



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## המחסור בפנימיות יום במגזר הערבי

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

ג' בשבט תשע"ו

13 בינואר 2016

**כתיבה: מתן שחק**

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

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)

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לקראת דיון בנושא **המחסור בפנימיות יום במגזר הערבי**. להלן עיקרי הממצאים:

- לפי הגדרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), פנימיית יום היא מסגרת טיפול יומית בילדים בגיל 5–12 הנתונים במצבי סיכון גבוה שבה הם שוהים עד שעות הערב וחוזרים ללון בביתם. מטרתה של פנימיית היום להביא לשיפור בתפקוד של ההורים ובטיפולם בילד, וכך להימנע מהוצאת הילד לטיפול במסגרת חוץ-ביתית. פנימיית יום פועלת בתוך מתחם של פנימייה שבה לינה (פנימייה אינטרנית), והיא מיועדת לילדים מרשויות מקומיות ששוכנות עד למרחק של 25 ק"מ מהפנימייה.
- לפי נתוני משרד הרווחה, כיום פועלות 16 פנימיות יום, שש מהן (37.5%) ברשויות מקומיות ערביות – חמש במחוז צפון ואחת במחוז מרכז.
- בחודש אוגוסט 2015 טופלו בפנימיות היום 727 ילדים, 43% מהם (311 ילדים) מרשויות מקומיות ערביות והשאר מרשויות מקומיות יהודיות או מעורבות. בשנים 2011–2015 עלה שיעור הילדים מרשויות מקומיות ערביות בכלל הילדים המטופלים בפנימיות יום מ-38% (299 ילדים) ל-43% (311 ילדים). יש לציין כי בשנים אלו הייתה מגמה מעורבת במספר הילדים מכלל הרשויות המקומיות בישראל שטופלו בפנימיות יום, אך מספר הילדים מכלל הרשויות המקומיות שטופלו בפנימיות-יום בשנת 2015 נמוך כמעט ב-9% ממספרם בשנת 2011.
- השמת ילדים בסיכון לטיפול בפנימיות יום מתקצבת באמצעות מכסות להשמה חוץ-ביתית שהשירות לילד ונוער במשרד הרווחה מקצה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בתחילת שנה לפי נוסחה. שיעור המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות לפי הנוסחה בכל שנה מהשנים תשע"ב-תשע"ה הוא כ-21% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות לפי הנוסחה.
- רשויות שמספר מכסות ההשמה החוץ-ביתית שהוקצו להן לפי הנוסחה אינו מספיק למלא את הצרכים מקבלות בתחילת השנה "מכסות גישור" נוסף על אלה שהוקצו להן לפי הנוסחה. מנגד, כאשר מספר המכסות להשמה חוץ-ביתית לפי הנוסחה גדול ממספר המכסות הנחוצות ברשות מקומית, חלק מהמכסות מועברות למחלקות ברשויות מקומיות אחרות הזקוקות להן (ויסות). שיעור המכסות שהופחתו לרשויות הערביות בוויסות לרשויות אחרות בשנים תשע"ב-תשע"ה הוא 55%–58% מכלל המכסות שהופחתו בוויסות לכלל הרשויות בישראל, והן 26%–29% מכלל המכסות שהוקצו לרשויות הערביות לפי הנוסחה בכל שנה משנים אלו.
- כלל המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות בתחילת כל שנה מהשנים תשע"ב-תשע"ה (לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת מכסות לוויסות) הוא כ-15% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות.
- רשויות מקומיות שאינן מנצלות את כל מכסות ההשמה החוץ-ביתית שהוקצו להן יכולות להמיר חלק מהמכסות לתקציבים לשירותים בקהילה לילדים ונוער בסיכון. בשנים תשע"ב-תשע"ה עלה מספר המכסות שאושרו להמרה לרשויות ערביות בכ-31%, ומספר המכסות שאושרו להן להמרה מכלל המכסות שהוקצו להן בתחילת כל שנה לפי הנוסחה עלה מכ-18% (339 מכסות) בשנת תשע"ב לכ-22% (443 מכסות) בשנת תשע"ה. נציין כי עד אוקטובר 2015 הרשויות המקומיות הערביות היו רשאיות להמיר עד 30% מהמכסות שהוקצו להן לפי הנוסחה בתחילת שנה, לעומת עד 20% בעבור



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשויות יהודיות ומעורבות. מאז אוקטובר 2015 הרשויות הערביות יכולות להמיר עד 40% מהמכסות, והרשויות האחרות – עד 25%.

- **לדברי עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, עמותת סיכו והמרכז הרפורמי לדת ומדינה, מדיניות משרד הרווחה בעניין הקמת פנימיות יום יוצרת מחסור בזמינותו של שירות זה ברשויות המקומיות במגזר הערבי.** משרד הרווחה השיב בעניין זה כי **אכן חסרות פנימיות יום ברחבי הארץ, בין השאר משום שיש אזורים שלא מופעלת בהם פנימייה אינטרנית, אך לדבריו בעיה זו אינה ייחודית למגזר הערבי אלא קיימת בכל המגזרים.** לדברי המשרד, **גורם נוסף המקשה על פריסה הולמת של פנימיות יום הוא מחסור ברמה הארצית במכסות חוץ-ביתיות, שמהן ממומן פיתוח שירות פנימיות היום.**

- המשרד מסר כי בעבור יישובים בארץ שאין בקרבם מסגרת פנימייתית שאפשר להקים בה פנימיית יום אך יש בהן צורך לשירות חליפי לילדים בסיכון והוריהם פותח המודל הטיפולי **"מרכז חכ"מ – חיזוק כוחות משפחתיים"**. שירות זה מופעל מתקציבי המחלקות לשירותים חברתיים לפיתוח שירותים בקהילה ומהתקציב המתקבל מהמרת המכסות להשמה חוץ-ביתית. אופי הטיפול במרכז חכ"מ דומה לזה הניתן בפנימיית יום, אך מרכז חכ"מ אינו מקבל את התשתית והסיוע הטיפולי שמקבלת פנימיית היום מהפנימייה המלאה שבצדה היא פועלת, ותקציבו של מרכז כזה אינו כולל חלק מההחזרים הניתנים לפנימיות היום. יש לציין כי מכיוון ששירות זה, כמו פנימיות היום, מבוסס לפחות בחלקו על תקציב שמקורו בהמרת מכסות להשמה חוץ-ביתית לתקציב לשירותים בקהילה, סביר להניח כי הקשיים הנובעים ממגבלות התקציב בפיתוח פנימיות יום קיימים גם בפיתוח מרכזי חכ"מ.



## מבוא

לפי הגדרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: משרד הרווחה), פנימיית יום היא מסגרת טיפול יומית בילדים בגיל 5–12 הנתונים במצבי סיכון גבוה.<sup>1</sup> במסגרת זו מושמים ילדים העונים על הקריטריונים להשמה במסגרת חוץ-ביתית ושבתיהם יש פגיעה בשלומם ובהתפתחותם התקינה מסיבות שמקורן בילד, בהורה או ביחסי הגומלין ביניהם, אולם לא נשקפת להם סכנה המצריכה את הוצאתם מהבית.<sup>2</sup>

מטרותיה של פנימיית היום, שבה שוהה הילד עד שעות הערב וחוזר ללינה בביתו, הן להביא לשיפור בתפקוד ההורים ובטיפולם בילד, לצמצם מצבי סיכון וסכנה במסגרת משפחתית, להבטיח תנאים המאפשרים התפתחות תקינה של הילד ושיפור ברווחתו ותפקודו וכך להימנע מהוצאת הילד לטיפול במסגרת חוץ-ביתית. אוכלוסיית היעד של פנימיית היום היא ילדים והורים המביעים נכונות להשתתף בטיפול האינטנסיבי המוצע בעבורם בפנימיות האלה.<sup>3</sup>

פנימיית יום פועלת בתוך מתחם של פנימייה שבה לינה (פנימייה אינטרנית).<sup>4</sup> את הילדים והוריהם מלווים הן הצוות החינוכי והטיפולי של הפנימייה והן העובדים הסוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים ברשות המקומית שבה הם מתגוררים.<sup>5</sup>

פנימיות היום הן בדרך כלל אזוריות, ומיועדות לילדים מרשויות מקומיות השוכנות עד 25 ק"מ מהפנימייה.<sup>6</sup> לפי נתוני משרד הרווחה, כיום פועלות בארץ 16 פנימיות יום, ובחודש אוגוסט 2015 טופלו בהן 727 ילדים.<sup>7</sup>

לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הגיעו פניות שלפיהן חסרות פנימיות יום בעבור היישובים הערביים. במסמך נציג נתונים על מספר פנימיות היום הפועלות כיום בארץ, פריסתן ומספר הילדים המטופלים בהן בכל שנה מהשנים האחרונות בפילוח לפי מגזר. לאחר מכן נציג נתונים על הקצאת מכסות ההשמה החוץ-ביתיות – שבאמצעותן מתוקצב הטיפול בילדים בפנימיות יום – לרשויות המקומיות בכלל ולרשויות מקומיות ערביות בפרט, וכן על המרת מכסות אלו למימון שירותים בקהילה לילדים בסיכון. בפרק האחרון נציג את הבעיות בזמינות הטיפול בפנימיות יום בכלל וברשויות הערביות בפרט, ואת הדרכים שבהן משרד הרווחה מנסה להתמודד עם קשיים אלו.

<sup>1</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>2</sup> שם; משרד הרווחה, [השירות לילד ולנוער, המעון ופעולותיו: קובץ נהלים](#), ספטמבר 2013; משרד הרווחה, [תקנון העבודה הסוציאלית, הוראה 8.17: נהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם](#), אוגוסט 2014.

<sup>3</sup> משרד הרווחה, [השירות לילד ולנוער, המעון ופעולותיו: קובץ נהלים](#), ספטמבר 2013; משרד הרווחה, [תקנון העבודה הסוציאלית, הוראה 8.17: נהלים הנוגעים לסידור ילדים במעונות, לטיפול בהם ולפיקוח עליהם](#), אוגוסט 2014.

<sup>4</sup> יש שלושה סוגי פנימיות אינטרניות: טיפולית, שיקומית ופוסט-אשפוזית. פנימיות יום פועלות בדרך כלל בפנימיות שיקומיות, אך כמה מהן פועלות בפנימיות טיפוליות.

<sup>5</sup> משרד הרווחה, [ילדים ובני נוער בסיכון: מענים לילדים עד גיל 12](#), כניסה אחרונה: 25 בנובמבר 2015.

<sup>6</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>7</sup> שם.



## 1. השמת ילדים בסיכון בפנימיות יום

לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2014 היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בישראל כ-443,500 ילדים ובני נוער עד גיל 18. כ-83% מהם (כ-366,600 ילדים ובני נוער) הוגדרו כילדים ובני נוער בסיכון<sup>9</sup> והם מהווים כ-14% מכלל הילדים בישראל בשנה זו.<sup>10</sup>

בשנת 2013 כ-35% מהילדים שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים היו ערבים.<sup>11</sup> לפי נתוני משרד הרווחה שיעורם בכלל הילדים הערבים בישראל הוא 21%, ואילו שיעור הילדים היהודים והאחרים שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים באותה שנה היה כ-15% מכלל הילדים היהודים והאחרים.<sup>12</sup> אכן לנו מידע כמה מהילדים ומבני הנוער הערבים הרשומים במחלקות אלו מוגדרים בסיכון.

הוועדות לתכנון, טיפול והערכה (להלן: ועדות החלטה) הפועלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות קובעות את סוג הטיפול שיש לתת לילדים ובני נוער בסיכון ולמשפחותיהם, מגבשות תוכניות טיפול ועוקבות אחר יישומן.<sup>13</sup> ועדות אלו הן גופים רב-מקצועיים בראשות עובדים סוציאליים,<sup>14</sup> והן הקובעות, לפי הערכת מצבו של הילד והיכולת שלו ושל משפחתו להשתלב במסגרת, אם להמשיך לטפל בילד בחיק המשפחה במסגרת הקהילה או להוציאו מביתו למסגרת חוץ-ביתית.<sup>15</sup>

לפי הגדרת משרד הרווחה, שירותים בקהילה, כגון מועדוניות, מרכזי הורים-ילדים ופנימיות יום, מכוונים לתמיכה ולטיפול בילדים בסיכון ובמשפחתם במסגרת שירותי הרווחה של הרשות המקומית, והילד ממשיך לחיות בבית הוריו ומטופל כדי למנוע החמרה במצבו. שירותים חוץ-ביתיים, לעומת זאת, מיועדים

<sup>8</sup> משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, [ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2015, עמ' 111.

<sup>9</sup> שם, עמ' 112–113. יש לציין כי בנתונים אלו מוצגים הילדים ובני הנוער בסיכון הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים. הגדרת השירות לילד ונוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ל"ילדים ונוער בסיכון": "ילד שאחת מהנוקדיות שלו (ראשית או משנית) או של הורה אחד לפחות (ראשית או משנית) היא בנזקקויות הבאות: בעיות הנובעות ממחלות אקוטיות/כרוניות, בעיות הנובעות ממומים ומוגבלות פיזית (נכות), מוגבלות שכלית התפתחותית, אוטיזם, מחלות נפש מאובחנות, חינוך ובעיות התנהגות ילדים, בעיות תפקוד אב, בעיות יחסים בין ההורים לילדים, בעיות יחסים בין ילדים, בעיות אישות, אלימות במשפחה, אלכוהוליזם, קלפים והימורים, זנות, סרסרות, התמכרות לסמים, עבריינות, מעצר או מאסר, נערה במצוקה, הפרעות התנהגות שאינן מחלות נפש, אלימות נגד נשים, אלימות נגד ילדים, אלימות אחים, נער ללא מסגרת קבועה כלשהי, ילד נטוש וילד שנפגע מינית". ראו שם, עמ' 112.

<sup>10</sup> חישוב שיעור זה מבוסס על הנתונים של משרד הרווחה על כלל הילדים עד גיל 18 בישראל, שמספרם היה בשנת 2014 כ-2,682,000. ראו שם, עמ' 111.

<sup>11</sup> לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2013 היו רשומים 153,665 ילדים ערבים עד גיל 18 במחלקות לשירותים חברתיים, מתוך כ-441,100 ילדים שהיו רשומים. בסקירת השירותים החברתיים לשנת 2014 אין נתונים מעודכנים על התפלגות הילדים הרשומים לפי לאום. ראו: משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2013, [ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2014, עמ' 103, 110–111.

<sup>12</sup> שם; משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, [ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2015, עמ' 117.

<sup>13</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012, [סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון](#), מאי 2013.

<sup>14</sup> הרכב הוועדה: רכז הוועדה שממנה מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, העובד הסוציאלי המטפל בילד ובמשפחתו, מדריך ראש צוות הממונה על העובד הסוציאלי, וכאשר הילד שוהה במסגרת חוץ-ביתית גם העובד הסוציאלי המקשר עם המסגרת; נציג או נציגים של שירותי החינוך המקומיים; נציג או נציגים של שירותים טיפוליים בקהילה; נציגים רלוונטיים לדיון בענייניו של הילד ומשפחתו (פקידי סעד לחוק הנוער, עו"ס נערה במצוקה, רופא ועוד), על-פי הזמנת מרכז הוועדה; במצבים מסוימים ישתתף מפקח השירות לילד ונוער. נוסף על כך, בתקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) מומלץ להזמין את הורי הילד ואת הילד עצמו לדיון או לחלק ממנו על-פי הצורך כפי שיקבע מרכז הוועדה. ראו: משרד הרווחה, [תקנון העבודה הסוציאלית, הוראה 8.9: ועדת החלטה](#), נובמבר 1995.

<sup>15</sup> משרד הרווחה, [ילדים ונוער בסיכון: מענים לילדים עד גיל 12](#), כניסה אחרונה: 24 בנובמבר 2015; משרד הרווחה, [הגדרות: ועדת החלטה \(הוועדה לתכנון, טיפול והערכה\)](#), כניסה אחרונה: 24 בנובמבר 2015; מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012, [סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה בנושא ילדים בסיכון](#), מאי 2013.



לילדים במצבי סיכון קשים שהוצאו ממשפחותיהם עקב סכנה לשלומם והתפתחותם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות כגון פנימיות, מעונות משפחתיים, מסגרות התערבות בזמן משבר ומשפחות אומנה.<sup>16</sup>

עם זאת, כפי שנציג להלן, משרד הרווחה כולל בנתוניו את פנימיות היום במסגרות החוץ-ביתיות. לפי נתוני משרד הרווחה, נכון לאוגוסט 2015 קיבלו 52,210 ילדים עד גיל 18 שירות במסגרות חוץ-ביתיות או במסגרות בקהילה:<sup>17</sup> כ-82% מהם (42,749 ילדים) קיבלו טיפול בקהילה וכ-18% מהם (9,461 ילדים) – במסגרות חוץ-ביתיות, כולל פנימיות יום.<sup>18</sup> כרבע מהילדים עד גיל 18 שקיבלו שירות במסגרות חוץ-ביתיות או במסגרות בקהילה הם מרשויות מקומיות ערביות (12,711 ילדים). מתוך 12,711 ילדים אלו כ-93% (11,817 ילדים) קיבלו שירות במסגרות בקהילה, וכ-7% (894 ילדים) טופלו במסגרות חוץ-ביתיות, כולל פנימיות יום.<sup>19</sup>

לפיכך נשאלת השאלה אם פנימיית היום היא מסגרת חוץ-ביתית או מסגרת בקהילה, שכן כאמור ילד המושם בפנימיית יום חוזר בערב ללון בביתו. על-פי פרסום של משרד הרווחה, פנימיית יום היא אחת המסגרות לילדים בסיכון בקהילה, ועם זאת היא "נמצאת על הרצף" שבין מסגרת בקהילה ובין מסגרת חוץ-ביתית.<sup>20</sup> על השלכותיה של מורכבות זו נדון בפרק האחרון של מסמך זה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הרווחה בבקשת נתונים על פנימיות היום הפועלות כיום בארץ. מנתוני המשרד עולה כי בישראל יש 16 פנימיות יום, ושש מהן (37.5%) נמצאות ברשויות מקומיות ערביות.<sup>21</sup> נוסף על הפנימיות האלה יש פנימיות יום שאינן שוכנות ברשויות ערביות אך עשויים להיות מטופלים בהן גם ילדים מרשויות ערביות או מרשויות מעורבות.

בטבלה להלן נציג את כל פנימיות היום בישראל, היכן הן שוכנות ומספר הילדים המטופלים בכל אחת מהן, בחלוקה לפי הרשויות המקומיות שבהן הילדים מתגוררים ושהפנו אותם לטיפול בפנימיית היום – רשויות ערביות ורשויות מקומיות יהודיות ומעורבות. נציין כי נמסר לנו שפנימיית היום בקריית-גת מטפלת בילדים מרשויות מקומיות יהודיות וערביות מסביבותיה. על-פי הערכות, כרבע מהילדים המטופלים בה מגיעים מרשויות מקומיות ערביות, ולכן בטבלה להלן היא מוצגת לצד הפנימיות המשרתות ילדים מרשויות מקומיות יהודיות או מעורבות.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, [ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2015, עמ' 137–142.

<sup>17</sup> כאמור הנתונים הם רק עד לחודש אוגוסט. לשם השוואה, מהנתונים שמשרד הרווחה פרסם על שנת 2014 כולה עולה כי 64,474 ילדים עד גיל 18 קיבלו שירותים קהילתיים וחוץ-ביתיים: כ-84% מהם (54,286 ילדים) קיבלו שירותים בקהילה וכ-16% מהם (10,968 ילדים) קיבלו טיפול במסגרות חוץ-ביתיות. ראו שם, עמ' 130.

<sup>18</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 29 בנובמבר 2015.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, [ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2015, עמ' 137.

<sup>21</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>22</sup> לפי הערכת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, בשנים תשע"א-תשע"ה טופלו בפנימיית היום של נווה חנה 7–11 ילדים מרשויות ערביות. הילה חיים צוויג, מפקחת ארצית – פיתוח תוכניות, תשתיות ובקרת איכות, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2015.



**טבלה מס' 1: פנימיות היום הפועלות בארץ ומספר הילדים המטופלים בהן בפילוח לפי מגזר,**

**אוגוסט 2015<sup>23</sup>**

מספר הילדים בפנימייה	ישוב הפנימייה	מחוז הפנימייה	שם הפנימייה	הרשויות המקומיות שמהן מגיעים הילדים
57	כפר יאסיף	צפון	בית אלמחבה	רשויות מקומיות ערביות
64	נצרת	צפון	אנה הקדושה	
29	טמרה	צפון	אל אמל כפר טמרה	
55	מגיד אל-כרום	צפון	אבו דאוד	
78	אעבלין	צפון	בית אלחנן	
28	טייבה	תל-אביב והמרכז	אל אימאן	
<b>311</b>	<b>מספר הילדים מרשויות מקומיות ערביות בפנימיות יום אלו</b>			
30	ירושלים	ירושלים	בית-הילד גילה	רשויות מקומיות יהודיות ומעורבות
29	קריית-ביאליק	צפון	אהבה	
85	חדרה	צפון	תלפיות	
15	פרדס חנה-כרכור	צפון	נווה מיכאל	
43	גן-יבנה	ת"א והמרכז	בית אפל	
65	כפר-סבא	ת"א והמרכז	עלומים	
15	תל-אביב	ת"א והמרכז	גבעת הוד	
40	פתח-תקווה	ת"א והמרכז	ויצו גננות וטכנאות נוף	
50	נתניה	ת"א והמרכז	טירת הילד	
44	קריית-גת	דרום	בית-הילדים נווה חנה	
<b>416</b>	<b>מספר הילדים מרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות בפנימיות יום אלו</b>			
<b>727</b>	<b>מספר הילדים המטופלים בפנימיות יום בכל הרשויות המקומיות</b>			

נדגיש כי החלוקה למחוזות היא על-פי משרד הרווחה: צפון, תל-אביב-מרכז, ירושלים והדרום. מהטבלה עולה כדלקמן:

- מתוך 16 פנימיות יום הפועלות בארץ, שש שוכנות ביישובים ערביים (37.5% מהפנימיות) – חמש מתוכן במחוז צפון ואחת במחוז מרכז.
- במחוז דרום כולו יש רק פנימיית יום אחת – הפנימייה בקריית-גת. פנימייה זו קולטת ילדים הן מרשויות יהודיות והן מרשויות ערביות.

<sup>23</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015. נציין כי לפי השירות לילד ולנוער דגימת מספר הילדים בפנימיות יום בחודש אוגוסט (סיום שנת הלימודים) מדויקת יותר משום שבחודש זה מופיעים כל הילדים שטופלו בפנימייה במהלך השנה, לפני הצטרפות המחזור החדש בחודש ספטמבר. הילה חיים צוויג, מפקחת ארצית – פיתוח ותוכניות, תשתיות ובקרת איכות, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- במחוז ירושלים יש פנימיית יום אחת, אולם לא ידוע לנו אם מטופלים בה ילדים ערבים, ואם כן – מה מספרם.

להלן מוצגים נתוני משרד הרווחה על מספר הילדים שטופלו בפנימיית יום בשנים 2011–2015 בפילוח לפי מגזר. גם בנתונים אלו השיוך המגזרי של הילד הוא לפי הרשות המקומית שבה הוא מתגורר ושהפנתה אותו לפנימיית היום. **בנתוני משרד הרווחה, כאמור, ילדים המופנים לפנימיית יום מרשויות מעורבות נכללים בילדים המופנים מרשויות יהודיות, ולכן גם ילדי פנימיית היום בקריית-גת, המטפלת בילדים מרשויות יהודיות וערביות מסביבותיה, נכללים בטבלה בילדים המופנים לפנימיית יום מרשויות יהודיות ומעורבות.** הנתונים נכונים לחודש אוגוסט בכל שנה.

**טבלה מס' 2: מספר הילדים שטופלו בפנימיית יום בשנים 2011-2015 בפילוח לפי מגזר<sup>24</sup>**

2015	2014	2013	2012	2011	
416	389	418	417	497	ילדים מרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות
311	310	286	284	299	ילדים מרשויות מקומיות ערביות
<b>727</b>	<b>699</b>	<b>704</b>	<b>701</b>	<b>796</b>	<b>סך הכול</b>
43%	44%	41%	41%	38%	שיעור הילדים מרשויות ערביות בכלל הילדים בפנימיית יום

מהטבלה עולה כדלקמן:

- בשנים 2011–2012 ירד מספר הילדים המטופלים בפנימיית יום בכ-12%, ובשנים 2012–2015 עלה מספרם בכ-4%. עם זאת, מספר הילדים המטופלים בפנימיית יום בשנת 2015 עדיין נמוך כמעט ב-9% ממספרם בשנת 2011.
- בשנים 2011–2012 ירד מספר הילדים מרשויות מקומיות ערביות בפנימיית יום בכ-5%, אך בשנים 2012–2015 עלה מספרם בכ-9.5%. למעשה, בשנת 2015 מספר הילדים מרשויות מקומיות ערביות בפנימיית יום גבוה ממספרם בשנת 2011 בכ-4%, להבדיל מהילדים מרשויות מקומיות יהודיות ומעורבות, שמספרם נמוך בכ-16% ממספרם בשנת 2011.
- בשנים 2011–2015 עלה שיעור הילדים מרשויות מקומיות ערביות בכלל הילדים המטופלים בפנימיית יום מ-38% ל-43%.

עולה השאלה אם מספר הילדים מרשויות מקומיות ערביות בפנימיית היום הולם את הצורך בשירות זה במגזר הערבי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הרווחה בבקשת נתונים על מספר הילדים בסיכון הזקוקים לטיפול בפנימיית יום, כדי להעריך את מידת ההלימה בין הצורך בשירות לבין השירות הניתן בפועל. **משרד הרווחה מסר כי אין לו נתונים או הערכות בדבר מספר הילדים שהוגדרו כזקוקים לטיפול בפנימיית יום או על מספר הילדים בסיכון שכמענה לצרכיהם היה מקום להפנותם לפנימיית יום אך הם אינם מטופלים בפנימייה עקב המרחק שלה ממקום מגוריהם.** המשרד מסר כי הוא עורך פילוט

<sup>24</sup> מקור הנתונים על השנים 2011–2013, 2015: דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015. מקור הנתונים על שנת 2014: הילה חיים צוויג, מפקחת ארצית – פיתוח תוכניות, תשתיות ובקרת איכות, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 3 בדצמבר 2015.





בכמה יישובים לפיתוח מערכת מידע שתלווה את הדיונים של ועדות ההחלטה. לדברי המשרד, כשהמערכת תוטמע בכל הרשויות המקומיות בארץ יהיה אפשר לספק הערכות או נתונים על מידת ההלימה בין הצורך בפנימיות יום לבין השירות הניתן בפועל.<sup>25</sup> גם מעמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית נמסר כי אין בידיהם נתונים או הערכות בנושא זה.<sup>26</sup>

## 2. פתיחת פנימיות יום ומקור המימון של השירות

השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה הוא האחראי לפתיחת פנימיות יום, לפיקוח עליהן ולבקרתן, במסגרת אחריותו להגנה על שלומם ורווחתם הפיזית והנפשית של ילדים ובני נוער (עד גיל 18) שנתונים במצבי סיכון במשפחותיהם ובסביבתם.<sup>27</sup>

מפקחי השירות לילד ולנוער קובעים אם לפתוח פנימיית יום ואם כן – היכן לפי ארבעה קריטריונים עיקריים:<sup>28</sup>

1. קיומה של פנימייה אינטרנית (בדרך כלל פנימייה שיקומית אך לעתים גם פנימייה טיפולית) במרחק של 25 ק"מ לכל היותר מהרשויות המקומיות שבעבורן מתוכננת מסגרת זו;
2. מיפוי צורכי האוכלוסייה ברשות או ברשויות המקומיות בסביבת הפנימייה האינטרנית ואיתור קבוצה של 15 ילדים לכל הפחות שהם והוריהם הם אוכלוסיית היעד של פנימיית יום;
3. קיום תקציב מספק מתקציב המכסות החוץ-ביתיות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הרלוונטיות שהרשויות יוכלו להפנות למימון השמת הילדים בפנימיית יום;
4. איזון בין מספר הילדים בפנימייה האינטרנית למספר הילדים בפנימיית היום. ממשרד הרווחה נמסר כי בכוונתו לעדכן את ההוראות ולקבוע כי רוב הילדים יהיו אינטרניים.<sup>29</sup>

הפעלת פנימיות היום נעשית על-ידי גופים שזכו במכרז של השירות לילד ונוער על סמך חוזה התקשרות שנחתם עמם.<sup>30</sup>

רשויות שבהן או בקרבתן פועלת פנימיית יום (כאמור, במרחק של 25 ק"מ לכל היותר) יכולות להפנות אליהן ילדים בסיכון לטיפול לפי תוכנית הטיפול שנקבעה להם בוועדת החלטה. השמת ילדים בסיכון

<sup>25</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 29 בנובמבר 2015.

<sup>26</sup> אמיל סמעאן, יושב-ראש עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2015.

<sup>27</sup> משרד הרווחה, [האגף לשירותים אישיים וחברתיים: השירות לילד ולנוער](#), כניסה אחרונה: 25 בנובמבר 2015. השירות אחראי לקבוע מדיניות בתחום הטיפול בילדים ונוער בסיכון; לפתח תוכניות טיפול לילדים האלה; להכשיר כוח אדם לטיפול בהם, להקצות משאבים לשירותים ולקיים פיקוח ובקרה על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ועל השירותים (בקהילה ומחוץ לקהילה) הניתנים להם ולמשפחותיהם. לפי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2014 היה תקציב השירות לילד ולנוער כ-1.4 מיליארד ש"ח, 783 מיליון ש"ח ממנו הוקצו לשירותים חוץ-ביתיים (55% מהתקציב) ו-637 מיליון ש"ח הוקצו לשירותים בקהילה (45% מהתקציב). ראו: משרד הרווחה, [סקירת השירותים החברתיים לשנת 2014, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים](#), 2015, עמ' 110, 127.

<sup>28</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015; משרד הרווחה, [השירות לילד ולנוער, המעון ופעולותיו: קובץ נהלים](#), ספטמבר 2013, עמ' 211.

<sup>29</sup> הילה חיים צוויג, מפקחת ארצית – פיתוח תוכניות, תשתיות ובקרת איכות, השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2015.

<sup>30</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.



**לטיפול בפנימיות יום של משרד הרווחה מתקצבת באמצעות מכסות להשמה חוץ-ביתית שהשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה מקצה למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.**

מספר המכסות להשמה חוץ-ביתית המוקצות לכל מחלקה לשירותים חברתיים מחושב לפי נוסחה המביאה בחשבון את הנתונים האלה: **מספר הילדים ברשות המקומית, מספר המשפחות עם ילדים ומספר המשפחות החד-הוריות המוכרות למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, ומצבה החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.**<sup>31</sup> כאשר מספר מכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו למחלקה לשירותים חברתיים לפי הנוסחה אינו מספיק, משרד הרווחה מקצה לה בתחילת השנה "מכסות גישור", נוסף על אלה שניתנו לה על-פי הנוסחה.<sup>32</sup> מנגד, כאשר מספר המכסות המוקצות לפי הנוסחה גבוה ממספר המכסות הדרוש למחלקה, חלק מהמכסות מועברות למחלקות ברשויות מקומיות אחרות הזקוקות להן (ויסות).

משרד הרווחה מסר כי בשנים האחרונות מוקצות מדי שנה 10,000–11,000 מכסות להשמה חוץ-ביתית לכלל המחלקות לשירותים חברתיים בארץ, בשני שלבים:

**בשלב ראשון**, בתחילת השנה, מוקצות 9,350 מכסות על-פי הנוסחה וכ-500 מכסות המיועדות להשמה חוץ-ביתית של ילדים במצבי חירום במרכזי חירום וקלטי חירום, וכן מוקצות מכסות גישור, או לחלופין – מופחתות מכסות לויסות.

**בשלב השני**, במהלך השנה, ניתנות "מכסות תגבור" למחלקות שבהן התעוררו צרכים נוספים ומספר המכסות שהוקצו להן בתחילת השנה אינו מספיק.<sup>33</sup> מכסות התגבור מועברות למחוזות לפי הדרישות שהעבירו בשם הרשויות לפיקוח הארצי של השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, והמחוזות מקצים אותם לרשויות לפי צרכיהן.<sup>34</sup>

במענה על פנייתנו מסר משרד הרווחה נתונים על כל המכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו לרשויות המקומיות בתחילת כל אחת מהשנים תשע"ב-תשע"ה. להלן מוצגים נתונים על מספר המכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו למחלקות לשירותים חברתיים לפי הנוסחה; מספר מכסות הגישור שנוספו להקצאה לפי הנוסחה; מספר המכסות שהופחתו מההקצאה לפי הנוסחה (ויסות); ובשורה התחתונה מוצג סך המכסות שהוקצו לרשויות בתחילת שנה (לאחר הוספת מכסות גישור ובהפחתת מכסות לויסות).

בכל שנה מופיעים נתונים על המכסות שהוקצו למחלקות לשירותים חברתיים בכלל הרשויות (בעמודה האפורה), **ומהן** – מספר המכסות שהוקצו למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות ערביות. בסך המכסות שהוקצו לרשויות ערביות לא נכללות המכסות שהוקצו לרשויות מעורבות. נדגיש כי מדובר בנתונים על המכסות שהוקצו בתחילת שנה, ולא נכללות בהם מכסות תגבור שחולקו במהלך השנה או מכסות שהופחתו לויסות במהלך השנה. כמו כן, לא נכללות בנתונים כ-500 מכסות חירום שנמצאות ביד השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה ומחולקות לפי הצורך.

<sup>31</sup> משרד הרווחה, תקנון העבודה הסוציאלית, [הוראה 16.2 תקצוב רשויות מקומיות בשירותי הרווחה – אמות מידה](#), 12 אוגוסט 2008, עמ' 6: החזקת ילדים בפנימיות.

<sup>32</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>33</sup> הנ"ל, דוא"ל, 29 בנובמבר 2015.

<sup>34</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 7 בדצמבר 2015.



**טבלה מס' 3: מספר מכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו לרשויות המקומיות בפילוח לפי מגזר,**

**תשע"ב-תשע"ה<sup>35</sup>**

תשע"ה (2015–2014)		תשע"ד (2014–2013)		תשע"ג (2013–2012)		תשע"ב (2012–2011)		
מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	
2,039	9,350	2,021	9,350	1,999	9,350	1,932	9,195	מכסות שהוקצו לפי הנוסחה
17	1,154	18	1,170	12	1,076	18	1,087	מכסות גישור שנוספו
-595	-1,053	-525	-962	-535	-950	-527	-906	מכסות שהופחתו (ויסות)
<b>1,461</b>	<b>9,451</b>	<b>1,514</b>	<b>9,558</b>	<b>1,476</b>	<b>9,476</b>	<b>1,423</b>	<b>9,376</b>	כלל המכסות שהוקצו בתחילת שנה

מהטבלה עולה כדלקמן:

- בשנים תשע"ב-תשע"ה גדל מספר המכסות שהוקצו לפי הנוסחה לרשויות מקומיות ערביות בכ-6%.
- שיעור המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות לפי הנוסחה בכל שנה בשנים אלו הוא כ-21% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות לפי הנוסחה.
- בשנים אלו, שיעור מכסות הגישור שהועברו לרשויות הערביות הוא 1%-2% מכלל מכסות הגישור שהועברו לכלל הרשויות.
- שיעור המכסות שהופחתו לרשויות הערביות בוויסות לרשויות אחרות הוא 55%-58% מכלל המכסות שהופחתו בוויסות לכלל הרשויות בישראל, והן 26%-29% מכלל המכסות שהוקצו לרשויות הערביות לפי הנוסחה בכל שנה.
- כלל המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות בתחילת כל שנה מהשנים האלה (לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת מכסות לוויסות) הוא כ-15% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות. שיעור זה נמוך משיעור המכסות המוקצות לרשויות ערביות לפי הנוסחה, שהוא כאמור כ-21%. נזכיר כי מספר הילדים הערבים עד גיל 18 שהיו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים בשנת 2013 היה כ-21% מכלל הילדים הערבים בישראל באותה שנה,<sup>36</sup> וכי לפני נתוני משרד הרווחה מאוגוסט 2015, כרבע מהילדים (12,711) עד גיל 18 שקיבלו שירות במסגרות חוץ-

<sup>35</sup> פית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, דוא"ל, 7 בדצמבר 2015.

<sup>36</sup> משרד הרווחה, סקירת השירותים החברתיים 2013, ילדים מלידה עד גיל 18 הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים, 2014, עמ' 110-111; וראו לעיל עמ' 5, הערה 12.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ביתיות או במסגרות בקהילה הם מרשויות מקומיות ערביות, וכ-7% מתוכם (894) טופלו במסגרות חוץ-ביתיות, ובכללן פנימיות יום.<sup>37</sup>

קצרה היריעה מלדון בנושא זה, החורג מגבולות מסמך זה, אולם עולה השאלה אם היקף המכסות שהוקצו לרשויות המקומיות בכלל, ולרשויות מקומיות ערביות בפרט, עונה על צרכיהן להשמה חוץ-ביתית, ובכלל זה – להשמה בפנימיות יום.

### 3. המרה וניצול של מכסות להשמה חוץ-ביתית

מכסות להשמה חוץ-ביתית הן משאב תקציבי בעבור המחלקות לשירותים חברתיים. מחלקה לשירותים חברתיים ברשות מקומית שאינה מנצלת את כלל המכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו לה רשאית להמיר חלק מהמכסות לתקציב לפיתוח שירותים בקהילה לילדים בסיכון ולהוריהם. יש כמה סיבות אפשריות לאי-ניצול של מכסות להשמה חוץ-ביתית: מספר ההשמות במסגרות חוץ-ביתיות הדרוש קטן מהמכסה שניתנה לרשות לפי הנוסחה; הרשות מעדיפה שירותים בקהילה (העדפה זו מאפיינת את הרשויות הערביות); חוסר במסגרות טיפוליות מתאימות זמינות המתאימות לצורכי אוכלוסיית הרשות המקומית (במקרה של פנימיות-יום). האפשרות להמיר מכסות להשמה חוץ-ביתית לתקציב לשירותים בקהילה נועדה לאפשר לרשויות המקומיות גמישות תקציבית, ולעודד אותן לפתח שירותים בקהילה לילדים בסיכון באמצעות המשאבים הגלומים במכסות להשמה חוץ-ביתית ועל חשבון השימוש בשירותים חוץ-ביתיים.<sup>38</sup>

לדברי משרד הרווחה, העלות הממוצעת של מכסה להשמה חוץ-ביתית היא 60,000 ש"ח בשנה (כ-5,000 ש"ח בחודש); משרד הרווחה נושא ב-75% מן העלות, והרשות המקומית – ב-25% מן העלות (מציינג).<sup>39</sup>

בשנת תשע"ו (ספטמבר 2015) העלה משרד הרווחה את שיעור המכסות החוץ-ביתיות שהרשויות המקומיות רשאיות להמיר: הרשויות המקומיות היהודיות רשאיות להמיר עד 25% מהמכסות החוץ-ביתיות שהוקצו להן לפי הנוסחה, לעומת 20% עד שנת תשע"ה, והרשויות הערביות רשאיות להמיר עד 40% מהמכסות החוץ-ביתיות שהוקצו להן לפי הנוסחה, לעומת 30% עד תשע"ה.<sup>40</sup> כדי להמיר מכסות השמה חוץ-ביתית על המחלקות לשירותים חברתיים להגיש בקשה למפקח המחוזי של השירות לילד ונוער במשרד הרווחה, והוא עורך את הבקרה הנדרשת מול כל מחלקה שמגישה בקשה. המפקח המחוזי, בהתייעצות עם תקציבן המחוז, מעביר את המלצותיו למפקחת הארצית של השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, והיא בודקת את המלצות המחוז ומאשרת או דוחה את הבקשות.<sup>41</sup>

השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה מאשר למחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית המרת מכסות להשמה חוץ-ביתית בתנאים האלה: למחלקה לשירותים חברתיים נותרו מכסות להשמה חוץ-ביתית מתוך המכסה שהוקצתה לה לפי הנוסחה; המחלקה יישמה את התוכניות שהגישה לניצול תקציב

<sup>37</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, דוא"ל, 29 בנובמבר 2015; וראו לעיל עמ' 6, הערה 19.

<sup>38</sup> הנ"ל, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>39</sup> ש.ם.

<sup>40</sup> ש.ם.

<sup>41</sup> ש.ם.



המחלקה לשירותים בקהילה לילד; המחלקה ניצלה את כלל התקציבים העומדים לרשותה לטובת ילדים ומשפחות בסיכון, ובכלל זה הן את התקציב שהתקבל מהמרת מכסות חוץ-ביתיות בשנה קודמת והן את תקציב השירותים בקהילה לילד; אם אחד התקציבים האלה לא נוצל, המחלקה תוכל לבקש המרת מכסות אם תגיש תוכנית לניצולן. אם בשנה מסוימת לא נוצל אחד התקציבים האלה ייתכן שתאושר המרה פחותה משיעור ההמרה המקסימלי האפשרי.<sup>42</sup>

**התקציב שהמחלקה לשירותים חברתיים מקבלת מהמרת מכסות מיועד כאמור לפיתוח שירותים בקהילה לילדים בסיכון והוריהם, בהתאם לסוגי השירותים הקיימים.** המחלקות מגישות את תוכניתן לניצול התקציב המתפנה מהמרת המכסות, והמפקח המחוזי של השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה בודק את התוכנית, מאשר אותה ועוקב אחר יישומה במהלך השנה.<sup>43</sup>

פנינו אל משרד הרווחה בבקשה לקבל נתונים על מספר המכסות שהרשויות המקומיות ביקשו להמיר, אך מהמשרד לא נמסרו נתונים בנושא. עם זאת, מהמשרד נמסרו נתונים על מספר המכסות שאושרו להמרה. יש לציין כי לדברי משרד הרווחה הפחתת מכסות לוויות נעשית בפועל רק לאחר אישור מכסות להמרה, ולא על חשבון.<sup>44</sup> ואולם, במטרה להראות את שיעור המכסות שאושרו להמרה מתוך כלל המכסות שהוקצו לרשויות בתחילת שנה, נציג בטבלה שלהלן את מספר המכסות שאושרו להמרה מתוך כלל המכסות שהועמדו לרשות הרשויות המקומיות בתחילת כל שנה לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת המכסות לוויות.

להלן מוצגים נתוני משרד הרווחה על **מספר המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות בתחילת כל שנה (לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת מכסות לוויות)**; מהן, **מספר המכסות שאושרו להמרה**; ובשורה התחתונה **מוצג מספר המכסות שנתרו לרשויות לאחר הפחתת המכסות שאושרו להמרה**. בכל שנה מוצגים נתוני כלל הרשויות (בעמודה האפורה) **ומהם** – נתוני הרשויות הערביות. בנתוני הרשויות הערביות לא נכללים נתונים על רשויות מעורבות. כאמור, הנתונים נוגעים רק למכסות שהוקצו ואושרו להמרה בתחילת כל שנת לימודים, ולא נכללות בהם מכסות שחולקו במהלך השנה. הנתונים נכונים לתחילת כל שנת לימודים.

---

<sup>42</sup> ש.ס.

<sup>43</sup> ש.ס.

<sup>44</sup> רוד רוטפוגל, מפקחת קהילה ארצית בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 בדצמבר 2015.



**טבלה מס' 4: מספר מכסות להשמה חוץ-ביתית שהוקצו לרשויות מקומיות ומספר המכסות שאושרו להמרה,**

**תשע"ב-תשע"ה<sup>45</sup>**

תשע"ה (2015–2014)		תשע"ד (2014–2013)		תשע"ג (2013–2012)		תשע"ב (2012–2011)		
מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	מספר רשויות מקומיות ערביות	כלל הרשויות המקומיות	
1,461	9,451	1,514	9,558	1,476	9,476	1,423	9,376	מכסות שהוקצו בתחילת שנה
443	893	404	862	371	817	339	799	מכסות שאושרו להמרה
<b>1,018</b>	<b>8,558</b>	<b>1,110</b>	<b>8,696</b>	<b>1,105</b>	<b>8,659</b>	<b>1,084</b>	<b>8,577</b>	כלל המכסות (לאחר הפחתת מכסות להמרה)

מהטבלה עולה כדלקמן:

- בשנים תשע"ב-תשע"ה עלה מספר המכסות שאושרו להמרה לכלל הרשויות בכ-12%, אך מכסות אלה עדיין היו כ-9% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות בתחילת שנה.
- בשנים תשע"ב-תשע"ה עלה מספר המכסות שאושרו להמרה לרשויות ערביות בכ-31%, ושיעורן בכלל המכסות שהוקצו להן בתחילת שנה (לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת מכסות לוויסות) עלה מ-24% בשנת תשע"ב ל-30% בשנת תשע"ה. עם זאת, יש לציין כי שיעור המכסות המרבי שרשות מקומית יכולה להמיר מחושב ביחס למספר המכסות שהוקצו לה לפי הנוסחה. בחינת מספר המכסות שאושרו להמרה לרשויות ערביות מכלל המכסות שהוקצו להן בתחילת כל שנה לפי הנוסחה מעלה כי שיעור המכסות שהומרו עלה מכ-18% בשנת תשע"ב לכ-22% בשנת תשע"ה.<sup>46</sup> נזכיר כי עד לשנת תשע"ה יכלו הרשויות הערביות להמיר עד 30% מהמכסות ומשנת תשע"ו הן יכולות להמיר עד 40% מהמכסות.
- שיעור המכסות שאושרו להמרה לרשויות ערביות מכלל המכסות שאושרו להמרה לכלל הרשויות גדל מ-42% בשנת תשע"ב ל-50% בשנת תשע"ה.

פנינו אל משרד הרווחה בבקשת נתונים גם על ניצול מכסות להשמה חוץ-ביתית. משרד הרווחה מסר לנו נתונים על הקצאת מכסות להשמה חוץ-ביתית וניצולן בסוף כל שנה קלנדרית בשנים 2011–2015.<sup>47</sup> לפי נתונים אלו, מספר המכסות שהוקצו לרשויות ערביות עד סוף כל שנה קלנדרית הוא כ-11% מכלל המכסות שהוקצו לכלל הרשויות בישראל בסוף כל שנה מהשנים 2011–2015. נוסף על כך, שיעור הניצול של המכסות להשמה חוץ-ביתית ברשויות הערביות הוא כ-90% במוצע בסוף כל שנה מהשנים 2011–2015. בכלל הרשויות, לעומת זאת, שיעור הניצול בסוף כל שנה משנים אלו היה 98% במוצע.<sup>48</sup> חשוב

<sup>45</sup> יפית קבסו, תקציבאית האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, דוא"ל, 7 בדצמבר 2015.

<sup>46</sup> נזכיר כי נוסף על קביעת שיעור מכסות מרבי להמרה יש עוד תנאים לאישור המרת מכסות. ראו לעיל עמ' 13.

<sup>47</sup> הנתונים על שנת 2015 נכונים לנובמבר 2015.

<sup>48</sup> בנתוני הניצול של כלל הרשויות נכללים נתוני הרשויות הערביות, כלומר, שיעור הניצול הממוצע של הרשויות שאינן ערביות אף גבוה מ-98% במוצע בכל שנה מהשנים 2011–2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

לציין כי נתונים אלו נוגעים להקצאת מכסות נכון לסוף כל שנה קלנדרית, כלומר לסוף שנת תקציב, הם למעשה סך המכסות שנותרו בידי הרשות לאחר מכלול השינויים במהלך כל שנה.<sup>49</sup> לפיכך, נתונים אלו אינם תואמים את הנתונים שהוצגו לעיל (בטבלה 3) על כלל המכסות שהוקצו לרשויות בתחילת כל שנת לימודים. עם זאת, מנתוני ההקצאה והניצול של המכסות בסוף כל שנה קלנדרית אפשר ללמוד כי שיעור המכסות שהוקצו לרשויות ערביות במכסות שהוקצו לכלל הרשויות קטן משיעורן בתחילת כל שנת לימודים,<sup>50</sup> וגם שיעור הניצול של מכסות אלו נמוך יחסית לשיעור הניצול בכלל הרשויות.

#### 4. בעיות בזמינות הטיפול בפנימיות יום לילדים בסיכון בכלל ולרשויות הערביות בפרט

זמינותן של פנימיות יום בישראל מוגבלת על-פי פריסתן הגיאוגרפית של פנימיות אינטרניות, משום שכאמור, הן מוקמות רק במתחם של פנימיות אינטרניות ויכולות לשרת רשויות מקומיות המרוחקות לכל היותר 25 ק"מ מהפנימייה. נוסף על כך, יש בעיית גישה לפנימיות היום הקיימות. בנוהלי משרד הרווחה נקבע כי עלות ההסעות לפנימיית היום וממנה תחולק שווה בשווה בין משרד הרווחה לבין הרשות המקומית שהילד שייך אליה,<sup>51</sup> אך לדברי משרד הרווחה חלק מהרשויות מתקשות במימון ההסעות, ויש רשויות שאינן מקצות את חלקן. במקרים אלו הפנימיות נושאות בכל עלות ההסעות.<sup>52</sup>

לדברי עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית,<sup>53</sup> עמותת סיכוי<sup>54</sup> והמרכז הרפורמי לדת ומדינה,<sup>55</sup> מדיניות משרד הרווחה בעניין הקמת פנימיות יום יוצרת מחסור בזמינות של שירות זה לרשויות המקומיות במגזר הערבי, משום שביישובים הערביים יש מעט פנימיות אינטרניות, בין היתר משום שהאוכלוסייה הערבית מעדיפה טיפול במסגרת הקהילה. כך מצטמצמות האפשרויות להקמת פנימיית יום ביישובים ערביים. נוסף על כך, לדברי ארגונים אלו, משרד הרווחה אינו עושה די למצוא פתרון לבעיה זו, שנובעת גם ממדיניות המשרד, וכך נפגעת האוכלוסייה הערבית וצורכי הרווחה שלה אינם מקבלים מענה.<sup>56</sup>

<sup>49</sup> נתונים על הקצאת מכסות בסוף כל שנה קלנדרית נכללות מכסות גישור שניתנו בתחילת השנה ומכסות תגבור שניתנו במהלך השנה, והופחתו מהם מכסות שהומרו ומכסות שוותו בתחילת שנה או במהלכה. בנתוני הניצול נכללות כל המכסות שמומשו עד סוף כל שנה קלנדרית להשמה במסגרות חוץ-ביתיות, ובהן פנימיות יום.

<sup>50</sup> כפי שהוצג לעיל בטבלה מס' 3, שיעור המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות לפי הנוסחה בתחילת כל שנה מהשנים תשע"ב-תשע"ה הוא כ-21% מהמכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות לפי הנוסחה. סך המכסות שהוקצו לרשויות מקומיות ערביות בתחילת כל שנה מהשנים תשע"ב-תשע"ה (לאחר הוספת מכסות גישור והפחתת מכסות לוויסות) הוא כ-15% מסך המכסות שהוקצו לכלל הרשויות המקומיות בשנים האלה.

<sup>51</sup> משרד הרווחה, [השירות לילד ולנוער, המעון ופעולותיו: קובץ נהלים](#), ספטמבר 2013, עמ' 211; דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>52</sup> שם.

<sup>53</sup> עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית היא עמותת העוסקת בקידום ופיתוח של שירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית באמצעות גיוס משאבים בארץ ובחו"ל לפיתוח שירותי הרווחה, מתן ייעוץ והדרכה בנושאים מקצועיים לכל גורם, ועריכת כנסים, ימי עיון, מחקרים וסקרים בענייני החברה הערבית בארץ. ראו: [פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית](#), כניסה אחרונה: 10 בינואר 2016.

<sup>54</sup> עמותת סיכוי היא עמותת הפועלת לקידום שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. ראו: [עמותת סיכוי](#), כניסה אחרונה: 10 בינואר 2016.

<sup>55</sup> המרכז הרפורמי לדת ומדינה הוא עמותת הפועלת כזרוע הציבורית והמשפטית של התנועה ליהדות מתקדמת (התנועה הרפורמית) בנושאים כמו דת ומדינה, חופש דת ומצפון, שוויון ומאבק בגילויי גזענות וקנאות דתית. ראו: [המרכז הרפורמי לדת ומדינה](#), כניסה אחרונה: 10 בינואר 2016.

<sup>56</sup> עמותת סיכוי, עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית והמרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 1 באוקטובר 2015.



במענה על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא נמסר ממשרד הרווחה כי **המשרד איננו שבע רצון מפריסת פנימיות היום ברחבי הארץ**. לדבריו, חסרות פנימיות יום בארץ, אך בעיה זו אינה ייחודית למגזר הערבי אלא נוגעת לכל המגזרים. המשרד אכן ציין כי הבעיה נובעת בין השאר מכך שיש אזורים בארץ שלא מופעלת בהם פנימייה אינטרנית בקרבת מקום, למשל באזור באר-שבע ובאזור ואדי-ערה.<sup>57</sup>

משרד הרווחה ציין כי **גורם נוסף המקשה על פריסה הולמת של פנימיות יום הוא המחסור ברמה הארצית במכסות חוץ-ביתיות**,<sup>58</sup> בין השאר משום שמימון הטיפול בפנימיות יום במסגרת התקציב המיועד להשמה חוץ-ביתית מגביל את זמינות השירות ואת היכולת לפתח אותו במסגרת זו.

לדברי משרד הרווחה, **מדיניותו היא לחזק את השירותים בקהילה ולהגדיל את המשאבים המושקעים בהם, ובמקביל – לצמצם את השימוש בשירותים חוץ-ביתיים**. אשר לפנימיות היום נמסר ממשרד הרווחה כי "מדובר בשירות חשוב שהיינו רוצים להרחיב במידה שיהיו משאבים לכך".<sup>59</sup> עם זאת, ההגדרה של פנימיות היום כמסגרות טיפול בקהילה מצד אחד, והתבססותן על תשתיות ותקציבים של שירותים חוץ-ביתיים, כלומר החובה להקימן במתחם פנימייה אינטרנית ולממן מתוך תקציב המכסות החוץ-ביתיות מצד שני, יוצרות קושי ביישום מדיניותו המוצהרת של המשרד בנוגע לשירות זה.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד הרווחה וביקש לדעת אם לעמדת המשרד אפשר להקים פנימיות יום או מסגרת טיפולית מקבילה שלא לצד פנימייה שיקומית/טיפולית אך בפיקוחה המקצועי, בפריסה שתקל על יישובים מרוחקים להשתמש בשירותיהן, ואם הדבר לא אפשרי – אילו שירותים חלופיים בקהילה מוצעים לילדים בסיכון הזקוקים לפנימיית יום כאשר אין פנימיית יום קרובה לאזור מגוריהם.

משרד הרווחה מסר כי ליישובים בארץ שאין בקרבתם מסגרת פנימייתית שאפשר להקים בה פנימיית יום אך יש בהם ילדים והורים הזקוקים לשירותי טיפול אינטנסיביים פותח המודל הטיפולי "מרכז חכ"מ – חיזוק כוחות משפחתיים". לדברי משרד הרווחה, הוא מעודד את הקמתו של מרכז חכ"מ כתחליף למודל פנימיית היום, אך ציין כי למרות הדמיון באופי הטיפול בין מרכז חכ"מ לפנימיית יום, מרכז חכ"מ אינו מקבל תשתיות וסיוע טיפולי כפי שמקבלות פנימיות היום מהפנימיות האינטרניות שבצדן הן פועלות, ותקציבו של מרכז כזה אינו כולל חלק מההחזרים הניתנים לפנימיות היום (כלומר סל תקצוב בגין כל ילד הכולל הוצאות כגון חשמל, אגרות בית-ספר וביגוד).<sup>60</sup>

לדברי המשרד, במגזר הערבי יש כיום שלוש קבוצות מטופלים בשני מרכזי חכ"מ – שתי קבוצות בריינה (מחוז צפון) וקבוצה אחת במזרח ירושלים. נוסף על כך, יש פריסה ארצית רחבה של מועדוניות במגזר הערבי, המציעות מסגרת שהייה עד השעה 18:00 (כולל ארוחה חמה), מרכזי למידה, טיפולים משלימים ועבודה עם הורים. המשרד לא מסר נתונים על כלל המועדוניות במגזר הערבי, אלא רק ציין כי כיום יש כ-900 מועדוניות ברחבי הארץ ומטופלים בהן כ-13,000 ילדים.<sup>61</sup>

לדברי המשרד, מרכז חכ"מ מופעל מתקציבי המחלקות לשירותים חברתיים לפיתוח שירותים בקהילה ומהתקציב המתקבל מהמרת המכסות להשמה חוץ-ביתית. כמו כן, השינוי במדיניות המשרד בספטמבר

<sup>57</sup> דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>58</sup> שם.

<sup>59</sup> הנ"ל, דוא"ל, 29 בנובמבר 2015.

<sup>60</sup> הנ"ל, מכתב, 24 בנובמבר 2015.

<sup>61</sup> שם.





2015, המאפשר לרשויות הערביות להמיר עד 40% מהמכסות שהוקצו להן לפי הנוסחה לצורך פיתוח שירותים בקהילה (במקום 30% עד אז), נועד לסייע להן בהקמת מרכז כזה. לדברי המשרד, ברמה המקומית אפשר להקצות תקציבים מהמרת מכסות להקמת מרכזי חכ"מ בקהילה, בייחוד ברשויות שאינן מנצלות את כלל המכסות המוקצות להן להשמה חוץ-ביתית או להשמה בפנימיות יום אך זקוקות לשירות מקביל בקהילה.<sup>62</sup> עם זאת, יש לציין כי מכיוון ששירות זה, כמו פנימיות היום, מבוסס לפחות בחלקו על תקציב שמקורו בהמרת מכסות להשמה חוץ-ביתית לתקציב לשירותים בקהילה, סביר להניח שהקשיים הנובעים ממגבלות התקציב בפיתוח פנימיות יום קיימים גם בפיתוח מרכזי חכ"מ.

יושב-ראש עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית העלה לפנינו גם את הקשיים בהקמתו של מרכז חכ"מ, ובהם ההוצאות הגדולות המושגות על המחלקה לשירותים חברתיים של הרשות המקומית שמעוניינת להקימו ולהפעילו בשטחה ומתקציביה. נוסף על כך, לדבריו, הקמתו והפעלתו של מרכז חכ"מ דורשת איגום משאבים ושיתוף פעולה בין רשויות מקומיות שעשויות להשתמש בשירותיו, אך עקב העלויות הכרוכות בהפעלת השירות לרשות שבתחומה הוא מוקם, כל רשות מעדיפה שהוא יוקם ברשות אחרת הסמוכה לה.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> ורד רוטפוגל, מפקחת קהילה ארצית בשירות לילד ולנוער במשרד הרווחה, שיחת טלפון, 10 בדצמבר 2015.

<sup>63</sup> אמיל סמעאן, יושב-ראש עמותת פורום מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים בקרב האוכלוסייה הערבית, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2015.

