



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד העלייה והקליטה

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

וי' כסלו תשע"ז

6 בדצמבר 2016

**כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן**

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, לקראת דיון ב-7 בדצמבר 2016 בנושא תקציב ופעילות משרד העלייה והקליטה בהשתתפות שרת העלייה והקליטה. במסמך מוצגים נתונים על תקציב המשרד בשנים האחרונות, ניתוח סוגיות תקציביות בפעילות המשרד ונתוני העלייה לישראל.

## 1. תקציב המשרד

### 1.1. ביצוע התקציב לשנת 2015

בטבלה 1 להלן מוצג התקציב של משרד העלייה והקליטה – סעיף 30 (להלן: המשרד) לשנת 2015. בטבלה נכללים הנתונים: התקציב המקורי והמאושר ברוטו, הביצוע בפועל מהתקציב במזומן (ביצוע ללא התחייבויות) יתרת ההתחייבויות, שיעור הביצוע מהתקציב המאושר ברוטו ושיעור ביצוע הכולל את ההתחייבויות. נתוני התקציב המקורי והמאושר מופיעים ברמת תכניות תקציביות (6 ספרות) ונתוני הביצוע ברמת תחומי פעולה (4 ספרות).

**טבלה 1 - תקציב משרד העלייה והקליטה לשנת 2015 (במיליוני ש"ח, מחירים שוטפים)<sup>1</sup>**

מספר סעיף	שם סעיף	מקורי ברוטו	מאושר ברוטו	ביצוע מזומן	שיעור ביצוע	התחייבויות	שיעור כולל
30-11-01	שכר	109.2	109.2				
30-11-02	מינהל ואמרכלות	84.8	148.4				
<b>30-11</b>	<b>מינהל</b>	<b>194.0</b>	<b>257.6</b>	<b>148.6</b>	<b>57.7%</b>	<b>84.9</b>	<b>90.6%</b>
30-12-01	דיוור	468.2	472.0				
30-12-02	תעסוקה, מדע ויזמות	186.8	288.0				
30-12-03	סטודנטים עולים	76.4	105.2				
30-12-04	קליטה בקהילה	72.6	122.6				
30-12-05	סיוע לאוכלוסיות עולים	51.7	60.6				
30-12-06	קליטת עולי אתיופיה	97.2	210.7				
30-12-07	תכנית החומש לקליטת בני העדה האתיופית	11.9	31.6				
30-12-08	עידוד עלייה	95.5	144.5				
<b>30-12</b>	<b>שירותי קליטה</b>	<b>1,060.3</b>	<b>1,435.1</b>	<b>907.8</b>	<b>63.3%</b>	<b>501.1</b>	<b>98.2%</b>
30-13	תשלומים ישירים	636.1	568.7	560.5	98.6%	2.0	98.9%
30-14	רזרבה ואחרים	2.0	7.3	0.9	12.3%	3.6	61.6%
<b>30</b>	<b>סך התקציב</b>	<b>1,892.4</b>	<b>2,268.7</b>	<b>1,617.8</b>	<b>71.3%</b>	<b>591.6</b>	<b>97.4%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי התקציב המקורי ברוטו לשנת 2015 עמד על כ-1.89 מיליארד ש"ח והתקציב המאושר ברוטו עמד על כ-2.27 מיליארד ש"ח (תוספת של כ-20% במהלך השנה). ביצוע התקציב במזומן היה כ-1.62 מיליארד ש"ח ושיעור הניצול של הביצוע במזומן (ללא התחייבויות לשנה עוקבת) היה כ-71.3%. ביצוע התקציב כולל התחייבויות היה כ-2.27 מיליארד ש"ח ושיעור הניצול ביחס לתקציב המאושר עמד על כ-97.4%. הגידול בתקציב במהלך השנה נובע בעיקר מהעברת עודפים מחויבים משנת 2014.

### 1.2. הצעת התקציב לשנים 2017-2018

טבלה 2 להלן מציגה את התקציב המקורי נטו שאושר לשנת 2016 ואת הצעת התקציב לשנים 2017-2018.

<sup>1</sup> תקציב מקורי ומאושר: אגף התקציבים במשרד האוצר, מערכת פיסקלי דיגיטלי, נתונים לשנת 2015; ביצוע והתחייבויות: החשב הכללי, דוח שנתי 2015, יוני 2016. שיעור ביצוע: יחס תקציב הביצוע מזומן בתקציב המאושר. שיעור כולל: יחס של סך תקציב הביצוע מזומן ותקציב ההתחייבויות בתקציב המאושר.



טבלה 2 - תקציב המשרד בשנת 2016 והצעת התקציב לשנים 2017-2018 (במיליוני ש"ח)<sup>2</sup>

מספר סעיף	שם סעיף	2016	2017	2018	שינוי 2018 לעומת 2016
30-11-01	שכר	111.8	104.8	106.4	-4.9%
30-11-02	מינהל ואמרכלות	67.1	69.8	69.9	4.1%
<b>30-11</b>	<b>מינהל</b>	<b>179.0</b>	<b>174.6</b>	<b>176.2</b>	<b>-1.5%</b>
30-12-01	דיוור	479.4	498.5	513.7	7.1%
30-12-02	תעסוקה, מדע ויזמות	190.7	191.0	191.0	0.1%
30-12-03	סטודנטים עולים	86.5	87.9	87.9	1.6%
30-12-04	קליטה בקהילה	62.9	76.7	76.7	21.9%
30-12-05	סיוע לאוכלוסיות עולים	35.5	35.7	35.7	0.5%
30-12-06	קליטת עולי אתיופיה	89.8	85.6	85.6	-4.7%
30-12-07	תכנית החומש לקליטת בני העדה האתיופית <sup>3</sup>	12.0	-	-	-
30-12-08	עידוד עלייה	37.1	55.2	55.2	48.8%
<b>30-12</b>	<b>שירותי קליטה</b>	<b>993.9</b>	<b>1,030.5</b>	<b>1,045.7</b>	<b>5.2%</b>
<b>30-13</b>	<b>תשלומים ישירים</b>	<b>553.7</b>	<b>610.6</b>	<b>637.6</b>	<b>15.1%</b>
<b>30-14</b>	<b>רזרבה ואחרים</b>	<b>53.3</b>	<b>54.0</b>	<b>55.4</b>	<b>3.8%</b>
<b>30</b>	<b>סך התקציב</b>	<b>1,779.9</b>	<b>1,869.7</b>	<b>1,914.8</b>	<b>7.6%</b>

מהנתונים בטבלה עולה כי הצעת התקציב נטו שבאחריות המשרד לשנת 2017 עומדת על כ-1.87 מיליארד ש"ח ובשנת 2018 על כ-1.91 מיליארד ש"ח, גידול של כ-7.6% לעומת התקציב בשנת 2016. תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה (ההפרש בין התקציב ברוטו לתקציב נטו) בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 עומד על כ-3 מיליון ש"ח, לעומת כ-3.75 מיליון ש"ח בשנת 2016. כמו כן, בשנים 2017 ו-2018 הצעת מסגרת ההרשאה להתחייב תעמוד על כ-1.02 מיליארד ש"ח בכל שנה, גידול של כ-56.9% לעומת התקציב המקורי של ההרשאה להתחייב בשנת 2016 שעמד על 0.65 מיליארד ש"ח, גידול של 370 מיליון ש"ח. הגידול במסגרת ההרשאה להתחייב נובע מתוספת למרכזי הקליטה ומקבצי הדיוור בסך 250 מיליון ש"ח והפעלת תכניות קליטה ועידוד עלייה בסך 120 מיליון ש"ח, בסך-הכול 370 מיליון ש"ח.<sup>4</sup>

הגידול בתקציב נטו לשנת 2017 מסתכם בכ-89.8 מיליון ש"ח לעומת 2016, ולשנת 2018 בכ-45.2 מיליון ש"ח לעומת 2017, המהווים סך הכול גידול של כ-135 מיליון ש"ח בין השנים 2016-2018. השינויים המרכזיים בהצעת התקציב לעומת 2016 הינם גידול בתשלומים הישירים לסלי הקליטה, תוספות לפי סיכומים תקציביים למרכזי קליטה ומקבצי דיוור והפעלת תכניות קליטה ועידוד עלייה. טבלה 3 להלן מציגה את שימושי התקציב לפי תכניות.

<sup>2</sup> 2016: אגף התקציבים במשרד האוצר, מערכת פיסקלי דיגיטלי נתונים לשנת 2016; 2017-2018: אגף התקציבים במשרד האוצר, הצעת התקציב לשנים 2018-2017, אוקטובר 2016.

<sup>3</sup> תכנית זו יושמה בעקבות החלטת הממשלה וכבר לא תתקצב לשנים הבאות, זאת לאחר הארכה שניתנה לה משנים קודמות. משרד רוה"מ, החלטת ממשלה 1979 - תכנית חומש לסיוע לעולי אתיופיה, 15 ביולי 2010.

<sup>4</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, הצעת התקציב לשנים 2018-2017, אוקטובר 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טבלה 3 – פירוט תכניות התקציב לפי נושאים<sup>5</sup>

מספר תכנית	שם תכנית	הנושאים בתכנית
30-11-01	שכר	שכר עובדי המשרד ופיתוח משאבי אנוש.
30-11-02	מינהל ואמרכלות	אחזקת המשרד והפעלתו.
30-12-01	דירור	פתרונות קבע לעולים ופתרונות זמניים. פתרונות הקבע כוללים זכאות לסיוע בשכר דירה בסכום התלוי במספר שנות העלייה, מצב משפחתי, מספר נפשות, גובה הכנסות ועוד. פתרונות זמניים כוללים מגורים זמניים לקליטה ראשונית. לגבי יישוב יוצאי אתיופיה בפרט, פועל המשרד ליישובם בשכונות וישובים חדשים באמצעות מענקי משכנתה לרכישת דירות בשוק הפרטי.
30-12-02	תעסוקה, מדע ויזמות	תעסוקה – סיוע בקליטתם של עולים בשוק העבודה. מדע – סיוע למדענים עולים ותושבים חוזרים בהשמה איכותית במוסדות מחקר. יזמות – פיתוח והרחבת תשתיות סיוע וליווי עסקי ליזמים עולים.
30-12-03	סטודנטים עולים	חיילים - תשלום קבוע לכל חייל עולה בודד ותכניות למענם. צעירים – מרכזי צעירים לקליטת עולים חדשים בגילאים 18-35. סטודנטים עולים – מלגות שכר לימוד והלוואות לסיוע אישי.
30-12-04	קליטה בקהילה	סיוע במגוון תחומים כגון: אולפנים, פרויקטים לילדים ונוער, הנחלת השפה העברית, זהות יהודית וישראלית ושילוב תרבויות.
30-12-05	סיוע לאוכלוסיות עולים	סיוע לאוכלוסיות ייחודיות כגון נוער עולה לצה"ל; קרן נמלטים המעניקה מענק לעולים שנמלטו מארצות מצוקה.
30-12-06	קליטת עולי אתיופיה	סיוע לעולים ב-17 מרכזי קליטה, מעבר עולים לדירור קבע, סיוע שילוב ילדים במערכת החינוך וסיוע לבוגרים בתעסוקה.
30-12-07	תכנית החומש לקליטת בני העדה האתיופית	תגבור פעילות הקליטה של יוצאי אתיופיה במגוון תחומים: דירור, חינוך, שירותי רווחה ותעסוקה.
30-12-08	עידוד עלייה	התכנית לעידוד עלייה כוללת מספר מיזמים: פרויקט עלייה קבוצתית לליווי משפחות משלב טרום עלייה; הפעלת 15 בתים ישראלים בחו"ל היוצרים קשר עם אזרחים ישראלים ועידודם לשוב לישראל; תמיכה בארגונים העוסקים בעידוד עלייה; חברה לתועלת הציבור הפועלת במדינות המוצא בקרב יהודים המעוניינים לעלות.
30-13	תשלומים ישירים	סל קליטה לעולים בהתאם לחוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994 <sup>6</sup> ; תשלומים לאוכלוסיות ייחודיות כגון חיילים עולים בודדים וותיקי מלחמת העולם השנייה; הבטחת הכנסה לעולים המחפשים עבודה בשנה הראשונה לעלייתם.

1.3. ניתוח מגדרי של התקציב

ניתוח מגדרי של הצעת תקציב המשרד (סעיף 30), כולל ניתוח כמותי של כ-1.33 מיליארד ש"ח המהווים כ-75% מסך תקציב המשרד לשנת 2016, והמשרד נערך לבצע ניתוח של 100% מהתקציב בשנת 2017. מתוך סך הכספים שהוצאו (עד מחצית 2016), בוצעה חלוקה לגברים ונשים לפי הכספים ששולמו בפועל ב-29 תקנות תקציב. טבלה 4 להלן מציגה את 10 התקנות העיקריות עבורן בוצע הניתוח (לפי סך הכספים ששולמו) הכוללת פירוט של כ-1.15 מיליארד ש"ח מתוך ה-1.33 מיליארד ש"ח שנותחו כאמור.

<sup>5</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, [הצעת התקציב לשנים 2017-2018](#), אוקטובר 2016.

<sup>6</sup> [חוק סל הקליטה, התשנ"ה-1994](#).



טבלה 4 – התפלגות מגדרית של התקנות העיקריות בתקציב המשרד (במיליוני ש"ח)<sup>7</sup>

גברים		נשים		כספים ששולמו	מספר עולים	תקציב	שם תקנה
שיעור הגברים	שיעור הכספים לגברים	שיעור הנשים	שיעור הכספים לנשים				
59%	66%	41%	34%	199.1	13,969	425.9	סל קליטה
32%	32%	68%	68%	167.4	12,815	421.0	שכירות מקבצי דיור ומרכזי קליטה
69%	73%	31%	27%	34.8	300	90.0	תוכנית קליטת מדענים עולים
53%	59%	47%	41%	22.8	4,724	58.0	הבטחת הכנסה לעולים
56%	56%	44%	44%	14.0	0	51.0	הפעלת מרכזי קליטה
29%	27%	71%	73%	5.8	1,099	30.0	סיוע בשכר דירה לעולים
61%	75%	39%	25%	13.2	359	28.0	קרן נמלטים
67%	66%	33%	34%	8.7	3,318	16.7	סיוע לחיילים עולים בודדים
49%	49%	51%	51%	6.4	3,813	15.1	מענק לוותיקי מלחמה
54%	60%	46%	40%	6.1	136	14.0	מלגות ושכר מדענים עולים
	<b>53%</b>		<b>47%</b>	<b>478.2</b>	<b>40,533</b>	<b>1,149.6</b>	<b>סך התקנות העיקריות</b>

מנתוני הטבלה עולה כי עד מחצית שנת 2016 שולמו בפועל כ-0.48 מיליארדי ש"ח מתוך כ-1.15 מיליארדי ש"ח המוקצים בתקנות שנתחו. מתוכם, כ-47% מהתקציב שולם לנשים וכ-53% לגברים. כמו כן, ניתן לראות כי במחצית מהתקנות שיעור הנשים מספרית גבוה יותר משיעור הכספים ששולמו לנשים. כלומר, היקף הכספים ששולמו לעולה אישה נמוך יותר מהתקציב לעולה גבר.

#### 1.4. דוח מבקר המדינה על המשרד

מדוח מבקר המדינה לשנת 2015 עולה כי המשרד משקיע משאבים רבים בקליטתם של העולים בקהילה, לרוב באמצעות תמיכות ברשויות המקומיות, בכדי לקלוט ולשלב בהצלחה את העולים. עם זאת, עולים מהדוח מספר ליקויים. להלן עיקרי הליקויים מהדוח<sup>8</sup> ועיקרי תגובת משרד ראש הממשלה בהתאם<sup>9</sup> הנוגעים לתקצוב רשויות:

**הגדרת קהל היעד** - תנאי סף במבחני תמיכות שעל בסיסו נקבעת זכאות הרשות המקומית לקבלת תמיכה, הוא שיש בה 300 עולים לפחות. אולם, עולה נחשב מי שעלה מאז ה-1 בספטמבר 1989. משמעותו של תנאי הסף היא שאין גריעה של עולים ותיקים ממדד התמיכה, אף שמטבע הדברים דווקא העולים החדשים יותר עשויים להזדקק לסיוע רב יותר בקליטתם בקהילה. לפי המבקר, יש צורך לשקול מחדש את תקופת הזכאות לתמיכה בעולה חדש, ולבחון אם יש הצדקה לכך שעולה בעל ותק של כ-25 שנה בארץ, ייחשב עדיין עולה חדש, שבגינו תקבל הרשות תמיכה לקליטה.

**תגובת משרד רוה"מ** - על המשרד להמשיך במדיניות הקיימת בעניין הגדרת קהל היעד. דווקא העולים הוותיקים יותר, שרובם בגילאים מבוגרים זקוקים לא פחות מהחדשים לפעילויות קליטה בקהילה, מה עוד שהעולים הוותיקים מהווים קהילה תומכת לעולים החדשים המגיעים לאותה רשות, ולכן שילובן של שתי קבוצות העולים בפעילות משותפות תורם באופן משמעותי ביותר לקליטת העלייה המוצלחת ביישוב. כמו כן, מדיניות משרד העלייה

<sup>7</sup> אגף התקציבים במשרד האוצר, [הצעת התקציב לשנים 2017-2018](#), אוקטובר 2016. ייתכן וחלק מהעולים קיבלו הטבות בכמה תקנות.

<sup>8</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונית שנת הכספים 2014](#), מאי 2016.

<sup>9</sup> משרד רוה"מ, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66](#), מאי 2016. משרד ראש הממשלה מרכז את תשובות כלל המשרדים הנוגעים לממצאי דוח המבקר.



והקליטה קובעת כי תינתן עדיפות לעולים שעלו ארצה בחמש עשרה השנים האחרונות על-ידי אבחנה בתחשיב גובה התמיכה, אבל אין בכך משום ביטול הטיפול הקהילתי בעולים שעלו לפני כן.

**קביעת סכום התמיכה לרשויות** - אין קשר הולם בין מספר העולים החדשים ברשות לבין שיעור התמיכה ולכן הקצאת התקציב אינה משקפת את תמונת המצב של העלייה בערים הקולטות, ורשויות אשר נזקקות לתמיכה גדולה יותר לא תמיד זוכות לה.

**תגובת משרד רוה"מ** - קביעת סכום התמיכה לרשויות מתבססת על הגדרת קהל היעד ואכן יש בנוהל התייחסות מפורשת לדרך החישוב המשקללת את מספרי העולים הוותיקים והעולים החדשים יותר. בנושא המדיניות, המשרד ביצע תיקון בדרך החישוב שמתייחס לאבחנה **במשקל העולים הוותיקים מול העולים החדשים יותר** בכל יישוב תוך מתן עדיפות ליישובים בפריפריה. באופן זה הקצאת התקציב מבטאת את המשקל ההולם לכל קבוצת עולים לפי תקופות.

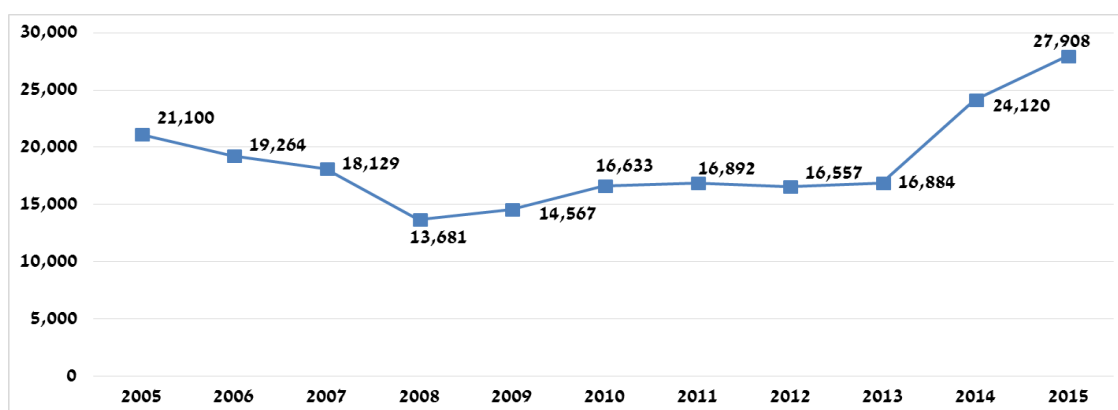
**בקרת השטח** - בקרת שטח מאפשרת למשרד לבחון בזמן אמת את הפעילות הנתמכת ואת מידת התאמתה לתכנית שאישר ולנוהלי המשרד. המשרד לא קבע הנחיות כיצד יש לבצע את בקורת השטח על היבטיו השונים: תדירות ביקורים, מדדים שיש לבחון, תיעוד הביקור וכדומה. עקב כך, לא היו אמות מידה אחידות לדיווחים ואי-אפשר היה לדעת אם כלל ההיבטים המצריכים בדיקה אכן נבדקו, ובתוך כך נפגעת היכולת לבצע מעקב ובקרה יעילים אחר הביצועים.

**תגובה ממשרד רוה"מ** - במהלך חודש פברואר 2016 הנהלת משרד העלייה והקליטה הבהירה לעובדים את החשיבות של הביקורת ושל הבקרה תוך דגש על ההנחיה לבקר לפחות אחת לרבעון בכל תכנית של קליטה בקהילה, ולמלא דוחות ביקור (אישור פנימי) לנושא. הנושא הוכלל בתכנית העבודה של האגף לשנת 2016.

## 2. העלייה לישראל

תרשים 1 להלן מציג את מספר העולים לישראל בשנים 2005-2015. נציין כי בעשור השנים 1990 עד 1999 עלו ארצה 956,319 עולים (ממוצע של כ-95,632 לשנה, העלייה המשמעותית הייתה בתחילת שנות ה-90) ובשנים 2000 עד 2013 עלו 335,294 עולים (ממוצע של כ-23,950 לשנה).

**תרשים 1 - מספר העולים לישראל בשנים 2005-2015**<sup>10</sup>



מהתרשים עולה כי משנת 2005 חלה ירידה במספר העולים עד לשנת 2008. בשנים 2010-2013 התייצב מספר העולים ונע סביב ה-16 עד 17 אלף עולים. בשנים 2014-2015 גדל משמעותית מספר העולים. טבלה 5 להלן מציגה את מספר העולים לישראל בשנים 2014-2015 לפי יבשות וארצות עיקריות שבהן.

<sup>10</sup> הלמ"ס, [הודעה לתקשורת – העלייה לישראל](#), שנים שונות.

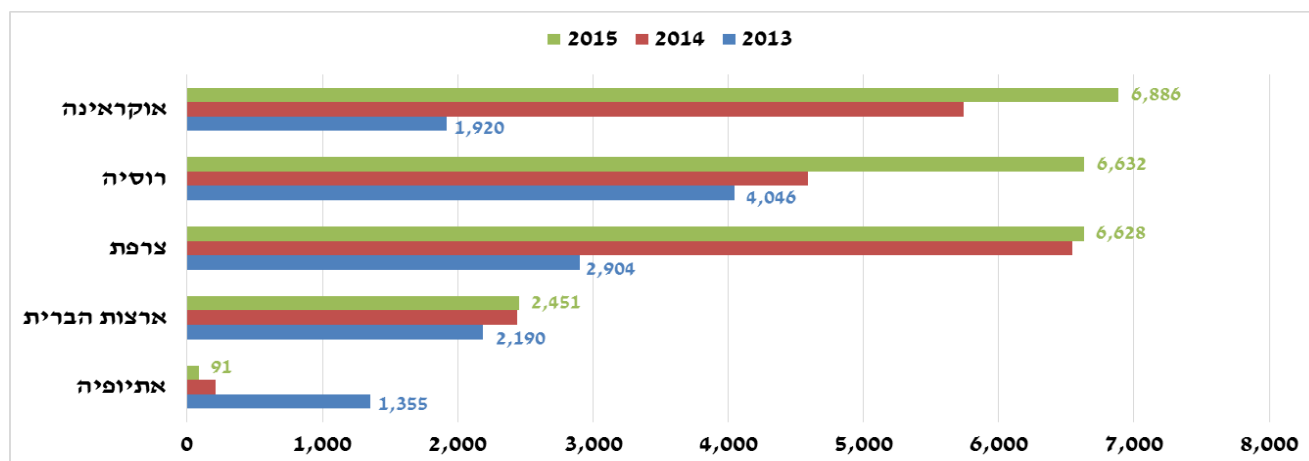


טבלה 5: עולים לפי יבשות ומדינות עיקריות בהן (2014 ו-2015)<sup>11</sup>

שיעור שינוי	2015		2014		ארץ מגורים אחרונה
	%-ב	מספר עולים	%-ב	מספר עולים	
4%	3.1%	852	3.4%	817	אסיה
-5%	2.3%	629	2.7%	663	מזה: בריה"מ (לשעבר) מאסיה
-1%	1.4%	394	1.6%	396	אפריקה
62%	0.7%	189	0.5%	117	מזה: דרום אפריקה
18%	81.0%	22,600	79.2%	19,098	אירופה
28%	2.2%	623	2.0%	487	מזה: הממלכה המאוחדת
1%	23.7%	6,628	27.1%	6,547	מזה: צרפת
29%	50.5%	14,096	45.3%	10,915	מזה: בריה"מ (לשעבר) מאירופה
20%	24.7%	6,886	23.8%	5,740	מזה: אוקראינה
44%	23.8%	6,632	19.0%	4,593	מזה: רוסיה
7%	14.6%	4,062	15.8%	3,808	אמריקה ואוקיאניה
0%	8.8%	2,451	10.1%	2,440	מזה: ארה"ב
28%	1.2%	338	1.1%	265	מזה: קנדה
16%	100%	27,908	100%	24,120	סך העולים

מהנתונים עולה כי בשנת 2015 עלו ארצה כ-27.9 אלף עולים, רובם מיבשת אירופה (81% מהעלייה הכוללת) כשרוב העלייה כוללת את מדינות אוקראינה (24.7%), רוסיה (23.8%) וצרפת (23.7%). יש לציין כי האוכלוסייה בישראל גדלה בשנת 2015 בכ-165,500 אנשים, המהווים גידול שנתי של כ-2%. העלייה תרמה 0.3% לגידול השנתי.<sup>12</sup> תרשים 2 להלן מציג את מספר העולים מארצות העלייה העיקריות בשנים 2015 עד 2013, לפי ארץ מגורים אחרונה. ארצות עלייה אלו הינן הארצות שמספר העולים מהן הינו הגבוה ביותר בתקופה זו.

תרשים 2 - עולים לפי ארצות עיקריות (2013 עד 2015)<sup>13</sup>



<sup>11</sup> הלמ"ס, [הודעה לתקשורת – העלייה לישראל 2015](#), לוח 2, 25 במאי 2016.

<sup>12</sup> הלמ"ס, [בפתחה של שנת 2016 – כ-8.5 מיליון תושבים במדינת ישראל](#), הודעה לעיתונות, 31 בדצמבר 2015. להרחבה: ענת ירון, [שיעורי הפריזון הכולל בישראל לפי דת ולפי רמת דתיות והשפעתם על ההוצאה הציבורית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פברואר 2016.

<sup>13</sup> הלמ"ס, [הודעה לתקשורת – העלייה לישראל 2015](#), תרשים 2, 25 במאי 2016.



מהתרחשים עולה כי בקרב חמשת ארצות העלייה העיקריות, בשנים 2013-2015 חל גידול חד בעלייה מאוקראינה (מ-1,920 ל-6,886) שניתן לייחס בחלקו לחוסר היציבות הביטחונית השוררת בחלקים מהמדינה; גידול בעלייה מרוסיה (מ-4,046 ל-6,632); מצרפת (מ-2,904 ל-6,628) שניתן לייחס בחלקו לחשש בעקבות אירועי טרור; גידול מתון בעלייה מארצות הברית (מ-2,190 ל-2,451) וירידה חדה בעלייה מאתיופיה (מ-1,355 ל-91 בלבד). מספר העולים **בשנת 2015** ממדינות נוספות: בריטניה (623), ברזיל (404), איטליה (353), קנדה (338), בלגיה (242), אוזבקיסטן (234) ודרום אפריקה (189).<sup>14</sup>

מנתוני המשרד<sup>15</sup> עולה כי בשנת 2015 עלו לישראל 31,013 עולים. כמו כן, בשנת 2016 מינואר עד ספטמבר עלו לארץ 20,150 עולים לעומת 23,887 בתקופה זו ב-2015.<sup>16</sup> קרי, עד כה חלה ירידה במספר העולים בשנת 2016.

בהקשר לעלייה מאתיופיה בשנים האחרונות, יש לציין כי זו עלייה שאינה מכוח חוק השבות, אלא מכוח החלטות ממשלה ולכן יש צורך להעמיד תקציב לקליטתם של העולים. בנובמבר 2015<sup>17</sup> החליטה הממשלה לבחון את זכאותם לעלייה של יוצאי "זרע ישראל" מאתיופיה, הממתינים בגונדר ואדיס אבבה. על פי ההחלטה, העלייה תחל 120 ימים לאחר קבלת ההחלטה ותימשך במשך 5 שנים. עם זאת, לאחר מספר חודשים הוחלט שלא ליישם את העלייה במתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה בשל עלויות תקציביות גבוהות. לפי אומדן העלות שנעשה על ידי הצוות שבחן את ההחלטה העלות נאמדה בכ-2.2 מיליארד ש"ח על פני 7 שנים (2016-2022) על בסיס כניסה צפויה של כ-9,000 עולים במשך 5 שנים, קרי כ-1800 עולים בשנה. מתוך עלות זו, כ-1 מיליארד ש"ח היא עלות צפויה לשנים 2017 עד 2019<sup>18</sup> ועשויה לחרוג מהכלל של הנומרטור התקציבי.<sup>19</sup> בחודש אוגוסט 2016 התקבלה החלטה חדשה בנושא, במסגרתה הוחלט להעלות כ-1,300 איש מטעמי איחוד משפחות מקרב קהילות הממתינים העונים לקריטריונים שנקבעו בהחלטה. לפי ההחלטה, משרד האוצר יתקצב את המהלך בכ-241 מיליון שקלים על פני השנים 2016 עד 2019.<sup>20</sup>

טבלה 6 להלן מציגה את ההשתקעות הראשונה של העולים (לפי ארץ מגורים אחרונה) ממדינות העלייה הגדולות במחוזות השונים בשנת 2015.

**טבלה 6 - השתקעות העולים ממדינות העלייה הגדולות לפי מחוזות בשנת 2015<sup>21</sup>**

ארץ	ירושלים	צפון	חיפה	מרכז	תל אביב	דרום	אזור יו"ש	סך הכול	שיעור מדינה
אוקראינה	258	1,354	1,515	1,335	897	1,386	141	6,886	30.5%
רוסיה	391	622	1,101	1,260	2,172	966	120	6,632	29.3%
צרפת	1,098	50	252	2,812	1,376	860	180	6,628	29.3%
ארה"ב	986	229	125	363	333	154	261	2,451	10.8%
<b>סך הכול</b>	<b>2,733</b>	<b>2,255</b>	<b>2,993</b>	<b>5,770</b>	<b>4,778</b>	<b>3,366</b>	<b>702</b>	<b>22,597</b>	<b>100%</b>
<b>שיעור מחוז</b>	<b>12.1%</b>	<b>10.0%</b>	<b>13.2%</b>	<b>25.5%</b>	<b>21.1%</b>	<b>14.9%</b>	<b>3.1%</b>	<b>100%</b>	

<sup>14</sup> הלמ"ס, [לוח 4.4 - עולים, לפי תקופת עלייה, ארץ לידה וארץ מגורים אחרונה](#), שנתון סטטיסטי לישראל 2016.

<sup>15</sup> הנתונים באתר משרד העלייה והקליטה אינם זהים לנתונים המפורסמים על ידי הלמ"ס בשל שימוש במתודולוגיות שונות.

<sup>16</sup> משרד העלייה והקליטה, סטטיסטיקה, [נתוני עלייה](#), שנים שונות.

<sup>17</sup> משרד רוה"מ, [הבאתם לישראל של אחרוני בני קהילות הממתינים באדיס אבבה ובגונדר](#), 15 בנובמבר 2015.

<sup>18</sup> ועדת העלייה הקליטה והתפוצות, [פרוטוקול מס' 149](#), 7 במרץ 2016.

<sup>19</sup> בשנת 2014 הוחלט במשרד האוצר על הפעלת "נומרטור תקציבי" (מונה תקציב) במטרה לחזק את היציבות והוודאות הפיסקלית גם לטווח בינוני ובכך להגביר את האמינות הפיסקלית החיונית ליציבות הכלכלית של המשק. מטרת התוכנית הייתה מעקב שוטף אחר התחייבויות המדינה למשך שנים אחדות קדימה, כדי לאפשר פיקוח והתכנסות למסגרת הפיסקלית. כחלק מעניין זה, בכדי לתקצב למשל החלטת ממשלה כלשהי, יש לקזז תקציב מפעולה אחרת. לקריאה נוספת על הנומרטור ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [אליעזר שורץ ואיתמר מילרד, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016\), התשע"ה - 2015 – הכנת תכנית תקציב תלת-שנתית \(נומרטור\)](#), אוקטובר 2015.

<sup>20</sup> משרד רוה"מ, [כניסה לישראל מטעמי איחוד משפחות לבני קהילות גונדר ואדיס אבבה](#), 11 באוגוסט 2016.

<sup>21</sup> הלמ"ס, [הודעה לתקשורת – העלייה לישראל 2015](#), לוח 4, 25 במאי 2016.



מנתוני הלוח ניתן לראות כי כרבע מהעולים משתקעים במחוז מרכז וכ-21% נוספים במחוז תל אביב. העולים מאוקראינה משתקעים במחוזות השונים באופן יחסית מפורז על פני מחוזות רבים למעט ירושלים; העולים מרוסיה משתקעים בעיקר במחוזות תל אביב, מרכז, חיפה והדרום; העולים מצרפת בעיקר במחוזות המרכז, תל אביב וירושלים; העולים מארה"ב משתקעים בעיקר בירושלים.

טבלה 7 להלן מציגה את התפלגות הגילאים של העולים לישראל מגיל 15 ומעלה בשנת 2015.

**טבלה 7 - עולים לישראל לפי קבוצת גיל (2015)**<sup>22</sup>

קבוצת גיל	גברים	נשים	סך הכול	משקל
19-15	760	842	1,602	7.1%
24-20	1,144	1,449	2,593	11.5%
29-25	1,461	1,606	3,067	13.6%
34-30	1,158	1,212	2,370	10.5%
44-35	1,760	1,816	3,576	15.8%
54-45	1,344	1,356	2,700	12.0%
64-55	1,239	1,543	2,782	12.3%
65+	1,871	2,024	3,895	17.2%
<b>סך הכול</b>	<b>10,737</b>	<b>11,848</b>	<b>22,585</b>	<b>100%</b>

מנתוני הטבלה עולה כי בשנת 2015 עלו לישראל כ-22.6 אלף גברים ונשים בני 15 ומעלה ומתוכם כ-12.3% מסך העולים היו בגילאי 64-55, מעבר לגיל העבודה העיקרי. בנוסף, כ-17.2% מהעולים היו בקבוצת הגיל של 65 ומעלה. סביר להניח כי אוכלוסיות אלו יתקשו להשתלב בשוק העבודה, או שהם כבר בגיל פרישה, ויש לבחון את השפעת מצב זה על מצבם הכלכלי ורמת ההכנסות בגיל הזקנה. יש לציין כי בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 מוצע לשנות את אופן חישוב תוספת הוותק לקצבת הזקנה, וכן להעלות את שיעורי השלמת ההכנסה לקצבה. שינויים אלו עשויים להטיב עם עולים שעלו בגיל מאוחר יחסית ולא צברו את תוספת הוותק המרבית, וכן אין להם הכנסות גבוהות ממקורות נוספים (פנסיה, עבודה וכדומה).<sup>23</sup>

### 3. התכנית הממשלתית לשילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית

בעקבות החלטת ממשלה 1300 מפברואר 2014,<sup>24</sup> הוטל על המשרד לגבש מדיניות חדשה לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית תוך קיום הליך התייעצות רב-מגזרי רחב שיכלול משרד ממשלה רבים, את מרכז השלטון המקומי וארגונים העוסקים בנושא, כגון הסוכנות היהודית וגיוינט ישראל. יישום התוכנית ייעשה על ידי משרדי הממשלה השונים וגופים נוספים. בינואר 2016, לאחר הליכי היוועצות עם הגורמים השונים, פורסם החלק הראשון של "התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית" (להלן: "התכנית הממשלתית")<sup>25</sup> המתייחס למשרד הביטחון, משרד הכלכלה והתעשייה ונציבות שירות המדינה. בתכנית מפורטות

<sup>22</sup> הלמ"ס, הודעה לתקשורת – העלייה לישראל 2015, לוח 6, 25 במאי 2016.

<sup>23</sup> להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 – שינוי שיטת חישוב תוספת הוותק לקצבת זקנה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר 2016. וכן, אליעזר שוורץ, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 – הגדלת סכומי תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 21 בנובמבר 2016.

<sup>24</sup> משרד רוה"מ, החלטת ממשלה 1300 - גיבוש תכנית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, פברואר 2014.

<sup>25</sup> משרד הביטחון, צה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, התכנית הממשלתית לקידום שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, 6 באוקטובר 2015.



אבני היסוד לקידום אוכלוסיית יוצאי אתיופיה באמצעים מגוונים ורוחביים במשרדים המעורבים ואופן יישומם במשרדים אלו. בתוכנית נקבעו אבני יסוד המופיעות במספר החלטות הממשלה לרבות בהחלטת ממשלה 324 מיולי 2015, והן: <sup>26</sup> שילוב מיטבי בכל תחומי החיים והחברה; התייחסות לרב-גונית של יוצאי אתיופיה ולא התייחסות כמקשה אחת; חיזוק התא המשפחתי; סגירת פערים דרך מיפויים ופעילות לצמצום; קידום מצוינות ומנהיגות דרך איתור מועמדים לשמש בתפקדי מפתח ו"שבירת תקרת הזכוכית"; שינוי תודעה בחברה הישראלית תוך לחימה בגזענות; קידום סובלנות. החלטת ממשלה 1107 מפברואר 2016 אישרה את תכניות הפעולה שהתפרסמו ומאז התקבלו מספר החלטות ממשלה נוספות בנושא. יש לציין כי בחודשים מרס ואפריל 2015, פרצו מחאות יוצאי העדה האתיופית כנגד גזענות ואפליה בשל יחס החברה הישראלית כלפיהם, בשל יחס מצד המשטרה ובשל מעמד אנשי הדת בקהילה. <sup>27</sup> להלן עיקר החלטות הממשלה בנושא התכנית הממשלתית בדגש על משמעותן התקציבית:

**החלטה מספר 1107 מפברואר 2016: <sup>28</sup> תקצוב משרד הכלכלה והתעשייה לתכנית יעמוד על כ-55 מיליון ש"ח בשנים 2016-2019.** כ-23.8 מיליון ש"ח מהתקציב הם תקציב תוספתי (מהם כ-12.9 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב) והשאר ממקורות המשרד והעברה ממשרד ראש הממשלה; עוד נקבע בהחלטה זו כי **המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר יקצו ממקורותיהם 22 מיליון ש"ח לשנה**, כמחצית לפעילות משטרת ישראל וכמחצית להרחבת התכניות למניעת אלימות שמפעיל המשרד - "עיר ללא אלימות" ו"מצילה" ולהרחבת פעילות הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול.

**החלטה מספר 609 מאוקטובר 2015: <sup>29</sup> מימוש תכניות משרד החינוך במסגרת התכנית הממשלתית באמצעות תקציב ממקורות ממשלתיים על סך 192 מיליון ש"ח** בפריסה שווה על פני ארבע שנים 2016-2019, מהם 60 מיליון ש"ח ממקורות משרד החינוך ו-132 מיליון ש"ח תקציב תוספתי ייעודי, שיוקצה ע"י משרד האוצר.

מימוש תכניות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים באמצעות **80 מיליון ש"ח** בפריסה שווה על פני ארבע שנים 2016-2019, מהם 8 מיליון ש"ח ממקורות משרד הרווחה, 12 מיליון ש"ח העברה מחלקו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מתכנית החומש, ו-60 מיליון ש"ח, תקציב תוספתי ייעודי, שיוקצה ע"י משרד האוצר.

מימוש תכניות משרד הבריאות באמצעות **19.6 מיליון ש"ח** בפריסה שווה על פני ארבע שנים 2016-2019, מהם 6.4 מיליון ש"ח ממקורות משרד הבריאות ו-13.2 מיליון ש"ח, תקציב תוספתי ייעודי, שיוקצה ע"י משרד האוצר.

**החלטה מספר 666 מנובמבר 2015: <sup>30</sup> תגבור תקצוב פעילויות העשרה אחר הצהריים (חוגים).** לצורך כך יינתן תגבור תקציבי על הקיים בסך **6 מיליון ש"ח בשנים 2017-2019**, מהם 3 מיליון ש"ח ממקורות משרד החינוך (1 בכל שנה) ו-3 מיליון ש"ח ממקורות משרד האוצר (1 בכל שנה).

**החלטה מספר 1957 מאוגוסט 2016: <sup>31</sup> שילוב יוצאי הקהילה האתיופית בספורט בישראל. היקף התכנית צפוי לעמוד על 19 מיליון ש"ח על פני ארבע שנים** שיועברו למשרד התרבות והספורט ממקורותיו של משרד ראש הממשלה.

<sup>26</sup> משרד רוה"מ, [החלטת ממשלה 324 - מדיניות ממשלתית לקידום שילובם של אזרחי ישראל ממוצא אתיופי בחברה הישראלית](#), 31 ביולי 2015.

<sup>27</sup> ש.ם.

<sup>28</sup> משרד רוה"מ, [החלטת ממשלה 1107 - מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - אישור תכניות משרד הביטחון וצה"ל, משרד הכלכלה והתעשייה, נציבות שירות המדינה, השלמת תכנית המשרד לביטחון הפנים והקמת צוות לטיפול בגזענות](#), 4 בפברואר 2016.

<sup>29</sup> משרד רוה"מ, [החלטת ממשלה 609 - מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר](#), 29 באוקטובר 2015.

<sup>30</sup> משרד רוה"מ, [מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית תכניות משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות](#), 23 באוקטובר 2016.

<sup>31</sup> משרד רוה"מ, [החלטת ממשלה 1957 - מדיניות ממשלתית לקידום שילובם המיטבי של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית - תכנית משרד התרבות והספורט](#), 19 באוגוסט 2016.

