

## המשך תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי

### בישראל

#### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2487 מיום 8/4/2015 בעניין "תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל", מוחלט כדלהלן :

1. להמשיך הקצאת משאבים ייחודית, במשך ארבע שנים (ינואר 2022 - דצמבר 2025), לטובת המשך תגבור תפעולם של שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל בהתאם למתווה המימון ומקורות התקצוב המפורטים להלן :

א. 30 מלש"ח בפריסה שנתית שווה על פני ארבע שנים, בחלוקה בין המשרדים הבאים : משרד הרווחה והביטחון החברתי (5 מלש"ח לשנה) ; משרד הכלכלה (2.5 מלש"ח לשנה) ;

ב. 1.5 מיליון ש"ח עבור שנת 2022 שהועברו לאפוטרופוס הכללי בהתאם לתקנה 11 לתקנות עובדים זרים (פיקדון עובדים זרים), תשע"ו – 2016 ; במידה והסכום שיועבר לאפוטרופוס הכללי לפי התקנה האמורה יגדל, יהיה רשאי האפוטרופוס הכללי להגדיל את הסכום בשנים הבאות המועבר בהתאם לקבוע בהחלטה זו, עד לסך של 8 מיליון ש"ח לאורך כל תקופת ההחלטה.

2. משרד הרווחה והביטחון החברתי יפעל להעברת 9 מלש"ח (שיתקבלו מהמשרדים והגופים האמורים על פי החלוקה שנקבעה) לעיריית תל אביב יפו לטובת שנת הפעילות 2022 (ינואר 2022 עד לסוף דצמבר 2022), לצורך תמיכת העירייה בעמותות שישפקו את הסיוע הנ"ל על פי מבחני תמיכה שתפרסם כדין שייועדו למסגרות לתינוקות ופעוטות נשוא החלטה זו, אשר קיבלו רישיון להפעלת מעון יום, לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט - 2018 ;

3. במהלך שנת 2022, משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף משרד המשפטים, יבחן את אופן המימון המתאים של יתרת הכספים שהוקצו בהתאם להחלטה, ובכלל זה האפשרות לקיימו בדרך של מבחני תמיכה, ויפעל לבניית התשתית הנדרשת לאופן המימון עליו יוחלט, ולחלוקת יתרת הכספים כמפורט בהחלטה בהתאם.

4. במסגרת הסיוע שיינתן לאחר תקופת בחינת אופן המימון (החל מינואר 2023), תיקבע דרישה מהגורמים המפעילים את המסגרות המקבלות סיוע במסגרת החלטה זו, לקיים מבחן הכנסה וכן הצגת תיעוד או רישום של זהות אחד ההורים כתנאי להשתתפות הפעוט במסגרת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בדוח מבקר המדינה מס' 63ג, ובדוח מעקב מס' 64ג<sup>1</sup>, פורטו ממצאים חמורים ביחס למצבם של קטינים חסרי מעמד אזרחי בישראל השוהים במסגרות מסִפְנוֹת.

כפי שצוין בדוח, אין נתונים מלאים ועדכניים לגבי מספר הקטינים חסרי המעמד השוהים בישראל, ולפיכך מסתמכים הגורמים הרשמיים על נתונים חלקיים, ביחס לאוכלוסייה זו, הכוללת בעיקר ילדי מבקשי מקלט, פליטים וכן ילדי עובדים זרים אחרים.

כפי שניתן ללמוד ממסמך נתונים של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מיום 13.01.21<sup>1</sup> בעניין נתונים על תלמידים זרים שמוצאם מאריתריאה וסודן במערכת החינוך, מספר התלמידים הזרים שמוצאם מאריתריאה וסודן לשנת הלימודים, תשפ"א (2020-21) בעיר תל אביב-יפו עומד על 3,480 תלמידים. לשם השוואה, הרשות המקומית הבאה אחרי תל אביב-יפו בטבלה היא אילת, ומס' התלמידים הזרים במערכת החינוך של הרשות עומד על 442 תלמידים באותה שנת לימודים. כפי שצוין, בשל אופייה הייחודי של האוכלוסייה שהינה חסרת מעמד, קיים קושי בקבלת נתונים מדויקים הנוגעים למס' הפעוטות בגילאי 0-3 לאוכלוסייה זו ברשויות המקומיות. אולם, מתוך הנתונים הנ"ל לעניין מס' התלמידים הרשומים במערכת החינוך, **ניתן להניח כי אותו הפער קיים גם בין מס' הפעוטות של זרים חסרי מעמד ברשויות המקומיות השונות**. עוד יצוין, כי על פי נתוני טיפת חלב - בעיר תל אביב-יפו כ-3,263 תינוקות ופעוטות זרים בגילאי לידה עד שש (להלן – ילדי זרים), מתוכם כ-1,400 בגילאי לידה עד גיל שלוש.

כפי שצוין, מספרם של הילדים בתל אביב-יפו חריג באופן בולט בהשוואה לערים אחרות. בהתאם לנתונים הקיימים בידי הרשויות, המספרים בערים אחרות נמוכים באופן משמעותי מאלו שבעיר תל אביב.

עובר להחלטת הממשלה הקודמת בעניין (2487) שהו הפעוטות הנ"ל במסגרות פיראטיות. המסגרות הפיראטיות מאופיינות בתנאים פיזיים קשים: צפיפות גדולה, תנאי בטיחות מסוכנים, ותזונה לקויה. כמו כן המסגרות הפיראטיות סובלות ממחסור בכוח אדם מוכשר ומתאים לטיפול בפעוטות, ומהיעדר מענים התפתחותיים מתאימים. כתוצאה מהצפיפות ומההזנחה הפיזית והרגשית מחריפות תופעות של אלימות ושל ילדים המסתגרים ונסוגים לתוך עצמם. תינוקות רבים מפתחים עיכובים התפתחותיים, שפתיים ורגשיים, לעיתים עד לכדי נזק קשה. תנאים אלו הובילו אף לפטירת תינוקות ופעוטות במסגרות הפיראטיות.

נסיבות אלו, כאמור, הן שעמדו בבסיס החלטת ממשלה מס' 2487 למתן סיוע לטובת שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של חסרי מעמד אזרחי בישראל בעיר תל אביב-יפו. לאחר הסיוע הממשלתי שניתן במסגרת ההחלטה, צומצמו באופן משמעותי מספר המסגרות הפיראטיות, ועל פי הערכות פועלות כיום כ-20 מסגרות פיראטיות בתל אביב-יפו, והורחבו המענים במסגרות המופעלות על ידי העמותות, הפועלות בסטנדרט בטיחותי ופדגוגי בהתאם להחלטה הממשלה הקודמת (להלן – 'מסגרות לטף'). בין הפעוטות השוהים במסגרות לטף ובין הפעוטות השוהים במסגרות הפיראטיות נצפה פער התפתחותי משמעותי, כאשר הפעוטות

<sup>1</sup> נתונים על תלמידים זרים שמוצאם מאריתריאה וסודן במערכת החינוך, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, ינואר 2021



השוהים במסגרות לטף הם בעלי התפתחות תואמת גיל, בהבדל ניכר מפעוטות השוהים במסגרות הפיראטיות. כמו כן דווח על ירידה משמעותית בתמותת פעוטות במסגרות: בין השנים 2010-2016 נפטרו כעשרה פעוטות במסגרות, ומשנת 2016 ועד היום (לאחר הקמת המסגרות לטף) נפטרו שלושה פעוטות.

הסיוע המוצע נועד לתת מענה להפעלה המשכית ומידית של המסגרות לטף, היות וקיים חשש של ממש כי ככל ויפסק הסיוע הממשלתי בשלב זה, הפעילות לא תמשיך באופן שוטף ורציף, והמצב עלול לחזור לקדמותו טרם החלטת ממשלה מס' 2487 ולהעמיד את הפעוטות במצב סיכון ממשי.

לאור הנתונים האמורים והמצב הייחודי המדאיג בתל אביב, אשר לא קיימת אינדיקציה דומה לכך בערים בהן מספר הפעוטות של זרים חסרי מעמד נמוך בהרבה, ובהתחשב בהשקעה הקיימת של עיריית תל אביב בתגבור שירותי תמיכה וטיפול במסגרות בהן שוהים ילדי זרים ובהקצאת מבנים לטובת הפעילות, וכן נוכח השיפור המשמעותי כתוצאה מהסיוע הממשלתי שניתן במסגרת החלטת ממשלה מס' 2487, מוצע להמשיך ולסייע לעיריית תל אביב יפו בתגבור שירותי תמיכה וטיפול בשנת 2022 (מינואר 2022 ועד לסוף דצמבר 2022) על ידי הקצאת 9 מלש"ח לשנת הפעילות.

במהלך שנת 2022 משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף משרד המשפטים יבחן את אופן המימון המתאים ליתרת התקציב לטובת מטרת ההצעה. כמו כן, החל מינואר 2023, תיקבע דרישה מהגורמים המפעילים את המסגרות האמורות לקיים מבחני הכנסה וכן הצגת תיעוד או רישום של אחד ההורים כתנאי להשתתפות במסגרת. הדרישה לקיום מבחני הכנסה תוחל מינואר 2023 מאחר ושנת הלימודים החלה לפני מס' חודשים והפעוטות כבר שוהים במסגרות. לקראת שנת 2023, לגופים המפעילים תהיה שהות להיערכות לקיים את מבחני ההכנסה לקראת תחילת שנת הלימודים.

החלטה זו, מתנה את קבלת הסיוע בכך שהמסגרות יקבלו רישוי בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט – 2018, על כל המשתמע מכך.

יובהר, כי מטרת הכספים שיועברו במסגרת החלטת ממשלה זו היא לצרכי תפעול בלבד של המסגרות המופעלות על ידי העמותות.

המקורות התקציביים להחלטה זו יהיו ממשרדי הממשלה הבאים: כלכלה, ורווחה וביטחון חברתי. כן מוצע כי יוקצה תקציב מכספים שהועברו לאפוטורופוס הכללי בהתאם לתקנה 11 לתקנות עובדים זרים (פיקדון עובדים זרים), תשע"ו – 2016, וככל שיועברו בעתיד סכומים נוספים לפי התקנה האמורה, יהיה רשאי האפוטורופוס הכללי להגדיל את הסכום המוקצה במנגנון הקבוע לפי החלטה זו, עד לסך כולל של 8 מיליון ₪ לאורך כל תקופת ההחלטה.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

## תקציב

כמפורט בהחלטה.

## השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההחלטה הופצה ותואמה עם גורמי המקצוע ולשכות השרים במשרדי הממשלה הרלוונטים

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 2487 מיום 8/4/2015

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת

## סיווגים

סיווג ראשי : חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר הרווחה והביטחון החברתי  
ועל ידי שרת הכלכלה והתעשייה

ד' בטבת התשפ"ב  
08 בדצמבר 2021



מדינת ישראל  
משרד הרווחה והביטחון החברתי

ד' טבת תשפ"ב

08 דצמבר 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: המשך תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל  
תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להמשיך הקצאת משאבים ייחודית במשך ארבע שנים, לטובת המשך תגבור תפעולם של שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל (להלן - ילדי זרים). לאור הנסיבות הייחודיות המתקיימות בתל אביב ונוכח הצורך בהמשכיות הפעילות, מוצע כי יועבר סיוע לעיריית תל אביב יפו לטובת הפעילות בשנת 2022, ובמהלך שנה זו יבחן משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף משרד המשפטים את אופן המימון המתאים בנוגע ליתרת התקציב. כפי שעולה מההצעה ומדברי ההסבר לה, הצעת ההחלטה מבקשת לבוא כהמשך להחלטת ממשלה 2487 ומבוססת על שיקולים מקצועיים רלוונטיים, שכן מספרם של ילדי הזרים בתל אביב חריג באופן בולט בהשוואה לערים אחרות. כמפורט בדברי ההסבר, באף עיר אחרת אין סדרי גודל דומים של ילדי זרים, והמספרים בערים אחרות נמוכים באופן משמעותי מאלו שבעיר תל אביב. עוד מובהר בדברי ההסבר להצעה כי הסיוע שניתן במסגרת החלטת הממשלה הקודמת, שהצעה זו מבקשת לבוא כהמשך לה, סייע, הלכה למעשה, בצמצום תמותת הפעוטות במסגרות, וצמצם באופן משמעותי את מספר הילדים השוהים במסגרות פיראטיות אשר באופן מובהק אינן נותנות לילדים מענים בטיחותיים ופדגוגיים מינימליים.

בהתאם למוצע, עיריית תל אביב יפו תתמוך בעמותות שתספקנה את הסיוע הנ"ל, על פי מבחני תמיכה שתפרסם כדן תוך קיום כל ההליכים המתחייבים לכך, תוך קביעת תנאי לתמיכה בקבלת רישוי בהתאם לחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט – 2018, על כל המשתמע מכך.

בהצעה נקבע כי במהלך שנת 2022, יבחן משרד הרווחה בשיתוף משרד המשפטים את אופן המימון המתאים לשנים 2023-2025 של יתרת התקציב לטובת מטרת ההצעה.

בנוסף מוצע כי החל משנת 2023 תיקבע דרישה מהגורמים המפעילים את המסגרות האמורות לקיים מבחני הכנסה וכן הצגת תיעוד או רישום של אחד ההורים כתנאי להשתתפות הפעוט במסגרת.







מדינת ישראל  
משרד הרווחה והביטחון החברתי

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

1. כאמור, הצעה זו באה כהמשך להחלטת ממשלה 2487, אולם שלא בדומה להחלטה הקודמת, בהתאם לסעיף 2 להצעת ההחלטה, עיריית תל אביב תתמוך במסגרות אשר קיבלו רישיון להפעלת מעון יום, לפי חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט – 2018. משכך המסגרות שיקבלו את הסיוע יעמדו בסטנדרט הנדרש על פי חוק לטיפול בפעוטות במעונות יום.

מוצע כי במהלך שנת 2022 יימשך הסיוע שניתן לעיריית תל אביב בשל הנסיבות הייחודיות המתקיימות בה, קודם להשלמת הבחינה המלאה על אופן המימון המתאים. לאור הנתונים המקצועיים הקיימים המצביעים על צורך ייחודי בתחומה של תל אביב יפו, והרצון למנוע חזרה למצב המסכן שהיה קיים ערב החלטת הממשלה הקודמת, האיזון הראוי לסוגיה נמצא בדרך של מתן המשך סיוע לעיריית תל אביב יפו לטובת שנת הפעילות 2022 כך שלא תיפגע המשכיות הפעילות והפעוטות לא יעמדו בסיכון, ובמהלך שנת 2022 משרד הרווחה והביטחון החברתי בשיתוף משרד המשפטים, יבחן את אופן המימון המתאים של יתרת הכספים שהוקצו בהתאם להחלטה, ובכלל זה האפשרות לקיימו בדרך של מבחני תמיכה, ויפעל לבניית התשתית הנדרשת לאופן המימון עליו יוחלט.

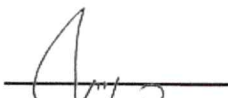
2. הדרישה לקיומם של מבחני הכנסה והצגת תיעוד או רישום של אחד ההורים תוחל מינואר 2023, מאחר ושנת הלימודים החלה לפני מס' חודשים והפעוטות כבר מטופלים במסגרות, ויש לתת שהות לעמותות המפעילות לטובת התארגנות.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

טיוטת הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר. בנוסח הוטמעו תיקונים בעקבות הערות שהתקבלו, והנוסח אושר על ידם.

**עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההחלטה:**

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.  
חוות הדעת הוגשה על דעתה של עו"ד איילת זלדין, היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתעשייה.

  
עו"ד רינת וייגלר,  
היועצת המשפטית

