

**CECI**

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

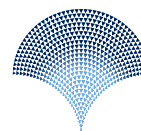
המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## **דו"ח מעקב**

**מדיניות הממשלה לטיפול ב"מחסני הילדים" בדרום ת"א**  
על בסיס החלטת ממשלה 2487 מיום 8.4.2015  
לתגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים  
חסרי מעמד אזרחי בישראל

יולי 2016



## CECI אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור" הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דו"ח מעקב

---

**מדיניות הממשלה לטיפול ב"מחסני הילדים" בדרום ת"א**  
על בסיס החלטת ממשלה 2487 מיום 8.4.2015  
לתגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים  
חסרי מעמד אזרחי בישראל

---

יולי 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י לי כץ וג'סיקה סמבן, במסגרת קורס 'מעורבות חברתית' של  
ד"ר ניר מיכאלי במכללת סמינר הקיבוצים, ובהנחיית נועה רוזנפלד,  
מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח



## תופעת "מחסני הילדים" בדרום תל אביב

כחלק ממגמות ושינויים גלובליים, מהווה ישראל, בדומה למדינות מפותחות אחרות ברחבי העולם, יעד להגירה מצד אלפי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט בחיפוש אחר ביטחון כלכלי ופיזי הנבצר מהם בארצות מוצאם. מדיניות ההגירה בישראל כלפי מהגרים שאינם יהודים אינה מעניקה מענה לסוגיות סוציאליות שונות בהן נתקלים בני הקהילה הזרה. ישראל מעניקה מקלט זמני לבני קהילת מבקשי המקלט, כמתחייב מאמנת האו"ם, אך אינה מחויבת על פי חוק להעניק לחבריה זכויות חברתיות ובריאותיות. בשנים האחרונות הונהגה מדיניות של אי מתן זכויות אלה מתוך התבססות על ההנחה שהעדר רווחה בקרב מהגרי העבודה תביא לעזיבתם את ישראל ולהפחתת מספר מבקשי המקלט ומהגרי העבודה השוהים בתחומי ישראל, שזו היא מטרתה המוצהרת של המדינה.

אחת ההשלכות הקשות של מדיניות זו נוגעת לאלפי ילדי הקהילה שאינם מטופלים במסגרות של הממסד בתחומי הרווחה והבריאות, וחשופים למצבי סיכון והזנחה יומיומיים. בהעדר ביטחון סוציאלי, קהילת הזרים הופכת לקהילה בהישרדות, שחבריה נאלצים לעבוד שעות ארוכות, במשמרות כפולות, לעיתים במקומות עבודה מרוחקים. אחת הבעיות הקשות ביותר עמה מתמודדת הקהילה הזרה היא העדר מסגרות יום לילדים בשעות העבודה של ההורים.<sup>1</sup>

בישראל, ילדים מגיל 3 משתלבים בגנים העירוניים, בהתאם לחוק חינוך חובה – זכות שעומדת גם לילדים זרים חסרי מעמד. עד גיל 3 ילדים ישראלים משולבים בגנים פרטיים או במעונות יום מסובסדים כגון ויצ"ו, נעמ"ת ועוד, המציעים לילדים מעטפת חינוכית וטיפולית. ילדי הקהילה הזרה אינם זכאים להשתלב במעונות היום המסובסדים, ומובן שידי הוריהם אינה משגת לממן עלויות של גן פרטי. בהעדר מסגרות יום זמינות, קהילת הזרים מצאה לעצמה פתרון מקומי בדמות גנים פיראטיים (המכונים בשפת היום-יום – "בייבי־סיטרים"). בגנים אלו הילדים חשופים למצבים קיצוניים של סיכון והזנחה, ותפקודם הנפשי, הפיזי והמוטורי נפגע כתוצאה משהייה ממושכת בלולים והעדר תשומת לב מספקת לצרכיהם הבסיסיים. בקרב ילדים אלה נמצאו תופעות, כמו פיגור התפתחותי בתחומים רבים, שהן תוצאה של דלות סביבתית. הזמן הממוצע בו שוהה פעוט במעון הפיראטי הוא כ־12 שעות, זאת לעומת פעוט ישראלי, השוהה במסגרת יום בממוצע כמחצית מהזמן הזה. כמו־כן, בשל דלות האמצעים, הפעושות ב"בייבי־סיטרים" שוהים במהלך היום כולו בתוך הלולים, אינם מסתובבים במרחב פתוח, ובכך נפגעת באופן משמעותי התפתחותם המוטורית. בנוסף, ישנה עדות לנזק נפשי, הנגרם כתוצאה מהעדר תשומת לב והיענות לצרכים הבסיסיים של הפעושות (לרוב מדובר ביחס של מטפלת אחת ל־20 תינוקות ויותר). התוצאה היא, במקרים רבים, ילדים אפאתיים, אשר אינם מגיבים בבכי או בצחוק. עוד, בשל מספר גדול של פעושות המצויים בהשגחת מבוגר אחד בלבד, קיים סיכון פיזי ממשי לילדים החשופים למפגעים בטיחותיים ותברואתיים כאחד. לקויות אלה מהוות סכנה אמיתית לשלומם של הילדים.

### כפועל יוצא, בחמש השנים האחרונות אירעו חמישה מקרי מוות של תינוקות וילדים, שמקורם בהזנחה.

תופעת ה"בייבי־סיטרים" מאפיינת, מבחינה גיאוגרפית בעיקר את איזור דרום תל-אביב. באיזור בו קיים ריכוז אוכלוסייה גדול וצפוף המורכב ממהגרי עבודה, מסתננים ומבקשי מקלט, בעיקר מסודן ומאריטריאה, כולם חסרי מעמד אזרחי בישראל. חסרי מעמד אלה שוהים בישראל זמן רב ונאלצים להתפרנס מעבודות דוחק. בשעות הרבות בהן הם עובדים, נוצר צורך ברור ומידי למצוא פתרון לילדיהם.

לאורך השנים ניסתה עיריית תל-אביב באמצעות ארגון מסיל"ה – מרכז מידע וסיוע לקהילה הזרה, לשפר את מצבם של הילדים השוהים במסגרות אלה. עמותת יוניסף, פועלת מאז שנת 2005 בדרום תל אביב, והפכה חלק מה"בייבי־סיטרים" למעונות פעילים. במעונות "יוניסף" מגובות המטפלות מהקהילה הזרה במתנדבים, וכן נקבעים סטנדרטים לפעילות המעונות (כגון אי שימוש באלומות, יחס ראוי בין מספר אנשי הצוות ומספר הילדים בגן, שעות הפעלת המעון ועוד). כיום ישנם 170 ילדים השוהים במסגרת של מעונות "יוניסף", ואולם על-פי נתוני המחלקה לבריאות הציבור בעיריית תל-אביב יפו, נכון לשנת 2015, נראה כי מספרם הכולל של הפעושות בהם עוסקת ההחלטה דנן (בני 0-3), גדול בהרבה ממספר הפעושות המצויים במעונות אלה – כ־4,214 ילדי פליטים ומהגרי עבודה בני 0-6 שופלו בתחנות "טיפת חלב" בשנת 2015 בעיר, מתוכם 942 תינוקות (ההערכה היא שכ־2500 פעושות בני 0-3). על רקע הפער האמור, נוצר הצורך לפעול לתיקון המצב.

1 האתר הרשמי של עמותת "יוניסף"

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

במרץ 2015, עלה נושא הטיפול בתינוקות ופעוטות חסרי מעמד לכותרות סביב מותם של חמישה תינוקות בדירות ה"בייבי־סיטרים". הפרשה קיבלה את הכינוי "פרשת מחסני ילדים" והממשלה הבינה כי מדובר במחדל רב־היקף שיש למצוא לו פתרון מקיף ומהיר. כפועל יוצא, התקבלה בממשלה ה־33 החלטה 2487 – תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל, בתאריך 8.4.2015.

ההחלטה שייכת לתחום הרווחה והשירותים החברתיים, אך כוללת בתוכה סעיפים רבים שהאחריות עליהם חלה על משרדים ממשלתיים רבים, ביניהם: משרד האוצר, משרד הכלכלה (שמנוי על נושא מעונות היום) ומשרד הפנים (שאחראי על זרים חסרי מעמד), וכן, עיריית תל־אביב-יפו. ההחלטה התקבלה באופן מיידי ומותאם לדרום תל אביב, מתוך הבנה כי נדרש פתרון הולם לילדים ולתינוקות של העובדים הזרים. על־פי ההחלטה, משאבים כלכליים רבים עתידים להיות מוקצים למציאת פתרונות למשך 4 השנים מיום קבלת ההחלטה. נוסף על ההיבט הכלכלי, הוחלט על אכיפה והכפפת גני ילדים אלה לסטנדרטים הנהוגים במעונות "יוניטף".

**החלטת הממשלה הקצתה תקציבים ממשרדי הממשלה השונים להפעלה השוטפת של המעונות והגנים, מבלי להתייחס לסוגיית המבנים של המעונות והגנים עצמם. למעלה משנה אחר החלטת הממשלה, מסתבר כי מדובר במכשול מהותי ביישום החלטת הממשלה.**

עיריית תל אביב איתרה ושיפצה בראשית 2016 ארבעה מבנים בכספי פילנתרופיה, באמצעות עמותת "אשלים" של ה"ג'וינט" לטובת גנים ומעונות לילדי עובדים זרים. המבנים ממוקמים במיקום טוב מבחינת האוכלוסייה אותה הם מתעתדים לשרת ויוכלו לאכלס את מרבית התינוקות והפעוטות חסרי המעמד הנמצאים כיום בדירות ה"בייבי־סיטרים", אך מאחר והמבנים שופצו ולא נבנו מן היסוד, הם נדרשים לעמוד בתקנים מחמירים של מכבי האש. **מבנים אלו אינם עומדים בתקנים של מכבי אש ויש צורך בתקצוב נוסף להכשרתם. עד אשר לא יוכשרו המבנים, לא תחל בהם הפעילות, ולא יועברו התקציבים הממשלתיים.**

## פירוט סעיפי ההחלטה וסטטוס יישומם:

### 1. התקנת תקנות בעניין חובת הפקדת הפיקדון בחוק עובדים זרים

לצורך תקצוב ההחלטה, נקבע להנחות את שר הפנים והכלכלה, בהסכמת שר האוצר, להתקין תקנות בעניין חובת הפקדת הפיקדון לעובדים זרים. תקנות אלו נועדו לאפשר מצב שבו כספים שלא הוצאו ע"י העובדים הזרים מחשבון הפיקדון לצרכים הנוגעים לרווחתם, יוכלו להוות חלק ממנגנון ממימון החלטת הממשלה בעניין מחסני הילדים. כניסתן לפועל של התקנות הייתה אמורה להתבצע עד ה-15.8.2015. ככל שלא נכנסו לתוקף, על הממונה על התקציבים במשרד האוצר לקבוע מקורות חלופיים למימון.

#### סטטוס:

בסוף חודש מאי 2016, באיחור ניכר מהמועד שנקבע בהחלטה, אושרו תקנות הפיקדון (לענפי הבניין והסיעוד, ללא מעסיקים פרטיים בסיעוד) ע"י ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, אולם נכון למועד עריכת הדו"ח טרם פורסמו ברשומות, ועל כן בפועל לא נכנסו עדיין לתוקף. בנוסח שאושר נקבע (סעי' 11) כי "כספי פיקדון של עובדים זרים שלא הוצאו בתום תקופות מוגדרות יועברו לאפוסטרופוס הכללי לשם הקצאתם למטרת רווחתם ובריאותם של עובדים זרים, ובכלל זה לצורך תגבור של שירותי טיפול ותמיכה בתינוקות ופעוטות זרים חסרי מעמד אזרחי".

כאמור, התקנות שאושרו (וטרם פורסמו) חלות רק על פיקדונות של מהגרי עבודה בענף הבנייה ובענף חברות הסיעוד, ולא לגבי כלל אוכלוסיית מהגרי העבודה (מה שמקטין את המקור התקציבי הפוטנציאלי מכח סעיף זה).

### 2. קביעת אמות מידה לסייע ע"י עיריית תל-אביב-יפו

ההחלטה קבעה כי אמת המידה למתן הסיוע על-ידי עיריית תל אביב בכל הנוגע למסגרות לתינוקות ולפעוטות הנוגעות בהחלטה, תהיה זו הנהוגה כיום במעונות המופעלים על-ידי עמותת "יוניסף". אמת המידה הזו תנחה גם את גורמי האכיפה. אמות המידה תיקבענה תוך שלושה שבועות על-ידי מנכ"ל משרד הכלכלה ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בשיתוף מנכ"ל עיריית תל אביב יפו.

#### סטטוס:

סעיף זה יושם. אמות המידה נקבעו על-ידי צוות בין-משרדי והועברו למזכירות הממשלה.

### 3. הגברת האכיפה ע"י משרד הכלכלה

החלטת הממשלה השילה על משרד הכלכלה להגביר את האכיפה לפי חוק הפיקוח על מעונות – התשכ"ה 1965, באזור תל-אביב-יפו, לצורך השגת יעדי החלטה זו. לצורך כך, נקבע לתקצב את משרד הכלכלה באופן מיידי בשני תקני כח-אדם תוספתיים זמניים למשך ארבע שנים, ובשני תקני כח-אדם תוספתיים זמניים נוספים למשך ארבע שנים, החל מיום משנת 2016.

#### סטטוס:

עד כה אויש תקן אחד. עבור התקן השני שאויש, הסירה המועמדת את מועמדותה, ולכן יצא מכרז חדש. כאמור, המסגרות החדשות טרם עובדות כי המבנים לא הוכשרו להפעלה. שני תקנים נוספים ממתינים לתקצוב משרד האוצר.

### 4. תקצוב

החלטת הממשלה קבעה הקצאת 14 מיליון שקלים לשנה, במשך ארבע שנים (אפריל 2015 – מרץ 2019) כפתרון חירום לטובת תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל בעיר תל-אביב-יפו. ההחלטה קבעה כי מתווה המימון יגובש על-ידי משרד ראש הממשלה ומקורות המימון יהיו: משרד

הכלכלה, הרווחה והשירותים החברתיים, הפנים והאוצר. כמו־כן, ייעשה שימוש במימון באמצעות פיקדונות לא ממושמשים לעובדים זרים (ר' לעיל), והתקציבים יועברו לעיריית תל־אביב-יפו כדי שתספק את הסיוע הנ"ל באמצעות עמותות.

#### **סטטוס:**

מתווה המימון אכן גובש כמתחייב מההחלטה, ולפיו תוענק מעטפת מורחבת לגנים ומעונות אלה, שתכלול גם הזנה. כמו־כן, סוכם במתווה כי התקציבים יועברו על־פי נוסחא שמתבססת על תקציב אישי לילד, ובחלקיות כלכלית שוויונית מהמשרדים האמורים. יחד עם זאת, התקציבים המסוכמים במתווה זה מיועדים אך ורק למטרת ההפעלה השוטפת של הגנים והמעונות, ויועברו רק ברגע שאלה יוקמו ויאושרו. על כן, למרות שמקורות התקצוב סוכמו, הרי שפועל מימוש התקציב לא התבצע על רקע אי הכשרת המבנים המיועדים לפעילות הגנים.



## טבלה מסכמת: מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה	
יושם חלקית	בסוף חודש מאי 2016 אושרו תקנות הפיקדון (לענפי הבניין והסיעוד, ללא מעסיקים פרטיים בסיעוד) ע"י ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ואולם הללו טרם פורסמו ברשומות ולכן לא נכנסו לתוקף.	התקנת תקנות בעניין חובת הפקדת הפיקדון בחוק עובדים זרים, כחלק ממנגנון מימון הגנים (עד 15.8.15)	1.
יושם	אמות המידה נקבעו ע"י צוות בין-משרדי והועברו למזכירות הממשלה.	קביעת אמות מידה לסיוע ע"י עיריית תל-אביב-יפו בהתאם למקובל במעונות יונישף	2.
יושם חלקית	איש תקן אחד מבין שניים שניתנו, לצורך אכיפה, אולם הגנים טרם הוקמו. שני תקנים נוספים ממתנינים לתקצוב משרד האוצר.	הגברת האכיפה ע"י משרד הכלכלה לפי חוק פיקוח על המעונות, באמצעות תקצוב תקני כח-אדם שיאכוף את ההחלטה	3.
לא יושם	התקצוב מותנה למעשה בהכשרת המבנים ובהפעלת הגנים עצמם, והללו טרם הוקמו.	תקציב – הקצאת 14 מיליון שקלים לשנה, במשך ארבע שנים (אפריל 2015-מרץ 2019) לטובת תגבור שירותי תמיכה וטיפול בתינוקות ופעוטות של זרים חסרי מעמד אזרחי בישראל בעיר תל-אביב-יפו	4.

## תובנות ומסקנות

### 1. עיכוב משמעותי בתגובה הממשלתית והעדר טיפול מהיר בסוגיית חיי אדם

החלטת הממשלה 2487 עוסקת בנושא חיי אדם, ומבקשת למצוא פיתרון למצב שמעצם קיומו הינו מורכב ביותר. המחלוקות בנושא חסרי מעמד אזרחי בישראל רבות ומגוונות, גם מבלי להוסיף את סוגיית ילדי הפליטים/מסתננים/מהגרי עבודה/מבקשי המקלט לתמונה. בהינתן מציאות מורכבת זו, ולאור התרחבותה הטבעית של אוכלוסיה זו, מהווה החלטת ממשלה זו נקודת מבחן משמעותית ביכולת לספק מענה תגובתי מהיר והולם. ההבנה כי יש צורך במענה מדיני מקיף ועמוק אמנם הגיעה רק לאחר מספר מקרים טרגיים והתעוררות מאוחרת ביותר של ממשלת ישראל, אך נראה כי גם מהלך יישום ההחלטה, מצוי באיחור ניכר, ובשורה התחתונה, כשנה וחודשיים לאחר קבלת ההחלטה, לא חל שינוי במציאות מסגרות חינוך אלה.

### 2. פערים בין החלטת הממשלה לבין חסמי יישום ב"ששח"

בסיכומי של דבר, החסם המרכזי העומד היום בפני הפעלתן של מסגרות החינוך עליהן הוחלט אינו מצוי בסעיפי החלטת הממשלה. בחינת סעיפי ההחלטה מעידה כי למרות תכנון מתווה התקציב וסטנדרטיזציה של הגנים, לא ניתן מענה לסוגיית הבסיס של אישור ההפעלה של המבנים הנדרשים לאכלוס הגנים. העדר מענה לנושא זה במסגרת ההחלטה, כמו גם החסמים הבירוקרטיים בקבלת היתרי הפעלה לבניין ברמת "הששח", הם בסופו של דבר המכשול העומד בפני מימוש ההחלטה. סוגיה זו מדגימה את הקושי ביישום החלטה ממשלתית ברמה מקומית נקודתית, בכל הקשור לתיאום מהלכי היישום בין הממשל המרכזי לבין הרשות המוניציפאלית.

### 3. איגום משאבים תקציביים "יצירתי"

המעקב אחר ההחלטה חושף כי המכשול המרכזי ביישומה אינו העדר תקציב. איגום התקציבים הנדרש עבור ההחלטה מצד הממשלה אכן בוצע, אולם העברתו לשותפת פעול אינה יכולה להתממש, כאמור על רקע אי העמדתם של מבנים מאושרים בתקן. יחד עם זאת, ההחלטה על איגום משאבים מארבעה משרדי ממשלה שונים, לצד הכשרת מקור תקציבי נוסף (כספי פיקדון בלתי מנוצלים של מהגרי עבודה) מעלה תהיות ביחס לדרך בה בחרה הממשלה לתקצב את ההחלטה. איגום משאבים בין משרדי ממשלה הינו תהליך אשר פעמים רבות מייצר עיכובים וחסמים, ואינו מהווה מקור תקציבי קבוע ויציב. כיוון שמדובר בהחלטה שהיקפה התקציבי 14 מלש"ח בשנה בלבד, נראה כי ניתן היה לייצר מקור תקציבי מבוסס יותר, ללא "מענה יצירתי" כדוגמת זה שהוחלט עליו.

### 4. העדר תיאום בין הגורמים אחראיים ליישום ההחלטה

כאמור, מאחר שהחלטת הממשלה דנן היא בעלת משמעות אקוטית להצלת חיי אדם, היא מצריכה יישום מיידי ואפקטיבי. העובדה כי מספר גורמים שונים מעורבים ביישומה של ההחלטה, והללו אינם מתואמים ברמה הנדרשת על-מנת לתת מענה מהיר, פוגעת בהוצאתה לפועל באופן המחוייב. מספר גורמים הפועלים במישורי פעילות שונים אחראיים על יישום ההחלטה – הן גורמים במגזר הציבורי (עיריית תל-אביב ומשרדי הממשלה) והן גורמים במגזר השלישי – עמותות (יוניסף, מסיל"ה) – וכל צלע תלויה באחרת כדי לקדם סעיפים שונים בהחלטה. את יישום ההחלטה, למן ההתחלה, אפיינה "גרירת רגליים" – כך, לא מונה גורם-על אשר מרכז בידי את האחריות ומלווה את כל שלבי היישום, בין המחלקות השונות בעירייה היה חוסר תאום, ולא היה מתווה מסודר על-פיו פעלו להוצאה לפועל של ההחלטה. באופן אינהרנטי, בנויה ההחלטה כך שכל סעיף בה דורש את קיומו של הסעיף שלפניו, דבר אשר מאט ומסרבל מאד את יישומה, במצב דברים זה של חוסר תיאום בין הגורמים השונים.



