



נתונים על נכנסים לישראל (עולים ואזרחים שאינם עולים) במהלך המלחמה בין רוסיה לאוקראינה

כתיבה: ד"ר אילה אליהו | אישור: שירי ספקטור בן ארי

תאריך: ט"ו בטבת תשפ"ג, 8 בינואר 2023

סקירה

תוכן עניינים

1.....	תמצית.....	1
2.....	נתונים על עולים לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס.....	1
6.....	הסדרת העלייה לעולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס בתקופת המלחמה.....	2
6.....	2.1 תהליכי הסדרת זכאות ואשרות עלייה בחו"ל.....	2.1
8.....	2.2 תהליכי הסדרת שינוי מעמד בישראל.....	2.2
10.....	3. נתונים על כניסה לישראל של אזרחים שאינם עולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס.....	3
13.....	4. הסיוע הממשלתי לעולים ולאזרחים שאינם עולים במהלך תקופת הלחימה.....	4

תמצית

בעקבות המלחמה בין רוסיה ואוקראינה התגברה מגמת העלייה לישראל ממדינות אלו. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, מפרוץ המלחמה ועד 4 בינואר 2023 עלו לישראל 57,223 עולים מרוסיה (41,813), אוקראינה (13,420) ובלארוס (1,990). מתוכם, 18,149 עולים לא היו בישראל ב-4 בינואר, שהם 32% מהעולים שנכנסו (אי אפשר לומר בנקודת הזמן הזו אם העולים יצאו באופן זמני או לטווח ארוך). לפי נתוני משרד העלייה והקליטה, מפרוץ המלחמה ועד דצמבר 2022 עלו פי חמישה עולים בהשוואה לעולים ממדינות אלו בחודשים המקבילים בשנת 2021.

בהסתכלות חודשית, היה זינוק במספר העולים מאוקראינה בחודשים מרץ ואפריל 2022, אז הגיעו כ-9,000 עולים, ולאחר מכן המספרים הלכו וירדו, ובחודשים הבאים הגיעו משם כ-400 עולים בחודש. מאוקראינה עלו יותר נשים מגברים במידה ניכרת (61% נשים לעומת 39% גברים). הפער בין גברים לנשים היה משמעותי מאוד עם תחילת הלחימה, בשל המגבלות שהוטלו על יציאת גברים מאוקראינה, אולם בהמשך הפער הלך והצטמצם. מספר העולים מרוסיה זינק במרץ 2022 ליותר מ-3,000; מספר העולים היה דומה בחודשים הקרובים, אך בחודשים אוקטובר ונובמבר חל זינוק נוסף, ובחודשיים אלה הגיעו סה"כ יותר מ-10,000 עולים מרוסיה - זאת במקביל להודעה על גיוס הגברים ברוסיה בסוף חודש ספטמבר. לאורך השנה עלו מרוסיה גברים ונשים במספרים דומים, אך בחודשים האחרונים, במקביל להודעה על גיוס הגברים, הגיעו יותר גברים מנשים.

על פי משרד העלייה והקליטה, האזורים בישראל שבהם התיישבו הכי הרבה עולים מאוקראינה ורוסיה מפרוץ המלחמה ועד נובמבר 2022 הם איזור חיפה (כ-9,500 עולים), איזור ראשון לציון (כ-7,400), איזור תל אביב (כ-7,000) ואיזור נתניה והשרון (כ-6,500).

המלחמה הובילה גם לגידול בביקוש לעלייה בארצות הני"ל. לקראת תחילת הלחימה ובמהלכה (ינואר או פברואר עד אוקטובר 2022) התקבלו ברוסיה, אוקראינה ובלארוס, 38,047 בקשות לעלייה, ניתנו 25,246 אשרות עלייה, וניתנו 1,741 סירובים על ידי נתיב - יותר מפי שניים פניות, כמעט פי שניים אשרות, ופי אחד וחצי סירובים בהשוואה לשנת 2021 כולה.

כדי לתת מענה למספר הרב של הפונים לקבלת אשרת עלייה ניתנו הקלות מנהליות למבקשי העלייה מאוקראינה, רוסיה ובלארוס; נפתחו נקודות חירום לבדיקת זכאות לעלייה לאזרחי אוקראינה ב"מדינות מעטפת" (פולין, הונגריה, רומניה ומולדובה); נערך מבצע לפינוי הנמלטים מאוקראינה והופעל מערך טיסות ללא תשלום לעולים או זכאי עלייה.

בשל העומס הרב על נציגויות ישראל בחו"ל במדינות הני"ל, הממשלה הקימה בתחילת מרץ 2022 מערך בדיקת זכאות מהירה בישראל, לזכאי עלייה שהגיעו לישראל בלי להיבדק בחו"ל. המערך כולל נקודת בדיקת זכאות מקדימה בנתב"ג ו-13 נקודות חירום שנפתחו מאמצע חודש מרץ בלשכות משרד העלייה והקליטה ברחבי הארץ, שם מתבצע תהליך שינוי מעמד והתאזרחות מלא. בחודשים מרץ עד אוקטובר 2022 ניתנו בנקודות אלה בישראל 21,527 אישורים לשינוי מעמד ו-858 סירובים על ידי נתיב. לגבי נקודות החירום בלשכות משרד העלייה והקליטה, שבהן פועלים גם נציגי נתיב ורשות האוכלוסין, צוין שיש עומס של פונים וזמני המתנה ארוכים.

בנוסף לעולים, הגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס אלפי אזרחים שאינם עולים בתקופת הלחימה. אזרחים אלה שאינם בעלי אשרת עלייה נכנסים לישראל באמצעות אשרת ב/2, שהיא אשרת ביקור לתיירים לשלושה חודשים. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, מפרוץ המלחמה ב-24 בפברואר ועד 4 בינואר 2023 נכנסו לישראל 138,231 אזרחים שאינם עולים מרוסיה (90,221), אוקראינה (41,425) ובלארוס (6,585). מתוכם, 106,091 אזרחים לא היו בישראל ב-4 בינואר, שהם 77% מהאזרחים שנכנסו. כ-5% מאזרחי מדינות אלו (שאינם עולים) שביקשו להיכנס לישראל לא הורשו להיכנס.

בהסתכלות חודשית אפשר לראות שמאוקראינה הגיעו במרץ 2022 כ-11,000 אזרחים שאינם עולים; לאחר מכן מספרי האזרחים שאינם עולים ירדו, אך מיוני המספרים שוב במגמת עלייה מתונה, ובנובמבר הגיעו כ-5,000 אזרחים מאוקראינה. מרוסיה הגיעו כ-3,000 אזרחים במרץ 2022; מאז, מספרי האזרחים שאינם עולים שנכנסו לישראל בעלייה מתמדת, ובחודשים האחרונים יש זינוק נוסף - בנובמבר הגיעו כ-17,000 אזרחים מרוסיה. בשלוש המדינות, שיעור הנשים בקרב האזרחים שאינם עולים גבוה משיעור הגברים, עם כ-70% נשים מכלל האזרחים מאוקראינה, וכ-60% נשים מכלל האזרחים מרוסיה ובלארוס. כאמור, שיעור הגברים הנמוך כנראה קשור לגיוס הגברים באוקראינה וברוסיה.

משרד הרווחה מסייע לאזרחי אוקראינה שאינם עולים בתחום הרפואי, הנפשי, התזונתי, בתחום הדיור ועוד. אזרחי רוסיה ובלארוס אינם זכאים לסיוע ממשלתי. לפי סקר שערך משרד הרווחה, כ-75% מאזרחי אוקראינה שאינם עולים מתגוררים בישראל אצל משפחה מארחת, בשל הקושי לשכור דירה באופן עצמאי.

מסמך זה מוגש לחה"כ עודד פורר, יו"ר ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, לקראת דיון בנושא ההיערכות לקליטה והקליטה בפועל של העולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס מתחילת המלחמה באוקראינה. יצוין כי על אף בקשות חוזרות ונשנות לאורך זמן ממושך, מרכז המחקר והמידע לא קיבל מענה ממשרד העלייה והקליטה בנושא היערכות המשרד לקליטת העולים והקליטה בפועל. לפיכך, המסמך יתמקד בנתונים על אזרחי רוסיה, אוקראינה ובלארוס (עולים ושאינם עולים) שהגיעו לישראל מתחילת המלחמה בפברואר 2022. כמו כן, יוצגו נתונים בנוגע להליכים להסדרת העלייה והכניסה לישראל. הנתונים שיוצגו להלן התקבלו מרשות האוכלוסין וההגירה, נתיב במשרד ראש הממשלה, הסוכנות היהודית, ומאתר משרד העלייה והקליטה. יודגש כי בשל הפערים במועד קבלת התשובות מהגורמים השונים, חלק מהנתונים נכונים לנקודות זמן שונות (כך לדוגמה, נתוני נתיב עדכניים לסוף חודש אוקטובר, הנתונים מאתר משרד העלייה והקליטה לסוף חודש נובמבר, ונתוני רשות האוכלוסין וההגירה לתחילת חודש ינואר).

1. נתונים על עולים לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס

העלייה לישראל בשנת 2022 מאוקראינה ורוסיה הושפעה מאוד מארועי הלחימה בין שתי המדינות. ב-24 בפברואר פלשה רוסיה לאוקראינה, והחלה לחימה שנמשכת גם כיום. במסגרת הלחימה, הותקפו גם אזורים בהם חיה אוכלוסייה אזרחית, ונגרמו פגיעות בנפש וברכוש. ב-25

בעקבות הלחימה בין
רוסיה ואוקראינה
החל גל גדול של
הגירה מאוקראינה,
ואזרחים רבים עזבו
גם את רוסיה

בפברואר הודיעה אוקראינה על גיוס כללי ועל איסור יציאת גברים בגילאי 18-60 מהמדינה.¹ הלחימה הביאה לגל הגירה בהיקף יוצא דופן של אזרחי אוקראינה, ובפרט נשים וילדים, אשר ברחו למדינות אחרות באירופה ובאזורים שונים בעולם. על פי נתוני ה-OECD, נכון לאמצע ספטמבר 2022, נרשמה תנועה של כ-5 מיליון אזרחי אוקראינה למדינות אירופה ומדינות OECD נוספות. יצוין כי שיאה של ההגירה מאוקראינה התרחש בתחילת מרץ 2022, אולם היתה ירידה בהגירה עם הזמן, ונתונים עדכניים מראים על מגמת חזרה של אזרחים לאוקראינה.² במקביל, מאות אלפי אזרחים רוסים עזבו את מדינתם בתקופת הלחימה מסיבות שונות, וביניהן הימנעות מגיוס הגברים שהוכרז ב-21 בספטמבר 2022.³

במסגרת גלי ההגירה שתוארו לעיל, התגברה גם מגמת העלייה לישראל ממדינות אלו, ומפרוץ המלחמה ב-24 בפברואר ועד 4 בינואר 2023 עלו לישראל 57,223 עולים מרוסיה, אוקראינה ובלארוס לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה. בנוסף, נכנסו לישראל באותה התקופה 138,231 אזרחים שאינם עולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס.⁴

להלן נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן: רשות האוכלוסין) על עולים מרוסיה, אוקראינה ובלארוס מ-24 בפברואר 2022 ועד 4 בינואר 2023. הנתונים כוללים הן עולים שהגיעו לנתב"ג עם אשרת עלייה והן את מי שהגיעו לנתב"ג ללא אשרת עלייה אך שינו את מעמדם לעולה בישראל.⁵ בנוסף, מובאים נתונים על מספר העולים שעלו בתקופה זו, אשר אינם נמצאים בישראל נכון ל-4 בינואר 2023. יודגש כי בשל מגבלות הרישום, ובשל הזמן הקצר שחלף, לא ניתן להסיק באופן ברור כמה מתוך העולים שאינם נמצאים כרגע בארץ עזבו לזמן מוגבל, וכמה חזרו לארץ מוצאם או היגרו למדינה שלישית.

טבלה 1: עולים שנכנסו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס, ומספר העולים שאינם

נמצאים בישראל, מ-24 בפברואר 2022 ועד 4 בינואר 2023⁶

סך"כ עולים שנכנסו	עולים בישראל	עולים שאינם בישראל
רוסיה	41,813	26,178 (37%)
אוקראינה	13,420	11,385 (15%)
בלארוס	1,990	1,511 (24%)
סך"כ	57,223	39,074 (32%)

¹ Home Office UK, Country Policy and Information Note, Ukraine: Military service, June 2022.

² OECD (2022), International Migration Outlook 2022, OECD Publishing, Paris.

³ President of Russia, Address by the President of the Russian Federation, September 21, 2022.

⁴ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

⁵ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 5 בינואר 2023.

⁶ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

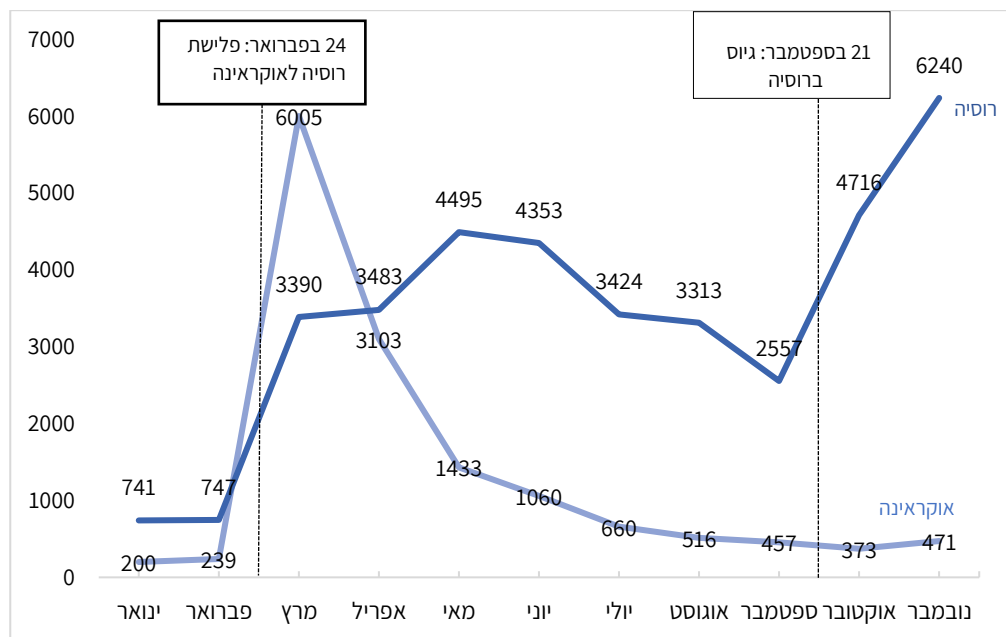
בעקבות הלחימה התגברה הכניסה לישראל ממדינות אלו, ומפרוץ המלחמה ועד תחילת ינואר 2023 עלו לישראל 57,223 עולים מרוסיה, אוקראינה ובלארוס. באותה תקופה נכנסו לישראל 138,231 אזרחים שאינם עולים ממדינות אלו

בחודשים מרץ עד
דצמבר 2022 עלו פי
חמישה עולים
מאוקראינה, רוסיה
ובלארוס בהשוואה
לשנה הקודמת. 32%
מהעולים שהגיעו
ממדינות אלה
ב-2022 יצאו
מישראל נכון ל-4
בינואר 2023

מהטבלה אפשר ללמוד שמתחילת המלחמה ועד 4 בינואר 2023 עלו לישראל 41,813 עולים מרוסיה, 13,420 עולים מאוקראינה, ו-1,990 עולים מבלארוס. מתוך סה"כ 57,223 עולים אלה, 18,149 עולים לא היו בישראל ב-4 בינואר, שהם 32% מהעולים שנכנסו. יש הבדלים גדולים בין המדינות בהיקף יציאת העולים מישראל: 37% מהעולים שנכנסו מרוסיה מתחילת המלחמה לא היו בישראל ב-4 בינואר, לעומת 24% מהעולים מבלארוס ו-15% מהעולים מאוקראינה. לשם השוואה, לפי הנתונים באתר משרד העלייה והקליטה, בחודשים המקבילים (מרץ-דצמבר) בשנת 2021 עלו 10,912 עולים מרוסיה, אוקראינה ובלארוס – 7,198 מרוסיה, 2,726 מאוקראינה, ו-988 מבלארוס.⁷ כלומר, בחודשים מרץ עד דצמבר 2022 עלו פי חמישה עולים מהמדינות הנ"ל בהשוואה לחודשים אלה בשנה הקודמת.

באתר משרד העלייה והקליטה ניתן למצוא נתונים בדבר העולים מאוקראינה ורוסיה לפי חודש העלייה (מחודש ינואר 2022, לפני פרוץ הלחימה, ועד סוף נובמבר 2022).⁸

תרשים 1: עולים מאוקראינה ורוסיה לפי חודש העלייה, ינואר עד נובמבר 2022⁹



היקף העלייה
מאוקראינה עלה
משמעותית החל
ממרץ 2022, ולאחר
מכן חלה מגמת
ירידה הדרגתית.
בהיקף העלייה
מרוסיה היה גידול
ניכר החל ממרץ
2022, והיקף העלייה
משם המשיך להיות
גבוה בחודשים
הבאים ואף התגבר
באוקטובר ונובמבר

מהתרשים אפשר ללמוד, שהחל מחודש מרץ היה גידול משמעותי מאוד בהיקף העלייה מאוקראינה, מ-239 עולים בפברואר ל-6,005 עולים במרץ, בשל תחילת הלחימה.

⁷ משרד העלייה והקליטה, נתוני עלייה לשנת 2021 – סיכום שנתי, 8 בדצמבר 2021.

⁸ הנתונים המופיעים באתר משרד העלייה והקליטה הם מינואר עד סוף נובמבר 2022. הנתונים שהועברו על ידי רשות האוכלוסין הם מ-24 בפברואר 2022 ועד 4 בינואר 2023. מהשוואה בין נתוני משרד העלייה ונתוני רשות האוכלוסין על העולים מרוסיה, אוקראינה ובלארוס (בהתייחס לעולים עד לסוף נובמבר) עולה, שיש הבדלים מסוימים בין מספר העולים משלוש המדינות. עד למועד סיום מסמך זה לא קיבלנו הסברים בדבר הבדלים אלו.

בתרשימים ובטבלאות שלהלן לא יוצגו נתוני העולים מבלארוס, בשל מיעוטם ביחס לעולים מרוסיה ואוקראינה.

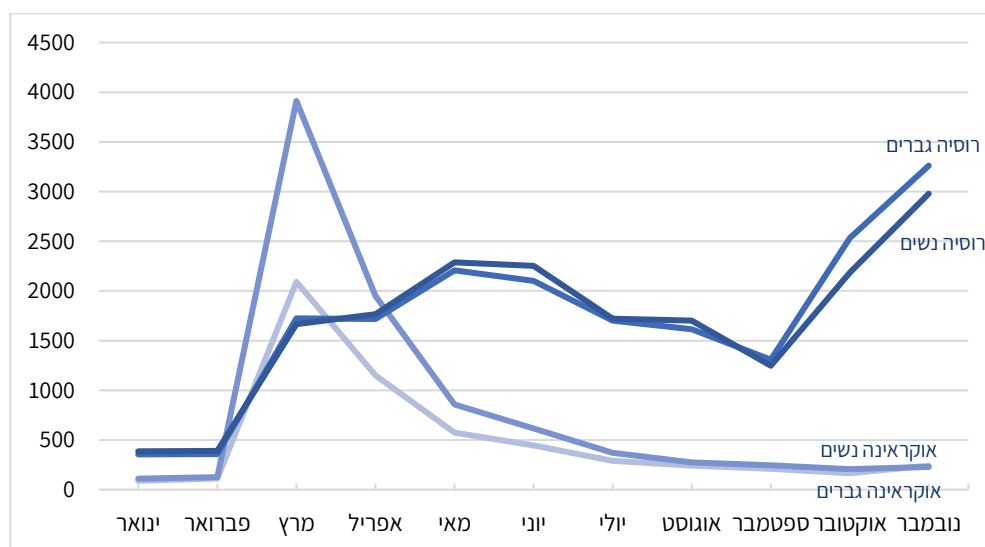
⁹ משרד העלייה והקליטה, נתוני עלייה לשנת 2022 – סיכום שנתי, 12 בדצמבר 2022.

בחודשים הבאים המשיכו להגיע מאוקראינה עולים רבים מאוד, אך המספרים היו במגמת ירידה הדרגתית.

במקביל, חל גידול ניכר גם במספר העולים שהגיעו לישראל מרוסיה עם תחילת הלחימה. כך, בחודש פברואר עלו 747 עולים ובחודש מרץ 2022 עלו לישראל 3,390 עולים מרוסיה. בחודשים הבאים, היקף העלייה מרוסיה המשיך להיות גבוה, עם תנודות מסוימות – בחודשים אפריל עד אוגוסט עלו במוצע 3,813 עולים בחודש. בחודש ספטמבר מספר העולים ירד מעט (2,557), אך היה שוב גידול במספר העולים החל מחודש אוקטובר (4,716), במקביל להכרזה על הגיוס ברוסיה ב-21 בספטמבר, ואותה מגמה המשיכה בנובמבר (6,240 עולים).

ההכרזה על הגיוס באוקראינה ואיסור היציאה לגברים ב-25 בפברואר, ובמידת מה גם ההכרזה על הגיוס ברוסיה ב-21 בספטמבר, השפיעו על מספר הגברים שעלו ממדינות אלו. להלן נתונים על העולים מאוקראינה ורוסיה לפי מין.

תרשים 2: עולים מאוקראינה ורוסיה לפי מין, ינואר עד נובמבר 2022¹⁰



מהתרשים אפשר ללמוד שמתוך 51,976 עולים מאוקראינה ורוסיה בחודשים ינואר-נובמבר 2022, עלו 27,480 נשים (כ-53%) ו-24,496 גברים (כ-47%). 61% מהעולים מאוקראינה היו נשים וכ-39% גברים. אפשר לראות שעם תחילת המלחמה היה פער משמעותי מאוד בין מספר הנשים והגברים שעלו מאוקראינה, אך עם הזמן הפער הלך והצטמצם. לעומת זאת מרוסיה שיעור הגברים והנשים היה שווה. בחודשים אפריל עד אוגוסט עלו מרוסיה מעט יותר נשים מגברים, אך באוקטובר ונובמבר עלו יותר גברים מנשים, וזאת במקביל להכרזה על גיוס הגברים בסוף חודש ספטמבר.

¹⁰ משרד העלייה והקליטה, נתוני עלייה לשנת 2022 – סיכום שנתי, 12 בדצמבר 2022.

**המרחבים שבהם
התיישבו הכי הרבה
עולים מאוקראינה
ורוסיה הם מרחב
חיפה, ראשון לציון,
תל אביב, נתניה
והשרון**

מהנתונים המופיעים באתר משרד העלייה והקליטה ניתן ללמוד גם על אזורי המגורים בישראל של העולים מאוקראינה ורוסיה (בחודשים ינואר עד נובמבר 2022, לפי המרחבים של משרד העלייה והקליטה).¹¹ **המרחבים שבהם התיישבו הכי הרבה עולים מאוקראינה ורוסיה הם מרחב חיפה (כ-9,500 עולים), מרחב ראשון לציון (כ-7,400), מרחב תל אביב (כ-7,000) ומרחב נתניה והשרון (כ-6,500)**, ולאחריהם מרחב גליל עליון (כ-4,400) ומרחב אשדוד (כ-4,200). חלק מהמרחבים מתאפיינים בשיעור גבוה יחסית של עולים מרוסיה או מאוקראינה. כך למשל, במרחב תל אביב, 93% מהעולים הם מרוסיה, ובמרחב נתניה והשרון 81% מהעולים הם מרוסיה; במרחב נוף הגליל והעמקים, 51% מהעולים הם מאוקראינה.

2. הסדרת העלייה לעולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס בתקופת המלחמה

ארועי המלחמה באוקראינה, שהחלו כאמור עם פלישת רוסיה לאוקראינה ב-24 בפברואר 2022, וכן ההכרזה על גיוס חלקי ברוסיה ב-21 בספטמבר, הובילו לגידול משמעותי במספר המתעניינים בעלייה מאוקראינה ורוסיה, במספר העולים בפועל, ובמספר האזרחים שביקשו לשנות את מעמדם בישראל לעולים.

2.1 תהליכי הסדרת זכאות ואשרות עלייה בחו"ל

נתיב, יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, אמונה על בדיקת הזכאות לעלייה ומתן אשרות עלייה לזכאים ממדינות ברה"מ לשעבר, ועל בדיקת הזכאות למעמד עולה ליוצאי מדינות אלה בישראל, לפי הנחיות רשות האוכלוסין וההגירה. לפי נתיב, **הקריטריון היחיד לבדיקת הזכאות לעלייה הוא הלימה מלאה לחוק השבות**.¹²

להלן נתונים שהתקבלו מנתיב לגבי מספר הפניות לבדיקת זכאות לעלייה ולגבי קבלת אשרות עלייה ברוסיה, אוקראינה¹³ ובלארוס, בחודשים ינואר או פברואר¹⁴ עד אוקטובר 2022. נציין כי **חלק מהפונים השלימו את התהליך וקיבלו אשרת עלייה, וחלקם קיבלו רק אישור עקרוני לעלייה, וצריכים להשלים את התהליך המלא של אישור העלייה. חלק מהפונים סורבו מסיבות שונות.**

¹¹ אחריות המשרד מתחלקת למחוזות חיפה והצפון, תל אביב והמרכז, ירושלים והדרום, שכל אחד מהם מחולק לשלושה או ארבעה מרחבים. [משרד העלייה והקליטה, נתוני עלייה לשנת 2022 – סיכום שנתי](#), 12 בדצמבר 2022.

¹² שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022; שיחות טלפון, 7 ו-11 בדצמבר 2022.

¹³ מדובר ב"מעטפת אוקראינה" – עולים מאוקראינה שנמלטו למדינות השכנות ובהן פולין, מולדובה, רומניה והונגריה.

¹⁴ הנתונים בנוגע לבקשות לעלייה מרוסיה ובלארוס מתייחסים לבקשות שהוגשו בחודשים ינואר עד אוקטובר 2022. עם זאת, מנתיב נמסר שבטווח הזמנים שנדרש להעברת הנתונים לא ניתן היה להעביר את הנתונים לגבי העולים מאוקראינה לחודש ינואר 2022, ולפיכך הנתונים לגבי בקשות העלייה מאוקראינה מתייחסים לחודשים פברואר עד אוקטובר 2022.

טבלה 2: פניות לעלייה, אשרות עלייה, וסירובים, שניתנו ברוסיה, אוקראינה ובלארוס,**ינואר/פברואר עד אוקטובר 2022¹⁵**

פניות	אשרות	סירובים	
רוסיה (ינואר-אוקטובר)	20,340	15,276	704
אוקראינה (פברואר-אוקטובר)	15,562	8,951	982
בלארוס (ינואר-אוקטובר)	2,145	1,019	55
סה"כ	38,047	25,246	1,741

מהטבלה אפשר ללמוד, שבחודשים האמורים, התקבלו ברוסיה, אוקראינה ובלארוס 38,047 פניות לעלייה; ניתנו 25,246 אשרות עלייה, וניתנו 1,741 סירובים.¹⁶ שאר הפונים כנראה לא השלימו את התהליך. לעומת זאת, בשנת 2021 כולה, התקבלו במדינות אלה 16,291 פניות לעלייה, ניתנו 14,098 אשרות עלייה,¹⁷ וניתנו 1,162 סירובים.¹⁸ מהשוואה בין שנת 2022 (ינואר או פברואר עד אוקטובר) לשנת 2021 כולה, אפשר לראות שבשנת 2022 (נתונים חלקיים) הוגשו יותר מפי שניים פניות מאשר בשנת 2021 כולה, כמעט פי שניים אשרות, ופי אחד וחצי סירובים. חשוב לציין, שמבין מקבלי אשרות העלייה ייתכן שיש אנשים שלא עלו בפועל לישראל.

כדי לתת מענה מהיר למספר הרב של הפונים לקבלת אשרת עלייה במהלך תקופת הלחימה, נקטו הגופים השונים (נתיב, רשות האוכלוסין וההגירה, הסוכנות היהודית) במספר צעדים שמטרתם להקל על התהליך ולזרזו. בין השאר, ניתנו הקלות מנהליות למבקשי העלייה מאוקראינה, רוסיה ובלארוס: פטור מחובת הצגת תעודת יושר, פטור מחובת אישור המסמכים על-ידי חותמת אפוסטיל, אישור לעלייה מפוצלת של משפחות מאוקראינה עקב חובת הגיוס לגברים עד גיל 60 והאיסור עליהם לצאת מהמדינה,¹⁹ וביטול הגבלת תוקף אשרת העלייה (שהוא לחצי שנה בדרך כלל).²⁰ צעדים נוספים כללו הכפלת מספר הצוותים של נתיב שאחראים לבדיקות הזכאות, תוך הכשרת עובדים חדשים והחזרה לפעילות של עובדים שפרשו. יצוין כי

¹⁵ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022.

¹⁶ על פי נתיב, ניתן ללמוד על הסיבות העיקריות לסירובים מנתוני השנים הקודמות, וזאת לפי סדר יורד: העדר הוכחות לזכאות; המרת דת על ידי מבקש העלייה; הכרת אבהות מאוחרת; הצגת מסמכים מזויפים; נין בגיר ליהודי; ועבר פלילי.

¹⁷ אשרות אלה כוללות אשרות שניתנו במסגרת תוכניות לימודיות כגון נעל"ה וסל"ה.

¹⁸ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022.

¹⁹ ככלל, במקרים שבהם הזכאות של המשפחה תלויה במעמדו של אחד מבני הזוג, קבלת אשרת העלייה מותנית בכך שכל בני המשפחה יעלו יחד. עם זאת, לאור מצב החירום וחוסר האפשרות של גברים לצאת מאוקראינה במהלך הלחימה, ניתנה אפשרות לנשים ולילדים לעלות בנפרד מבן הזוג.

²⁰ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2022; שמעון שמילה, מנהל תכניות ותפעול של יחידת העלייה, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 4 בדצמבר 2022; משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

לפי נתוני נתיב, באוקראינה (פברואר-אוקטובר 2022), רוסיה ובלארוס (ינואר-אוקטובר 2022) התקבלו 38,047 פניות לעלייה, ניתנו 25,246 אשרות עלייה, וניתנו 1,741 סירובים

כדי להתמודד עם הביקוש הגדל לעלייה ניתנו הקלות מנהליות למבקשי העלייה, תוגברו הנקודות לבדיקת הזכאות לעלייה במדינות שסביב אוקראינה, והוכפלו הצוותים שאחראים על הבדיקה

רק לפני כחודשיים נתיב התחילו להפעיל שאלון מקוון למילוי פרטי העולים, ולא שאלון בכתב כפי שהיה נהוג עד כה, וכן התחילו פרוייקט של הקלדת השאלונים הכתובים.²¹

כדי לתת מענה לזכאי עלייה מאוקראינה, נפתחו בתאום עם הסוכנות היהודית ומשרד החוץ ארבע נקודות חירום ב"מדינות מעטפת" (פולין, הונגריה, רומניה ומולדובה). בנקודות אלה, מבקשי העלייה נבדקים תוך שבוע עד שבועיים. כמו כן, נעשו מאמצים לתגבר את המענה בנציגויות ברוסיה ובלארוס.

בנוסף, הסוכנות היהודית הפעילה כמה ערוצי סיוע לעולים ולמבקשי העלייה: הפעלת קו חם בגלובל סנטר (מרכז שירות הלקוחות הגלובאלי), למתן מענה לפניית טלפונית בנושאים שונים כגון: הכניסה והעלייה לישראל, פינוי, שירותי חירום, חיבור לארגוני סיוע מקומיים באוקראינה, חיבור לשליחי עלייה באירופה, וטיפול באוכלוסיות מיוחדות. כדי לטפל בכל הפניות הסוכנות הגדילה את כוח האדם בגלובל סנטר, הפעילה קווי טלפון בחינם מרוסיה ואוקראינה, הפעילה שירות ווטסאפ לפניית בנושא עלייה, והפעילה את הגלובל סנטר 24 שעות ביממה כולל שבתות וחגים. בנוסף נערך מבצע לפינוי הנמלטים מאוקראינה, נפרסה רשת מרכזים של הסוכנות בבתי מלון לקליטה וסיוע למבקשי עלייה שנמלטו מהמלחמה, בהפעלת מאות עובדים ומתנדבים (במערב אוקראינה, פולין, מולדובה, רומניה והונגריה), והופעל מערך טיסות ללא תשלום לעולים או זכאי עלייה (גם לעולים או זכאים שהיגרו למדינה שלישית וביקשו לעלות משם).²²

2.2 תהליכי הסדרת שינוי מעמד בישראל

בשל העומס הרב על נציגויות נתיב בחו"ל במדינות הנ"ל, וכדי לצמצם את משך השהייה בחו"ל של זכאי עלייה לצורך בדיקת הזכאות, החליטה הממשלה להקים מערך בדיקת זכאות מהירה בישראל, המכונה "המסלול הירוק" (GO-NO GO). מסלול זה כולל נקודת בדיקת זכאות מקדימה בנתב"ג, הפועלת מתחילת מרץ 2022. כלומר, בניגוד למצב שהיה טרם שנת 2022, שבו אנשים ממדינות אלה הגיעו ברובם לישראל לאחר תהליך של בדיקת

²¹ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2022.

²² שמעון שמילה, מנהל תכניות ותפעול של יחידת העלייה, הסוכנות היהודית, דוא"ל, 4 בדצמבר 2022. יצוין שלמרות דיווחים על הטלת מגבלות על פעילות הסוכנות מטעם ממשלת רוסיה (ראו: [משרד ראש הממשלה, ראש הממשלה לפיד קיים הערכת מצב בנושא פעילות הסוכנות היהודית ברוסיה](#), 21 ביולי 2022; [ארקדי מיל-מן, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מה עומד מאחורי דרישת רוסיה על הפסקת פעילות הסוכנות היהודית?](#), 25 ביולי 2022), הסוכנות ממשיכה לתת שירות למבקשי עלייה ברוסיה, תוך התאמות לדרישות החוק המקומי לגבי איסוף פרטים אישיים על אזרחים רוסים המעוניינים להשתתף בפעילויות אלה. אחד המענים הוא הקמת מוקד פניות טלפוני במוסקבה, המשמש כתובת מרכזית בכל תחומי הפעילות.

כדי להתמודד עם העומס על הנציגויות בחו"ל הוקם מערך בדיקת זכאות מהירה בישראל, הכולל נקודת בדיקת זכאות מקדימה בנתב"ג, ו-13 נקודות חירום בלשכות משרד העלייה והקליטה ברחבי הארץ, שם מבוצע תהליך שינוי המעמד

הזכאות לעלייה וקבלת אשרת עלייה במדינת המוצא,²³ במהלך תקופת הלחימה הגיעו זכאי עלייה רבים לישראל בלי להיבדק כלל בנקודות בדיקה בחו"ל.

בנקודת הבדיקה בנתב"ג, המופעלת על ידי נתיב, בשיתוף הסוכנות היהודית, משרד העלייה והקליטה ורשות האוכלוסין, נבדק הפוטנציאל לשינוי המעמד בישראל, והיא מיועדת לאזרחי אוקראינה, רוסיה ובלארוס בלבד, שהגיעו ללא בדיקת זכאות מקדימה או אשרת עלייה. לפי נהלי רשות האוכלוסין, אזרחים אלה נכנסים לישראל כתיירים באשרת ב/2 לשלושה חודשים, ללא אפשרות לעבוד, עד להסדרת מעמדם בישראל כעולים. אם לא הסדירו את מעמדם כעולים, עליהם להאריך את האשרה לשלושה חודשים נוספים. בפועל, רשות האוכלוסין האריכה אוטומטית את האשרות של אזרחי אוקראינה, אך אזרחי רוסיה ובלארוס נדרשו להאריך את האשרות כל שלושה חודשים.²⁴

לאחר הבדיקה המקדימה בנתב"ג, על אותם אזרחים לפנות ל-13 נקודות חירום שנפתחו מאמצע חודש מרץ בלשכות משרד העלייה והקליטה ברחבי הארץ, מהצפון (כרמיאל) עד לדרום (באר שבע). בנקודות אלה מתבצע תהליך שינוי מעמד והתאזרחות מלא, הכולל בדיקת זכאות מלאה בהלימה לחוק השבות (באחריות נתיב), הנפקת תעודת זהות (רשות האוכלוסין), והנפקת תעודת עולה (משרד העלייה והקליטה). כאמור, תהליך זה הונהג עקב המשבר הנוכחי ולא היה קיים קודם לכן.²⁵

לגבי נקודות החירום בלשכות משרד העלייה והקליטה, שבהן פועלים גם נציגי נתיב ורשות האוכלוסין, צוין שיש עומס של פונים וזמני המתנה ארוכים, וזאת בשל מחסור בכוח אדם, בשל ההיקפים הגדולים של זכאי העלייה שפונים לצורך שינוי המעמד, ובשל פניות רבות של עולים שמגיעים עם אשרת עולה לנתב"ג אך אינם מקבלים שם תעודת זהות כבעבר עקב שינויים שערך משרד העלייה והקליטה בתקופת הקורונה. כן צוין שלחלק מזכאי העלייה יש קושי להציג את המסמכים הדרושים לצורך קבלת האזרחות. רשות האוכלוסין תיגברה את כוח האדם שלה בלשכות משרד העלייה והקליטה, אך בקשתה ממשרד האוצר ל-15 תקנים לפתיחת לשכה בנתב"ג לקבלת העולים, לאור הפסקת הנפקת תעודות הזהות לעולים בנתב"ג, טרם אושרה.²⁶ להלן הנתונים שהתקבלו מנתיב לגבי שינויי מעמד בישראל בנקודות החירום בפריסה ארצית (מדובר באישורים וסירובים שניתנו בעקבות בדיקת הזכאות המלאה בנקודות החירום, ולא בעת

²³ לפי נתיב, בשנים שקדמו ל-2022, בכל שנה בממוצע פנו בישראל רק כ-1,200 אנשים שטענו לזכאות לעלייה על פי חוק השבות וביקשו לשנות את מעמדם מתייר לעולה בהתאם לנוהל של רשות האוכלוסין וההגירה (רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול בבקשה לשינוי מעמד מתייר ל"עולה" בישראל לזכאי שבות, נוהל מספר 5.2.0001](#), תאריך עדכון: 1 במאי 2014).

²⁴ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

²⁵ דן כהן, יועץ מנכ"ל משרד העלייה והקליטה, שיחת טלפון, 15 בנובמבר 2022; שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022; משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

²⁶ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022; שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, שיחת טלפון, 7-8 בדצמבר 2022.

בנקודות החירום
ברחבי הארץ ניתנו
על ידי נתיב,
בחודשים מרץ עד
אוקטובר 2022,
21,527 אישורים,
ו-858 סירובים לשינוי
מעמד, בכפוף
להכרעה סופית של
רשות האוכלוסין
וההגירה

בדיקת הזכאות המקדימה בנתב"ג): **בחודשים מרץ עד אוקטובר 2022 ניתנו בישראל 21,527 אישורים, ו-858 סירובים של נתיב, בהתפלגות שלהלן: כ-70% מרוסיה, כ-25% מאוקראינה, כ-5% מבלארוס.**²⁷ חשוב לציין שמדובר באישורים וסירובים של נתיב, שמועברים לרשות האוכלוסין וההגירה להכרעה סופית, התואמת בדרך כלל את המלצת נתיב, אך לא בכל המקרים.

לפי נתיב, מאז תחילת המלחמה, מספר מבקשי בדיקת הזכאות בחו"ל עלה כמעט בכ-300%, ומספרם בישראל עלה כמעט בכ-2,500%, לעומת הממוצע בשנים הקודמות.²⁸

3. נתונים על כניסה לישראל של אזרחים שאינם עולים מאוקראינה, רוסיה ובלארוס

בעקבות הלחימה, הגיעו לישראל מאוקראינה, רוסיה ובלארוס אנשים שנמלטו מהמלחמה אשר אינם עולים או זכאי עלייה. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, **אזרחי רוסיה, אוקראינה ובלארוס שאינם בעלי אשרת עלייה נכנסים לישראל באמצעות אשרת ב/2, שהיא אשרת ביקור לתיירים לשלושה חודשים** (גם זכאי עלייה ללא אשרת עלייה נכנסים לישראל עם ב/2).²⁹ יש הבדלים מסוימים בין האזרחים מאוקראינה לבין האזרחים מרוסיה ובלארוס ביחס לנהלי הכניסה לישראל, תנאי השהייה בישראל (למשל אפשרות לעבודה) והסיוע הממשלתי. לאזרחי אוקראינה שהגיעו כחוק מפרוץ המלחמה (וגם אזרחים אוקראינים ששהו בישראל כחוק במועד פרוץ המלחמה), האשרה הוארכה מעת לעת על ידי שרת הפנים, ונכון להיום היא מוארכת עד ל-31 בינואר 2023.³⁰ אזרחי רוסיה ובלארוס נדרשים לבקש הארכה של האשרה ככל הזרים שנכנסים לישראל באשרת תייר ב/2.³¹

מסמך זה מתמקד בנתוני הכניסה לישראל בעקבות הלחימה בין רוסיה ואוקראינה, ולפיכך לא נעסוק בסוגיות הקשורות בתנאים לכניסתם של אזרחים רוסים ואוקראינים שאינם זכאי עלייה לישראל, ובשינויים שחלו במדיניות בנושא זה במהלך השנה האחרונה.

להלן נתוני רשות האוכלוסין על אזרחים (שאינם עולים) מרוסיה, אוקראינה ובלארוס שבקשו להיכנס לישראל, אלה שנכנסו ואלה שסורבו, מתחילת המלחמה ועד ל-6 בדצמבר 2022.³²

²⁷ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022, שיחות טלפון, 7 ו-8 בדצמבר 2022.

²⁸ שמואל פולישצ'וק, יועץ בכיר לראש נתיב, דוא"ל, 6 בדצמבר 2022.

²⁹ רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל 5.4.001, הטיפול בזרים המבקשים להכנס ארצה ברישיון תייר ובבקשות להארכת רישיון ביקור מסוג ב/2, עודכן ב-9 ביוני 2020.

³⁰ רשות האוכלוסין וההגירה, מדיניות שרת הפנים המעודכנת בעניין שהייתם של אזרחי אוקראינה בישראל, 26 בדצמבר 2022.

³¹ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

³² משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023. לפי הגדרות רשות האוכלוסין, קבוצת אוכלוסייה זו אינה כוללת דיפלומטים, אנשי דת, עובדים זרים, עובדים מומחים ואיחודי משפחות (בני זוג לא ישראלים

טבלה 3: אזרחים (שאינם עולים) מרוסיה, אוקראינה ובלארוס שנכנסו לישראל או סורבו,**24 בפברואר עד 6 בדצמבר 2022**³³

מדינת המוצא	אזרחים שביקשו להיכנס	אזרחים שנכנסו	אזרחים שסורבו	שיעור מסורבים ביחס למי שביקשו להיכנס
רוסיה	86,501	82,751	3,750	4%
אוקראינה	41,060	39,160	1,900	5%
בלארוס	6,968	6,093	875	13%
סה"כ	134,529	128,004	6,525	5%

מפרוץ המלחמה ועד ל-6 בדצמבר ביקשו להיכנס לישראל 134,529 אזרחים (שאינם עולים) מרוסיה, אוקראינה ובלארוס. מתוכם נכנסו 128,004 אזרחים, וסורבה הכניסה של 6,525 איש

מהטבלה אפשר ללמוד, שמפרוץ המלחמה ועד ל-6 בדצמבר ביקשו להיכנס לישראל 134,529 אזרחים (שאינם עולים) מרוסיה, אוקראינה ובלארוס. מתוכם נכנסו לישראל 128,004 אזרחים, וסורבה הכניסה של 6,525 איש (כ-5% מהאזרחים שביקשו להיכנס). לפי רשות האוכלוסין, הסיבות העיקריות לסירובי כניסה הן חשש להשתקעות או שהייה שלא כחוק בעבר.³⁴

להלן נתוני רשות האוכלוסין על אזרחים (שאינם עולים) שנכנסו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס מפרוץ המלחמה, ומתוכם אלה שאינם נמצאים בארץ נכון ל-4 בינואר 2023.

טבלה 4: אזרחים (שאינם עולים) שנכנסו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס מפרוץ**המלחמה, ומתוכם אלה שאינם נמצאים בארץ, נכון ל-4 בינואר 2023**³⁵

אזרחים שנכנסו	אזרחים בארץ	אזרחים שאינם בארץ	אזרחים שאינם בארץ
90,221	16,327	73,894 (82%)	רוסיה
41,425	14,628	26,797 (65%)	אוקראינה
6,585	1,185	5,400 (82%)	בלארוס
138,231	32,140	106,091 (77%)	סה"כ

מתוך 138,231 אזרחים (שאינם עולים) שנכנסו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס מתחילת המלחמה ועד 4 בינואר 2023, 106,091 אנשים לא היו בישראל ב-4 בינואר, שהם 77% מהאזרחים שנכנסו

מהטבלה אפשר ללמוד שמתוך 138,231 אזרחים (שאינם עולים) שנכנסו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס מתחילת המלחמה ועד 4 בינואר 2023, 106,091 אנשים לא היו בישראל ב-4 בינואר, שהם 77% מהאזרחים שנכנסו. יש הבדלים גדולים בין המדינות: 82%

המבקשים להתאחד עם בני זוגם הישראלים). בשל פערים במועד קבלת התשובות, הנתונים בטבלה זו הם עד לתחילת דצמבר, והנתונים בטבלה הבאה הם עד לתחילת ינואר.

³³ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

³⁴ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

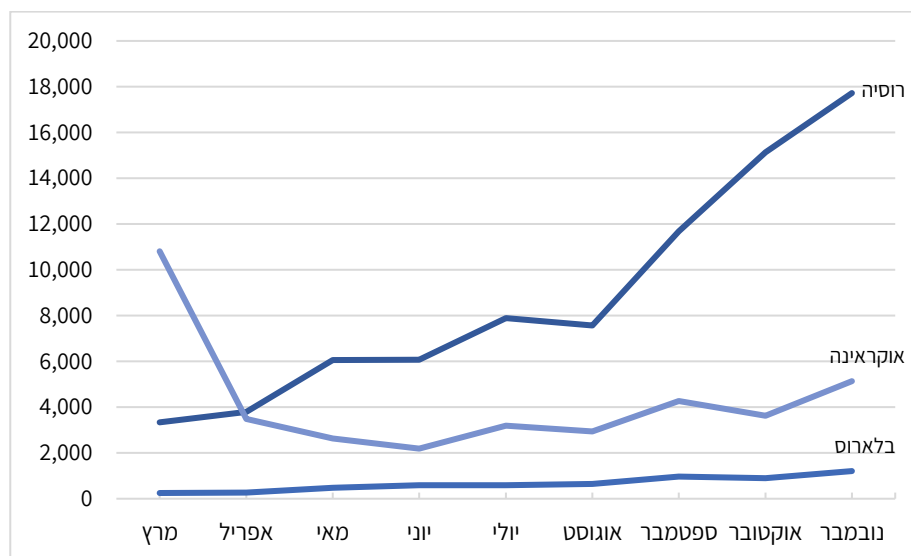
³⁵ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון, 4 בינואר 2023. בשל פערים במועד קבלת התשובות, הנתונים בטבלה זו הם עד לתחילת ינואר, והנתונים בטבלה הקודמת הם עד לתחילת דצמבר.

מאזרחי רוסיה ובלארוס שנכנסו מתחילת המלחמה לא היו בישראל ב-4 בינואר, לעומת 65% מאזרחי אוקראינה.

להלן נתונים על אזרחים (שאינם עולים) מאוקראינה, רוסיה ובלארוס שהגיעו לישראל ממרץ עד נובמבר, לפי חודש הגעתם לישראל.

תרשים 3: אזרחים (שאינם עולים) מאוקראינה, רוסיה ובלארוס לפי חודש הגעה לישראל,

ממרץ עד נובמבר 2022³⁶



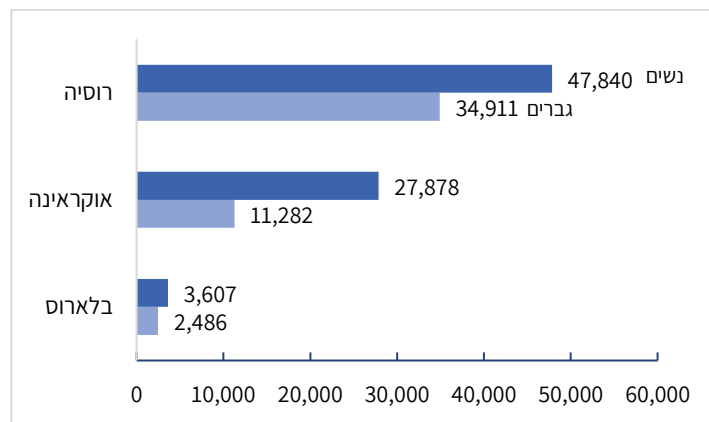
מהתרחים אפשר ללמוד, שבחודש מרץ הגיעו מאוקראינה כ-11,000 אזרחים שאינם עולים, בשל תחילת הלחימה. בחודשים אפריל עד יוני המשיכו להגיע מאוקראינה אזרחים רבים (כ-2,700 בחודש בממוצע), אך המספרים היו במגמת ירידה הדרגתית; מחודש יולי החל מספר האזרחים לעלות שוב בהדרגה, ובחודש נובמבר הגיעו 5,133 אזרחים מאוקראינה.

בחודש מרץ הגיעו לישראל מרוסיה 3,337 אזרחים שאינם עולים. בחודשים הבאים, היקף הגעת האזרחים מרוסיה הלך ועלה, עם תנודות מסוימות – בחודשים אפריל עד אוגוסט הגיעו בממוצע כ-6,200 אזרחים בחודש. מחודש ספטמבר החל זינוק במספר האזרחים (כאמור, ב-21 בספטמבר הכריזו ברוסיה על גיוס גברים), עם 11,679 אזרחים, ובנובמבר מספר האזרחים מרוסיה הגיע לשיא של החודשים האחרונים - 17,723 אזרחים.

להלן נתונים על האזרחים שאינם עולים שהגיעו לישראל מתחילת המלחמה מרוסיה, אוקראינה ובלארוס לפי מין.

מספר האזרחים שאינם עולים מאוקראינה היה גבוה מאוד (כ-11,000 איש) במרץ 2022, ולאחר מכן היתה מגמת ירידה הדרגתית. מספר האזרחים מרוסיה היה כ-3,330 מרץ 2022, המשך להיות גבוה בחודשים הבאים, וזינק עוד יותר החל מספטמבר (בנובמבר הגיעו כ-17,700 איש)

³⁶ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

תרשים 4: אזרחים שאינם עולים שהגיעו לישראל מרוסיה, אוקראינה ובלארוס לפי מין.24 בפברואר עד 6 בדצמבר 2022³⁷

בשלוש המדינות, שיעור הנשים בקרב אזרחים שאינם עולים גבוה משיעור הגברים - כ-70% נשים מכלל האזרחים מאוקראינה, וכ-60% נשים מכלל האזרחים מרוסיה ובלארוס

מהתרשים אפשר ללמוד שבשלוש המדינות, שיעור הנשים בקרב אזרחים שאינם עולים גבוה משיעור הגברים, עם כ-70% נשים מכלל האזרחים מאוקראינה, וכ-60% נשים מכלל האזרחים מרוסיה ובלארוס. כאמור, שיעור הגברים הנמוך קשור לגיוס הגברים באוקראינה וברוסיה.

בנוגע למקום המגורים של אזרחי אוקראינה בישראל, מנתוני משרד הרווחה עולה כי הרשויות המקומיות העיקריות שבהן מתגוררים אזרחי אוקראינה הן: בת ים, חיפה, אשקלון, פתח תקוה, נתניה, אשדוד, ראשון לציון, באר שבע, חולון, תל אביב-יפו, אילת, נהריה וקריית ים.³⁸ כמו כן, מינהלת צו השעה ערכה באוקטובר 2022 סקר בקרב מקבלי השירות של המינהלת, ועליו השיבו 1,281 בתי אב. על פי הסקר, כ-75% מאזרחי אוקראינה בישראל מתגוררים אצל משפחה מארחת, ורק 25% מהם מתגוררים בדירה שכורה במימון עצמי (כ-21%), בית מלון (כ-3%) או מקום מגורים אחר. נתוני הסקר מלמדים שרוב אזרחי אוקראינה בישראל מסתמכים לצורך מגורים על קרובי משפחה, וזאת בין השאר בגלל הקושי לשכור דירה לאור מעמדם בישראל.³⁹

על פי סקר של משרד הרווחה, כ-75% מאזרחי אוקראינה (שאינם עולים) בישראל מתגוררים אצל משפחה מארחת

4. הסיוע הממשלתי לעולים ולאזרחים שאינם עולים במהלך תקופת הלחימה

מתן המענה לאזרחי אוקראינה, רוסיה ובלארוס לאחר כניסתם לישראל מתחלק בין שני גופים מרכזיים - משרד העלייה והקליטה מסייע לעולים, ומשרד הרווחה (באמצעות מינהלת צו השעה, לאזרחי אוקראינה בלבד, ולא לאזרחי רוסיה או בלארוס) מסייע לאלה שאינם זכאי עלייה לפי חוק השבות, ושוהים בישראל מתוקף אשרת תייר ב/2 (אזרחי אוקראינה שהם זכאי עלייה, אך נכנסו לישראל עם אשרת ב/2, זכאים לסיוע מהמינהלת עד לשינוי מעמדם לעולים). בשל

³⁷ משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

³⁸ יסמין בן עמרם, ראש מינהלת צו השעה לסיוע לנמלטי המלחמה באוקראינה, דוא"ל, 5 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

³⁹ על פי משרד הרווחה, יתכן שנפלו אי-דיוקים בנתוני הסקר מסיבות שונות, כגון אנשים שענו יותר מפעם אחת; כמה אנשים מאותו בית אב שענו לסקר; קבלת מענה מאנשים שאינם מאוכלוסיית היעד של המינהלת, כמו זכאי עלייה, ועוד. יסמין בן עמרם, ראש מינהלת צו השעה לסיוע לנמלטי המלחמה באוקראינה, דוא"ל, 5 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

העובדה שמשרד העלייה והקליטה לא מסר מידע ונתונים עד מועד סגירת המסמך, לא ניתן לתאר כאן את אופן הסיוע של המדינה לעולים.

מינהלת צו השעה מעניקה לאזרחי אוקראינה שאינם עולים סיוע בתחום הרפואי, הנפשי, התזונתי, בתחום הדיור ועוד. מתוך הפניות המקוונות למינהלת זוהו 13,487 אנשים, 12,877 מהם זכאים לסיוע

תפקיד מינהלת צו השעה במשרד הרווחה, שהחלה לפעול ב-21 במרץ, הוא לספק מענים בסיסיים וסוציאליים לאזרחי אוקראינה (שאינם עולים), באמצעות התקשרויות ושיתוף פעולה עם ארגוני החברה האזרחית. לפי משרד הרווחה, הסיוע ניתן דרך המינהלת, ולא דרך המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. **הסיוע ניתן בתחום הרפואי, הנפשי, התזונתי, בתחום הדיור ועוד.**⁴⁰

בין הקמת המינהלת ב-21 במרץ ועד 23 בנובמבר התקבלו 15,298 פניות בטופס המקוון באתר מינהלת צו השעה.⁴¹ לפי פניות אלה, המינהלת זיהתה 13,487 אנשים שפנו בבקשת סיוע.⁴² מבין הפונים, 12,877 אנשים זוהו כזכאים לסיוע. נוסף עליהם, 390 אנשים פנו בבקשה לסיוע אך אינם זכאים לו, מפני שהם זכאי עלייה או במעמד שאינו של תייר ב/2. קיים פער בין מספר אזרחי אוקראינה שהיו זכאים לסיוע, לבין מספר אזרחי אוקראינה שנכנסו לישראל מפרוץ המלחמה - 41,425 איש, שמתוכם 14,628 איש שהו בישראל ב-4 בינואר 2023.

לפי יסמין בן עמרם, ראש מינהלת צו השעה, האתגרים העיקריים בטיפול באזרחי אוקראינה הנמלטים מהמלחמה הם:⁴³

- הגבלת התעסוקה של אזרחי אוקראינה: אזרחי אוקראינה אינם יכולים לעבוד בשלושת החודשים הראשונים לשהותם בישראל. לאחר תקופה זו, הם אינם מקבלים אישור עבודה מסודר, אך רשות האוכלוסין אינה מבצעת אכיפה נגדם. יודגש כי מי שהגיע אחרי 30 בספטמבר 2022 אינו רשאי לעבוד בישראל כלל. חוסר היכולת לעבוד כחוק אינו מאפשר לאזרחי אוקראינה להתקיים באופן עצמאי, גורם להם להסתמך על שירותי הסיוע הממשלתיים, ולעיתים מוביל להחמרה של מצבים סוציאליים קשים. בנוסף, חוסר היכולת לעבוד כחוק מוביל אזרחי אוקראינה רבים לעבוד באופן לא חוקי, ללא קבלת תנאים סוציאליים וביטוח בריאות מהמעסיקים. לפי נתוני רשות האוכלוסין, כ-70% מהתיירים מאוקראינה הם נשים, ומהמינהלת נמסר שלעיתים קרובות מדובר

⁴⁰ המועצה הישראלית להתנדבות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מנן דוד אדום בישראל, צו השעה, מוקד סיוע הומניטרי לנמלטי המלחמה באוקראינה השהים בישראל (המועצה הישראלית להתנדבות נוסדה על ידי ממשלת ישראל וג'וינט ישראל). יסמין בן עמרם, ראש מינהלת צו השעה לסיוע לנמלטי המלחמה באוקראינה, דוא"ל, 5 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023. משרד הרווחה והביטחון החברתי, מבצע 'צו השעה' לסיוע לאזרחי אוקראינה השהים בישראל יוצא לדרך, 21 במרץ 2022.

⁴¹ מספר הפניות אינו בהכרח זהה למספר הזכאים שפנו בבקשת סיוע, שכן ייתכן שיש אנשים שפנו יותר מפעם אחת. כמו כן, חלק מהפניות נוגעות ליותר מאדם אחד (למשל בבקשת סיוע למשפחות). נתוני משרד הרווחה הם מתחילת פעילות המינהלת ב-21 במרץ ועד 23 בנובמבר 2022, המועד שבו נשלפו הנתונים כמענה לפניית מרכז המחקר והמידע.

⁴² סכום הזכאים והלא זכאים הוא 13,267 ולא 13,487, וממשרד הרווחה לא נמסר הסבר לפער עד למועד סגירת המסמך.

⁴³ יסמין בן עמרם, ראש מינהלת צו השעה לסיוע לנמלטי המלחמה באוקראינה, דוא"ל, 5 בדצמבר 2022; שיחת טלפון, 4 בינואר 2023.

בנשים צעירות (עם או בלי ילדים), והדבר עלול להוביל למצבי סכנה וניצול, בדגש על סחר בבני אדם.

- קושי במציאת מקום מגורים: בגלל מעמדם כתיירים, ומחירי הדיור הגבוהים בישראל, אזרחי אוקראינה בישראל מתקשים בשכירת דירה ונאלצים להסתמך על אירוח אצל קרובי משפחה או חברים, כפי שתואר לעיל.
- שהות נמלטים לטווח קצר: מכיוון שאזרחי אוקראינה הגיעו לישראל בעת מצב חירום, וחלקם הגיעו לישראל אך עזבו את המדינה בתוך זמן קצר יחסית, יש אתגר ביצירת מענים עבורם במהירות ולטווח קצר.
- תאום בין הגופים המסייעים לאזרחי אוקראינה: גופים שונים ומשרדי ממשלה רבים מעורבים בסיוע – משרדי הרווחה, החינוך, הבריאות, הפנים, הקליטה, רשויות מקומיות, ועוד – ויש אתגר בסנכרון ביניהם.