



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים חסרי המעמד האזרחי

מוגש לוועדה המיוחדת לבחינת
בעיית העובדים הזרים

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ב בשבט תשע"ד

23 בינואר 2014

תוכן העניינים

<u>3</u>	<u>1. רקע – ילדי זרים בישראל</u>
<u>4</u>	<u>2. משרד החינוך – מדיניות ונתונים</u>
5	2.1. מדיניות משרד החינוך
7	2.2. נתונים
<u>9</u>	<u>3. רשויות מקומיות – אתגרים בשילוב ילדי זרים במערכת החינוך</u>
9	3.1. תל-אביב-יפו
11	3.2. ירושלים
13	3.3. אילת
15	3.4. ערד
15	3.5. אשדוד
<u>16</u>	<u>4. נקודות לדיון</u>
<u>17</u>	<u>מקורות</u>



מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים בהשתתפות שר החינוך שי פירון, והוא עוסק בשירותי מערכת החינוך לילדי הזרים. חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, חל על כל ילד שגר בישראל, יהיה אשר יהיה מעמדו האזרחי או מעמד הוריו במרשם האוכלוסין בישראל. במסמך זה תיבחן החלת החוק על ילדי הזרים, ובהם ילדים לעובדים זרים, מבקשי מקלט, מסתננים ותיירים שאשרתם פגה. יוצגו נתונים על מספר ילדי הזרים הלומדים במערכת החינוך ואחריהם תוצג ההתמודדות עם הנושא של כמה רשויות מקומיות שמתגוררים בהן ילדי זרים רבים – תל-אביב, ירושלים, אילת, ערד ואשדוד. מסמך זה אינו עוסק בילדים של דיפלומטים זרים ובילדים בהליכי עלייה שטרם התאזרחו.

1. רקע – ילדי זרים בישראל¹

בישראל שוהות קבוצות אחדות של ילדים זרים חסרי מעמד אזרחי; חלקם נולדו בישראל וחלקם הגיעו אל ישראל כחוק או שלא כחוק. כפי שהוצג בדוח מבקר המדינה ממאי 2013 על הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, **אין בישראל גורם רשמי המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים על מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בה**,² ובכלל זה מספרם, חלוקתם לקבוצות גיל, מדינות מוצא שלהם או של הוריהם ומקום המגורים הנוכחי שלהם בישראל. באוכלוסיית ילדי הזרים יש שתי קבוצות עיקריות, ומסמך זה יעסוק בהן:

א. **ילדים לעובדים זרים** – ככלל, עובדים זרים המועסקים בישראל אינם רשאים להביא עמם ילדים ובני משפחה אחרים. בעבר עובדת זרה בעלת אשרה שהייה שילדה בישראל נדרשה לצאת מהמדינה עם תינוקה, והורשתה לחזור לעבוד בישראל ללא הילד.³ בשנת 2011 ביטל בג"ץ נוהל זה,⁴ ועל-פי הנוהל המעודכן היום, עובדת זרה שטרם השלימה 63 חודשי עבודה בישראל רשאית להישאר בארץ עם תינוקה עד לתום תקופת האשרה שלה, והילד מקבל רישיון לישיבת ביקור ב/2 לתקופה זו.⁵ נוסף על ילדים אלו השוהים עם אימהותיהם בארץ ברישיון, שוהים כאן ילדים רבים של עובדות זרות שנולדו בארץ ושלחוריהם או לילדים עצמם אין רישיון שהייה. מדינות המוצא של ילדי העובדים הזרים מגוונות, אך יש קבוצה גדולה למדי של ילדים לעובדות זרות בתחום הסיעוד שמוצאן מהפיליפינים.

ב. **ילדי מסתננים ומבקשי מקלט** – בגל הכניסה של מהגרי עבודה לא חוקיים ומבקשי מקלט דרך הגבול הדרומי עם מצרים (המוגדרים בחוק "מסתננים")⁶ נכנסו אל ישראל גם קטינים, חלקם עם הוריהם וחלקם בלי ליווי. כמו כן יש בישראל קבוצה לא מבוטלת של ילדים למסתננים ומבקשי מקלט שנולדו בארץ, ובהם מי שהגיעו לגיל חינוך חובה. רוב המסתננים באו מאריתריאה ומסודאן. ישראל נוקטת כלפיהם בעת הזאת מדיניות של "אי-הרחקה זמנית" (אריתריאה) או "הימנעות מהחזרה ישירה" (סודאן), ולא ברור כמה זמן יישארו בישראל.

¹ אם לא צוין אחרת המונח "ילדים זרים" נוגע במסמך זה לקבוצות ילדי הזרים שהוריהם הם מהגרי עבודה, עובדים זרים, מסתננים, מבקשי מקלט ותיירים שאשרתם פגה, ולא נכללים בו ילדי דיפלומטים וילדים בהליכי עלייה שטרם קיבלו אזרחות.

² מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013.

³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט בישראל**, כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר 2010, תאריך כניסה: 15 באוקטובר 2013.

⁴ בג"ץ **11437/05 קו לעובד ואח' נ' משרד הפנים ואח'**.

⁵ רשות האוכלוסין וההגירה, **נוהל טיפול בעובדת זרה בהיריון ובעובדת זרה שילדה בישראל 5.3.0023**, תאריך עדכון: 20 במאי 2013.

⁶ חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954.



נוסף על כך שוהים בארץ ילדים זרים שהוריהם הגיעו למטרות לימודים, אנשי דת, מתנדבים, ילדי דיפלומטים, ילדים למשפחות בהליכי עלייה וילדים שנולדו להורה ישראלי ולהורה זר ומעמדם עדיין לא הוסדר (לעתים בשל הצורך להוכיח אבהות או להוכיח קשר בין ההורים בזמן ההיריון).

ילדי זרים, בין שנולדו בישראל ובין שהגיעו אליה, חווים קשיים רבים ומורכבים, המשפיעים על צורכיהם. הילדים והוריהם סובלים מקשיי הגירה, כמו מהגרים באשר הם, ובכלל זה ילדי עולים חדשים: אי-ידיעת השפה, הבדלים תרבותיים, קשיים חברתיים וקשיי התאקלמות של ההורים. אוכלוסיית הזרים בארץ מתאפיינת על-פי רוב במעמד סוציו-אקונומי נמוך, והם סובלים מחוסר ביטחון תעסוקתי, מחוסר קביעות במקום המגורים וממיעוט עוגנים משפחתיים וסביבתיים תומכים. כמו כן, ילדים שאין להם אשורת שהייה בישראל מתמודדים עם חוסר ודאות בנוגע לעתידם ולעתיד משפחתם, ויודעים שהם נתונים בסכנת הגירוש. נוסף על כך, סביר להניח שילדים שהגיעו דרך הגבול עם מצרים סבלו מתלאות רבות בדרך ואלו הותירו בהם את רישומן, ואפשר שחלקם היו עדים או קורבנות לתופעות קשות של אלימות, עינויים וסחר בבני-אדם.⁷

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד משנת 1989, שישראל חתומה עליה,⁸ קובעת כי כל ילד מתחת לגיל 18 הנמצא בשטח שיפוטן של המדינות, ללא תלות במעמדו או בכל מאפיין אחר, זכאי לזכויות בסיס, ובהן הזכות לחינוך, לבריאות, לביטחון סוציאלי, להגנה ולטיפול.⁹ **חוק לימוד חובה, התש"ט-1949**, מטיל על המדינה חובה לתת חינוך לכל ילד (שגילו 3-13) ולכל נער (שגילו 14-17).¹⁰ כמו כן החוק מטיל חובה על הורים לילדים ולנערים בגיל חינוך חובה לרשום אותם ללימודים ולוודא שהם לומדים באופן סדיר במוסד חינוכי מוכר.¹¹ **על-פי רוב, שירותי רווחה ובריאות ניתנים לילדי זרים במצבי חירום**; מדינת ישראל נותנת לילדי זרים שירותי בריאות במצבי חירום רפואיים על סמך חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996, ומאפשרת להורים לרכוש בעבורם פוליסת ביטוח באמצעות קופת-החולים "מאוחדת", אך לא מחייבת זאת.¹² משרד הרווחה נותן טיפול והגנה לקטינים במצב של "סיכון ממשי לחייהם".¹³

2. משרד החינוך – מדיניות ונתונים

מדיניות משרד החינוך נגזרת כאמור מחוק לימוד חובה, הקובע כי חובת החינוך ואופן מימושה המוגדר בחוק חלים על ילדים ישראלים וילדים זרים כאחד. בכך משרד החינוך נבדל מיתר משרדי הממשלה,

⁷ מתוך תשובות של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות שיובאו בהרחבה בהמשך, ומתוך שיחות עם נציגים של ארגוני סיוע לזרים: רותם אילן, מנכ"לית "ילדים ישראלים", שיחת טלפון, 9 באוקטובר 2013; אורית מרום, רכזת פעילות ציבורית בעמותת א.ס.ף, שיחת טלפון, 15 באוקטובר 2013.

⁸ העצרת הכללית של האו"ם אימצה את האמנה ב-1989, והיא נכנסה לתוקף ב-1990. בישראל נכנסה האמנה לתוקף לאחר חתימה ואשרור ב-1991. מתוך אתר האו"ם, מאגר האמנות, Convention on the Rights of the Child, תאריך כניסה: 16 באוקטובר 2013.

⁹ סעיפים 3, 24, 26 ו-28 באמנה; ראו אתר משרד החינוך, [אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד](#), תרגום רשמי על-פי נוסח של משרד המשפטים, תאריך כניסה: 16 באוקטובר 2013.

¹⁰ החלת החוק על בני 3-4 ועל תלמידי כיתות י"א-י"ב (בני 16-17) מיושמת בהדרגה באמצעות צווים ששר החינוך מתקין באישור ועדת החינוך של הכנסת: החלת חינוך חובה מיושמת בהדרגה בין שנת הלימודים תשע"א לשנת הלימודים תשע"ה (2010-2014). בעקבות החלטת ממשלה מס' 4088 מ-8 בינואר 2012 (אימוץ מסקנות ועדת טרכטנברג) נקבע כי יישום החלטת הממשלה לתת חינוך חנם מגיל 3 תיעשה במהלך שלוש שנים עד לשנת הלימודים תשע"ה. להרחבה ראו: משרד החינוך, [מידע להורים לילדים בגילאי 3-4 על החוק החדש](#), תאריך עדכון: 11 בדצמבר 2013; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 21 באפריל 2013.

¹¹ "חובת לימוד סדיר", סעיף 4 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949.

¹² מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013.

¹³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי – מדיניות והיקף השירותים](#), כתיבה: נטע משה, 1 ביולי 2013.



הכנסת

שהחוקים בתחומי הפעילות שלהם נוגעים לתושבים ולאזרחים ואינם מחייבים הכלה של זרים במערכות הציבוריות. עם זאת, השילוב של ילדי זרים במערכת החינוך בכל רשות ורשות שונה. על כן מסמך זה יתמקד בבחינת יישום המדיניות ובהצגת קשיים וכשלים העולים מן השטח ודורשים טיפול מערכתי. בפרק זה נדון בהרחבה בהתמודדות המערכתית של משרד החינוך עם פירוש המדיניות ועם יישומה, וכן יובאו נתונים על ילדי הזרים.

רוב הילדים הזרים משולבים במסגרות החינוך שבעיריות וברשויות המקומיות על-פי מקום מגוריהם. מיעוטם שוהים בכפרי הנוער של המינהל לחינוך התיישבותי ולומדים בהם או שוהים במתקני משמורת ומקבלים בהם שירותי חינוך.¹⁴ בחלק מהרשויות המקומיות פעלו או פועלים גנים נפרדים וכיתות נפרדות, ואחרות נוקטות רמות שונות של שילוב, ובכלל זה שילוב יזום בבתי-ספר שבהם ילדי זרים מעטים. כמו כן יש ילדים הלומדים בקבוצות רב-גילאיות וילדים המשולבים בכיתות רגילות על-פי גילם. במינהל לחינוך התיישבותי משולבים היום תלמידים בתשעה כפרי נוער.¹⁵ בכפרים אלו שוהים בין היתר קטינים בלתי מלווים אשר מופנים בצו בית-משפט. כפי שפורט ב"נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים", שעודכן ביולי 2011, משרד החינוך התחייב לקלוט עד 100 קטינים לא מלווים בפנימיות.¹⁶

2.1. מדיניות משרד החינוך

ב-1 ביוני 2010 פרסם משרד החינוך את חוזר מנכ"ל תשס"א/10 (א) החלת חוק חינוך חובה גם על ילדי עובדים זרים בישראל.

חוק חינוך חובה התש"ט (1949) חל על כל ילד הגר בישראל, ללא קשר למעמדו במרשם האוכלוסין במשרד הפנים. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים בגיל חינוך חובה השוהים בישראל, ללא קשר למעמד הפורמלי של הוריהם. משרד החינוך, הרשויות המקומיות ומנהלי בתי-הספר יעניקו לתלמידים אלה את מלוא חינוכם על-פי צורכיהם; לדוגמה, שירותים פסיכולוגיים, מסגרות המשך, ביקור סדיר, חינוך חובה חנם לגילאי 3-4 ויום חינוך ארוך במקומות שחוקים אלה חלים בהם ועוד. מנהל בית-הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלה ב"מצבת התלמידים" בהתאם להנחיות המתפרסמות מדי שנה על-ידי משרד החינוך.¹⁷

ב"נהלים למימוש הזכות חינוך – ילדים זרים", שהתפרסמו באתר משרד החינוך ביוני 2009, הביא המשרד נהלים הנוגעים לרישום הילדים ולתשלומי ההורים הזרים וזכויות נוספות.¹⁸

- כל ילד בגיל חינוך חובה השוהה בישראל יותר משלושה חודשים זכאי ללמוד במוסד רשום המוכר למשרד החינוך. תימוכין לפרק זמן זה מצאנו גם בתשובה שמסר מחוז דרום של משרד

¹⁴ במתקן המשמורת גבעון שוהים כמה קטינים בגיל התיכון שמקבלים שירותי חינוך. במתקן המשמורת סהרונים שבנגב שהו ילדים בני גילים שונים עד נובמבר 2013 פרקי זמן שונים, מקצתם עם אימהותיהם ומקצתם קטינים בלתי מלווים שהמתינו להעברתם למתקנים ייעודיים ולפנימיות. משרד החינוך הפעיל כיתות לימוד בסהרונים בקבוצות רב-גילאיות חמישה ימים בשבוע, חמש שעות ביום. מתוך תשובות משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 15 באוקטובר 2013, 23 בינואר 2014.

¹⁵ תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 15 באוקטובר 2013.

¹⁶ רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים 10.1.0016](#), עדכון: 1 ביולי 2011, תאריך כניסה: 17 באוקטובר 2013.

¹⁷ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"א/10 (א), [החלת חוק חינוך חובה גם על ילדי עובדים זרים בישראל](#), 1 ביני 2000, תאריך כניסה: 16 באוקטובר 2013.

¹⁸ משרד החינוך, [נהלים למימוש הזכות חינוך – ילדים זרים](#), תאריך עדכון: 10 ביוני 2009, תאריך כניסה: 30 באוקטובר 2013. על-פי תשובת השלמה של משרד החינוך מ-13 בנובמבר 2013, בעקבות פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לא חלו שינויים בנהלים לקליטת ילדי זרים המוצגים באתר ומובאים לעיל.



החינוך.¹⁹ יש לציין כי בחוק לימוד חובה לא נדרשה שהייה מינימלית של שלושה חודשים בישראל כתנאי להחלתו.

- שילוב הילדים בכיתות ייעשה לפי תאריך הלידה של הילד. על סמך החלטה של מועצה פדגוגית בבית-הספר אפשר להוריד את הילד בשנה אחת לכל היותר.
- הילד אינו זכאי לשיעור עזר בכל תחום שהוא, גם לא בשפות.
- הרישום למוסד לימודים ייעשה בעירייה באמצעות דרכונים של ההורה והילד, חוזה שכירת דירה ומספר חשבון ארנונה. בהיעדר תעודה מזהה יש למצוא בעזרת בית-הספר פתרונות חלופיים.
- תשלומי ההורים כוללים אגרת חינוך שנתית (ובה גם ביטוח תאונות אישיות) ותשלום בית-ספרי בעבור סל תרבות, טיולים ופעילויות שונות; תשלום זה שונה בכל מוסד.

ילדי זרים אינם זכאים לזכויות ולתמיכות שמקבלים תלמידים עולים, אף אם הקשיים והצרכים שלהם דומים. עולים הם מי שבאו עם משפחתם לפי חוק השבות או חוק הכניסה לישראל.²⁰ תלמידים עולים זכאים לתמיכות פדגוגיות וסוציאליות מגוונות: הקצאת שעות לימוד לשיפור השפה העברית והשלמת פערים במקצועות הלימוד, השתתפות בתוכניות לטיפול בהיבטים חינוכיים, רגשיים, חברתיים ותרבותיים, סל קליטה למימון חלק מהוצאות החינוך ועוד. משרד החינוך הוציא מסמך סטנדרטים העוסק בתהליכי קליטה של תלמידים עולים, ומפקחים ומרכזים מטעם המשרד ממונים על קליטת עולים.²¹ חלק מהתכנים וההנחיות באגף לקליטת עולים מותאמים למדינות מוצא של התלמידים העולים, ויש בהם התייחסות נרחבת ונפרדת לקליטת ילדים ממשפחות שמוצאן מאתיופיה. התכנים השונים וההנחיות הברורות שלצדם אינם חלים כאמור על ילדי זרים. **מבקר המדינה עסק בדוח ממאי 2013 בלימוד השפה העברית בקרב ילדי הזרים וקבע: "על משרד החינוך לקבוע כללים בדבר הקצאת שעות ללימוד עברית לתלמידים חסרי מעמד, ולהקצותן בהתאם".**²²

על-פי הידוע למרכז המחקר והמידע של הכנסת, וכפי שיוצג בפרק הבא, העוסק בהתמודדות של הרשויות המקומיות, **חסרים תכנים פדגוגיים והנחיות מערכתיות לשילוב של ילדי זרים**. ההחלטה על אופן השילוב וההכרעה בשאלות פדגוגיות סבוכות מתקבלות ברשויות המקומיות על-פי המאפיינים כל רשות ועל-פי משאביה. בדוגמאות שיובאו בהמשך יש מנעד רחב של אפשרויות: גנים נפרדים או משולבים, כיתות קלט, כיתות של ילדים ישראלים, שילוב מכוון בבתי-ספר שהאוכלוסייה בהם חזקה, יצירת ריכוזים גדולים של ילדי זרים בבתי-ספר, לימודים בשפה הערבית בגנים ובשפה העברית בבתי-ספר, מתן הדרכה לצוותי הוראה במוסדות מסוימים, פרסום להורים בשפות זרות ועוד. לא אחת משתנה המדיניות שרשות נוקטת בעקבות הפקת לקחים, שינויים בתקציב או התערבות משפטית, למשל ההתערבות של בג"ץ באילת. באילת למדו ילדי זרים תושבי העיר במשך שנים במסגרת נפרדת בקיבוץ אילות, מחוץ לעיר. בתשובה על עתירה של הורים לילדי זרים שנדונה בבית-המשפט המחוזי בבאר-שבע ולאחר מכן

¹⁹ תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 15 באוקטובר 2013.

²⁰ משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשע"ג/10(א), [קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים](#), 2 ביוני 2013.

²¹ משרד החינוך, המינהל הפדגוגי, אגף לקליטת עולים, [תהליכי קליטה של תלמידים עולים](#), תאריך כניסה: 22 באוקטובר 2013.

²² מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013.



בבית-המשפט העליון טען משרד החינוך ביוני 2012 כי טובת הילדים היא לימוד במסגרות נפרדות ובשפה הערבית, וכי "הניסיון של משרד החינוך לשלב ילדי מסתננים או ילדי מבקשי מקלט במערכת הרגילה, כשל".²³ הסדר שהושג בין הצדדים ב-26 באוגוסט 2012 הוביל לשילוב ילדי הזרים במסגרות חינוך רגילות בעיר אילת, חלקם בכיתות קלט וחלקם בכיתות רגילות.²⁴

חלק מילדי הזרים שוהים בישראל שנים אחדות, ומכיוון שאת חלקם אי-אפשר להחזיר למדינות מוצאם, מן הראוי לבחון גיבוש נהלים ותוכניות עבודה כדי לסייע לרשויות המקומיות, לבתי-הספר ולצוותי ההוראה להתמודד עם קליטתם ועם שילובם. סקירה של הקשיים ושל הצרכים שהרשויות המקומיות מציגות תובא בפרק הבא.

2.2. נתונים²⁵

למשרד החינוך אין נתונים על ילדים זרים שהם ילדים למהגרי עבודה, מסתננים ומבקשי מקלט, אלא על ילדים הרשומים במערכת באמצעות מספר הדרכון הזר שלהם: 10,448 תלמידים זרים בשנת הלימודים תשע"ד. ואולם, המשרד מציין בתשובתו כי נתון זה לא בהכרח מלמד על מספר ילדי העובדים הזרים,²⁶ אלא הוא מעיד על מספר הילדים שאין להם מספר זהות ישראלי ולכן הם רשומים על-פי מספר הדרכון הזר.²⁷ אפשר שבנתון זה נכללים ילדי דיפלומטים וילדים בהליכי עלייה שטרם קיבלו אזרחות, ואפשר ששולבו במערכת החינוך ילדי זרים שאין להם דרכון, למשל ילדים שנולדו בארץ לזרים, והם אינם נכללים בנתון זה.

אשר לילדים זרים חסרי מעמד שהם ילדים למהגרי עבודה, מסתננים ומבקשי מקלט, ממשרד החינוך נמסרו נתונים רק על המצב במחוזות ובערים שבהם ריכוזי אוכלוסייה גדולים של ילדי זרים (דרום, תל-אביב והחינוך ההתיישבותי), וגם בהם לא תמיד דווח על שנת הלימודים הנוכחית (תשע"ד).

גם בדוח מבקר המדינה ממאי 2013 צוין כי לא היו למשרד החינוך נתונים מרוכזים. מנתונים שאסף מבקר המדינה מהמחוזות עולה כי בשנת הלימודים תשע"ב היו מוכרים למערכת החינוך 2,047 קטינים חסרי מעמד אזרחי.²⁸

הרשויות העיקריות שיש בהן ריכוזי ילדי זרים. להלן יוצגו נתונים על מספר התלמידים הזרים בערים שיש בהן ריכוזי ילדי זרים – תל-אביב–יפו, ירושלים, אילת וערד, וכן במינהל לחינוך התיישבותי. ברשויות שהתקבל עליהן מידע יוצגו גם נתונים על שנים קודמות ובחלוקה על-פי שלבי חינוך.

²³ עת"מ 29883-07-11 אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ' עיריית אילת, מדינת ישראל – משרד החינוך, תגובה משלימה מטעם מדינת ישראל ומשרד החינוך, 3 ביוני 2012, התקבלה מעו"ד ענת בן דור, הקליניקה לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, דוא"ל, 14 באוקטובר 2013.

²⁴ עע"ם 6162/12, עע"ם 6212/12 עיריית אילת, מדינת ישראל – משרד החינוך נ' אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח', [הודעה מוסכמת מטעם באי כוח בעלי הדין](#), נחתמה ב-26 באוגוסט 2013, מתוך אתר הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, תאריך כניסה: 21 באוקטובר 2013.

²⁵ אם לא ציין אחרת הנתונים מתבססים על תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 13 באוקטובר 2013.

²⁶ תשובות השלמה של משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בנובמבר ו-28 באוקטובר 2013.
²⁷ מפירוט מדינות המוצא עולה כי כ-3,000 ילדים מוצאם מארה"ב, כ-800 – מבריטניה וכ-400 – מצרפת, ורק 50 מוצאם מאריתריאה ושניים – מסודן.

²⁸ מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונית שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013.



טבלה א': ילדי זרים ברשויות מקומיות שבהן ריכוזים גדולים של זרים, תשע"ד

מספר התלמידים הזרים	תל-אביב-יפו	ירושלים	מינהל לחינוך התיישבותי	אילת	ערד
1,824	כ-150	76	61	32	

מקור: משרד החינוך, עיריית תל-אביב-יפו, עיריית ירושלים, עיריית אילת, עיריית ערד.²⁹

טבלה ב': תלמידים זרים במערכת החינוך בחלוקה על-פי שלבי חינוך, תשע"ד

גני-ילדים	תל-אביב-יפו	ירושלים	מינהל לחינוך התיישבותי	אילת	ערד
622	כ-75	-	23	14	
917	כ-75	-	24	15	
245		76	14	3	

מקור: משרד החינוך, עיריית תל-אביב-יפו, עיריית ירושלים, עיריית אילת, עיריית ערד.

מהטבלאות לעיל עולה כי הרוב הגדול של ילדי הזרים, יותר מ-85%, לומדים בתל-אביב-יפו. ריכוזים קטנים יותר של ילדי זרים נמצאים בירושלים, בערד ובאילת.

בבחינת פילוח התלמידים על-פי שלבי חינוך עולה כי כ-80% מהתלמידים הזרים הם בגיל הגן ובגיל בית-ספר יסודי, בקבוצות זומות בגודלן. מספר הלומדים בבתי-ספר על-יסודיים קטן יותר. מובן שאם הילדים יתבגרו בארץ יגדל שיעור תלמידי העל-יסודי, אולם על חלקם מופעל לחץ לנשור מהלימודים ולהשתלב בעבודה.

להלן יובאו נתונים רב-שנתיים על שילוב ילדי זרים במערכת החינוך באילת, בערד ובחינוך התיישבותי. לא התקבלו ממשרד החינוך נתונים רב-שנתיים על תל-אביב-יפו ועל ירושלים.

- **אילת (חבל אילות)** – מתשס"ט עד תשע"ד ירד מספר הילדים הזרים במערכת החינוך באילת בכ-40%. נתונים אלו נוגעים לילדי זרים שגרו באילת, אם כי בשנים תשס"ט-תשע"ב תלמידי היסודי והעל-יסודי למדו בחבל אילות (ראו בפרק הבא).

טבלה ג': תלמידים זרים באילת ובחבל אילות, תשס"ט-תשע"ד

מספר התלמידים הזרים	תשס"ט	תש"ע	תשע"א	תשע"ב	תשע"ג	תשע"ד
104	105	78	50 (ללא גנים)	51	61	

מקור: משרד החינוך, עיריית אילת (תשע"ד).

²⁹ עלמה שירן, מנהלת המחלקה לרווחה ושיקום בחינוך בעיריית תל-אביב-יפו, דוא"ל, 3 בנובמבר 2013; צחי גולן, ממונה על פיתוח חינוכי וטיפול בפרט בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2013; ד"ר גניאל דרורי, המשנה למנכ"ל עיריית אילת וראש מינהל שח"ק (שירותים חברתיים), חינוך, ספורט, אקדמיה, וקהילה, שיחת טלפון, 16 באוקטובר 2013; רחלי אברמזון, מנהלת מחלקת החינוך בעיריית ערד, דוא"ל בנושא שירותי חינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים, 15 באוקטובר 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- **ערד** – בשנת הלימודים תשע"ב הגיע מספר הילדים הזרים במערכת החינוך בערד לשיא – 122 ילדים. לאחר מכן חלה ירידה דרסטית במספרם, ובשנתיים האחרונות יש כ-30 תלמידים זרים בכל שלבי החינוך.

טבלה ד': תלמידים זרים בערד, תשס"ט-תשע"ד

תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב	תשע"א	תש"ע	תשס"ט	
32	36	122	110	55	65	מספר התלמידים הזרים

מקור: משרד החינוך, עיריית ערד (תשע"ד).

- **החינוך ההתיישבותי (תשע"ד)**

טבלה ה': תלמידים זרים בכפרי הנוער של המינהל לחינוך התיישבותי, תשע"א-תשע"ד

תשע"ד	תשע"ג	תשע"ב	תשע"א	
76	145	103	95	מספר התלמידים הזרים

מקור: משרד החינוך.

כאמור, לא התקבלו נתונים רב-שנתיים על תל-אביב-יפו ועל ירושלים.

3. רשויות מקומיות – אתגרים בשילוב ילדי זרים במערכת החינוך

בפרק זה נסקור את ההתמודדות של כמה ערים ששווה בהן קבוצה גדולה של ילדי זרים – תל-אביב-יפו, ירושלים, אילת, ערד ואשדוד. כפי שיוצג להלן, עם השנים כל רשות סיגלה לעצמה דרכי התמודדות ושילוב משלה. עם זאת, הצרכים הכלליים של ילדי הזרים והקשיים של הצוותים החינוכיים ושל הרשויות דומים בכל הרשויות.

3.1 תל-אביב-יפו³⁰

מרבית ילדי הזרים מרוכזים במסגרות חינוך בדרום תל-אביב, סמוך למקום מגוריהם. כיום (שנת הלימודים תשע"ד) לומדים במערכת החינוך 1,824 תלמידים זרים: 662 בגני-ילדים, 917 בבתי-ספר יסודיים ו-245 בתיכון. רוב הילדים לומדים בשני בתי-ספר: "הירדן" בשכונת התקווה ו"ביאליק רוגוזין" (עירוני ו') בנווה-שאנן. בבית-הספר "ביאליק רוגוזין" יש גם חטיבה העליונה. שני בתי-ספר אלו הם אזורים, וקולטים את התלמידים ללא תהליך מיון. ילדי הזרים לומדים בכיתות רגילות ומחולקים להקבצות לימוד בחטיבה העליונה. בגיל היסודי כ-100 ילדים משולבים בכעשרה בתי-ספר אחרים, במרכז העיר ובצפונה. בחינוך העל-יסודי מספר קטן של ילדי זרים לומדים בבתי-ספר אחרים: עירוני ט', אורט סינגאלובסקי, עירוני י"א והגימנסיה העברית; גם שם ילדים אלו לומדים בכיתות רגילות. במסגרות החינוך המיוחד בעיר לומדים כ-150 ילדים זרים, מגיל הגן ועד כיתה י"ב.

³⁰ עלמה שירן, מנהלת המחלקה לרווחה ושיקום בחינוך בעיריית תל-אביב-יפו, דוא"ל, 3 בנובמבר 2013; תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 13 באוקטובר 2013.



הבעיות העיקריות שמאפיינות אוכלוסייה זו הן לקויות למידה מורכבות, קשיי שפה ובעיות רגשיות. על-פי נתונים שנמסרו מעיריית תל-אביב, שיעור התלמידים הזרים במסגרות חינוך מיוחד מקרב כלל ילדי הזרים בעיר הוא כ-11% – יותר מפי-שניים מהשיעור העירוני הכללי (5%).

בתי-הספר "ביאליק רוגוזין" ו"ירדן" מקבלים משאבים הן מהעירייה והן ממשרד החינוך לשם צמצום הפערים הלימודיים. כל המורים משתתפים בהשתלמות בית-ספרית, בליווי אקדמי של מרכז הפסג"ה (המרכז לפיתוח סגלי הוראה) ובאישור משרד החינוך, המתמקדת במורכבות העבודה עם ילדים אלו. בשני בתי-הספר משקיעים בתהליך הלימודי עבודה רבה על השפה, שכן לרבים מהילדים אין שפת אם מושרשת; המורים מקבלים הכשרה בית-ספרית מיוחדת לצורך זה בתמיכת מדריכי משרד החינוך. כל הטפסים הנשלחים מבית-הספר להורים יוצאים בשלוש שפות: עברית, אנגלית וערבית. בבתי-הספר עובדים מתנדבים רבים מהקהילה ומשמשים מתווכים ומתרגמים בשעת הצורך.

התלמידים הזרים מקבלים את מערך הסיוע שמקבלים תלמידים אחרים בעיר, ונוסף על כך בתי-הספר שיש בהם קבוצה גדולה של תלמידים זרים מקבלים סל שעות סיוע מהעירייה וממשרד החינוך. התלמידים מקבלים סיוע רגשי, שפתי, התפתחותי ובריאותי, וכן מקבלים בבתי-הספר הזנה – לעתים כמה ארוחות ביום לכל ילד. מעיריית תל-אביב-יפו נמסר כי ברבות מהמסגרות הפורמליות מוארך יום הלימודים עד שעות הערב כדי לאפשר לילדים לשהות בסביבה בטוחה, וכך לסייע לצמצום הפערים ולהרחקת הילדים ממצבי סיכון ומצוקה. בתשובת מחוז תל-אביב של משרד החינוך נמסר כי יש קשר הדוק בין רשויות החינוך לרשויות הרווחה. לרשות בתי-הספר עומדים אנשי השירות הפסיכולוגי-חינוכי והשירות הפסיכולוגי-ייעוצי, מדריכי רווחה, מתנדבים, קציני ביקור סדיר, מועדוניות נוער ועובדות רווחה.

תשלומי ההורים הנגבים מהילדים הם תשלומי ההורים הרגילים המקובלים בבתי-הספר, באישור עיריית תל-אביב, משרד החינוך וועד ההורים. לא נדרש תשלום נוסף בגין תגבור ושיעורי עזר. רוב ההורים אינם משלמים את הסכום הנדרש, ויש מערך תמיכה בעבורם, המבוסס בין היתר על כספי תרומות ומופעל בסיוע מתנדבים. **מעיריית תל-אביב נמסר כי המימון העירוני השנתי לילדי הזרים הוא כ-5 מיליון ש"ח**, ונכלל בו בין היתר מימון של 22 גני ילדים, העסקת פסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי-חינוכי בהיקף של 2.5 משרות בעבור ילדי הזרים, מימון הזנה לכ-500 ילדים בבתי-ספר "ביאליק רוגוזין" ו"ירדן", הפעלת פנימיות יום ופנימיות עירוניות והוצאות על חינוך מיוחד, שירותי הסעות והוצאות כלליות של תפעול וכוח אדם בבתי-הספר המרכזיים. העירייה מסרה עוד כי קליטת ילדי מבקשי המקלט והעובדים הזרים מקשה ומעמיסה על המערכת, ונדרשים תקציביים תוספתיים כדי לסייע לאוכלוסייה זו, הנתונה בסיכון מתמיד.

האתגרים בעבודה עם התלמידים הזרים במחוז תל-אביב

- התמודדות עם חסכים רגשיים ועיכובים התפתחותיים, שנובעים בין השאר מהשהייה של הילדים במסגרות ה"בייביסיטרים"³¹ – על הצוות החינוכי להשקיע מאמצים רבים בקליטת הילדים ולסייע להם במעבר ממסגרות הקהילה הפרטיות למסגרות העירוניות. לילדים יש קשיים ניכרים בשפה ובתחום המוטורי, והם סובלים מבעיות התנהגות, מבעיות התפתחות ומחסכים רגשיים. כאשר מאותר ילד הסובל מעיכוב התפתחותי לא תמיד הוריו יכולים לממן בעבורו את הטיפול הנדרש.

³¹ מסגרות לגיל הרך בניהול אנשי הקהילה, ללא כל פיקוח. על-פי רוב הפעילות הדידקטית בהם לא מספקת והתנאים הפיזיים קשים: אנשי הצוות מעטים וחסרי הכשרה חינוכית והמבנים צפופים ולא בטיחותיים.



- אתגר הוראתי ודיאלוגי – לרבים מהילדים אין שפת אם מושרשת, והדבר מקשה על הצוות לנהל דיאלוג יומיומי הן עם הילדים והן עם הוריהם. בין השאר, הצוות מתקשה בהעברת מידע להורים, בקבלת מידע מהם ובבירור ההיסטוריה ההתפתחותית של הילד. נוסף על כך מתעוררים קשיים בתהליכי הוראה ולמידה ובהקניית השפה העברית.
- פערי תרבות והשכלה – הילדים וההורים מתקשים לפענח את הקודים התרבותיים הישראליים ומתקשים בהתמודדות עם המעבר לחברה מערבית. להורים חסרה השכלה בסיסית, ולעתים הם אף אינם יודעים קרוא וכתוב בשפת המקור שלהם.
- מעמד סוציו-אקונומי נמוך ביותר – הדבר מתבטא במגורים ארעיים, בתנאי מחיה ירודים ובתזונה לקויה.
- חוסר מודעות לחשיבות הפנייה לשירותי הבריאות בשעת הצורך.
- חששות וחרדות תמידיים מפני גירוש.
- קשיים פסיכולוגיים, בין השאר בשל חוויות טראומטיות מנדודים ממושכים ואובדן בני משפחה וחברים בדרך לישראל או במדינת המוצא. בעיות אלו אינן מטופלות.

3.2. ירושלים³²

בתחומי עיריית ירושלים לומדים היום כ-150 ילדים זרים, מחציתם בגיל הגן ומחציתם ביסודי, ואחדים בגילי העל-יסודי. בעיריית ירושלים נהוגה מדיניות של רישום פתוח, ועל כן באופן טבעי ילדים אלו מרוכזים בכמה מוסדות חינוך הקרובים לאזור מגוריהם בשכונות לב העיר: נחלאות ומחנה יהודה, מוסררה (מורשה) ורחביה. כפי שיפורט בהמשך, בשנה האחרונה נעשה ניסיון יזום לשלב ילדי זרים בבתי-ספר יסודיים המרוחקים מהמרכז.

גני ילדים – בירושלים פועל גן אחד נפרד לילדי זרים, בעיקר מאפריקה, בתוך אשכול גנים, בשיתוף גני חיים בית-שמואל והתנועה ליהדות מתקדמת. כמו כן בגן אחד בנחלאות הילדים הם רובם ככולם זרים, אך הוא לא הוגדר גן ייעודי לזרים. בחמישה גנים נוספים יש ריכוזים גדולים של ילדי זרים. לדברי מר צחי גולן, הממונה על פיתוח חינוכי וטיפול בפרט בעיריית ירושלים, העירייה ערה ליתרונות ולחסרונות שבכל אחת מצורות הפעולה של הגנים: גן נפרד מאפשר ריכוז מענים לאוכלוסייה, ובכלל זה הסברה מרוכזת להורים, הדרכה לצוות החינוכי, גיוס משאבים ומתנדבים, אולם יש חשיבות בשילוב הילדים בכלל האוכלוסייה, ועל כן הוחלט שרוב הגנים יהיו גנים משולבים. לדבריו, העירייה מכירה בחשיבות של טיפוח הילדים בגילים המוקדמים, כדי לאפשר להם שילוב טוב יותר בבית-הספר היסודי. חלק מהילדים סובלים מפערים התפתחותיים ומחסך בגירויים, ומהצוות החינוכי בגנים נדרשת עבודה מאומצת יותר. הדבר יוצר לא אחת עומס על המערכת ועל הצוות.

בתי-ספר יסודיים – זה כמה שנים יש ריכוזים גדולים של ילדים זרים בשני בתי-ספר בירושלים, "פולה בן גוריון" ובית-הספר הניסויי; בכל אחד מהם 20-30 ילדים זרים. בשל ריכוז היתר בשני בתי-ספר אלו ובשל חוסר שביעות רצון של חלק מההורים הישראלים, החלה השנה (תשע"ד) יוזמה לשילוב ילדי זרים

³² צחי גולן, ממונה על פיתוח חינוכי וטיפול בפרט בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2013.



בבתי-ספר מרוחקים יותר – "הנרייטה סאלד" שבקטמון הישנה ו"בית הכרם". להורי הילדים הזרים הוצע בעת הרישום לשלוח את ילדיהם לבתי-הספר הללו. כיום יש קבוצה של כעשרה ילדים בבית-הספר "בית הכרם" וילדים אחדים בבתי-ספר אחרים. אחד הגורמים המונעים שילוב של הילדים בבתי-ספר מרוחקים ממקום מגוריהם, בעיקר בכיתות הנמוכות, הוא הקושי להגיע אליהם.

פעילות פדגוגית – מתוך הכרה בצרכים של ילדי הזרים הקצתה עיריית ירושלים תקציב לשם גיבוש והעברה של תכנים פדגוגיים מיוחדים בעבורם. בתי-הספר שיש בהם ריכוז גדול של ילדי זרים קיבלו תקציבים עירוניים, ובתי-הספר היו אחראיים לשכירות מורות להוראה מתקנת ומורות בעלות הכשרה בחינוך מיוחד לשם טיפול בילדים הזרים. מורות אלו דאגו לגיבוש תוכניות לימודים פרטניות וקבוצתיות, ובכלל זה אבחון לא פורמלי לילדים ומתן שעות תגבור, אם במקום שעות לימוד בכיתות הרגילות ואם בסוף יום הלימודים. בחינוך הקדם-יסודי ניתנה הדרכה לצוות החינוכי, והתגבור ניתן לילדים באופן מעט שונה: העירייה מעסיקה סטודנטיות שנה ד' בחינוך מיוחד ממכללת דוד ילין, והן נותנות לצד הגננות שעות לימוד פרטניות לילדים. כמו כן מועברים תקציבים לחמישה גנים לפעילויות העשרה שנתיות, ובכללן חשיפה שפתית. הגן בבית שמואל קיבל בעבר שעת ליווי והדרכה שבועית מצוות השירות הפסיכולוגי. במינהל החינוך ערים לצורך לתת הדרכה דומה לצוות החינוכי בגנים אחרים, אולם טרם נמצא לכך תקציב. בשנה שעברה פעל מרכז למידה במרכז העיר פעמיים בשבוע אחר הצהריים בעבור ילדי בית-הספר בהדרכת מורים וסטודנטים מתנדבים, בשיתוף עיריית ירושלים ומשרד החינוך.

הצרכים של מינהל החינוך בירושלים בהתמודדות עם ילדי הזרים

תמיכה תקציבית – בשנת הלימודים תשע"ד השקיעה עיריית ירושלים עד כה כ-100,000 ש"ח במתן מענה ותמיכה לילדי הזרים. לא די בתקציב עירוני זה לספק את הצרכים הרבים של הילדים ושל הצוות החינוכי שמלווה אותם. במינהל החינוך מדגישים את הצורך בהגדלת התקציב שמעביר משרד החינוך, ובכלל זה מתן סל קליטה לילדי הזרים שיאפשר תגבור בתחום הרגשי והלימודי ובתחום השפה. כמו כן נדרש סיוע במימון אבחונים לקווי למידה, במימון הדרכות לצוות החינוכי ובהפעלת מסגרות לימודים משלימות בשעות אחר הצהריים, כגון מרכזי למידה וצהרונים.

מענה מערכתי של משרד החינוך על צרכים פדגוגיים ותרבותיים – כאמור, מינהל החינוך בירושלים גיבש בהדרגה את דרכי הטיפול בילדי הזרים לאור הניסיון שנצבר עם השנים ובהתחשב במגבלות התקציב. התהליך התנהל בהתייעצות עם גורמי מקצוע בתחום הפדגוגי והתרבותי, בשיתוף השירות הפסיכולוגי ובעזרת ארגוני סיוע לקהילה הזרה. לדברי מר גולן, התמיכה הפדגוגית שקיבל מינהל החינוך במהלך השנים הייתה מצומצמת ביותר, והיה ראוי לצור פתרון מערכתי מטעם משרד החינוך שיובאו בו בחשבון הקשיים, הלבטים והאפשרויות. לדבריו, נדרש סיוע במציאת אנשי מקצוע מומחים בשילוב ילדי זרים, ובעיקר אנשי מקצוע דוברי השפות הרלוונטיות.

הקשר עם שירותי הרווחה – ככלל, ילדים זרים זכאים לקבל שירותי רווחה רק במצבי סיכון ממשי לחייהם, ולכן רובם אינם משולבים במסגרות אחר הצהריים של משרד הרווחה כמו מועדוניות, אף שהם זקוקים להן. למינהל החינוך בעיר אין יכולת לדאוג לרווחתם בשעות אחר הצהריים באמצעות מסגרת לימודית תומכת ומשלימה, והדבר פוגע במאמצי השילוב שנעשים במסגרות החינוך הפורמליות.



3.3. אילת³³

אילת משמשת זה שנים יעד זמני או קבוע לזרים המגיעים מאפריקה, הן בשל קרבתה לגבול מצרים והן בשל הזמינות של מקומות עבודה בענף התיירות בתחומה. בשנת הלימודים הנוכחית (תשע"ד) פוקדים 61 ילדי זרים את מסגרות החינוך באילת.³⁴ מאז שנת הלימודים תשע"ג ילדי הזרים משולבים במסגרות החינוך הרגילות באילת, על-פי הסדר שהושג בבג"ץ לאחר עתירה של הורים זרים הגרים באילת שילדיהם נשלחו למסגרת חינוך נפרדת לזרים מחוץ לעיר אילת, בקיבוץ אילות.³⁵

גן הילדים – באילת פועל כמה שנים גן "יותם" המיועד לילדי מסתננים ומבקשי מקלט מכמה מדינות. הגן מתנהל בשפה הערבית, ושוהים בו כיום 23 ילדים זרים. הגן צמוד לגן ילדים אחר. לדברי ד"ר גניאל דרורי, המשנה למנכ"ל עיריית אילת וראש מינהל שח"ק (שירותים חברתיים ורווחה, חינוך ספורט, אקדמיה וקהילה), מטרת הגן היא ליצור בסיס מינימלי משותף שיאפשר לילדים ללמוד במערכת החינוך הרגילה. לדבריו, מספר הילדים בגן קטן יחסית, ויכולים לשהות בו יותר מ-30 ילדים. בגן מועסקות גנות דוברת ערבית וסייעות דוברות ערבית.

בתי-ספר יסודיים – כיום ארבעה ילדי זרים לומדים בכיתה א' בבתי-הספר בעיר בכיתות רגילות על-פי מקום מגוריהם, ו-20 ילדי זרים מכיתה ב' ומעלה לומדים בכיתות קלט רב-גילאיות בשני בתי-ספר יסודיים בעיר: כיתה אחת לתלמידי ב'–ג' ובה 12 ילדים בבית-הספר "היובל"; כיתה אחת לתלמידי ד'–ה' ובה שמונה תלמידים בבית-הספר "מצפה ים". כיתות הקלט מאפשרות לימוד בקבוצות קטנות לילדי הזרים בשיעורים העיוניים, לצד השתתפות בפעילויות ספורט, תרבות ואמנות עם כלל תלמידי בית-הספר. על-פי ההתקדמות הפדגוגית של הילדים נקבע אם יישארו בכיתה הקלט או ישתלבו בשיעורים מסוימים בכיתות רגילות. מאז שנת הלימודים הקודמת (תשע"ג) כל ילדי הזרים בגיל בית-ספר יסודי למדו בבתי-הספר באילת ולא יצאו ללימודים בחבל אילות. בתשע"ג התכנסו שתי מועצות פדגוגיות במינהל שח"ק בעירייה כדי לדון בהם, ובין השאר נמסרו בהן דיווחים פרטניים על הילדים ונערכה התייעצות על אופן שילובם.

החינוך העל-יסודי – 11 תלמידים זרים לומדים בבית-הספר התיכון "רבין" בעיר בכיתות רגילות, בדרך כלל על-פי גילם. כמו כן ביחידה לקידום נוער מנותק משתתפות שתיים-שלוש תלמידות בלימודי היל"ה (השלמת יסוד ולימודי השכלה), ובכלל זה לימודים פרטניים ופעילויות שאינן מתקיימות בבתי-הספר העל-יסודיים.

³³ ד"ר גניאל דרורי, המשנה למנכ"ל עיריית אילת וראש מינהל שח"ק, שיחת טלפון, 16 באוקטובר 2013; תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 13 באוקטובר 2013.

³⁴ ראו טבלה ג' בפרק הנתונים.

³⁵ ב-26 באוגוסט 2013 הסתיים מאבק משפטי ממושך של כמה הורים זרים מאילת שעתרו בסיוע התוכנית לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב נגד עיריית אילת ומשרד החינוך על קיום מסגרות נפרדות בעבור ילדיהם בקיבוץ אילות. במשפט הביע משרד החינוך את עמדתו שהמסגרות הנפרדות עולות בקנה אחד עם טובת התלמידים הזרים, וכי "מעבר התלמידים למסגרת רגילה ושילובן בה עלולים להעמיק את רמת התסכול וליצור קושי רב בהרבה מזה הקיים היום לתלמידים". לעומת זאת, לדברי עו"ד ענת בן דור, שייצגה את הורי התלמידים, "באילת יצרו מסגרת במיוחד לצורך הפרדה והיא נפלה ברמה מבחינת השירותים. באף שלב מסגרת זו לא תפקדה כבית-ספר רגיל ולא עמדה בתקנים". בהסדר שהצדדים הסכימו עליו לאחר התערבות בית-המשפט העליון נקבע כי התלמידים המתגוררים בתחום השיפוט של העיר אילת ישולבו במסגרות החינוך הרגילות בעיר, חלקם בכיתות קלט רב-גילאיות וחלקם בכיתות רגילות.

מקורות: עת"מ 29883-07-11 **אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ' עיריית אילת, מדינת ישראל** – משרד החינוך, תגובה משלימה מטעם מדינת ישראל ומשרד החינוך, 3 ביוני 2012, התקבלה מעו"ד ענת בן דור, הקליניקה לזכויות פליטים, הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, דוא"ל, 14 באוקטובר 2013; עע"ם 6162/12, עע"ם 6212/12 **עיריית אילת, מדינת ישראל** – משרד החינוך נ' **אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח'**, [הודעה מוסכמת מטעם באי כוח בעלי הדן](#), נחתמה ב-26 באוגוסט 2013, מתוך אתר הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, תאריך כניסה: 21 באוקטובר 2013; עו"ד ענת בן-דור, הקליניקה לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 14 באוקטובר 2013.



תמיכה כספית של העירייה ושל משרד החינוך – לדבי ד"ר דרורי, העירייה עומדת בקשר ישיר וממושך עם מחוז דרום של משרד החינוך, והמחוז מקצה באופן מסודר תקציב לעירייה בגין תשלומי הורים שלא שולמו. רוב ההורים הזרים אינם משלמים אגרת חינוך מלאה, והמחוז משפה את העירייה כמעט על כל ההוצאות. עם זאת, יש הוצאות שהעירייה נושאת בהן, כמו השתתפות בפעילויות קרן "קרוב" והוצאות על התאמת מבנים. כמו כן העירייה רוכשת במרוכז ספרים וציוד לימודי בעבור ילדי הזרים.

קשיים בשילוב ילדי זרים באילת, לדברי ד"ר דרורי, ראש מינהל שח"ק:

- פערים תרבותיים, לימודיים ושפתיים וקשיים סוציו-אקונומיים – יש פערים עצומים בין התלמידים הזרים לבין הישראלים וכן בתוך קבוצת התלמידים הזרים. חלקם לא למדו שנים אחדות. הילדים דוברים מגוון שפות ויודעים עברית ברמות שונות, בדרך כלל טוב יותר מהוריהם. יש קושי רב לקיים קשר עם ההורים. הקשיים הסוציו-אקונומיים של המשפחות עמוקים, ומכיוון שמדובר באוכלוסייה בעלת רקע שונה נדרש זמן רב לצבור את הכלים להתמודדות עמה.

- גיבוש תוכניות חינוך מתאימות – עם השנים עלו שאלות בדבר השילוב המיטבי של הילדים והתכנים שיש ללמד. משרד החינוך לא השיב עליהן. מהשאלות שעלו במינהל שח"ק: מהי שפת הלימוד המיטבית? האם ללמד את הילדים על-פי תוכנית הלימוד הישראלית היהודית או שמא מוטב לגבש בעבורם תכנים שתומכים בתרבותם ובמורשתם? כמו כן שבה ועולה השאלה אם כדאי להכין את הילדים באופן יזום לאפשרות שיעזבו את ישראל, ואם כן – כיצד, וכיצד להכניס לחיים במדינת מוצאם.

- מחסור באנשי מקצוע דוברי שפות רלוונטיות – חסרים פסיכולוגים, יועצים, מאבחנים ומורים דוברי השפות הרלוונטיות, וקשה להשלים את המחסור עקב הריחוק של אילת מהמרכז. שלא כמו בערים אחרות, שבהן אפשר להסתייע ביוצאי אתיופיה דוברי אמהרית ותיגרינית, יש באילת קבוצה קטנה של יוצאי אתיופיה דוברי השפות האלה, ולכן גם ערוץ זה מצומצם יותר.

- ילדים בעלי קשיים פסיכולוגיים, צרכים מיוחדים ולקויות למידה – רבים מהילדים שהגיעו לאילת עברו חוויות קשות עד שהגיעו לישראל, ובהיעדר צוות מקצועי של פסיכולוגים ויועצים שיכולים לתקשר עמם קשה לטפל בהם ולזהות בקרבם את מי שזקוק להתערבות מוגברת או אף להכרה כבעל צרכים מיוחדים. כמו כן, קשה לערוך לילדים הנזקקים אבחונים של לקויות למידה בגלל פערי שפה ומחסור באנשי מקצוע שמכירים אוכלוסייה זו על תרבותה ויכולים להתאים לה את המבחנים. לפיכך, לא תמיד מתקבלות אבחנות מדויקות על לקויות למידה ועל צרכים מיוחדים של הילדים.

לדברי ד"ר דרורי, עיריית אילת שבעת רצון מהקשר עם מחוז דרום של משרד החינוך ומסתייעת בו לקבל תמיכה כספית ושיפוי לעירייה. עם זאת, בעירייה מעידים כי חסרים כלים פדגוגיים, מערך הסיוע לילדי הזרים לוקה בחסר, ודרושה הסדרה ארצית של הנושא. לדברי ד"ר דרורי, "הסוגיות העקרוניות לא נדונו, והעיריות נאלצו להתמודד לבד. זו סוגיה ארצית עם התנגשות ערכים קשה מאוד שהעיריות נאלצו למצוא לה פתרונות. מלבד זאת, עלינו כמחנכים לראות איך מצד אחד עוזרים להם להתקדם ומצד שני איך לעזור להם לקראת יציאה אפשרית לארצותיהם".

בתשובה שהתקבלה ממשרד החינוך לצורך הכנת מסמך זה נמסר כי במחוז הדרום לא מוכרים ילדים בעלי צרכים מיוחדים, וכי "לפי שעה לא זוהה כל צורך בקיום הכשרה מרוכזת למורים".



3.4. ערד³⁶

מאז שנת 2007 התרכזה בערד קהילה גדולה של מבקשי מקלט ומסתננים, אולם בשנתיים האחרונות ירד מספרם במידה ניכרת, שכן רבים מהם חזרו למדינות מוצאם. כיום לומדים בערד 32 ילדי זרים במוסדות החינוך בעיר – 14 בגני ילדים, 15 בארבעה בתי-ספר יסודיים ושלושה בחינוך העל-יסודי; בשנת תשע"ב, לעומת זאת, למדו בעיר 122 ילדי זרים בכל שלבי החינוך. לדברי גבי רחלי אברמזון, מנהלת מחלקת החינוך, המדיניות העירונית היא קליטה של הילדים הזרים במערכת החינוך ככל ילדי העיר ומתן מלוא השירותים הניתנים לכל ילד. הילדים משולבים באופן מלא בכיתות הרגילות ובכל שאר מערכי הפעילות, התמיכה והתגבור במוסדות החינוך. נוסף על כך יש תמיכה ייחודית של שעות שבועיות מטעם משרד החינוך לבתי-הספר שלומדים בהם ילדי זרים. מחלקת החינוך בעירייה עומדת בקשר רציף והדוק עם מנחה מטעם הגיוינט המלווה את הקהילה בערד.

העירייה מסייעת להורים זרים שמתקשים לשלם את תשלומי ההורים כפי שהיא מסייעת להורי תלמידים ישראלים המתקשים בכך, שכן נקבע כי אין לקשור בין תשלומי ההורים לשיתוף הילדים בפעילויות בבתי-הספר – מסגרות לימוד בשעות אחר הצהריים, סל תרבות, טיולים, מסיבות וכו'. בית-הספר והרשות דנים בכל מקרה לגופו ומוצאים פתרונות: סבסוד מלא או הנחות על-פי מבחן הכנסה וקריטריונים אחרים. במחלקת החינוך מציינים כי משפחות זרים מעטות משלמות אגרה מלאה. גבי אברמזון מציינת כי בעבר נתן משרד החינוך תמיכה תקציבית נוספת למוסדות החינוך שלמדו בהם ילדי זרים, ויש מקום לשקול לחדש תמיכה זו.

גבי אברמזון מציינת קשיים אחדים **בשילוב ילדי זרים בערד**:

- ליווי לא מספק של אנשי מקצוע – פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וקציני ביקור סדיר. הליווי ניתן מתוך המערך העירוני ללא תגבור נוסף, והדבר מכביד על המערכת, בשל הצרכים המיוחדים של קהילת מבקשי המקלט והמסתננים.
- קושי ביצירת קשר רציף עם חלק מהמשפחות.
- מצב רפואי – מכיוון שהילדים אינם רשומים במרפאות ואצל רופאים קבועים, מוסדות החינוך מתקשים לעקוב אחר הבריאות שלהם. כמו כן, ההנחיות לטיפול בילדים שמתגלים אצלם מצבי בריאות חריגים אינן בהירות די הצורך.
- מחסור בשירותי רווחה – כידוע, מחלקות הרווחה אינן עוסקות במניעת מצבי סיכון בקרב ילדי הזרים, ופועלות רק כשמתגלה סיכון ממשי לחייהם. כך נוצר לעתים עומס על המערכת החינוכית, שכן היא נדרשת להתמודד עם ילדים נזקקים רבים יותר ובמצבים סבוכים יותר.

3.5. אשדוד³⁷

ממינהל החינוך באשדוד נמסר כי לעירייה מוכרים עשרה ילדי זרים המתגוררים באשדוד ומוצאם מאפריקה, ושישה מהם רשומים במוסדות החינוך בעיר: שניים בבתי-ספר יסודיים וארבעה בגנים. עד דצמבר 2013 ארבעה ילדים אחרים עדיין לא נרשמו ללימודים במוסדות החינוך לשנת הלימודים תשע"ד.

³⁶ רחלי אברמזון, מנהלת מחלקת החינוך בעיריית ערד, דוא"ל בנושא שירותי חינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים, 15 באוקטובר 2013.
³⁷ מינהל החינוך בעיריית באשדוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בדצמבר 2013.



4. נקודות לדיון

במסמך זה נסקרו שירותי מערכת החינוך לילדי הזרים, מדיניות משרד החינוך בנושא ויישומה בכמה ערים מרכזיות והאתגרים העולים מהשטח בהתמודדות עם ילדי הזרים. להלן סוגיות מרכזיות ביישום חובת החינוך לילדי הזרים:

- **מחסור בנתונים על ילדי הזרים** – כפי שהוצג בדוח מבקר המדינה ועלה גם במהלך הכנת מסמך זה, משרד החינוך אינו מחזיק בנתונים מלאים על ילדי זרים שאין להם מעמד אזרחי (ילדים למהגרי עבודה, מסתננים ומבקשי מקלט), אלא רק בנתונים על ילדים שנרשמו במערכת על-פי מספר הדרכון שלהם. בהיעדר מאגר נתונים בסיסי עולה השאלה כיצד אפשר למפות ביעילות צרכים מקומיים וארציים וכיצד אפשר לגבש, אם יוחלט על כך, נהלים לקליטה ולשילוב של ילדים זרים לפי צורכיהם.
- **תמיכה תקציבית** – הטיפול בילדים הזרים מצריך משאבים ייעודיים לטיפול בילדים עצמם, להדרכת צוותי ההוראה, ליצירת מסגרות שילוב מתאימות ולהעסקת אנשי מקצוע ייעודיים ודוברי השפה. מכיוון שילדי הזרים אינם מוכרים כילדים הזכאים לסיוע מיוחד ומשפחותיהם אינן מקבלות תמיכה סדירה ממחלקות הרווחה, עלויות רבות נופלות על כתפי הרשויות המקומיות. בכמה רשויות ניתן שיפוי או תמיכה כספית ייעודית, אולם הם חלקיים ונתונים לשינויים.
- **תמיכה חינוכית ורגשית בילדים** – רוב הילדים הזרים מגיעים למערכת החינוך עם פערים חינוכיים, קשיים רגשיים וקשיי התאקלמות ושפה, ומעמדם הסוציו-אקונומי נמוך. אף על פי כן הם אינם זכאים לתגבור ייעודי להשלמת הפערים. היעדר ההכרה המערכתית בצורכיהם מקשה על מוסדות החינוך במאמציהם לשלב את הילדים הזרים ולחנכם.
- **פתרונות מערכתיים פדגוגיים** – משרד החינוך לא פרסם לרשויות המקומיות ולצוותים החינוכיים מידע, הנחיות או המלצות בדבר השילוב הראוי של הילדים הזרים והתכנים הלימודיים שיש להקנות להם. למעשה המשרד השאיר את ההתמודדות לרשויות בהנחה שירצו ויוכלו להשקיע משאבים כספיים ופדגוגיים במציאת הפתרונות ההולמים. הסוגיות העיקריות שלטענת הרשויות המקומיות דורשות ליבון: בחירה בין הפרדה, שילוב חלקי ושילוב מלא של ילדי הזרים; שפת הלימוד המיטבית לילדים; ריכוז הזרים בבתי-ספר מסוימים לעומת פיזור יזום; ההתמודדות עם אפשרות הגירוש; התאמת תכנים לתרבותם ובשפת הוריהם; ההתמודדות עם ההורים.



מקורות

חקיקה, פסיקה ואמנות

- [אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד](#), תרגום רשמי על-פי נוסח של משרד המשפטים.
- [בג"ץ 11437/05 קו לעובד ואח' נ' משרד הפנים ואח'](#).
- האו"ם, מאגר האמנות, Convention on the Rights of the Child.
- חוק לימוד חובה, התש"ט-1949.
- חוק למניעת הסתננות, התשי"ד-1954.
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.
- חוק ביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.
- חוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996.
- עע"ם 6162/12, עע"ם 6212/12 [עיריית אילת, מדינת ישראל – משרד החינוך נ' אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח'](#), [הודעה מוסכמת מטעם באי כוח בעלי הדין](#), נחתמה ב-26 באוגוסט 2013.
- עת"מ 29883-07-11 [אטוש מאג'ד מאנג'אן ואח' נ' עיריית אילת, מדינת ישראל – משרד החינוך](#), תגובה משלימה מטעם מדינת ישראל ומשרד החינוך, ניתנה ב-3 ביוני 2012.

מסמכי הכנסת ומבקר המדינה

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט בישראל](#), כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר 2010.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [מערכת החינוך בישראל – סוגיות מרכזיות שנדונו בוועדת החינוך, התרבות והספורט](#), כתיבה: אתי וייסבלאי, 21 באפריל 2013.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שרותי בריאות לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי](#), כתיבה: נטע משה, 11 ביוני 2013.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [שירותי רווחה לעובדים זרים ולחסרי מעמד אזרחי – מדיניות והיקף השירותים](#), כתיבה: נטע משה, 1 ביולי 2013.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011](#), פרק חמישי, חוות דעת לפני סעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, מאי 2013.

משרדים ממשלתיים

- משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"10(א), [החלת חוק חינוך חובה גם על ילדי עובדים זרים בישראל](#), 1 ביני 2000.
- שם, חוזר מנכ"ל תשעג/10(א), [קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים](#), 2 ביוני 2013.
- שם, המינהל הפדגוגי, האגף לקליטת עולים, [תהליכי קליטה של תלמידים עולים](#).
- שם, [מידע להורים לילדים בגילאי 3-4 על החוק החדש](#), תאריך עדכון: 11 בדצמבר 2013.
- רשות האוכלוסין וההגירה, [נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים 10.1.0016](#), עדכון: 1 ביולי 2011.
- שם, [נוהל טיפול בעובדת זרה בהיריון ובעובדת זרה שילדה בישראל 5.3.0023](#), עדכון: 20 במאי 2013.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מכתבים ושיחות טלפון

- אברמסון רחלי, מנהלת מחלק החינוך בעיריית ערד, דוא"ל, 15 באוקטובר 2013.
- אילן רותם, מנכ"לית "ילדים ישראלים", שיחת טלפון, 9 באוקטובר 2013.
- בן דור ענת, הקליניקה לזכויות פליטים בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון 14 באוקטובר 2013.
- גולן צחי, ממונה על פיתוח חינוכי וטיפול בפרט בעיריית ירושלים, שיחת טלפון, 13 באוקטובר 2013.
- דרורי גניאל, המשנה למנכ"ל עיריית אילת וראש מינהל שח"ק, שיחת טלפון, 16 באוקטובר 2013.
- מינהל החינוך בעיריית באשדוד, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בדצמבר 2013.
- מרום אורית, רכזת פעילות ציבורית בעמותת א.ס.ף, שיחת טלפון, 15 באוקטובר 2013.
- משרד החינוך, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא שילוב ילדים חסרי מעמד אזרחי במערכת החינוך בישראל, 15 באוקטובר 2013, תשובות השלמה: 28 באוקטובר, 4 בנובמבר, 23 בנובמבר 2013, 23 בינואר 2014.
- שירן עלמה, מנהלת המחלקה לרווחה ושיקום בחינוך בעיריית תל-אביב-יפו, דוא"ל, 3 בנובמבר 2013.

