

## ילדים חסרי מעמד אזרחי בישראל

סקירה תמציתית זו מוגשת לוועדה לזכויות הילד של הכנסת לקראת תחילת עבודתה של הוועדה בכנסת ה-23, כחלק מסדרת מסמכי מבוא הנכתבים במרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושאים הקשורים בילדים ובני נוער.<sup>1</sup>

### 1 מבוא

בישראל שוהים ילדים זרים חסרי מעמד אזרחי. חלקם הגיעו לישראל כחוק, חלקם הגיעו שלא כחוק וחלקם נולדו בישראל, ובהם בעלי מעמד מוסדר וכאלה שמעמדם אינו מוסדר. בישראל אין גורם רשמי המחזיק בנתונים מלאים ועדכניים על מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בה.<sup>2</sup> אפשר לחלק את הילדים הזרים לארבע קבוצות עיקריות. נציין כי אין אחידות בשמות הקבוצות בשל תפיסות שונות בנוגע למעמדם.

א. ילדים לעובדים זרים בעלי מעמד חוקי – ילדים שנולדו לאימהות השוהות בישראל כחוק;

ב. ילדים לעובדים זרים ששוהים בארץ שלא כחוק – ילדים שנולדו בישראל ולהם או להוריהם אין אישור שהייה בארץ, בדרך כלל משום שאשרת העבודה של הוריהם פגה;

ג. ילדים למחזיקי אשרות בתוקף או אשרות שאינן בתוקף, כגון פלסטינים, תיירים, סטודנטים ודיפלומטים (מסמך זה לא יעסוק בקבוצה זו);

<sup>1</sup> רובה הגדול של הסקירה נכתבה בשנת 2019. נוספו לה עדכונים נקודתיים במאי 2020.

<sup>2</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, פרק חמישי: הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל, 2013. אף שמינהל האוכלוסין וההגירה אינו מחויב לכך לפי התקנות, הוא אוסף נתונים על אוכלוסייה זו, כפי שציין רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2 במאי 2019).

ד. ילדי מסתננים ומבקשי מקלט (לעתים מכונים גם פליטים)<sup>3</sup> שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק. בקבוצה זו ילדים שהגיעו עם הוריהם או לבדם וילדים שנולדו בישראל למסתננים ולמבקשי מקלט. מרביתם ברחו מאריתריאה ומסודן ומבקשים בארץ מעמד פליט.<sup>4</sup> **המדיניות הננקטת כיום כלפי יוצאי אריתריאה וסודן היא שגם אם מעמדם כפליטים אינו מוסדר, הם אינם בני-הרחקה מישראל בשלב זה.**<sup>5</sup>

## 2 נתוני רשות האוכלוסין וההגירה<sup>6</sup>

לפי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פנייתנו, הרשות אינה מחויבת בניהול מרשם זרים. אף על פי כן, כדי שהרשות תוכל למלא את תפקידה, היא עורכת בימים אלו עבודת אפיון ועיבוד נתונים אדמיניסטרטיביים בנוגע לילדים של זרים השוהים בישראל. לפי שעה אפשר לספק נתונים על ילדים של מסתננים ומבקשי מקלט בלבד (הנקראים פליטים במינהל האוכלוסין ורשות ההגירה) שנולדו בישראל או שהם או הוריהם נכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים שלא כחוק ואותרו בגבול עם כניסתם או בתחומי מדינת ישראל לאחר זמן (ראו לוח 1 להלן). איסוף המידע על הילדים נעשה באמצעות טופס הודעת לידת חי המתקבל מבתי החולים ובאמצעות הצהרת הורות.

### לוח 1: ילדי מסתננים ומבקשי מקלט ששהו בישראל באפריל 2019 לפי גיל ומקום לידה

טווח גילים	נולדו מחוץ לישראל	נולדו בישראל	מקום לידה לא רשום	סך הכול
2-0	0	1,016	0	1,016
5-3	0	2,528	0	2,528
12-6	219	2,040	8	2,267

<sup>3</sup> לפירוט הגדרות בנושא זה ראו: נטע משה, [אומדן ראשוני של הוצאות ציבוריות על שהיית מסתננים בישראל – מעודכן](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 במאי 2017.

<sup>4</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 164 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, זרים שאינם בני הרחקה מישראל, 2014, עמ' 59.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 168, [הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל – דוח מעקב](#), 2018, עמ' 149; רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלחה בדוא"ל, 23 בדצמבר 2019.

<sup>6</sup> הנ"ל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במאי 2019.

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, כ-6,000 ילדים למסתננים ומבקשי מקלט שוהים כיום בישראל.

טווח גילים	נולדו מחוץ לישראל	נולדו בישראל	מקום לידה לא רשום	סך הכול
18-13	70	0	29	99
<b>סך הכול</b>	<b>289</b>	<b>5,584</b>	<b>37</b>	<b>5,910</b>

כפי שאפשר לראות בטבלה כמעט כל הילדים של המסתננים ומבקשי המקלט ששוהים בישראל כיום נולדו בישראל (94%), כלומר מרבית המסתננים ומבקשי המקלט הגיעו לישראל ללא ילדים. שאר הילדים הגיעו בעצמם לישראל, עם הוריהם או בלעדיהם, ככל הנראה לפני דצמבר 2013, מועד סגירת הגבול עם מצרים.<sup>7</sup> ילדים אלו הם היום בני 6-18. נוסף על כך חלה עלייה קלה במספר המזווח של ילדי מסתננים ופליטים – בסוף דצמבר 2019 דיווחה רשות האוכלוסין וההגירה כי יש בארץ כ-6,100 ילדים למסתננים ומבקשי מקלט. אין פילוח לפי גיל של נתון זה.<sup>8</sup>

בנתונים שיוצגו להלן (לוח 2) אפשר לראות כי כמעט כל ילדי המסתננים ומבקשי המקלט (95%) הם נתיני אריתריאה אשר נולדו בישראל.

#### לוח 2: ילדי מסתננים ומבקשי מקלט ששהו בישראל באפריל 2019 לפי נתינות ומקום לידה

נתינות	נולדו מחוץ לישראל	נולדו בישראל	מקום לידה לא רשום	סך הכול
אריתריאה	283	5,461	20	5,764
אתיופיה	0	16	0	16
סודן	6	101	17	124
לא רשום	0	6	0	6
<b>סך הכול</b>	<b>289</b>	<b>5,584</b>	<b>37</b>	<b>5,910</b>

<sup>7</sup> משרד הביטחון, אגף ההנדסה והבינוי, פרויקטים נבחרים, [שעון חול](#), כניסה: 7 ביולי 2019.

<sup>8</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, אגף תכנון ואסטרטגיה, [נתוני זרים בישראל](#), מהדורה מסכמת ל-2019, מרץ 2020, עמ' 7, הע' 2.

## 2.1 עזיבה וכליאה של ילדים זרים

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, כ-500 ילדים עזבו את ישראל מרצון בסיוע הרשות בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019.

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנת 2018 עזבו את ישראל מרצון 527 ילדים, ובשנת 2019<sup>9</sup> עזבו את ישראל מרצון 535 ילדים.<sup>10</sup> עזיבה מרצון נעשית בסיוע היחידה ליציאה מרצון ברשות האוכלוסין וההגירה, המסייעת בהנפקת מסמכי נסיעה, ברכישת כרטיס טיסה, במתן מענק וכדומה.<sup>11</sup> שישה ילדים בני משפחות הפליטים (מסתננים ומבקשי מקלט) קיבלו רישיון לישיבת ארעי מכוח הוראות נוהל הטיפול במסתננים ומבקשי מקלט מדיני בשנים 2018-2019.<sup>12</sup>

אשר למעצר וכליאה, מנתוני המשרד לביטחון פנים עולה כי בשנת 2019 נעצרו 60 ילדים מתחת לגיל 6 ללא מעמד חוקי. ילדים אלו עצורים בכלא גבעון עם אחד מההורים, מקבלים מספר אסיר ומתועדים במערכת שירות בתי הסוהר (השב"ס). הילדים מקבלים שירותי חינוך מגיל חינוך חובה ממשרד החינוך בעקבות פניית השב"ס. טיפול רפואי ניתן בשעת הצורך בבית חולים חיצוני, בהיעדר רופא ילדים בכלא גבעון. בלוחות 3-5 להלן נציג נתונים שהתקבלו מהמשרד לביטחון פנים על מספר הילדים שנעצרו בשנים האחרונות.<sup>13</sup>

### לוח 3: מספר הילדים הזרים ללא מעמד חוקי שנעצרו בשנת 2019 בחלוקה לפי גיל

חודש	ינו'	פבר'	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוג'	ספט'	אוק'	נוב'	דצ'	סך הכול
מתחת לגיל 6	6	5	2	4	1	1	7	18	9	0	3	4	60
מעל גיל 6						1							1

כפי שאפשר לראות בטבלה בחודשים אוגוסט וספטמבר 2019 מספר הילדים העצורים הוא הגדול ביותר - 27 ילדים, שהם 45% מכלל הילדים שנעצרו באותה שנה. בחודש אוקטובר

<sup>9</sup> נתוני שנת 2019 הופקו ב-8 בדצמבר 2019.

<sup>10</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלחה בדוא"ל, 23 בדצמבר 2019.

<sup>11</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, [היחידה לסיוע ליציאה מרצון](#).

<sup>12</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נשלחה בדוא"ל, 23 בדצמבר 2019.

<sup>13</sup> כרמית מויאל, ר"כ, רל"ש מ"מ נציב שב"ס, לשכת נציב בתי הסוהר בשירות בתי הסוהר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2020.

באותה שנה לא נעצרו ילדים כלל. מספר דומה של ילדים נעצרו גם בשנים 2017 ו-2018 (לוח 4 להלן).

#### לוח 4: מספר הילדים הזרים ללא מעמד חוקי שנעצרו בשנים 2017-2019 בחלוקה לפי גיל

שנה	גיל	עד גיל 6	גיל 6-18	סך הכול
2017		51	7	58
2018		54	11	65
2019		60	1	61

מהנתונים עולה כי חלה עלייה קלה במספר הילדים עד גיל 6 שנעצרו בשנים 2017-2019. רק ילד אחד מעל גיל 6 נעצר בשנת 2019.

מרבית הילדים מתחת לגיל 18 שנעצרו בשנים 2017-2019, נעצרו פעם אחת בלבד. עם זאת, בשנת 2017 ילד אחד נעצר פעמיים. בשנת 2018 נעצרו שמונה ילדים פעמיים (12%) ובשנת 2019 שישה ילדים נעצרו פעמיים וילד אחד נעצר שלוש פעמים (כ-12%).<sup>14</sup>

משך השהות של ילדים זרים מתחת לגיל 18 במעצר ירד במידה ניכרת עם השנים, מ-18.5 ימים בממוצע בשנת 2017 ל-14 ימים בממוצע בשנת 2018 ול-5 ימים בממוצע בשנת 2019 (לוח 5 להלן). **בשנת 2019, 16 ילדים היו במעצר עד יומיים, 40 ילדים היו במעצר משלושה עד עשרה ימים וחמישה ילדים היו במעצר 11 ימים או יותר.** משך השהות כולל את כל תקופות המעצר בשנה נתונה.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> כרמית מויאל, ר"כ, רל"ש מ"מ נציב שב"ס, לשכת נציב בתי הסוהר בשירות בתי הסוהר, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הבהרות, 9 ביוני 2020.

<sup>15</sup> ש.ם.

## לוח 5: שהות מקסימלית, שהות מינימלית ושהות ממוצעת של ילדים זרים במעצר

בשנים 2019-2017

שנה	תקופה מקסימלית	תקופה מינימלית	תקופה ממוצעת
2017	506 ימים <sup>16</sup>	כמה שעות	18.5 ימים
2018	61 ימים	כמה שעות	14 ימים
2019	16 ימים	כמה שעות	5 ימים

## 3 טיפול משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בילדים זרים

### 3.1 מדיניות

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נחלק לשתי זרועות: זרוע הרווחה, האחראית למתן שירותי רווחה אישיים וקהילתיים, וזרוע העבודה, שפועל בה אגף מעונות יום, המפקח על מעונות יום לתינוקות ופעוטות.

עד אמצע שנת 2009 מדיניות משרד הרווחה בנוגע למתן שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד, ובהם ילדי מסתננים ומבקשי מקלט, הייתה שיש לתת להם שירותים אלו כפי שהם ניתנים לקטינים ישראלים. באמצע שנת 2009 החל משרד הרווחה לנקוט מדיניות שונה: מתן שירותי רווחה לילדים חסרי מעמד רק אם הם נתונים במצבי סכנה (קטינים ישראלים, לעומת זאת, מקבלים שירותי רווחה למניעת מצבי סיכון).<sup>17</sup> בשנת 2016 חזר המצב לקדמותו, ובחוזר מנכ"ל מיוחד 100 של משרד הרווחה צוין כי על פי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, **משרד הרווחה מחויב "להעניק טיפול לקטינים בסיכון ומשפחותיהם הנזקקות לסיוע, גם אם הינם חסרי מעמד. הטיפול יינתן להם כפי שהוא ניתן לכל קטין בעל מעמד"**.<sup>18</sup> על פי המשרד, ילדים חסרי מעמד משולבים בדרך כלל בתוכניות המופעלות בסביבת המגורים שלהם. המידע שברשותנו מלמד שהפעלת מסגרות לגיל הרך בעבור ילדים זרים נעשה בעיקר על ידי עיריית תל אביב-יפו, כפי שיפורט להלן בסעיף 3.3.

<sup>16</sup> מדובר בקטין שהפך לבגיר באותה שנה ונעצר בעילה שאינה קשורה להיותו במעמד לא חוקי. מעצר הקטין שהפך לבגיר נמשך ברצף משנת 2017 ועד לשנת 2018.

<sup>17</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל – חוות דעת, 2013, עמ' 1843; מבקר המדינה, דוח לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, זרים שאינם בני הרחקה מישראל, 2014, עמ' 59.

<sup>18</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, חוזר מנכ"ל מיוחד 100: נוהל טיפול בשירותי הרווחה בקטינים חסרי מעמד, 19 באפריל 2016.

כיום משרד הרווחה  
נותן שירותים  
לקטינים במצבי סיכון  
גם אם הם חסרי  
מעמד.

לדברי מנהלת  
מסיל"ה, בשל מחסור  
בתקציבים לא  
מתאפשר מתן טיפול  
בילדים זרים, ובכלל  
זה טיפול פיזי ורגשי  
בילדים והוריהם.

מירי ברברו אלקיים, מנהלת מרכז סיוע לקהילה הזרה (מסיל"ה) בעיריית תל אביב-יפו, מדווחת כי **אומנם התקבלה החלטה להנגיש את שירותי הרווחה לילדים הזרים, אך החלטה זו אינה מגובה בתוספת תקציב מספקת ולכן חסרים מענים לטיפול בהם.** לדבריה, בשל מחסור במסגרות אחר הצוהריים לילדים ופעוטות, הם שוהים בשעות אלו ב"בייביסיטרים" (מסגרות שמרטפות לתינוקות וילדים שאינן עומדות בתקינה הראויה לטיפול בתינוקות וילדים, וראו להלן), שאינם מסוגלים לתת מענה פיזי ורגשי על צורכי הילדים. לדבריה, אימהות חד-הוריות אינן מטופלות כלל, הורים אינם מקבלים קצבאות ילדים ולא ניתן טיפול נפשי להורים וילדים, גם למי מהם שברחו מארצם. לדבריה, חוסר הטיפול בהורים ובילדים כיום מביא לתופעה של שוטטות בקרב בני שש עד עשר, וזו עלולה ליצור מצב שבו בעוד כמה שנים אלפי בני נוער ישוטטו ברחובות ויפגינו התנהגות עבריינית, ובכלל זה צריכת סמים והריונות לא רצויים. לדבריה, הקהילה נתונה במצוקה אדירה ובעוני משווע ומצבה מחמיר מיום ליום.<sup>19</sup>

נציג תחילה נתונים על ילדי זרים המקבלים שירותי רווחה בכל הארץ. לאחר מכן נתמקד בשירותי הרווחה הניתנים בתל אביב-יפו, בשל הריכוז הגדול של ילדי זרים בעיר זו. נפתח בהצגת השירותים לגיל הרך ונמשיך בהצגת פרויקטים המיועדים לילדי בתי הספר יסודי ומעלה.

### 3.2 נתונים

על פי נתוני משרד הרווחה, **514 ילדים זרים רשומים כמי שמקבלים שירותי רווחה בשל היותם במצב סיכון.**<sup>20</sup> ברשימת הילדים נכללים ילדים בעלי מעמד חוקי וחסרי מעמד, רובם מתל אביב-יפו, שבה ריכוז הזרים הגדול בישראל. קבוצת ילדים נוספת מזוהה על פי ארץ המוצא של ההורים: ילדים להורים מדארפור, מסודן ומאריתריאה, שרובם נולדו בישראל ונחשבים למסתננים ומבקשי מקלט. בלוח 3 מוצג מספר הילדים בכל אחת מהקטגוריות שצוינו לעיל.

<sup>19</sup> ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל מדוח מבקר המדינה 68 – דוח מעקב על ממצאי דוח המבקר 64ג", פרוטוקול מס' 378, 10 בדצמבר 2018.

<sup>20</sup> במספר זה לא נכללים קטינים מהשטחים, תינוקות נטושים ותינוקות שהועברו למשפחת קלט לפני אימוץ.

לוח 6: מספר הילדים הזרים בשנת 2019 לפי זיהוי זרות<sup>21</sup>

מספר מושמים	קבוצת סיבת מתן הזיהוי המשרדי
156	ילד של אדם שאינו אזרח ישראלי השוהה בארץ כחוק ואינו גר בתל אביב
3	ילד של עובד זר השוהה בארץ כחוק ואינו גר בתל אביב
17	קטין חסר מעמד שגר בתל אביב והוריו שוהים בארץ שלא כחוק
105	קטין מהקהילה הזרה בתל אביב השוהה בארץ כחוק אך אין לו אזרחות ישראלית
198	ילד להורה מאריתריאה שנולד בישראל או הגיע מאריתריאה
3	ילד להורה מדארפור שנולד בישראל או הגיע מדארפור
18	ילד להורה מסודן שנולד בישראל או הגיע מסודן
17	ילד ישראלי שקיבל תעודת זהות אך טרם נרשם במשרד הפנים
517	סך הכול

## 3.3 טיפול בילדים זרים בעיריית תל אביב-יפו

לפי דיווחי עיריית תל אביב-יפו, מרבית הילדים הזרים הם פעוטות מתחת לגיל שש, ילדים למסתננים ומבקשי מקלט.

לפי דיווחי עיריית תל אביב-יפו, בינואר 2019 גרו בתל אביב-יפו 4,396 ילדים בגיל הרך מהקהילה הזרה, ובהם 596 תינוקות עד גיל שנה ו-3,800 פעוטות שגילם שנה עד שש. כ-73% מהילדים הם מסתננים ומבקשי מקלט (3,209 ילדים), והשאר ילדי מהגרי עבודה (ראו פירוט בסעיף 3.2 להלן).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת-ממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במאי 2019; חוה לוי, עובדת סוציאלית ראשית לחוק הנוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 15 במאי 2019.

<sup>22</sup> מירי ברברו אלקיים, מנהלת מסיל"ה – מרכז סיוע לקהילה הזרה, עיריית תל אביב-יפו, דוא"ל, 29 במאי 2019.



לדברי מבקר  
המדינה, תנאי  
הטיפול בחלק  
מהמסגרות הפרטיות  
לילדים זרים בתל  
אביב-יפו לקויים  
ומעכבים את  
התפתחותם  
הקוגניטיבית  
והמוטורית של  
הילדים.

בדוח מבקר המדינה משנת 2013<sup>23</sup> נדונים גני הילדים הפיראטיים של הקהילה הזרה בתל אביב-יפו. אלה מסגרות פרטיות שאנשי הקהילה מקימים, ותינוקות, פעוטות ולעיתים גם ילדים מעל גיל שלוש, כולם חסרי מעמד, שוהים בהם עד שעות הערב המאוחרות (להלן: "בייביסטריום").<sup>24</sup> בבדיקת מבקר המדינה עלה כי הילדים שוהים ב"בייביסטריום" בתנאים של הזנחה מתמשכת ורובצים בלולים רוב שעות היום ללא פעולות גרייה והעשרה: **התנאים הפיזיים קשים – דלות, צפיפות, עזובה והזנחה; הטיפול, ההשגחה וסיפוק הצרכים ההתפתחותיים של הילדים לוקים בחסר ומעכבים את התפתחותם הקוגניטיבית והמוטורית של הילדים; במסגרות אלו מופקד לעיתים מבוגר אחד על כ-30 ילדים.** לדברי המבקר, משמעות הדבר היא שילדים השוהים ב"בייביסטריום" בתנאים כאלה נתונים להזנחה פיזית ורגשית תמידית, סובלים מחסך חמור במגע פיזי ובתשומת לב ונשקפת סכנה ממשית לחייהם. משכך, **הם סובלים גם מחסכים ומעיקובים התפתחותיים ניכרים בעת הגעתם למערכת החינוך הישראלית.** לדברי המבקר, לפעוטות אלו לא ניתנו ההגנה והטיפול הנדרשים ולא הובטחו "עד מרב המידה האפשרית" הישרדותם והתפתחותם כנדרש על פי האמנה בדבר זכויות הילד.

בניסיון להתמודד עם הבעיה החליטה **הממשלה ב-8 באפריל 2015 בהחלטה 2487**<sup>25</sup> **להקצות סכום של 14 מיליון ש"ח בשנה במשך ארבע שנים**, מאפריל 2015 עד מרץ 2019, ובסך הכול 56 מיליון ש"ח, כפתרון חירום לשם **תגבור שירותי הטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל בתל אביב-יפו**, לנוכח הנסיבות הייחודיות המתקיימות בה. על פי ההחלטה, המימון להקמת מעונות לילדי הקהילה הזרה יועבר לעיריית תל אביב-יפו באמצעות משרד הפנים. **אגף מעונות יום במשרד הרווחה יפקח על הקמת המעונות, והוטל עליו להגביר את האכיפה** לפי חוק הפיקוח על מעונות יום, התשכ"ה-1965, ולפי אמות המידה של יוניסף.<sup>26</sup> ממשד הפנים נמסר כי בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018 הועברו 14 מיליון ש"ח

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל – חוות דעת, 2013, עמ' 1843; מבקר המדינה, דוח לשנת 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012, זרים שאינם בני הרחקה מישראל, 2014, עמ' 59.

<sup>24</sup> בדוח צוין כי כ-50 גנים פיראטיים לילדי הקהילה הזרה פועלים באזור תל אביב-יפו. כיום יש כ-85 גנים כאלה, לדברי מירי ברברו אלקיים, מנהלת מסיל"ה – מרכז סיוע לקהילה הזרה, עיריית תל אביב-יפו (דוא"ל, 29 במאי 2019).

<sup>25</sup> החלטת ממשלה 2487, **תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל**, 8 באפריל 2015.

<sup>26</sup> יוניסף-מיזם להפעלת מעונות יום, משפחתונים ומועדוניות לילדים חסרי מעמד. אמות המידה דומות בעיקרן לאמות המידה המקובלות להפעלת מעונות יום, בתוספת התייחסות לצרכים המיוחדים של ילדים זרים, כגון מנהלת הדוברת את שפת הקהילה. ראו: **מסמך אמות מידה על פי מודל "יוניסף"**, מאי 2015.

לעיריית תל אביב-יפו. שאר הכסף שהוקצה לתוכנית, 28 מיליון ש"ח, יועבר משנת 2019 ועד שנת 2021.<sup>27</sup>

מנהלת מסיל"ה מסרה כי כיום יש כ-85 "בייביסטרם" בתל אביב-יפו ושוהים בהם ילדים בטווח גילים רחב. יש מסגרות קטנות שבהן כעשרה ילדים ויש מסגרות שבהן 40-50 תינוקות ופעוטות, ומצטרפים אליהם בצוהריים פעוטות נוספים בני שלוש ומעלה. על פי רוב מספר הילדים הממוצע על כל מטפלת הוא 15, אך הילדים אינם מחולקים לקבוצות גיל, ומטפלת אחת עשויה לטפל בתינוקות רכים ובפעוטות אלה לצד אלה.<sup>28</sup>

על פי החלטת הממשלה שהוזכרה לעיל עיריית תל אביב-יפו מפעילה מעונות יום בעבור קהילת הזרים. הממשלה מתקצבת את הפעלת המעונות והעירייה מתקצבת את שכירת המבנים ואת תשלומי הארנונה. עלויות השיפוץ, ההצטיידות והתאמת המבנים נחלקות שווה בשווה בין הממשלה לעירייה. עד לאחרונה העירייה מפעילה חמישה מעונות ומטופלים בהם 520 ילדים. מעון נוסף הוקם בשנת 2019. מטופלים בו כ-80 ילדים ובעתיד יוכלו להתווסף אליו כ-90 ילדים. העירייה ממשיכה לחפש מבנים נוספים בעבור כ-400 ילדים.<sup>29</sup> כשיושלם יישום תוכנית זו היא אמורה לתת מענה לכ-1,100 מילדי הקהילה. מסגרות העירייה פועלות מ-07:00 עד 18:00, ובימי שישי וערבי חג מ-07:00 עד 15:00. ההורים משלמים בעבורן 800 ש"ח לחודש, ומי שידו אינה משגת מקבל הנחה.<sup>30</sup>

לנוכח הריכוז החריג של ילדים זרים בתל אביב-יפו, משרד הרווחה פיתח ותקצב בעבורם תוכניות נוספות על הטיפול במעונות יום:

- התוכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון<sup>31</sup> – לפני שהוחל חוזר מנכ"ל 100 של משרד הרווחה בשנת 2016 (ראו לעיל) תוקצבה הפעלת התוכנית בעבור ילדי הזרים בתל אביב-יפו כתוכנית חריגה עם חוזה התקשרות מול עיריית תל אביב-יפו. כיום השתתפותן של שכונות בתל אביב-יפו שיש בהן ריכוזים גדולים של ילדים זרים בתוכנית, מעוגנת בבסיס התקציב.

<sup>27</sup> ורד קונסטנטיני, עוזרת מנכ"ל משרד הפנים, שיחת טלפון, 26 במאי 2019.

<sup>28</sup> מירי ברברו אלקיים, מנהלת מסיל"ה – מרכז סיוע לקהילה הזרה, עיריית תל אביב-יפו, דוא"ל, 29 במאי 2019.

<sup>29</sup> הנ"ל, דוא"ל, 26 במאי 2020.

<sup>30</sup> הנ"ל, דוא"ל, 29 במאי 2019.

<sup>31</sup> רועי בן נעים, מנהל תחום קשרי כנסת-ממשל, אגף בכיר קשרי חוץ ודוברות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במאי 2019.

**עיריית תל אביב-יפו  
מפעילה ארבעה  
מעונות ל-520 ילדים  
זרים ומתכננת  
להפעיל מעונות  
בעבור 1,100 ילדים  
נוספים.**

**משרד הרווחה  
מתקצב שירותים  
לילדים זרים דוגמת  
בית חם לטיפול  
בנערות והשתתפות  
בתוכנית הלאומית  
לילדים ולנוער  
בסיכון.**

- שירות נוצ"ץ (נוער, צעירות וצעירים) – עיריית תל אביב-יפו מפעילה בית חם שמתנהלת בו פעילות אחר הצהריים וניתנת ארוחה חמה לבני נוער במסגרת התקציב שמשרד הרווחה מקצה לשירות נוצ"ץ. עיריית תל אביב-יפו ייעדה את הפעלת הבית לילדי עובדים זרים. כיום מטופלות בו 15 נערות.
- מקלטים לנשים נפגעות אלימות – כאשר אימהות שוהות במקלטים לנשים נפגעות אלימות ילדיהן שוהים בהם עימן. על פי הערכת משרד הרווחה כ-120 ילדים זרים של 62 אימהות שוהים כיום במקלטים. מ-62 האימהות, ל-45 יש דרכון, ל-12 אין דרכון או תעודת זהות, לארבע יש תעודת שהייה ולאחת – תעודת מעבר. נציין כי לאחר השהות במקלט נשים חסרות מעמד אינן זכאיות לקצבאות.<sup>32</sup>

## 1 טיפול משרד החינוך בילדים זרים

### 1.1 מדיניות

ב-1 ביוני 2000 פרסם משרד החינוך את חוזר מנכ"ל תשס"א/10(א), החלת חוק חינוך חובה על ילדי עובדים זרים בישראל.<sup>33</sup> לפי החוזר, חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, חל על כל ילד המתגורר בישראל, בלי תלות במעמדו במרשם האוכלוסין של משרד הפנים. הוראה זו חלה גם על ילדי עובדים זרים ומסתננים ומבקשי מקלט בגיל חינוך חובה השוהים בישראל, ללא קשר למעמדם הפורמלי של הוריהם. בחוזר המנכ"ל צוין כי משרד החינוך, הרשויות המקומיות ומנהלי בתי הספר ייתנו לתלמידים האלה את מלוא חינוכם על פי צורכיהם, ובכלל זה שירותים פסיכולוגיים, מסגרות המשך, ביקור סדיר, חינוך חובה חינוך יום חינוך ארוך במקומות שנהלים אלו חלים בהם. מנהל בית הספר ידווח למשרד החינוך על תלמידים אלו במצבת התלמידים על סמך ההנחיות שמשרד החינוך מפרסם מדי שנה.<sup>34</sup> שלא כבעבר,<sup>35</sup> כיום תלמידים זרים זכאים לסיוע בשפה ובתחומי לימוד אחרים ולתוכניות פרטניות הכוללות סיוע רגשי, שפתי, התפתחותי

<sup>32</sup> מתן מעמד פליט מקנה בין היתר זכות לעבוד בישראל וזכויות סוציאליות כגון קצבת ילדים, דמי אבטלה וזכאות לביטוח בריאות ממלכתי, מי שאינם בעלי מעמד חוקי אינם זכאים לקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי: דוח מבקר המדינה 68ג, הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, 2018, עמ' 1431; ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בנושא: גיבוש מדיניות רווחה ובריאות לזרים שאינם ברי הרחקה מישראל, פרוטוקול 761, 15 במאי 2018.

<sup>33</sup> משרד החינוך, חוזר מנכ"ל תשס"א/10(א), "החלת חוק חינוך חובה גם על ילדי עובדים זרים בישראל", 1 ביוני 2010, תאריך כניסה: 5 במרץ 2019.

<sup>34</sup> משרד החינוך, נהלים למימוש הזכות לחינוך – ילדים זרים, תאריך עדכון: 10 ביוני 2009.

<sup>35</sup> מבקר המדינה דן בנושא זה וקבע כי על משרד החינוך לקבוע כללים בדבר הקצאת שעות לימוד עברית לתלמידים חסרי מעמד ולהקצותן על פי הכללים. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, הטיפול בקטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל – חוות דעת, 2013.

חוק חינוך חובה חל על ילדים זרים. נוסף על כך הם זכאים להשתתף בתוכנית פרטנית לסיוע בשפה ובתחומים אחרים על פי צורכיהם.

ורגשי, וכן הם זכאים להיכנס למערכת החינוך המיוחד אם הם זקוקים לכך. נוסף על כך כל הילדים זכאים להשתתף בתוכניות תוספתיות במימון משרד החינוך, כגון תוכנית ניצנים, בית הספר של החופש הגדול והזנה.<sup>36</sup>

## 1.2 נתונים<sup>37</sup>

משרד החינוך אינו מחזיק מידע על מעמד החוקי של תלמידים או הוריהם ולכן אינו יכול לספק נתונים מספריים על מספר הילדים הלומדים במערכת החינוך והוריהם זרים. עם זאת, **תלמידים אשר אינם אזרחים ואין להם מספר זהות ישראלי מקבלים ממשרד החינוך מספר מזהה** המשרת אותם בכל שלבי החינוך. אם הם מקבלים מספר זהות ישראלי, מספר הזהות החדש מחליף את המספר המזהה. כיום לומדים במערכת החינוך 20,805 תלמידים ללא מספר זהות ישראלי. בילדים אלו, שנולדו מחוץ לישראל, נכללים ילדי דיפלומטים, ערבים מן הרשות הפלסטינית ומזרח ירושלים ותלמידים חרדים שיש להם דרכון זר. להלן חלוקת התלמידים לפי שנה ומחוז גיאוגרפי (לוח 4):

### לוח 7: מספר התלמידים הזרים במערכת החינוך שאין להם מספר זהות לפי שנה ומחוז

שנה	ירושלים	תל אביב-יפו	מרכז	דרום	חיפה	יו"ש	צפון	סך הכול
2016	8,217	3,542	1,360	862	758	399	455	15,593
2017	8,741	4,329	1,831	1,135	844	472	390	17,742
2018	8,886	5,101	1,985	1,383	892	505	432	19,184
2019 <sup>38</sup>	8,721	6,041	2,354	1,552	1,083	512	542	20,805

**בלוח אפשר לראות כי במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב-יפו מספר הילדים הזרים הגדול ביותר.** כמו כן, בתל אביב-יפו מספר הילדים הזרים עולה מדי שנה ביותר מ-750 תלמידים

<sup>36</sup> אינה זלצמן, סגנית בכירה למנהל המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, דוא"ל, 12 ביוני 2019; עלמא 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, בתוך: נטע משה, שירותי מערכת החינוך לאוכלוסיית ילדי הזרים חסרי המעמד האזרחי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2014.

<sup>37</sup> הילה פאר סקרן, מנהלת תחום תיאום פעילות המשרד מול ועדות, לשכת המשנה למנכ"ל משרד החינוך, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 במאי 2019.

<sup>38</sup> נתון זה אינו סופי, והוא מעודכן ליום הוצאתו, 4 באפריל 2019.

(18%–22%), ואילו בירושלים המספרים יציבים יחסית. במחוזות האחרים נראה כי עם השנים חלה עלייה מתונה במספר התלמידים אך על פי רוב שיעור העלייה הולך ומצטמצם.

אפשר לזהות ילדים של מסתננים ומבקשי מקלט בכלל הילדים הזרים שאין להם מספר זהות באמצעות זיהוי ארץ מוצאם. בלוח 5 נציג את מספרם של ילדים אלו בשנים 2016–2019.

### לוח 8: מספר הילדים במערכת החינוך שמוצאם באריתריאה, בסודן ובדרום סודן

בשנים 2016–2019

ארץ לידה	2016	2017	2018	2019
אריתריאה	1,304	2,472	3,670	4,814
סודן	116	138	158	176
דרום סודן	--	3	8	11
סך הכול	1,420	2,613	3,836	5,001

ייתכן שהעלייה המתונה במספר הילדים הזרים שנולדו מחוץ לישראל המשתקפת בנתונים נובעת מרישום מאוחר למשרד החינוך – רק בכניסה לגן חובה או לכיתה א' – או בטעות רישום – ארץ הלידה של ההורים נרשמה כארץ הלידה של הילדים שנולדו בארץ.

אפשר לראות בטבלה שמספר הילדים הזרים שנולדו מחוץ לישראל ולומדים במערכת החינוך עולה בכל שנה. היות שהגבול עם מצרים סגור ודווח כי לא נכנסו זרים ממדינות אלו בשנים האחרונות (בניית גדר הגבול הסתיימה לקראת סוף שנת 2013),<sup>39</sup> עולה השאלה כיצד ייתכן שמספר הילדים עולה. ככל הנראה הילדים הנמנים בטבלה הגיעו עם הוריהם לישראל לפני כשש שנים או יותר אך רק לקראת גיל הגן או בית הספר היסודי נרשמו במערכת החינוך. נוסף על כך, ייתכן שנעשתה טעות ברישום, וארץ הלידה של ההורים נרשמה כארץ הלידה של ילדים שנולדו בארץ. אישוש להשערות אלו הוא שיעור הילדים שמוצאם אריתריאה בגני הילדים: בשנת 2019 כמעט 70% מהילדים מאריתריאה היו ילדי גן, ובשנת 2018 – כמעט 80%.<sup>40</sup> לפיכך, אפשר לומר שהעלייה במספר התלמידים נובעת מעלייה במספר הנכנסים לגן או לבית הספר ואינה נובעת מהגעה של ילדים חדשים לישראל.

נציין כי אם אכן מרבית הילדים נולדו בישראל, נתונים אלו דומים לנתוני רשות האוכלוסין וההגירה. כפי שהראנו בלוח 1 בפרק 2, על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, באפריל 2019 היו

<sup>39</sup> רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במאי 2019.

<sup>40</sup> פנחס קליין, מרכז בכיר עיבוד וניתוח סטטיסטי במשרד החינוך, שיחת טלפון, 14 במאי 2019.

בישראל 4,894 ילדים בני שלוש עד 18 שהוריהם מסתננים ומבקשי מקלט.<sup>41</sup> על פי נתוני משרד החינוך, בתחילת 2019 היו בישראל 5,001 ילדים שהוריהם מסתננים ומבקשי מקלט. ייתכן שהפער בין המספרים נובע מהכללת סודן (ולא רק דרום סודן) בכלל ילדי המסתננים ומבקשי המקלט, וכן מטעויות רישום.

## 2 טיפול משרד הבריאות בילדים זרים<sup>42</sup>

### 2.1 ביטוח בריאות לילדים זרים

בישראל ניתן ביטוח בריאות לקטינים זרים שאינם שוהים בארץ באשרת תייר, אקדמאי, דיפלומט או לימודים על סמך האמנה הבין-לאומית לזכויות הילד, שישראל חתומה עליה. על פי חוזר מנכ"ל משרד הבריאות,<sup>43</sup> **קטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי זכאים לשירותים רפואיים, ללא קשר מעמדם החוקי**, בתנאים האלה: קטין השוהה בישראל שישה חודשים רצופים או קטין שנולד בישראל לאם ששהתה שישה חודשים רצופים בישראל או השלימה זמן זה לאחר הלידה. ביטוח הבריאות ניתן באמצעות קופת חולים מאוחדת, וקבועות בו החרגות ותקופות המתנה כמפורט בחוזר המנכ"ל. התשלום החודשי הוא 120 ש"ח בחודש לילד ראשון ו-240 ש"ח לילד שני. ילדים נוספים מבוטחים ללא תשלום נוסף. יתרת עלות הביטוח, בסך 160 ש"ח לילד, מסובסדת על ידי משרד הבריאות.<sup>44</sup> נדגיש כי הסדר זה חל הן על ילדים של מסתננים ומבקשי מקלט והן על ילדים של מהגרי עבודה ללא קשר למעמדם החוקי.<sup>45</sup>

ההסדר עם קופת חולים מאוחדת היה אמור להסתיים ב-31 במרץ 2019. לפי משרד הבריאות, כדי לבדוק מהן האוכלוסיות הזכאיות להיכלל בהסדר הביטוחי עם קופת החולים ולקבוע מדיניות ברורה בנושא, נעשית בימים אלו עבודת מיפוי רחבה לבחינת היקף האוכלוסייה ולקביעת

<sup>41</sup> הבאנו בחשבון רק ילדים בני 3-18, שכן בגילים האלה הם יכולים להשתייך למערכת החינוך. החישוב אינו מדויק שכן ילדים יכולים להירשם לגנים של משרד החינוך מגיל שנתיים ושבעה חודשים. רמי בן דוד, מנהל תחום נתונים סטטיסטיים, האגף לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין וההגירה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במאי 2019.

<sup>42</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר, לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2019.

<sup>43</sup> משרד הבריאות, חוזר מנכ"ל 5/2016, [אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי](#), 15 במרץ 2016.

<sup>44</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר, לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2019.

<sup>45</sup> משרד הבריאות, חוזר מנכ"ל 5/2016, [אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי](#), 15 במרץ 2016.

רמת הזכאות לזכויות רפואיות לילדים זרים נדונה במשרד הבריאות וייתכן שתשתנה בעתיד.

מדיניות למתן השירותים לזכאים. עבודה זו אמורה להסתיים לאחר איגום הנתונים וקבלת החלטות ברמת הנהלת המשרד בדבר מודל ההפעלה העתידי של הביטוח הרפואי וחיידוד הגדרת האוכלוסיות הזכאיות.<sup>46</sup> בשלב זה משרד הבריאות ממשיך לפעול לפי הנוהל שנקבע בחוזר מנכ"ל.<sup>47</sup>

במרץ 2019 בוטחו 7,794 ילדים זרים במסגרת הסדר הביטוח עם קופת חולים מאוחדת לילדים זרים שאינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. להלן יוצג מספר הקטינים שבוטחו בשנים 2017–2018 לפי גיל.<sup>48</sup>

### לוח 9: מספר הקטינים שבוטחו במסגרת ההסדר עם קופת חולים מאוחדת בשנים 2017–2018 לפי גיל

גיל	2017	2018
1-0	1,266	867
3-1	2,286	1,865
6-3	2,694	2,936
13-6	1,454	2,004
18-13	137	171
<b>סך הכול</b>	<b>7,837</b>	<b>7,843</b>

כפי שאפשר לראות בטבלה, מרבית הילדים המבוטחים הם בני 13 ומטה, ואין הבדל ניכר במספרם הכולל בין השנים הנסקרות. נוסף על כך מרבית הילדים המבוטחים הם זרים ילידי ישראל. מכלל הקטינים המבוטחים בהסדר עם קופת חולים מאוחדת במרץ 2019 55% נולדו

<sup>46</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר, לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2019. עד 1 במרץ 2020 התקיימו שתי פגישות של הצוות הבין-משרדי הדן בהסדרי הביטוח של קבוצות ילדים שונות, לדברי ד"ר ציון שלוסברג, מנהל המחלקה לטיפול באוכלוסיות מיוחדות (שיחת טלפון, 1 במרץ 2020).

<sup>47</sup> משרד הבריאות, חוזר מנכ"ל 5/2016, [אספקת שירותי בריאות לקטינים הנמצאים בישראל ואינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי](#), 15 במרץ 2016.

<sup>48</sup> ממשרד הבריאות התקבל פילוח נתונים לשנים 2017 ו-2018 בלבד.

בישראל (4,316 ילדים), 2% נולדו באפריקה – סודן, אתיופיה, אריתריאה או קונגו (157 ילדים) ו-43% ארץ מוצאם אינה ידועה (3,321 ילדים).

## 2.2 שירותי טיפת חלב לילדים זרים<sup>49</sup>

כל תינוק ופעוט בישראל, ללא קשר למעמדו המשפטי, יכול לקבל שירותי טיפת חלב, ובכלל זה מעקב גדילה והתפתחות לתינוקות ופעוטות, מתן חיסונים והדרכה להורים. כדי להירשם לטיפת חלב נדרש מסמך המאשר את הקשר בין ההורה לילדו או הודעת לידה מבית החולים, ואין צורך באשרת שהייה בתוקף של ההורה. כמו כן על ההורה להראות מסמך המעיד על מקום מגוריו כגון תשלום חשבון חשמל, ארנונה או רישום כתובת בדוח הסיכום שקיבל בבית החולים. אם לילד אין מספר זהות או דרכון, נוצר בעבורו מספר אישי המשמש אותו לרישום התיק הרפואי של הילד במערכת זו בלבד.

להלן מספר התינוקות והילדים שאין להם מספר זהות ודרכון והיו רשומים במערכת טיפת חלב בשנת 2018 לפי ארץ המוצא של האם (לוח 7). אפשר לראות כי הילדים שהאימהות שלהן נולדו באריתריאה, באתיופיה או בסודן הם הקבוצה הגדולה ביותר של המבוטחים – כשליש מהמשפחות הזרות (36%), כשליש מהתינוקות הזרים מלידה ועד גיל שנה (31%) ומעל לשליש מהפעוטות הזרים בני שנה עד שש (39%).

לוח 10: מספר הילדים שאין להם מספר זהות בתיק בשנת 2018 לפי ארץ הלידה של האם

מספר הפעוטות (מגיל שנה עד גיל שש)	מספר התינוקות (מלידה עד גיל שנה)	מספר המשפחות	ארץ הלידה של האם
5,532	938	3,975	אריתריאה, אתיופיה וסודן
319	47	247	מרכז ודרום אמריקה
1,096	294	1,167	ברית המועצות לשעבר ומזרח אירופה
213	49	168	ארצות ערב
<sup>50</sup> 4,883	982	3,320	ארצות הברית ומערב אירופה

<sup>49</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר, לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2019.

<sup>50</sup> 88% מהפעוטות מארה"ב וממערב אירופה מתגוררים בירושלים. ייתכן שהם ממשפחות שבאות לישראל לצורך לימודים ואינן מעוניינות או אינן יכולות לקבל מעמד של תושב או אזרח.



729	139	584	אפריקה
954	222	1,017	אסיה והמזרח הרחוק
544	342	668	לא ידוע
<b>14,270</b>	<b>3,013</b>	<b>11,146</b>	<b>סך הכול</b>

### 2.2.1 ילדים זרים הרשומים בטיפת חלב בתל אביב-יפו<sup>51</sup>

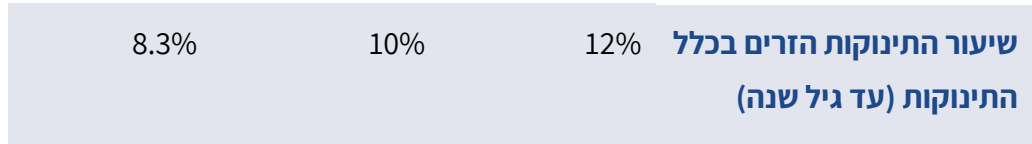
כאמור, בתל אביב-יפו ריכוז הפליטים וילדיהם הוא הגדול ביותר בישראל – לפי נתוני אפריל 2019 כ-60% מהפליטים מאריתריאה וסודן בארץ מלידה עד גיל שש מתגוררים שם.<sup>52</sup> על פי ההערכות, בשנת 2018 היו בתל אביב-יפו 41,000 זרים. כ-20,000 מהם היו מהגרי עבודה, ולפי המרכז למחקר כלכלי וחברתי בעיריית תל אביב-יפו כ-75% מהם שוהים בארץ שלא כחוק. כ-21,000 מהזרים נחשבים למסתננים ומבקשי מקלט, ורובם הגיעו מאריתריאה ומסודן. **מנתוני עיריית תל אביב-יפו עולה כי מספר מהגרי העבודה והמסתננים ומבקשי המקלט נתון בירידה. כמו כן, שיעור התינוקות הזרים בכלל התינוקות בתל אביב-יפו ירד מתחילת 2017 ועד אמצע 2018 בשיעור של כ-2% בשנה.**

**לוח 11: מספר מהגרי העבודה והמסתננים ומבקשי המקלט ושיעור הילדים והתינוקות הרשומים בטיפת חלב בכלל התושבים בתל אביב-יפו בשנים 2017-2018**

יוני 2018	ינואר 2018	ינואר 2017	
20,000	20,000	25,000	אומדן מספר מהגרי העבודה
21,000	22,000	25,000	אומדן מספר המסתננים ומבקשי המקלט
12%	12%	12%	שיעור הילדים הזרים בכלל הילדים (0-6)

<sup>51</sup> ד"ר חיים נחמה, מנהל באגף לבריאות הציבור בעיריית תל אביב-יפו, מכתבים בנושא ילדי מסתננים ומבקשי מקלט ומהגרי עבודה המטופלים בטיפות החלב אל שרון בלום מלמד, מנהלת מינהל השירותים החברתיים, 16 בינואר 2019, 7 בינואר 2018 ו-9 בינואר 2017.

<sup>52</sup> החישוב מבוסס על נתונים שהוצגו בלוח 2 ובלוח 9 במסמך זה. חישוב שיעור הקטינים בתל אביב לעומת שאר הארץ אינו מדויק שכן ברישום בטיפת חלב לפי ארץ מוצא נספרו קטינים שמוצאם אריתריאה וסודן לעומת שאר המדינות, ואילו בחלוקה לפי ערים, קטינים שמוצאם אריתריאה, סודן ואפריקה נמנים בהשוואה לשאר המדינות.



בינואר 2019, היו רשומים בטיפת חלב בתל אביב 2,171 משפחות מאריתריאה, מסודן ומאתיופיה. במשפחות אלו היו 425 תינוקות (עד גיל שנה) ו-3,108 פעוטות (מגיל שנה עד גיל שש). בלוח 9 להלן יוצג שיעור המשפחות, התינוקות והפעוטות של מסתננים ומבקשי מקלט הרשומים בטיפת חלב בכלל הזרים בתל אביב-יפו בשנים 2017-2019.

**לוח 12: מספר הזרים ושיעור המסתננים ומבקשי המקלט בכלל הזרים הרשומים בטיפת חלב בתל-אביב-יפו בשנים 2017-2019 לפי משפחות, תינוקות ופעוטות**

	2019	2018	2017		
מסתננים ומבקשי מקלט	מסתננים ומבקשי מקלט	מסתננים ומבקשי מקלט	מסתננים ומבקשי מקלט	כלל הזרים	כלל הזרים
<b>2,171</b>	2,962	<b>2,298</b>	3,140	<b>2,370</b>	3,281
<b>73%</b>	100%	<b>73%</b>	100%	<b>72%</b>	100%
<b>425</b>	596	<b>506</b>	688	<b>613</b>	831
<b>71%</b>	100%	<b>74%</b>	100%	<b>74%</b>	100%
<b>3,108</b>	3,800	<b>3,133</b>	3,959	<b>2,908</b>	3,818
<b>82%</b>	100%	<b>79%</b>	100%	<b>76%</b>	100%
<b>3,443</b>	4,396	<b>3,639</b>	4,647	<b>3,521</b>	4,649
<b>78%</b>	100%	<b>78%</b>	100%	<b>76%</b>	100%

הנתונים מלמדים כי חלה ירידה קלה במספר המשפחות והתינוקות של מסתננים ומבקשי מקלט בתל אביב-יפו הרשומים בטיפת חלב. עם זאת, אין שינוי ניכר במספר הפעוטות והילדים ממשפחות מסתננים ומבקשי מקלט בתל אביב-יפו. כמו כן, שיעור הפעוטות ממשפחות מסתננים ומבקשי מקלט בכלל הזרים עלה ב-6% משנת 2017 (76%) לשנת 2019 (82%).

### 3 סוגיית רישום ילדי הזרים והמעקב אחריהם

מן האמור לעיל עולה כי כל גוף ממשלתי יוצר רישום נפרד של ילדי זרים שאין להם מספר דרכון או מספר זהות. ניסיונות לתת מספר אחד שישמש את הילד מול כל הגופים לא צלחו.<sup>53</sup> **ריבוי המספרים המזהים כל ילד אינו מאפשר לקיים מעקב מסודר אחר הילדים. יכול להיווצר מצב שילד שמתועד במערכת מסוימת ייעלם ממערכת אחרת ולא יקבל את הטיפול שהוא זכאי לו.** למשל אפשר שילד שזכאי ללמוד במערכת החינוך לא יופנה אליה משום שאין רישום קודם שלו במערכת החינוך או ברשות המקומית. חוסר האחידות בנתונים עלול להקשות על הטיפול בילדים אלו ועל קבלת החלטות ככל הנדרש בנוגע למצבם.

כל גוף ממשלתי יוצר רישום נפרד של ילדי זרים. מכיוון שבכל מערכת מופק מספר אחר, אי-אפשר לקיים מעקב מסודר אחר הילדים, ויש חשש כי לא יוכלו לקבל את הטיפול שהם זקוקים לו.

<sup>53</sup> מירי כהן, מנהלת תחום בכיר שירותי הצלה וע"ר, לשכת המשנה למנהל הכללי של משרד הבריאות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23 במאי 2019.