבחנה בין אוכלוסיות שהאחריות לטיפול בהן היתה בידי המוסד מייד עם עלייתן, לבין אוכלוסיות שהועברו לטיפול המוסד לאחר שקודם לכן טופלו על ידי רשויות אחרות. ניסינו לבחון שאלה זו בהיבטים הקשורים ליעילות ולאיכות הקליטה והטיפול בעולים על ידי המוסד.

שינויי החקיקה לזירוז הקליטה אפשרו הקדמת הטיפול בנכים קשים וסיעודיים והקדמת הטיפול בזכאים לגמלה להבטחת הכנסה. באשר לנכים הקשים והסיעודיים, המוסד הציע, גיבש ונערך לתיקון שיקנה זכאות סמוך למועד העלייה, במקום לאחר שנה בסיעוד ושנתיים בנכות.

יש לציין כי כל עוד הסוכנות מימנה את הטיפול, האוצר סירב לדון בהקדמת הטיפול באוכלוסיות אלו. לכן הדיונים התמשכו וכסופו של דבר התיקון נכנס לתוקפו רק ב-1.1.93, כשנה לאחר שהוחלט להעביר קבוצות אלו לאחריות המוסד.

באשר להקדמת הטיפול ב"הבטחת הכנסה" לשנה מיום העלייה במקום שנתיים, מעורבות המוסד התבטאה לא רק בנכונותו לטפל בקביעת מועד התחולה תוך נסיון למנוע פגיעה בזכויות העולים. המוסד הקפיד על תיאום מירבי עם המוסדות שטיפלו בעולים טרם העברת האחריות אליו מכמה היבטים, ובזאת הצליח להבטיח את זכויות העולים לא רק בהבטחת הכנסה אלא גם בתחומים

נלויים.

הוסדרו העברות רשימות העולים בעוד מועד מהסוכנות למוסד, על מנת שהטיפול בהם בהכנת הכנסה במוסד יבטיח ככל האפשר רציפות. הוכטח המשך הזכויות לכל מי שהתחיל בהכשרה ובהטבה מקצועית במסגרת משרד הקליטה.

כן הובטחו הזכויות של העולים לביטוח רפואי, תוך ניכוי מינימלי במקור, לאחר שבמשך במספר חודשים, בהיותם בטיפול משרד הקליטה ובאחריותה, הנושא לא היה ממוסד כראוי.

בכל הכרוך בנכות קשה ובסיעוד היה תיאום מוקדם עם הרשויות המקומיות במגמה להביא לידיעת המוסד את המידע הרלבנטי על העולים שהיו בטיפולן כדי להחיש מתן אישור הגמלה.

הצלחת יעילות המוסד כטיפול בעולים נבחנת גם בהתארגנותו לקליטת העולים בהיקף כה גדול.

עמדנו על שני שלבים בטיפול:

עד 10.1.92 היה הטיפול המלא ונגמלאות זקנה וילדים - בסניפים. מ-10.1.92 היה הטיפול אוטומטי, כפי שיפורט בהמשך.

המוסד נערך בפריסה גיאוגרפית של 17 סניפים ראשיים ועשרות סניפי משנה ואשנבים ברחבי הארץ, לקלוט את העולים על ידי שילוב של כח אדם נוסף מקרב עובדיו, מתחומים בהם לא היה לחץ גדול של עולים, ועל ידי הכשרה מהירה. המוסד שילב את שירות הייעוץ לקשיש ולפנסיונר בטיפול הראשוני בקליטת התביעות על ידי תרגום, הסברה וייעוץ ולאחר מכן גם על ידי אימות התביעות והורדת הלחץ מהפקידים.

שילוב ה"ייעוץ לקשיש" איפשר את פיזור מוקדי הטיפול בזקנים - עולים וותיקים - בחלקים שונים של המיכנים, מתוך מגמה לשמור ככל האפשר על מהירות ואיכות הטיפול גם בזקנים הוותיקים.

המוסד התארגן לקליטת העולים ללא הקמת מערכת נבדלת, בכך שקבע מלכתחילה שמערכת הטיפול והכלים יגזרו מתוך המערכת הקיימת בכל הקשור בטפסים,

כתהליכי האישור וכאמצעי המחשב. כתוצאה מכך, היעילות היחסית בהפעלת המערכת לעומת כל מערכת אחרת, הייתה זולה ורבה יותר.

צריך להדגיש שעל אף כל הצעדים שננקטו, לרבות הדרכה בהיקף נרחב של עובדים נוספים, היה עומס רב מאוד בסניפים עם קליטת העולים ב"הבטחת הכנסה" מאחר שהכתובות שהיו בידי משרד הקליטה לא היו מעודכנות ומרבית העולים הגיעו ברגע האחרון למרות מערכת הסברה אינטנסיבית שהופעלה. קושי אחר היה בעיצומים שהוכרזו בשירות התעסוקה שהתארכו כמתואר במשך תשעה חודשים.

תחום אחר שנבחן היה השינויים הטכנולוגיים בקליטת המידע.

הצבענו על המערכת הממוכנת שהוכנה ל"תשלום אוטומטי" של קצבאות זקנה וילדים שמנעה הצורך של העולים לבוא לסניפי המוסד. המערכת הבטיחה רצף תשלום בזקנה לאחר שהתשלום הראשון בוצע בשדה התעופה ע"ח המוסד וצויין כגימלת זקנה של המוסד ואפשרה תשלום קצבאות הילדים תוך חודש ממועד העלייה, המועד הראשון בו יש לבצע התשלום בהתאם לחוק. באשר להבטחת הכנסה, פותחה מערכת קליטה חצי אוטומטית של התביעות, לא אוטומטית במלואה משום שחלק חשוב מהנתונים יכול היה להמסר רק על ידי העולה עצמו. הקישוריות האוטומטית לקבצים אחרים כמוסד ומחוצה לו, חסכה זמן ניכר ומנעה מיצוי יתר של זכויות.

כאשר למשך זמן הטיפול בתביעות, הצבענו על כך שבחודשים כהם היה העומס הגדול ביותר של תביעות לזקנה של עולים, נשארו לחודש הבא תביעות לטיפול בהיקף של 3-4 ימים בלבד כשהתשלומים בוצעו בתהליך מזורז. לאחר שהמערכת פעלה באופן אוטומטי - בוצע תשלום ראשון בשדה התעופה והובטח הרצף בחודש הבא ובהמשך, מבלי שהעולים הגיעו למוסד.

כאשר אנו כותנים את מידת מיצוי הזכויות של העולים, עולה שכחלק מהענפים אחוז העולים גדול לאין שיעור ממשקלם באוכלוסייה בעיקר בהשלמת הכנסה בזקנה. בהבטחת הכנסה, באבטלה ובענפים אחרים הוא מתקרב לשיעור האוכלוסייה.

בענף זקנה ושירים אחוז הזכאים מצביע על מיצוי מלא, כאשר בשלב הראשון טרם היות המערכת אוטומטית, הופנו העולים לביטוח הלאומי מידית

מאחר שלא היו זכאים לדמי קיום ממשרד הקליטה. כפי שהצבענו, חלק גדול מהעולים הגיע עוד ביום הראשון לעלייתו. לאחר מכן כשהופעלה המערכת האוטומטית הוכטח מיצוי מלא של הזכות הן לגמלת זקנה והן לקצבת ילדים. במערכת הבטחת הכנסה, עולים שלא השתכרו מעבודה נשארו ללא אמצעי קיום וככל שהדבר נבדק, מיצוי הזכויות שלהם היה מלא.

בראייה כוללת נמצא שבמרץ 1995 אחוז משפחות העולים שקבלו גמלה מהמוסד היה 13.5%, מעבר למשקלם באוכלוסייה, כשמספר המשפחות מגיע ל-234,000.

קבוצה שנייה של תחומים קשורה לאיכות הקליטה של העולים.

המוסד נערך לפעולות הסברה בהיקף נרחב בשפות הרוסית והאמהרית. בשפה הרוסית כעתונות, בתכנית רדיו שבועית שהיו לה עשרות אלפי מאזינים, בטלביזיה, בכינוסי העולים ובקווי "טלפון פתוח".

הוכן חומר מיוחד למסירה ביד לעולים בהגיעם לשדה התעופה, בו ניתן הסבר ברוסית ובעברית במקביל לזכויות בביטוח הלאומי בנושאים השונים. כן הוכן חומר מיוחד למסירה ביד לעולים בהגיעם לשדה התעופה, בו ניתן הסבר ברוסית ובעברית במקביל, לזכויות בביטוח הלאומי בנושאים השונים.

נעשה נסיון לטפל באוכלוסיות מיוחדות על פי אפיוניהן הספציפיים. למשל, לגבי עולי אתיופיה, נוצר תאום מלא עם הסוכנות היהודית ברמה ארצית איזורית וסניפית בכמה שלבים.

1. בעת קליטת התביעות לגמלאות זקנה וילדים בבתי המלון ובאתרי הקראוונים בסמוך למועד העלייה;

2. בעת העברת האחריות לטיפול בהבטחת הכנסה לאחר שנה - תיאום מירבי של כל ההבטים, לרכות הסדרת רצף התשלום והבטחת פתרון על ידי הסוכנות כל עוד התשלום לא בוצע.

שיתוף הפעולה ברמות השונות עם הסוכנות היהודית הבטיח לא רק רציפות בתשלומים, אלא הסדרים שהבטיחו ביורוקרטיה מינימלית ואפשרות להתייחס לכל עולה, באמצעות מתורגמן, בדרך שלא הציגה בפניו מכשולים שלא יכול היה להתגבר עליהם ובסביבה ובנסיבות שהרגיש בהן נוח.

רק בשלבים מאוחרים, לאחר שהעולים הסתגלו יותר לארץ, היו גם טיפולים שלא בדרך מאורגנת כאשר נשארה גם האפשרות הממוסדת יותר.

המוסד הראה רגישות וגמישות לקושי בהסתגלותם לתנאים החדשים וכאשר היה חשש שהעולים בתקופה הראשונה לא הבינו שאי התייצבות בשירות התעסוקה תמנע מהם הזכאות לגימלה להכטחת הכנסה, המשיך בתשלומים פרק זמן נוסף עד אשר התרגלו העולים והבינו את הוזכרח להתייצב בשירות התעסוקה.

המוסד נהג בגמישות גם כאשר החלו העיצומים בשירות התעסוקה. על אף שבהתאם לחוק היבש, היה עליו לדחות את התביעות עקב אי התייצבות בלשכות השירות ובכך אולי לגרום להפעלת לחץ על עובדי השירות לסיים העיצומים, כשבאותו זמן העולים ללא אמצעי מחייה, בחר המוסד להמשיך בתשלום הגמלאות לאחר שהגיע למסקנה שהמחיר יהיה גבוה מדי לעולים.

במהלך השנים, היו כמה שכיתות בשירות התעסוקה. אף כאן ראה המוסד את הבעיה בתחום אחריות הממשלה והמשיך בתשלום הגמלאות להכטחת הכנסה.

היבט אחר שקשור בגמישות המוסד הוא בסדרת ההחלטות שהתקבלה כדי לאפשר את תשלום גמלאות הזקנה באופן אוטומטי מבלי לבחון ההכנסות, על אף שהיה חשש שחלק קטן מהעולים עלול לקבל גמלה שלא כדין. חשש זה לדעת המוסד לא הצדיק את הביורוקרטיה המתחייבת שתביא לעיכוב בטיפול בתביעות, כאשר ממילא לא היה סיכוי להגיע לתוצאות משמעותיות. כך היה גם לגבי ביטול הצורך להגיש תביעה לגמלאות זקנה וילדים וכך היה כאשר שכנע המוסד את האוצר להסכים לשלם קצבאות ילדים ללא מכחני הכנסה לעולים בשנתיים הראשונות, לאחר שהוברר שרוכס הגדול משתכרים פחות מההכנסה המותנה ונוצר מצב של מיצוי יתר מצד אחר ואי מיצוי מצד שני. המערכת הופעלה כמה זמן בדרך זו עוד טרם תוקנה התקנה, לאחר שהתברר הנזק שנגרם לעולים.

כמה שאלות דיון התייחסו להשפעות גמלאות המוסד על מצנם הכלכלי של העולים. שאלה אחת התייחסה לגידול בשיעור הגמלאות לאחר שהנושא הועבר לטיפול המוסד. הכהרנו את ההבדל בגובה הגמלה להכטחת הכנסה לעומת גובה הגמלה במשרד הקליטה (גבוה ב-10% במוסד).

כמו-כן הצבענו על השינוי המשמעותי שחל במצבן של משפחות חד-הוריות כתוצאה מהשוואת זכויותיהן בביטוח הלאומי לזכויות האלמנות. הסברנו משמעות הזכות האישית לגמלה לנכים קשים ולסיעודיים, ששיפרה באופן ניכר את מצבם של העולים הנכים, על ידי קבלת גמלה ברמה גבוהה בהרבה מאשר קבלו קודם לכן, ואת מצב הסיעודיים על ידי מתן יותר שעות טיפול ומיצוי זכויות אפקטיבי יותר.

ראוי לעמוד בכמה מילים על המשמעות של הגדלת הגמלה למשפחות החד-הוריות. מעיון בנתוני הביטוח הלאומי, עולה ששיעור המשפחות החד-הוריות בקרב מקבלי גמלה להכטחת הכנסה מגיע לכ-40%. המשפחות החד-הוריות היו הקבוצה הגדולה ביותר בכלל המקבלים וכן גם "הותיקות" ביותר. על אף שהחוק מקנה תמריצים גדולים לצאת לעבודה למשפחות חד-הוריות כפי שהדגמנו, הקשיים הנובעים מהעדר שירותים בהיקף מספיק לטיפול בילדים בשעות אחר הצהריים ומבעיות ייחודיות כלכליות וחברתיות, מונעים היציאה לעבודה של חלק גדול מהנשים.

הגדלת הגמלה מאפשרת להן קיום בתנאים טובים יותר, אולם לא ברמה הראוייה, כל עוד זו הכנסתן היתידה. לקראת הגיע הבן הצעיר לגיל 7, יהיה עליהן להתייבב בשירות התעסוקה כתנאי להמשך תשלום הגמלה.

אחד האתגרים הגדולים של כל הגורמים המטפלים, הוא למצות בשיתוף פעולה הדוק ביניהן את ההון האנושי של העולים, תוך פיתוח שירותים משלימים.

באשר לתרומת תשלומי ההעברה לסך כל ההכנסות, הרי שבעוד שהותיקים, 12.5% מהכנסותיהם היו מקצבאות הביטוח הלאומי, בקרב העולים הגיע השיעור בממוצע ל-22.7% כשבפועל השיעור גבוה יותר יחסית, משום שעקב ההכנסות מעבודה הנמוכות יותר של העולים, שכר הנטו שלהם היה גבוה יותר.

באשר לתרומת המוסד להכטחת רמת ההכנסה, היה שיפור בין השנים 1991 ל-1993, כאשר חלקן של גמלאות הביטוח הלאומי גדל מ-17% מההכנסה ברוטו ב-1991 ל-23% ב-1992 וב-1993, אך ומשקלן בכלל תשלומי ההעברה גדל מ-31% ב-1991 ל-64% ב-1992 ול-70% ב-1993.

ב-1993 נחלצו מקו העוני 57% מכלל המשפחות שהכנסתן היתה נמוכה מקו העוני, לעומת 48% ב-1992. לגידול בתשלומי העברה כאמור, היתה השפעה רבה יותר. בעוד שב-1992 30% ממשפחות העולים שנפקדו נסקר חיו מתחת לקו העוני, ב-1993 הם היוו 20% בלבד.

שאלה שלישית התייחסה לתרומת המוסד לביטוח לאומי לשילוב העולים במעגל העבודה.

אמנם קשה לקשור קשר ישיר בין קבלת הסיוע על ידי המוסד לבין שילובו של העולה בעבודה, אך אותנו מעניינת נעיקר השאלה אם מתן הגמלאות ב"הבטחת הכנסה", יצר תלות או שהיה בו להבטיח את קיומו של העולה בתקופת מעבר.

אחד ההיבטים החשובים הוא שיעור ההשתתפות של העולים בכח העבודה ושיעור המועסקים בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

מסקרי המעקב של למ"ס על עולי 1990, למדנו ששיעור ההשתתפות של העולים ב-1994, גבוה משיעור ההשתתפות בקרב האוכלוסייה היהודית ובקרב סה"כ האוכלוסייה בגילאים 25-54, גם בין הגברים וגם בין הנשים.

אשר לשיעור המועסקים, התברר שגוד שמשליש הראשון של 1992, 32% מהעולים חיפשו עבודה באופן פעיל, ב-1993 השיעור ירד ל-18% וב-1994 הוא ירד ל-9% בדומה לשיעור בכלל האוכלוסייה, כאשר אחוז המועסקים בקרב הגברים היה יותר גבוה ובקרב הנשים נמוך במעט.

מעיון בנתוני מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי, מתברר שיש ירידה מקבילה באחוז הזכאים להבטחת הכנסה בעילה של חוסר תעסוקה מ-43% ב-1992 ל-15% ב-1994, פחות כמעט מהאחוז בקרב הוותיקים (17%).

כשמתבוננים בנתונים (לוח מס. 11), עולה שמספר המקבלים בשל עילה זו, ירד מ-11,555 ביולי 1992 ל-4,958 ביולי 1994 (בפברואר 1995 הוא ירד ל-3,963). הירידה הדרמטית בשיעור המקבלים, חלה על אף שבשנתיים שחלפו, נוספו עולים רבים לכח העבודה האזרחי.

מתוך עיון בנתונים לגבי הזכאים לדמי אבטלה, נמצא ש-91% מ-58,279 העולים שקבלו דמי אבטלה עד סוף 1993, לא חזרו לקבלם תקופה נוספת

בדומה לאוכלוסיה הכללית. משך ימי התשלום הממוצע בתקופה היחידה בה קבלו דמי אנטלה, היה 102 יום.

נראה שמהנתונים שהצגנו ניתן לומר שלגמלאות הבטחת הכנסה ואנטלה היה תפקיד של הבטחת הקיום בתקופת המעבר בדרך להשתלבות כמעגל העבודה, מבלי שנוצרה תלות ומבלי שהיה בהן אנטי-תמריץ לעבודה.

מדד נוסף למידת הצלחת העולים להשתלב בעבודה הוא דפוסי התעסוקה בעבודה מתאימה. הנתונים מצביעים על שיעור גבוה מאוד של אקדמאים בקרב העולים, כשהדוגמאות הקיצוניות הן המהנדסים שמספרם עד סוף 1993 היה כמעט כפול ממספר המהנדסים שהיו בארץ ב-1989 ומעל 3/4 ממספר הרופאים.

נתוני הלמ"ס מצביעים על כך שלאחר 14 חודשים בארץ מידת ההתאמה בין מישלח היד של העולים המועסקים, למשלח היד בו עסקו העולים בארץ המוצא, במיוחד בקרב העולים שעבדו במקצועות מדעיים ואקדמיים, היה 20%. לאחר 26 חודשים היא עלתה ל-30% ושנה לאחר מכן ב-1994 היא עלתה ל-34% בלבד.

בהקשר של עבודה מתאימה, הסקרים והמחקרים השונים שנערכו, מצביעים על כך שככל שהגיל גבוה יותר, סיכויי ההשתלבות בעבודה מתאימה קטנים יותר. כך עלה מסקר מכון ברוקדייל וכן מסקרי הל.מ.ס ומהנתונים של משרד הקליטה לגבי תעסוקת מהנדסים. פרמטרים נוספים - שליטה בעברית, ידיעה באנגלית והשתלבות בהכשרה מקצועית - מצביעים אף הם על אותה מגמה.

היבט נוסף על תעסוקת עולים מנוגרים עלה בהתייחס לשיעור ההשתתפות בעבודה מגיל 55 ומעלה.

הנתונים מצביעים מחד על ירידה גדולה בשיעור ההשתתפות ומאידך על אחוז גבוה של "בלתי ניתנים להשמה", כפי שנקבע על ידי שירות התעסוקה, גבוה באופן ניכר מהשיעור בכלל האוכלוסייה.

תשלומי המוסד לביטוח לאומי לעולים אלה באים להבטיח את מינימום הקיום לאחר שלמעשה נסגרו בפניהם האפשרויות בשוק העבודה, לפחות מהיבט המימסד.

סוגיית העובדים המבוגרים נשארת פתוחה כמוקד לדיונים ולתכנון מדיניות עתידית להגדלת שיעור השתתפותם בשוק העבודה, תוך התאמה גבוהה יותר להון האנושי שלהם.

בשנים האחרונות בוצעו כמה פרויקטים לעידוד העסקתם על ידי הגו'ינט, משרד העבודה והרווחה ומשרד הקליטה, שבמסגרת עבודה זו לא היה מקום לדון בהם.

עבודה יסודית נעשתה לאחרונה על יזי "ועדת אקשטיין", בה השתתפו טובי המומחים בארץ. מסקנות הועדה היו שיש ליצור כלי מדיניות חדש בתחום התעסוקה של עולים בעלי השכלה גבוהה. כלי מדיניות שנקרא מילגות תעסוקה, שמטרתן לשפר את התאמת מקום העבודה לכישורי העולה, ולעודד רכישת הכשרה מקצועית במקום העבודה. התכנית מיועדת לעולים בעלי השכלה אקדמית בגילאים 35 עד 60, שעברו בחינה בידע בסיסי בעברית והיא כוללת מילגת תעסוקה שהיא גבוהה וארוכה יותר ככל שהגיל גבוה יותר. כן היא כוללת מילגת הכשרה תוך כדי עבודה, שתינתן ישירות למעסיק.

תכנית זו ותוכניות דומות אחרות תאפשרנה לעולה המבוגר להוכיח את יכולתו ופוטנציאל תרומתו, כשבעת והכשרה הוא לא נאלץ להסתפק במינימום הקיום והמעסיק מצדו לא חושש להסתכן מאחר שמילגת ההכשרה מכסה הוצאותיו. כדרך זו יגדל מספר האקדמאים בתעסוקה מתאימה, מבלי להחליף בהכרח עובדים קיימים.

ככל שיעשו מאמצים רבים יותר, על יסוד תכניות שנבדקו כלכלית, לנצל את ההון האנושי של העולים על ידי הכשרתם והשמתם בעבודה מתאימה, תגדל התרומה למשק ולעולה כאחד וכתוצאה גם הקליטה החברתית והאנושית.

רשימה בביולוגרפית

- בנדלס' ש. בר-צורי ר., הקליטה התעסוקתית של עולי חבר העמים בישראל על פי מאפייני רקע נבחרים, כלכלה ועבודה, גליון מס. 9 10/1994, המכון למחקר כלכלי וחברתי, ההסתדרות הכללית.
- ברנע ח. חביב, הזדקנות בישראל בשנות ה-90, גו'ינט ישראל, ברוקדייל.
- דו"ח הועדה לבדיקת תעסוקת מהנדסים ומומחים אחרים מקרב העולים ולניצול ההון האנושי של גל העלייה הנוכחי (ועדת אקשטיין, 11/1994).
- דורון א., (1985) מדינת הרווחה בעידן של תמורות, ירושלים, י.ל. מגנס.
- דורון א. זיסקינד צ., (1978) גמלאות להבטחת קיום, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי.
- דורון א. קרמר מ. (1992) מדינת הרווחה בישראל, תל-אביב, עם עובד.
- חביב ג. פקטור ח. תמיר י., (1993) מבט מעודכן על השלכות העלייה על עלויות וצרכים בשירותי רווחה נבחרים, רבעון לכלכלה, אוקטובר, 347-365.
- חביב ג. פקטור ח. בניטה א., (1991) השלכות של הגידול בעלייה על היבטים נבחרים של שירותי הרווחה, רבעון לכלכלה 148, 73-128.
- חוק הביטוח הלאומי, ירושלים.
- לוטן ג. (1973) בדרך למדינת הרווחה, תל אביב, עם עובד.
- ל.מ.ס. (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) 1990, סקרי כח אדם 1988, סדרת פרסומים מיוחדים מס. 6868 ירושלים.

- ל.מ.ס 4/1993 - הירחון הסטטיסטי לישראל, מוסף.
- ל.מ.ס 4/1994 - הירחון הסטטיסטי לישראל, מוסף.
- ל.מ.ס, הודעה לעתונות 154/94 30.10.94.
- ל.מ.ס, נספח מס. 6, 1995.
- לשם א., (1992) שיקולים ומיגבלות בבחינת השפעת העלייה מבריה"מ לשעבר על הביקוש לעובדים סוציאליים במערכת שירותי הרווחה, בטחון סוציאלי, 38, 74-98.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 42.
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 43.
- מטרס י. (1991), סוגיות בקליטת עולים מבוגרים בתעסוקה, תדפיס מתוך גרונטולוגיה 1991, 20-27; 53.
- נוה ג. נועם ג. בניטה א. (1993), מצבם התעסוקתי והכלכלי של העולים, ממצאים נבחרים מתוך סקר תעסוקה ארצי בקרב עולים מנרית המועצות, גו'ינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- סקירה שנתית, 1992-1993, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, ערכה לאה אחדות.
- סקירה שנתית, 1993-1994, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, ערכה לאה אחדות.
- עולים חדשים המקבלים קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי, 1995, ירושלים, סקר מס. 127, המוסד לביטוח לאומי.
- עופר ג. פלוג ק. קסיר נ., (1991), קליטה בתעסוקה של עולי ברית המועצות בשנת 1990 והלאה, היבטים של שמירה והחלפת משלחי יד, מחלקת המחקר, בנק ישראל.

- ערן מ. שניט.ד., (1981) אפליית דורשי עבודה בשל גילם, המכון לחקר עבודה וחברה, תל אביב.
- פלוג ק. קסיר. נ., (1993), קליטה בתעסוקה של עולי בריה"מ - הטווח הקצר רבעון לכלכלה 10, 1993.
- רוזן ב. אוטנשטיין נ., (1994) עולים, בריאות ושירותי בריאות, ירושלים מכון ברוקדייל.
- רוזנברג- תמר. י. דמיאן נ., (1993) מחקר אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה, עולי בריה"מ יולי 1990 - שנה וחצי לאחר העליה, ירושלים, המשרד לקליטת העלייה.
- רוזנברג- תמר. י. דמיאן נ., (1995) מחקר מעקב אחר הנקלטים במסלול הקליטה הישירה, עולים מחבר העמים יולי 1990 - כשלוש שנים וחצי בארץ, ירושלים, המשרד לקליטת העלייה.
- עבודה וביטוח לאומי, 1979, משרד העבודה והרווחה, 336.
- פרוטוקולים משיבות מינהלת המוסד לביטוח לאומי.
- שיחות:
- אדלר, ש., מנהל האגף למחקר, משרד הקליטה והעלייה.
- גדור ע., הממונה על הטיפול באתיופים, המשרד לקליטת עלייה.
- צבן י., השר לקליטת העלייה.
- שטראוס.י., סגנית מנהל אגף כלכלה ותעסוקה, המשרד לקליטת העלייה.
- ד"ר א. לשם, ביה"ס לעבודה סוציאלית.
- פרופ' א. דורון, ביה"ס לעבודה סוציאלית.
- Eckstein, Z. Shachar, (1995), On the transition to work of new immigrants: Israel 1990-1992, Jerusalem Falk Institute.

- Matras. I, (1990) Employment and employment transitions among Israelis in middle and later life, discussion paper D-181-90, Joint (JDC) Israel.

- Matras I (1989) Proposals, programs and policies for extending employment in middle and later life, discussion paper D-89-177, Joint (JDC) Israel.

- Titmuss R.M. (1963) Essays on the welfare state, London, Unwin University Books.

ניתן להזמין פרסומים במוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון,
שד' ויצמן 13, ירושלים 91909, טל. (02)709579
