



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד אזרחי

ג' חשוון תשע"ב  
31 אוקטובר 2011

**כתיבה: אתי ווייסבלאי**  
אישור: שרון סופר, ראש צוות

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)

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד מחייבת את מדינת ישראל להגן על כלל הילדים המתגוררים בתחום שיפוטה, ולהבטיח כי ילדים אלו ייהנו מהזכויות המוקנות להם באמנה, לרבות הזכות להישרדות, התפתחות, הגנה מפני ניצול, חינוך, בריאות, רמת חיים נאותה וביטחון סוציאלי. לפי האמנה על המדינות החברות לנקוט אמצעים "עד מירב המידה הניתנת על פי המשאבים שברשותן..". למימוש הזכויות המוכרות בה.

בתחומי מדינת ישראל שוהים דרך קבע קטינים חסרי מעמד חוקי קבוע, חלקם לא היו מעולם בעלי מעמד אזרחי, אחרים נכנסו לישראל באמצעות אשרות שפג תוקפן, אחרים ממתנינים לקבלת מעמד ואחרים מחזיקים באשרת שהייה זמנית כמבקשי מקלט.

לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך חוק חינוך חובה, התש"ט-1949 חל על כל ילד הגר בישראל, ללא קשר למעמדו במרשם האוכלוסין במשרד הפנים.<sup>1</sup> בכל הנוגע לשירותי בריאות, רק אזרחי המדינה ותושביה זכאים לביטוח בריאות ממלכתי, אך קיים הסדר ביטוחי וולנטרי המאפשר להורי קטינים חסרי מעמד אזרחי לבטח את ילדיהם תמורת תשלום באמצעות קופת-חולים "מאוחדת". הסדרים אלה מעניקים מענה מסויים לצרכי אוכלוסיית הילדים חסרי המעמד האזרחי בתחומי החינוך והבריאות.<sup>2</sup>

לבקשת חה"כ זבולון אורלב, יו"ר הוועדה לזכויות הילד של הכנסת, תיבדק להלן סוגיית שירותי הרווחה הניתנים לילדים חסרי מעמד אזרחי בהם השירותים לילדים ולנוער בסיכון וליילדים עם צרכים מיוחדים. מן המסמך עולים הממצאים האלה:

- בישראל שוהים דרך קבע אלפי ילדים חסרי מעמד אזרחי בהם ילדים מבקשי מקלט, ילדי עובדים זרים בלתי חוקיים, שוהים בלתי חוקיים ואחרים. היקף אוכלוסיית הילדים חסרי המעמד האזרחי בישראל איננו ידוע לגורמים הרשמיים. לארגונים המטפלים בילדי עובדים זרים, מבקשי מקלט ופליטים מוכרים כ-3,600 ילדים המתגוררים בתל-אביב. מאות ילדים נוספים מתגוררים בערים אחרות בהן אילת, ערד, ירושלים וחיפה.

- אוכלוסיית הילדים הזרים נדרשת לסיוע מערכת הרווחה על מנת להעניק להם הגנה בסיסית ולאפשר את הישרדותם והתפתחותם. זאת על רקע הקשיים המרובים שמהם סובלת אוכלוסייה זאת בהם מצב כלכלי גרוע, רמת חיים נמוכה, תנאי מחייה בלתי הולמים, שעות עבודה ארוכות של ההורים ושהות במסגרות לא מתאימות לגיל הרך.

- החוקים, התקנות והנהלים המסדירים את עבודת שירותי הרווחה בישראל אינם מתייחסים בדרך כלל למעמדו האזרחי של הקטין. חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 יוצא דופן לעניין זה וקובע כי מבוטח לעניין החוק הוא מי שהוא בעל מעמד של תושב.

- מדיניות משרד הרווחה בכל הנוגע לילדים חסרי מעמד אזרחי, ובהם ילדי עובדים זרים, מבקשי מקלט, מסתננים ושוהים בלתי חוקיים, קובעת כי **שירותי רווחה יינתנו אך ורק לילדים המצויים במצב של סכנה מיידיה**. לא ניתנים שירותים נוספים, לרבות שירותים לילדים עם צרכים מיוחדים. לפי נתוני המשרד בשנה האחרונה שהו במסגרות חירום של המשרד כ-40 ילדים. הטיפול בקטינים בלתי מלווים מוסדר באמצעות נוהל בינמשרדי שגובש לצורך כך, ולפיו קטינים בלתי מלווים עד גיל 12 מושמים במסגרות של משרד הרווחה. שירותי הרווחה שותפים בתהליך ההשמה של קטינים מעל גיל

<sup>1</sup> משרד החינוך, [חוזר מנכ"ל תשס"א/10\(א\)](#), כ"ז אייר תש"ס, 1 ביוני 2000.

<sup>2</sup> להרחבה ראה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "ילדי עובדים זרים ומבקשי מקלט במערכת החינוך", כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 12 בדצמבר, 2010. "[זכאות קטינים שאינם תושבים לביטוח רפואי](#)", כתיבה: גלעד נתן, 2 בפברואר 2008.



12, אך אינם מעורבים בדרך כלל בטיפול בהם לאחר השמתם. בשנים האחרונות הושמו כ-20 קטינים בלתי מלווים במסגרות של משרד הרווחה.

• ארגונים המטפלים בזכויותיהם של ילדים בתוכם המועצה הלאומית לשלום הילד ונציבות האו"ם לפליטים מסרו כי לתפיסתם מדיניות משרד הרווחה כיום איננה מקיימת את מחויבויות ישראל לפי האמנות שעליהן היא חתומה ואיננה מספקת מענה הולם לצרכי הילדים.

• בפנייה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות שבהן מתגוררת אוכלוסייה של משפחות וילדים חסרי מעמד אזרחי, בהן תל-אביב, אילת, ערד, חיפה וירושלים עולה כי התערבות שירותי הרווחה בעניינם של ילדים חסרי מעמד אזרחי מבוצעת כיוזמה מקומית. בעיריית תל-אביב פועל ארגון מסיל"ה המעניק שירותי רווחה מסויימים לילדים חסרי מעמד אזרחי. בערים אחרות הסיוע הניתן לאוכלוסייה זאת מינימאלי וכולל התערבות מערכת הרווחה במקרי חירום בלבד. ארגונים הפועלים בקרב האוכלוסייה הזרה מציינים כי התערבות שירותי הרווחה מגיעה בדרך כלל באיחור ניכר ואיננה נותנת מענה מספק וארוך טווח לצרכיהם של הילדים ומשפחותיהם.

## 1. מבוא

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד מקנה לילדים זכויות בתחום החיים, ההישרדות וההתפתחות, החינוך, הבריאות, רמת חיים נאותה ורווחה. זכויות אלה מוגדרות בסעיפים שונים באמנה:

• סעיף 6 מכיר בזכותו הטבעית של כל ילד לחיים ומחייב את המדינות החברות להבטיח עד מירב המידה האפשרית את הישרדותו של הילד ואת התפתחותו.

• סעיף 19 קובע כי זכותו של הילד לקבל הגנה מפני אלימות גופנית או נפשית לסוגיהן, ומפני הזנחה, טיפול רשלני, ניצול או התעללות שעה שהוא נתון בטיפול הורים, אפטרופסים חוקיים או אדם אחר המופקד על הטיפול בו.

• סעיף 23 מכיר בזכותו של ילד הלוקה בכושרו הגופני, הנפשי או השכלי לטיפול מיוחד ולסיוע שיאפשר לו להינות מחיים מלאים והוגנים

• הזכות לביטחון סוציאלי מנוסחת בסעיף 26 לאמנה הקובע כי: "המדינות החברות יכירו בזכותו של ילד להנות מביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי, וינקטו אמצעים להשיג את מימושה המלא של זכות זו בהתאם לדיניהן הלאומיים".

סעיף 27 לאמנה מכיר בזכותו של הילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו.

הזכות לשוויון עומדת בבסיס האמנה ולפיה "המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה **לכל ילד שבתחום שיפוטן**, ללא הפליה משום סוג שהוא..."

מדינת ישראל חתמה על האמנה ואשררה אותה והיא מחוייבת לפיכך לנקוט אמצעים "עד מירב המידה הניתנת על פי המשאבים שברשותה..." למימוש הזכויות המוכרות בה.<sup>3</sup>

ניתן לחלק את אוכלוסיית הקטינים חסרי מעמד אזרחי השוהים בישראל דרך קבע, באופן הבא:

<sup>3</sup> [אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד](#)



• קטינים השוהים בישראל **ללא אשרת שהיה חוקית** לרבות מי שנכנס לישראל ושהה בה כבעל אשרה חוקית אך נשאר במדינה מסיבות שונות לאחר שפג תוקף האשרה שברשותו, מי שהסתגן לישראל לבדו או יחד עם בני משפחתו, או מי שנולד בישראל להורים השוהים בישראל באופן בלתי חוקי.

• קטינים מבקשי מקלט השוהים בישראל מתוקף אשרת שהייה זמנית.<sup>4</sup>

אין כיום מידע מלא ומקיף על אוכלוסיית חסרי המעמד האזרחי השוהים בישראל, בהם קטינים. לפי נתוני משרד הפנים שפורסמו על ידי המועצה לשלום הילד, במרץ 2011 חיו בישראל 97,430 ילדים חסרי מעמד חוקי קבוע, בהם כ-84,000 ילדים ששוהים בארץ מתוקף אשרת תייר שפג תוקפה ו-9,693 ילדים חסרי מעמד שנולדו בישראל.<sup>5</sup> נציגי המועצה מסרו כי חלק גדול מן הילדים השוהים בארץ מתוקף אשרה שפג תוקפה הם ילדי עולים שמעמדם לא הוסדר, כן נטען על ידי נציגי משרד הפנים כי יש מקרים שבהם ילדים קיבלו מעמד או עזבו את ישראל והדבר לא עודכן במערכת.<sup>6</sup>

נציבות האו"ם לפליטים איננה מנהלת בשנים האחרונות רישום של מבקשי המקלט השוהים בישראל והדבר נתון בידי רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים.<sup>7</sup>

לדברי הגב' שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים, היעדר רישום ראוי של ילדים מבקשי מקלט במשרד הפנים, לרבות ילדים שנולדים בישראל, מקשה על הערכת צרכים מיוחדים ועומד בניגוד לאמנת זכויות הילד. מצב זה אף עשוי להביא את הילדים למצב שהם יותרו "חסרי מעמד". מאחר והילדים או הוריהם אינם מקבלים תיעוד כלשהו של מדינת ישראל המצביע על פרטי הילדים (תאריך לידה, שם, מדינת מוצא) ופרטי הוריהם, הדבר מקשה מאוד על התנהלותם מול מוסדות המדינה, כולל בקבלת שירותים שונים לילדים, בהם שירותי רווחה, חינוך ובריאות. לא פעם נדרש הורה להוכיח בפני הרשויות את עובדת היותו ההורה של הילד עמו התייצב לקבלת שירות. מצב זה פוגע בילדים ובזכותם למענה על צרכיהם השונים וכאמור, עומד בסתירה לאמנות בינלאומיות להן מחוייבת מדינת ישראל בנושא ילדים ופליטים.<sup>8</sup>

לארגונים המטפלים בעניינם של ילדי עובדים זרים, מהגרי עבודה, מבקשי מקלט ופליטים, ולרשויות מקומיות שבהן מתגוררת אוכלוסייה זאת, אין מידע מלא על גודלה. לפי מידע שנאסף במסגרת הכנת מסמך זה, בעיריית תל-אביב מתגוררים כ-3,600 ילדים חסרי מעמד אזרחי, רובם מבקשי מקלט. ברשויות מקומיות אחרות, אילת, ערד, ירושלים וחיפה, שוהים מאות ילדים מבקשי מקלט נוספים. אין מידע מוסדר בנוגע לאוכלוסיות נוספות של ילדים חסרי מעמד חוקי, בהם שוהים בלתי חוקיים שהגיעו לישראל משטחי הרשות הפלסטינית.<sup>9</sup>

## 2. שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד אזרחי

שירותי הרווחה לילדים ובני נוער במדינת ישראל כוללים מגוון רחב של שירותים מסוגים שונים ובתוכם: הטבות כספיות הניתנות באמצעות מערכת הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי ושירותים

<sup>4</sup> המסמך שלהלן לא יעסוק בילדים שיש להם מעמד של תושב קבע או תושב ארעי, בהם קטינים תושבי מזרח ירושלים, ילדי עולים שמעמדם נמצא בתהליכי הסדרה, וילדי עובדים זרים שקיבלו אשרת שהייה חוקית מתוקף החלטת הממשלה בעניין זה בשנת 2006. לפי נתונים שפרסמה המועצה לשלום הילד בשנת 2010 היו בישראל כ-147 אלף ילדים בעלי מעמד תושב.

<sup>5</sup> המועצה הלאומית לשלום הילדים, "לוח 1.9: ילדים בלא מעמד חוקי קבוע", בתוך **ילדים בישראל – שנתון סטיסטי 2011**, טרם פורסם. נתקבל באמצעות יפה ציונית, ראש תחום מידע, המועצה לשלום הילד, 31 באוקטובר 2011.

<sup>6</sup> יפה ציונית, ראש תחום מידע, המועצה לשלום הילד, דוא"ל, 31 באוקטובר 2011.

<sup>7</sup> שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2011.

<sup>8</sup> שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2011.

<sup>9</sup> להרחבה בהקשר זה ראו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ילדים מקבצי נדבות ורוכלים בצמתים**, כתיבה: אתי וייסבלאי, 4 ביולי, 2011.



לאוכלוסיות נזקקות, בהן משפחות במצוקה, ילדים בסיכון, ילדים נפגעי עבירה, ילדים עם מוגבלויות, נוער וצעירים מנותקים. שירותים אלה ניתנים בדרך כלל באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות או באמצעות גורמים שאינם ממשלתיים העוסקים בטיפול באוכלוסייה נזקקת.

חלק משירותים אלה ניתנים לפי חוקים ותקנות בהם: חוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט - 1969, חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000, חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000 ועוד. שירותים אחרים ניתנים לפי נהלי משרד הרווחה והשירותים החברתיים או במסגרת יוזמות ופעילויות של הרשות המקומית.

מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים בכל הנוגע לקטינים השוהים בישראל ללא מעמד חוקי, לרבות ילדי עובדים זרים, מהגרי עבודה, מסתננים ומבקשי מקלט ושוהים בלתי חוקיים, כפי שהועברה לנו על ידי היועצת המשפטית של המשרד עו"ד בתיה ארטמן היא כי "ברוח האמנה לזכויות הילד" המשרד מטפל בקטינים הנמצאים בארץ במצבי סכנה, קטינים שנפגעו מאלימות מינית או פיזית על ידי בני המשפחה או אחרים או שיש חשש ממשי לפגיעה בהם והם זקוקים להגנה. כמו כן מטפל המשרד בקטינים בלתי מלווים (כלומר, קטינים שהגיעו לישראל ללא ליווי של הורה) על פי נוהל בינמשרדי בנושא זה. מאז שנת 2009 פועלת ועדה בינמשרדית שתפקידה לגבש מדיניות כוללת בעניינם של העובדים הזרים. לדברי עו"ד ארטמן עמדת משרד הרווחה היא פועל יוצא וברור של מדיניות הממשלה כולה בעניין זה אשר צריכה להכריע מעת לעת מהו סל השירותים המדינה תגיש לאוכלוסיות אילו וכי קיים צורך בתקצוב ובכוח אדם לצורך הטיפול בה. כיום המשרד נדרש לטפל ממקורותיו באוכלוסיות הנמצאות בסכנה, על פי סדר עדיפויות שקבע המשרד בהתאם להיקף התקציבים העומדים לרשותו.<sup>10</sup>

עם זאת, במקומות אחרים ובתוך כך בדיון הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים משנת 2007 בנושא הימנעות משרד הרווחה מטיפול בילדי עובדים זרים מסרו נציגי המשרד כי כל ילד השוהה בארץ באופן קבוע זכאי לכל השירותים להם זכאי ילד ישראלי, ללא קשר למעמדו החוקי. כן התחייבה עו"ד ארטמן כי המשרד יפרסם נוהל בהתאם למדיניות זאת.<sup>11</sup> נוהל מסוג זה לא פורסם.

לדברי מנכ"ל המועצה לשלום הילד, ד"ר יצחק קדמן, על מדינת ישראל לקבוע נוהל אחיד וברור בנושא זה התואם את האמנה הבינלאומית לשלום הילד ומאפשר להעניק לילדים חסרי מעמד אזרחי את השירותים שלהם הם זכאים. המועצה לשלום הילד פועלת בשנים האחרונות למתן שירותי רווחה מלאים לילדים חסרי מעמד אזרחי ובתוכם ילדי עובדים זרים, ילדים מבקשי מקלט ואחרים.<sup>12</sup>

לדברי גבי שרון הראל מנציבות האו"ם לפליטים, לישראל מחויבויות להענקת שירותי רווחה למבקשי מקלט ופליטים, כפי שמפרטת אמנת האו"ם לפליטים משנת 1951 עליה חתמה מדינת ישראל ואותה אישררה. מדיניות משרד הרווחה כיום מתעלמת מהיותם של מבקשי מקלט בעלי מעמד חוקי בישראל. השירותים הניתנים במסגרת מדיניות זאת נותנים מענה חלקי ובלתי מספק לצרכים של ילדים בסיכון וילדים בעלי צרכים מיוחדים ומגיעים לעיתים קרובות באיחור רב ורק לאחר פניות חוזרות ונשנות. עיקר המענה ניתן בעיתות חירום, אין כל טיפול מניעתי ולעיתים אף חסר מעקב אחרי מקרים הדורשים המשך טיפול.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> עו"ד בתיה ארטמן, יועצת משפטית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, בתוך מכתב, אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה, 25 בספטמבר 2011.

<sup>11</sup> עו"ד בתיה ארטמן, יועצת משפטית למשרד הרווחה, [דיון הוועדה לבחינת בעיית העובדים הזרים](#), 5.6.2007.

<sup>12</sup> יצחק קדמן, מנכ"ל המועצה לשלום הילד, מכתבים לנציגי משרדי ממשלה שונים, 2007-2009.

<sup>13</sup> שרון הראל, נציבות הפליטים של האו"ם, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2011.



להלן ייסקרו שירותי משרד הרווחה לילדים בסיכון וילידים עם צרכים מיוחדים תוך התייחסות לזכאותם של ילדים חסרי מעמד אזרחי לשירותים אלה ולאופן הענקתם ברשויות המקומיות השונות.

## 2.1. שירותי מערכת הרווחה לילדים ובני נוער בסיכון

האגף לשירותים אישיים וחברתיים של משרד הרווחה מציע באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מגוון רחב של שירותים לילדים ובני נוער בסיכון ולמשפחותיהם. שירותים אלה כוללים מסגרות בקהילה לרבות מעונות יום ומשפחתונים, מועדוניות, מרכזי הורות, פנימיות יום ועוד וכן מסגרות להשמה חוץ-ביתית, מרכזי חירום, משפחות אומנה ופנימיות.<sup>14</sup>

**חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1969** נמצא בבסיסם של שירותי הרווחה לילדים ולבני נוער בסיכון. החוק נועד להגן על קטינים מלידה ועד גיל 18, המצויים במצבי סיכון גבוה לחייהם, לבריאותם הפיזית או לבריאותם הנפשית. זאת כאשר ההורים או האחראים על הילד אינם מסוגלים לטפל בו או מסכנים אותו. החוק מחייב את שירותי הרווחה להתערב ולפעול להגנתו של קטין הנקלע למצב של סכנה ללא קשר למעמדו האזרחי של הקטין.

חוק מרכזי נוסף בעניין זה הוא **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום), התש"ס-2000** המגדיר את זכותו של תינוק עד גיל שלוש ששהותו בביתו מסכנת את התפתחותו התקינה להיות מטופל במעון יום או במשפחתון. הזכאות איננה תלויה במעמדו האזרחי של הפעוט.

מדיווחי ארגונים הפועלים בקרב האוכלוסייה הזרה עולה כי קהילה זאת סובלת ממצוקה חריפה המשפיעה לרעה על התפקוד ההורי של המשפחות. מרבית המשפחות של מהגרי העבודה הן משפחות חד הוריות שבהן האם עובדת בעבודה פיזית במשך שעות ארוכות, ומפרנסת בנוסף לבני משפחה המצויים בישראל, בני משפחה נוספים בארץ המוצא. דפוסי ההורות הרווחים נעים בין נוקשות יתר ושימוש באלימות לצד קושי בהצבת גבולות ואיבוד סמכות הורית. על רקע זה מתרבות תופעות של הזנחה ופגיעה בילדים הקיימות בכל קהילה. אוכלוסיית הילדים ובני הנוער הנמצאת בתהליכים לקראת קבלת מעמד של קבע בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2010 נמצאת בסיכון גבוה לסבול מקשיים משמעותיים, ניתוק ומשבר זהות זאת במיוחד על רקע היפוך יחסי הכוחות בין הילד להוריו הנוצר במסגרת תהליך קבלת המעמד. משפחות בקהילת מבקשי המקלט מגיעות מארצות מוצאן עם נורמות טיפול בילדים השונות מאוד מאלו המקובלות בישראל.<sup>15</sup>

מנהלת השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, הגב' דליה לב-שדה מסרה כי בהתאם למדיניות המשרד הוא מטפל רק בילדים ובני נוער שהוכרזו כמצויים בסיכון גבוה ביותר לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה). במקרים אלה נדרשת לרוב הוצאה של הילד מביתו למסגרת חוץ-ביתית של המשרד.<sup>16</sup>

הגב' חווה לוי, פקידת סעד ארצית לחוק הנוער, מסרה כי האחריות על יישום חוק הנוער (טיפול והשגחה) והשירותים לילדים ובני נוער בסיכון מוטלת על פקידי הסעד המועסקים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. ברגע שמגיע לפקידת הסעד דיווח על ילד חסר מעמד אזרחי המצוי בסכנה עליה לטפל בכך כבכל פנייה המגיעה אליה. במידה ונמצא כי הילד מצוי בסכנה, ניתן לעשות שימוש במגוון הכלים העומדים לרשות המחלקות לשירותים חברתיים לצורך טיפול בילדים בסיכון לרבות מסגרות חוץ-ביתיות. כאשר בשנה האחרונה שהו במסגרות החירום של השירות לילד ונוער כ-40 קטינים. לדברי

<sup>14</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, **סקירת השירותים החברתיים 2009**, אוקטובר 2010, וכן **אתר משרד הרווחה**.

<sup>15</sup> מסיל"ה- מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה, יולי 2011, תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, דואל, 11 באוקטובר 2011.

<sup>16</sup> דליה לב-שדה, מנהלת השירות לילד ונוער, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2011.



הגב' לוי, אף כי המשרד מודע לכך כי מדובר באוכלוסייה הסובלת מבעיות קשות ונוקת להתערבות מיומנת ורגישה תרבות, לא ניתנו לרשויות המקומיות שבהן מצויים ריכוזים של חסרי מעמד אזרחי, עובדים זרים ומבקשי מקלט, דוגמת תל-אביב, אילת ועוד, תקציבים, מכסות ותקני כוח אדם לצורך מתן מענה לאוכלוסייה זאת.<sup>17</sup>

בנוסף לשירות הניתן למשפחות שבהם ילדים בסיכון, מטפלים שירותי הרווחה בילדים זרים השוהים בארץ ללא ליווי. לצורך ההתמודדות עם תופעה זאת, גובש בשנים האחרונות נוהל בינמשרדי לטיפול בקטינים זרים לא מלווים. לפי הנוהל ילדים עד גיל 12 יושמו במסגרות של משרד הרווחה ובמשפחות אומנה. לילדים מעל גיל 12 יש למצוא מקום במסגרת של משרד החינוך או אצל אפטרופוס או משמורן בקהילה. שירותי רווחה שותפים לתהליך ההשמה אך אינם מתערבים בטיפול בקטינים מעל גיל 12 לאחר השמתם. אלא אם יש צורך טיפולי בהשמה במסגרת של המשרד.<sup>18</sup> לדברי הגב' לוי, בשנים האחרונות הושמו בהסדר חוץ-ביתי באחריות משרד הרווחה כ-20 קטינים זרים בלתי מלווים.<sup>19</sup>

ארגון מסיל"ה הפועל במסגרת מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל אביב שבה מתגוררים כ-3,600 ילדים זרים מטפל בין השאר בילדים בסיכון. הארגון מקבל מספר גדל והולך של פניות מגורמים שונים על ילדים בסיכון בעיקר על רקע שימוש באלימות פיזית של הורים כלפי ילדיהם, הזנחה וחשד לפגיעות מיניות. בגלל האופי המסוגר של הקהילה ורגישות הנושא, יש צורך בטיפול מיומן, מקצועי ורגיש תרבותית הדורש הקצאת אנשי מקצוע ייעודיים למטרה זאת.

בארגון מועסקות כיום שתי עובדות סוציאליות לילדים בסיכון המטפלות בכ-200 תיקים של ילדים ובני נוער בסיכון. התקציב להעסקתן מגיע מתרומות ולא מתקציבי העירייה. בין הפעילויות שמבצע הארגון: פעילות בגנים ובפעוטונים שבהם שוהים ילדי האוכלוסייה הזרה, איתור ילדים בסיכון, התערבות טיפולית בילדים בסיכון ומשפחותיהם והדרכת הורים פרטנית וקבוצתית להורים של ילדים בסיכון. לטענת נציגי הארגון, היקף כוח האדם להקדיש שביכולתו להקדיש לנושא זה מול עומס הצרכים ועומק המצוקה אינו מאפשר מתן מענה מספק ומקיף לבעיה החמורה של ילדים בסיכון בקהילה הזרה ואוכלוסייה זאת נותרת עם מענה טיפולי מוגבל ביותר. לעובדות מסיל"ה יכולת מוגבלת מאוד לתת מענה לטיפול בילדים בסיכון, הדורש משאבי טיפול רבים וכוח אדם מקצועי ייעודי למטרה זאת, שיוכל להעניק התערבויות במישור הפרטני והמשפחתי. משפחות של ילדי מהגרי עבודה אינן יכולות לפתוח תיק במחלקת הרווחה המקומית ולזכות בהתערבות טיפולית מסוג כלשהוא או בהטבה סוציאלית לילדים דוגמת הנחה במעונות היום או מועדוניות עירוניות. במצבי קיצון שבהם נדרשת התערבות משפטית לפי חוק הנוער לצורך הוצאת ילד מן הבית, מתערבת במקרה פקידת סעד לחוק הנוער. כאשר בשנים האחרונות הושמו במסגרת חוץ-ביתית כ-60 ילדים. עשרות קטינים שאינם מלווים בגילאי 16 ומעלה המתגוררים בתל-אביב ללא משמורן אינם מקבלים כל סיוע ממשרד הרווחה.<sup>20</sup>

מבדיקה שערכנו עולה כי ברשויות מקומיות אחרות שבהן מתגוררים קטינים חסרי מעמד אזרחי טיפול שירותי הרווחה בהם מוגבל ביותר.

מנהלת מחלקת הרווחה בעיריית ערד, הגב' עליזה בר-און, מסרה כי היקף אוכלוסיית הילדים חסרי המעמד החוקי המתגוררים בעיר צומצם במידה ניכרת בעת האחרונה. כיום מטפלות פקידות הסעד במחלקת הרווחה בשלושה מקרים של ילדים בסיכון. הילדים ובני משפחתם מקבלים שירות במסגרות

<sup>17</sup> חוה לוי, פקידת סעד ארצית לחוק הנוער, שיחת טלפון, 11 באוקטובר 2011. דואל, 30 באוקטובר, 2011.

<sup>18</sup> אביטל שטרנברג, ראש תחום (יעוץ), משרד המשפטים, "נוהל הטיפול בקטינים זרים לא מלווים", עדכון, 10 ביולי 2010.

<sup>19</sup> חוה לוי, פקידת סעד ארצית לחוק הנוער, שיחת טלפון, 11 באוקטובר 2011.

<sup>20</sup> מסיל"ה- מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה, יולי 2011, [דוח מסיל"ה לשנת 2010](#), תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, דואל, 11 באוקטובר 2011, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2011.





בקהילה ברשות המקומית. ילדים אלה מטופלים במסגרת המכסות העומדות לרשות מחלקת הרווחה. עם זאת, בעבר, כאשר הצרכים היו גדולים יותר, קיבלה העירייה תוספת מכסות על מנת לתת מענה.<sup>21</sup>

מנהל המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית חיפה, מר פנחס וגמן, ציין כי המחלקה מתערבת רק במקרים של צורך בהגנה על ילדים שנשקפת להם סכנה בקרב משפחתם והם זקוקים למסגרת השמה חוץ-ביתית. בשנים האחרונות טיפלה העירייה במספר מצומצם של ילדים שזקקו להשמה חוץ-ביתית, זאת במסגרת המכסות להשמה חוץ-ביתית של הרשות המקומית. בהתאם למדיניות משרד הרווחה בנושא זה ילדים בסיכון חסרי מעמד חוקי ומשפחותיהם אינם זכאים לשירותים נוספים הניתנים על ידי המחלקה לרבות מעונות יום, מועדוניות וטיפולים למשפחה.<sup>22</sup>

פקידת הסעד לחוק הנוער בעיריית אילת, עו"ס גלית בר-חנין, מסרה כי בשנים האחרונות טופלו עד 30 ילדים ובני נוער חסרי מעמד אזרחי שהיו במצבי חירום וסכנה במשפחתם. התערבות העירייה נועדה למנוע את הסכנה לילדים אלה וכללה הוצאה מן הבית למסגרות חירום של משרד הרווחה, הרחקת ההורה הפוגע למעצר או סידור הילד במשפחה אחרת בתוך הקהילה. כן התערבה מחלקת הרווחה בגן ילדים שבו טופלו ילדים זרים. ילדים בסיכון אינם מושמים במסגרות בקהילה ולא ניתן סיוע למשפחות ילדים בסיכון. כמו כן אין טיפול בילדים זרים בעלי צרכים מיוחדים. העירייה לא קיבלה תוספת תקציבים או כוח אדם ממשרד הרווחה על מנת לתת מענה לילדים שאין להם מעמד אזרחי.<sup>23</sup> אס"ף, ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט מסר כי שירותי הרווחה הניתנים לילדים מבקשי מקלט בעיר אילת מצומצמים מאוד. מחלקת הרווחה בעיר מתערבת במקרים קיצוניים בלבד, לאחר פניות חוזרות ונשנות של הארגון. באותם מקרים ספורים שבהם ניתן סיוע של מחלקת הרווחה הוא לא נתן מענה ראוי לצרכים של הילדים.<sup>24</sup>

מנהלת מחלקת הרווחה בעיריית ירושלים, הגב' בוני גולדברג, מסרה כי המחלקה מטפלת בילדים חסרי מעמד אזרחי בהתאם למדיניות משרד הרווחה בנושא זה ונותנת לאוכלוסייה זאת סיוע במקרה של סכנה מיידית ומצבי חירום כאשר הדבר נדרש.<sup>25</sup>

## 2.2. שירותי מערכת הרווחה לילדים עם צרכים מיוחדים

מערכת השירותים לילדים עם צרכים מיוחדים כוללת כמה גורמים ובהם: מערכת החינוך המיוחד, שירותי הבריאות והתפתחות הילד ושירותי הרווחה והביטוח הלאומי. תפקידיהם המרכזיים של שירותי הרווחה בתוך מערכת זאת הם מתן מענה לגיל הרך, סיוע למשפחות ילדים עם צרכים מיוחדים באמצעות הטבה כספית ובעת שמערכת החינוך איננה פועלת וסידור במסגרת חוץ-ביתית מתאימה במקרים שבהם הדבר נדרש.

בכל אוכלוסייה יש שיעור מסוים של ילדים הסובלים מנכויות שונות הנזקקים לסיוע מיוחד. נסיבות החיים המיוחדות של ילדים זרים, הנמצאים במסגרות לא הולמות לגילם במשך רוב שעות היום, במצב של הזנחה, העדר גרייה ובליל של שפות, מובילות לשיעורים גבוהים של עיכובים התפתחותיים, שפתיים ורגשיים ובעיות התנהגות קשות. העדר אבחון של ילדים עם צרכים מיוחדים וטיפול בהם בגיל צעיר עשוי אף הוא להגדיל את שיעור הילדים הנזקקים לסיוע מיוחד.

<sup>21</sup> עליזה בר-און, מנהלת מחלקת הרווחה, עיריית ערד, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2011.

<sup>22</sup> פנחס וגמן, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית חיפה, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2011.

<sup>23</sup> גלית בר-חנין, עו"ס לחוק הנוער, עיריית אילת, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2011.

<sup>24</sup> אורית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי, ואורית מרום, רכזת פעילות ציבורית, ארגון א.ס.ף, מכתב, 27 באוקטובר 2011.

<sup>25</sup> בוני גולדברג, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית ירושלים, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2011.





## גמלאות המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי מעניק גמלת ילד נכה לילדים של תושבי ישראל לפי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע – 2010. הגמלה ניתנת לילדים הסובלים מעיכוב התפתחותי חמור, זקוקים לנוכחות קבועה של הזולת, תלויים בעזרת הזולת הרבה יותר מבני גילם או זקוקים לטיפול רפואי מיוחד. וכן לילדים שיש להם ליקויים מיוחדים דוגמת ליקוי שמיעה, תסמונת דאון, ליקוי ראייה, אוטיזם ודומיהם שיעור הגמלה תלוי בסוג הלקות ממנה סובל הילד ובהשתתפותו במסגרת לימודית. סכום הגמלה המרבי עומד על 2,416 ₪ לחודש.<sup>26</sup>

על פי החוק הזכאות לגמלאות המוסד לביטוח לאומי מוענקת לילדים של מבוטחים תושבי ישראל בלבד. מכאן שילדים שהוריהם אינם תושבים אינם זכאים לגמלה אף אם הם עומדים בקריטריונים האחרים לקבלתה. ראוי לציין, כי סעיף 378 (ב) (ו) בחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 מאפשר לשר הרווחה לקבוע זכויות וחובות לפי החוק גם עבור מי שאינו תושב ישראל.

זכאות לגמלת ילד נכה היא תנאי לקבלת חלק מן השירותים לילדים במשרד הרווחה בהם השמה במעון יום שיקומי לפי חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000.

## שירותי מערכת הרווחה

מערכת הרווחה מעניקה חלק גדול מן השירותים לילדים עם צרכים מיוחדים לרבות השמה חוץ ביתית לילדים שאין אפשרות לטפל בהם בביתם ושירותים בקהילה שמטרתם לסייע למשפחות להתמודד עם הטיפול בילד עם צרכים מיוחדים. גופים שונים במשרד הרווחה ממונים על מתן שירות לילדים עם צרכים מיוחדים לפי החלוקה הבאה:<sup>27</sup>

האגף לטיפול באדם עם פיגור שכלי מעניק שירותים לילדים שאובחנו כסובלים מפיגור שכלי לפי חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969. החוק מסדיר את אבחון הפיגור באמצעות ועדת אבחון וקובע כי על משרד הרווחה לספק למי שאובחן כמפגר את דרכי הטיפול שעליהן החליטה הוועדה. בחוק אין כל התייחסות למעמד אזרחי של אדם עם פיגור שכלי.

בין השירותים הניתנים על ידי האגף: השמה במעונות פנימייה, ייעוץ, תמיכה וליווי למשפחות המטפלות באדם עם פיגור שכלי המתגורר בביתו, מעונות יום שיקומיים לפעוטות, שילוב במעונות יום רגילים, מרכזי יום אימוניים, מסגרות לטיפול אחר-הצהריים, נופשונים וקייטנות.

• אגף השיקום - מעניק שירותים לאנשים עם מוגבלות פיזית, לקות שמיעה ולקות למידה, תפקוד והסתגלות מורכבת. בין השירותים שניתנים על ידי האגף לילדים: השמה חוץ-ביתית, מעונות יום שיקומיים, שילוב במעון רגיל או במשפחתון באמצעות סיעת, מסגרות אחר-הצהריים, נופשונים וקייטנות. השירות לעיוור הפועל בתוך אגף השיקום מעניק שירותים לילדים שסובלים מעיוורון ולקות ראייה.

• השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם ו-P.D.D באגף לשירותי תקון ונוער מנותק מטפל באוכלוסיית הילדים שאובחנו כלוקים באוטיזם. לאוכלוסייה זאת מוענקים על ידי לשכות הרווחה

<sup>26</sup> לפי אתר המוסד לביטוח לאומי, "[ילד נכה](#)", כניסה אחרונה ב-26 באוקטובר 2011.  
<sup>27</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, [סקירת השירותים החברתיים 2009](#), אוקטובר 2010, וכך [אתר משרד הרווחה](#).



שירותים שונים ובהם מטפח אישי, מעון יום שיקומי, מועדונית שיקומית, נופשונים, קייטנות וסידור חוץ-ביתי.

**חוק מעונות יום שיקומיים, התש"ס-2000** מסדיר את זכאותם של פעוטות עד גיל שלוש, שאובחנו כבעלי מוגבלות, להשמה במעון יום שיקומי שבו יוענקו להם טיפולים לצורך שיפור תפקודם היום-יומי וקידום התפתחותם. בין התנאים להשמה במעון יום שיקומי הוא קבלת גמלת ילד נכה מן המוסד לביטוח לאומי.

כאמור, לפי המדיניות המוצהרת של משרד הרווחה **לא ניתן כל טיפול לילדים עם צרכים מיוחדים** אף אם הם עומדים בקריטריונים לקבלת שירותים שונים של המשרד.

ארגון מסיל"ה הפועל מטעם עיריית **תל אביב** מסר כי עבודתו בתחום זה מתמקדת בעבודה בתוך גני הילדים של הקהילה הזרה, איתור ילדים בגיל הרך עם צרכים מיוחדים או הסובלים מלקויות התפתחותיות במסגרת גני הקהילה הזרה ותיווך בין משפחותיהם לבין שירותי האבחון והסיוע הקיימים במערכת הבריאות והחינוך. כיום מטפל הארגון בכ-200 משפחות של ילדים עם צרכים מיוחדים. צוין כי העבודה עם משפחות אלה הראתה כי מחד קיים קושי רב בהשגת שיתוף הפעולה של משפחות על רקע העדר מודעות לנושא וקיומן של תפיסות תרבותיות בכל הנוגע לפיגור ולמוגבלות של ילדים. מאידך קיים צורך בהנגשה של השירותים לילדים עם צרכים מיוחדים ומשפחותיהם והפיכתם לזמינים עבור אוכלוסייה זאת.<sup>28</sup> לילדים עם צרכים מיוחדים חסרי מעמד חוקי לא ניתנים שירותים של מערכת הרווחה לאוכלוסייה זאת דוגמת מעונות יום שיקומיים, מועדוניות וכד'.<sup>29</sup>

מנהלת אגף הרווחה בעיריית **ערד** מסרה כי כיום מטופל על ידי גורמי הרווחה בעירייה ילד זר אחד עם צרכים מיוחדים.<sup>30</sup> לדברי נציגי ארגון אסף משפחות אחרות שלהם ילדים עם צרכים מיוחדים אינן מטופלות.<sup>31</sup> עיריית נוספות שבהם ריכוזי אוכלוסיית ילדים זרים בהן חיפה, אילת וירושלים מסרו כי בהתאם למדיניות משרד הרווחה הם אינן מעניקות שירותים לילדים זרים עם צרכים מיוחדים.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> קושי מיוחד קיים במקרים שבהם לילדים אין בטוח רפואי ולכן אינם זכאים לאבחונים ולטיפולים במכונים בהתפתחות הילד. גם כאשר המשפחה מסכימה לעשות ביטוח רפואי, דרושה תקופת הכשרה של חצי שנה בטרם ניתן להפנות את הילד לאבחון.

<sup>29</sup> מסיל"ה- מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה, יולי 2011, תמר שוורץ, מנהלת מסיל"ה, דואל, 11 באוקטובר 2011.

<sup>30</sup> עליזה בר-און, מנהלת מחלקת הרווחה, עיריית ערד, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2011.

<sup>31</sup> אורית רובין, מנהלת התחום הפסיכו-סוציאלי, ואורית מרום, רכות פעילות ציבורית, ארגון א.ס.ף, מכתב, 27 באוקטובר, 2011.

<sup>32</sup> פנחס וגמן, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית חיפה, שיחת טלפון, 26 באוקטובר 2011; גלית בר-חנין, עו"ס לחוק הנוער, עיריית אילת, שיחת טלפון, 27 באוקטובר 2011; בוני גולדברג, מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים, עיריית ירושלים, שיחת טלפון, 30 באוקטובר 2011.

