



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ילדים נטושים בישראל

י" באייר תשס"ח
2 במאי 2012

כתיבה: מריה רבינוביץ'

אישור: שרון סופר, ראש 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

רקע

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת רוני בר-און, והוא עוסק בילדים נטושים.

על-פי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, ילד נטוש הוא ילד ששני הוריו נטשו אותו בישראל, או ילד שאחד מהוריו נטש אותו בישראל והאחר נפטר, אינו גר עמו ואינו מכלכל אותו, גר דרך קבע בחו"ל, נעלמו עקבותיו או לא ידוע מי הוא.¹ המדינה מקבלת עליה אחריות לרווחתם ולגידולם של ילדים אלו.

יש מצבים חריגים שבהם הילד הוא שעוזב את בית הוריו, ובכל זאת הוא מוכר כילד נטוש: קטינים בעלי מאפיינים קרובים לדרי רחוב הסובלים מהזנחה גופנית ונפשית קשה ומנותקים מבני משפחתם; קטינים הנתונים לאלימות קשה בבית עד כדי סיכון חייהם; קטינים הנתונים להתעללות פיזית, מינית או נפשית קשה; קטינים שעקב אלימות מצד בני משפחתם הורחקו בצו בית-משפט מהבית ונותק הקשר שלהם עם משפחתם.²

שני הגופים העיקריים המטפלים בילדים נטושים הם המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים:

1. המוסד לביטוח לאומי משלם גמלה בעבור ילדים נטושים הגרים אצל בני משפחה מקרבה ראשונה³ עד גיל 18, ואם טרם סיימו לימודים במוסד חינוכי על-יסודי – עד גיל 20.⁴ חוק הבטחת הכנסה מגדיר את תנאי הזכאות של ילדים נטושים לגמלת הבטחת הכנסה (ראו להלן בפרק 2).

2. ילדים נטושים השוהים במסגרות השמה חוץ-ביתיות (פנימיות ומשפחות אומנה) נתונים באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואינם מקבלים גמלה מהמוסד לביטוח לאומי. קטינים ששוהים בפנימייה זכאים לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי רק בחופשות (ראו להלן בפרק 3).

בשנת 2011 הוכרו כ-500 ילדים נטושים ובעבורם שילם מוסד לביטוח לאומי גמלת הבטחת הכנסה.⁵ לדברי הגב' שלוה לייבוביץ, מפקחת ארצית על שירותי האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, כיום ההגדרה בחוק של "ילדים נטושים" אינה תואמת את מצבם של רוב הילדים הנטושים.

¹ התוספת הראשונה לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (לסעיפים 2(ד) ו-5(ה)(1) לחוק).

² נוהל עבודה 3.22 של המוסד לביטוח הלאומי בנושא "ילד יתום, ילד נטוש"; אורנה ורקוביץקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, דצמבר 2011.

³ על-פי חוק דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959, קרובי משפחה מדרגה ראשונה הם סבא, סבתא, אח או אחות. הם אינם זכאים לשכר טרחה באמצעות שירותי הרווחה אלא רק לכיסוי הוצאות הילד, כגון מזון וחינוך. לפיכך, המוסד לביטוח הלאומי מאשר לילד גמלת ילד נטוש (גמלת הבטחת הכנסה) אם הוא גר אצל קרובי משפחה אלו, ובלבד שמתקיימים שאר תנאי זכאות.

ילד נטוש שגר אצל דודים או קרובי משפחה מדרגת קרבה רחוקה יותר ומשפחתו הוכרה כמשפחת אומנה אינו זכאי לגמלת ילד נטוש של המוסד לביטוח הלאומי, מאחר שמשפחות אומנה מקבלות תשלום ממוסד הרווחה בגינו. תשלום זה גדול מגמלת הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי (מתוך נוהל עבודה של המוסד לביטוח לאומי 3.22 בנושא "ילד יתום, ילד נטוש").

⁴ ארית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, מאי 2011.

⁵ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011**, ילדים יתומים וחללי פעולות איבה, לוחות 3.8-3.11 ותרשים 3, עמ' 80.

אורנה ורקוביץקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, דצמבר 2011: מספר זה כולל ילדים יתומים (ילד יתום משני הוריו או ילד שאחד ההורים שלו נפטר והשני נעדר או נטש אותו) אשר הוריהם לא צברו זכויות ולא היו זכאים לגמלה מהביטוח הלאומי. ילדים אלו אינם זכאים לקצבת שארים, ולכן הם מקבלים גמלת הבטחת הכנסה מקופת המדינה.

לטענתה, הוריהם של רוב הילדים שהמוסד לביטוח לאומי הכיר בהם כילדים נטושים בשנים האחרונות לא נטשו אותם, אלא ילדים אלו נזקקו להשמה חוץ-ביתית. ההשמה נעשתה אצל קרובי משפחה מדרגה ראשונה, ואלה זכאים בעבור החזקתם של הילדים לגמלת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. בעקבות זאת ילדים אלו נכנסו לקטגוריה "ילדים נטושים" אף שהוריהם לא נטשו אותם והם אף עומדים עמם בקשר. לדעת גבי לייבוביץ' יש על כן לשנות את הגדרת "ילד נטוש" בחוק.⁶

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מטפל בכל שנה בכ-150 ילדים שהוריהם נטשו אותם והגדרת החוק תואמת את מצבם.⁷

נציין כי אין להסיק מהנתונים המספריים של שני הגופים המטפלים בילדים נטושים שהוצגו לעיל על מספרם הכולל של הילדים הנטושים המוכרים לרשויות המדינה, משום שחלק מהילדים המטופלים במשרד הרווחה מקבלים גמלת הבטחת הכנסה בזמן החופשות (ראו להלן בפרק 3), ולכן יש חפיפה מסוימת בין המספרים.

1. נתונים על ילדים נטושים בישראל

▪ המוסד לביטוח לאומי

על-פי הנתונים של המוסד לביטוח הלאומי, בשנת 2010 היו בישראל יותר מ-32,000 ילדים יתומים (ובהם ילדים של חללי פעולות איבה) שחיו במשפחות שמקבלות גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי (רוב הילדים חיו במשפחות שמקבלות קצבת שארים). **1.5% מהילדים הללו – כ-500 ילדים – הוגדרו נטושים ושולמה בעבורם גמלת הבטחת הכנסה.**⁸

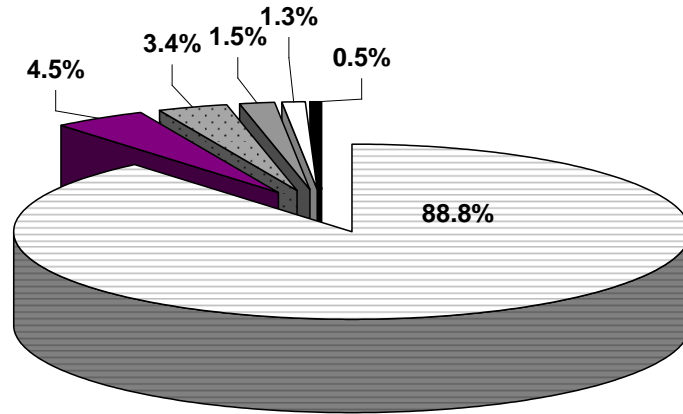
להלן תרשים המציג את כלל הילדים היתומים בישראל בפילוח לקבוצת זכאות לגמלה:

⁶ שלווה לייבוביץ', מפקחת ארצית על שירותי האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 6 במאי 2012.

⁷ דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 במאי 2011; שלווה לייבוביץ', מפקחת ארצית על שירותי האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 1 במאי 2012.

⁸ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011**, ילדים יתומים וחללי פעולות איבה, לוחות 3.8-3.11 ותרשים 3ה', עמ' 80.

**ילדים יתומים ונטושים החיים במשפחות המקבלות קצבאות
מהמוסד לביטוח לאומי*⁹**



<input type="checkbox"/> שארם	<input type="checkbox"/> משפחות נפגעי עבודה
<input type="checkbox"/> יתומים מקבלי הבטחת הכנסה	<input type="checkbox"/> ילדים נטושים מקבלי הבטחת הכנסה
<input type="checkbox"/> נפגעי פעילות איבה	<input type="checkbox"/> אלימות במשפחה

להלן נתונים של המוסד לביטוח הלאומי על ילדים נטושים שעבורם שולמה גמלת הבטחת הכנסה בפילוח לפי גיל ומין¹⁰:

טבלה 1: ילדים נטושים* שעבורם שולמה גמלת הבטחת הכנסה 2010-2009 ¹¹					
גיל				סך הכול	
17-15	14-10	9-5	4-0		
120	167	143	67	497	סך הכול (מספרים)
33.2	25.8	18.5	8.7	19.9	שיעור ל-100,000**
60	83	75	33	251	בנים
60	84	68	34	246	בנות

* ילדים שהוריהם חיים אך אינם מקיימים אותם.
** השיעור ל-100,000 בקבוצת הגיל חושב על-פי נתוני הלמ"ס בכל שנה.

⁹ ש.ם.

¹⁰ הבטחת הכנסה – על-פי חוק הבטחת הכנסה משולמת קצבה לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה כדי מחיה.

¹¹ המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2011**, ילדים יתומים וחללי פעולות איבה, לוח 3.8, עמ' 81.

▪ **נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים**¹²

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים הוכרו בשנת 2010 152 ילדים שהוגדרו "ילדים נטושים", אשר באו מ-116 משפחות. ב-20 משפחות (17%), היה יותר מילד נטוש אחד. בשנת 2011 הוכרו 150 ילדים נטושים, שבאו מ-114 משפחות. ב-20 משפחות (18%) היה יותר מילד אחד.

בטבלה 2 מוצגים נתונים על ילדים נטושים שטופלו במשרד הרווחה והשירותים חברתיים בשנים 2010-2011 בפילוח לפי גיל ומין. ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי הנושא חדש למדי בעבור המשרד, ולכן אין למשרד נתונים מהשנים הקודמות. כמו כן, לא נמצאו במשרד נתונים בפילוח לפי מסגרת ההשמה שבה שוהים הילדים הנטושים שבטיפולו.

טבלה 2: פילוח ילדים שמשרד הרווחה הגדיר כילדים נטושים לפי גיל ומין, 2010 ו-2011* ¹³					
שנת 2010					
מין	3-0	6-4	13-7	18-14	סה"כ
בנים	11	11	30	35	87
בנות	10	12	23	20	65
סה"כ	21	23	53	55	152
שנת 2011					
מין	3-0	6-4	13-7	18-14	סה"כ
בנים	6	13	34	34	87
בנות	7	9	32	15	63
סה"כ	13	22	66	49	150

2. גמלת ילד נטוש מטעם המוסד לביטוח לאומי

על-פי חוק הבטחת הכנסה, ילד נטוש זכאי לגמלה עד גיל 18.¹⁴ בתוספת הראשונה לחוק הבטחת הכנסה, בפסקה (1)(א), נקבע כי ילד נטוש זכאי לגמלה גם לאחר גיל 18 אם מתקיימים בו כל אלה:

"(1) אם מלאו לו 18 שנים וטרם מלאו לו 20 שנים – עיקר זמנו מוקדש לסיום לימודיו במוסד חינוכי על-יסודי;

(2) הוא אינו ילד מאומץ הנתון במשמורתו של ההורה המאמץ;

(3) אוצר המדינה או רשות מקומית אינם נושאים בהחזקתו".

גם בפרק הזמן שמסיום לימודיו ועד גיוסו לצה"ל או לשירות לאומי הוא זכאי לגמלה אם הוא עונה על הקריטריונים לזכאות.¹⁵ גם כאשר ילד נטוש נשאר במשפחת אומנה או משתתף בתוכנית שיקום של משרד הרווחה הוא זכאי לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי.¹⁶

¹² דליה לב שדה, מנהלת השירות לילד ולנוער במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 במאי 2011.

¹³ שם.
¹⁴ סעיף 2(ד)(1) לחוק הבטחת הכנסה; מסרה אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, מאי 2011.

¹⁵ אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, תשובות על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל ו-13 בספטמבר 2011.

כאמור, המוסד לביטוח לאומי משלם גמלה בעבור ילדים נטושים השוהים אצל בני משפחה מקרבה ראשונה. הגמלה משולמת לבני משפחה שהילד בחזקתם, ולא לילד עצמו. יש לכך תנאי מקדמי – החזקת הילד אצל קרובי משפחה מוכרת כפתרון שתואם את טובת הילד. כאשר נקבע אפטרופוס, האפטרופוס הוא מקבל הגמלה; כאשר נקבעה עמותה כאפטרופוס, קצבת הילד מועברת לחשבון הבנק של העמותה. בכל מקרה אחר המוסד לביטוח לאומי פועל על-פי סעיף 304 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 – מינוי לקבלת גמלה (הוראה 7.2) – והגמלה משולמת לאדם שמינה פקיד שיקום.¹⁷

בחוק הבטחת הכנסה קבועים סכומי הקצבה בעבור ילדים נטושים. להלן סכומי גמלת הבטחת הכנסה החודשית המשולמים כיום (הסכומים מעודכנים ל-1 בינואר 2012¹⁸):

ילד נטוש או ילד יתום	1,920 ש"ח
שני ילדים נטושים או יתומים	2,793 ש"ח
כל ילד נטוש או יתום נוסף	837 ש"ח

כאמור, על-פי נתונים של המוסד לביטוח הלאומי, ב-2011 שולמה גמלת הבטחת הכנסה בעבור כ-500 ילדים נטושים (עד גיל 18). נוסף על כך, משנת 2005 ועד אמצע שנת 2011 הוכרו במוסד לביטוח לאומי כ-150 ילדים נטושים, שולמה עבורם גמלה מהמוסד עד גיל 18 ולאחר מכן המשיך המוסד לשלם עבורם גמלה בעילה כלשהי כבוגרים.¹⁹

במועצה לשלום הילד סבורים כי לא כל הילדים המתאימים להגדרת "ילד נטוש" מממשים את זכויותיהם במוסד לביטוח הלאומי. ביוני 2011 ערכה המועצה סקר בקרב מנהלי לשכות הרווחה ביותר מ-60 רשויות מקומיות בנושא "קצבת ילד נטוש – מודעות, ידע, מיצוי זכויות". על-פי תוצאות הסקר, רק ב-54% מהלשכות הכירו את הנוהל של המוסד לביטוח הלאומי בנושא קצבת ילד נטוש. ב-35% מהרשויות דיווחו המחלקות כי ייתכן שמתגוררים ברשות קטינים שכדאי להפנותם לבירור זכאותם במוסד לביטוח לאומי.²⁰

¹⁶ שלוה לייבוביץ, מפקחת ארצית על תחום אומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 במאי 2012.
¹⁷ אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל 2011.

¹⁸ המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה – סכומי הקצבה](#), כניסה אחרונה: 21 בינואר 2012. גמלה זו מיועדת גם לילדים יתומים שלהוריהם לא היו זכויות במוסד לביטוח לאומי. יתומים שלהוריהם היו זכויות במוסד לביטוח לאומי מקבלים קצבת שארים, ולא נדון בה במסמך זה.

¹⁹ לילי דגן, מרכזת בכירה – מינהל המחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי, השלמת מידע בנושא "ילדים נטושים", דוא"ל, 24 באוקטובר 2011.

לקבוצה זו נכנסו כל הזכאים לקצבת הבטחת הכנסה בגין התאמה להגדרה של "ילד נטוש" לאחר גיל 18, אפילו אם הם קיבלו את הקצבה חודש אחד בלבד.

מתוכם, 41 ילדים היו זכאים לגמלה לפני שמלאו להם 20 שנה. האחרים היו זכאים מגיל 20 או בעילה שממילא זיכתה אותם מגיל 18. יוצאים מן הכלל שעשויים להיות זכאים לגמלה מגיל 18 מלבד ילדים נטושים הם מי שעונים על עילות זכאות כמו גמילה מסמים, היריון והורות.

²⁰ המועצה לשלום הילד, מכתב לוועדה לזכויות הילד של הכנסת בנושא: תוצאות הסקר בנושא קצבת ילד נטוש – מודעות, ידע, מיצוי זכויות, יוני 2011.

ילד נטוש שמתגייס לצה"ל אינו זכאי לגמלת ביטוח לאומי בזמן השירות.²¹ בעת השירות הוא מוגדר כ"חייל בודד" ומקבל סיוע כספי מיוחד מהצבא (ראו להלן בפרק 4).

עם זאת, ילד יתום (ילד ששני הוריו נפטרו, או ילד שאחד מהוריו נפטר והאחר גר דרך קבע בחו"ל, נעלמו עקבותיו או לא ידוע מיהו²²) אשר מקבל מהמוסד לביטוח לאומי קצבת שארים, ומוגדר גם הוא עם גיוסו לצה"ל כ"חייל בודד" ועקב כך מקבל סיוע כספי מיוחד בזמן שירותו הצבאי, ממשיך לקבל מהמוסד לביטוח הלאומי קצבת שארים.²³

ילדים נטושים המתנדבים במסגרת השירות האזרחי-לאומי זכאים לגמלה של הביטוח הלאומי במקרים מסוימים, אם הם עונים על עילת זכאות לפי המוסד לביטוח לאומי. כל מקרה נבדק לגופו, וגם הכנסתם של המתנדבים העובדים מובאת בחשבון.²⁴

3. ילדים נטושים בטיפול משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ילדים נטושים במסגרות השמה חוץ-ביתיות (פנימיות ומשפחות אומנה) נתונים באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ואוצר המדינה או רשות מקומית נושאים בעלות החזקתם. במקרים מסוימים משרד הרווחה מכיר במשפחת קרובים מדרגה ראשונה שבה שוהים ילדים נטושים כ"משפחת אומנה", בשל צרכים מיוחדים של הילד המצריכים טיפול מיוחד או ליווי של שירותי הרווחה.²⁵ בשעת הצורך המשרד מסייע במינוי אפוטרופוס לילד.

השירותים לילדים נטושים ניתנים במסגרת פעילות השירות לילד ולנוער שבמשרד.²⁶ הטיפול של המשרד בילדים נטושים מעוגן בהוראה 3.31 בתקנון עבודה סוציאלית²⁷ – "גמלה לילדים נטושים".

ילדים נטושים הנתונים באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים אינם זכאים לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי, ומשרד הרווחה אינו מקבל את הקצבה בגין החזקתם.²⁸ כאמור, בשנת 2011 טיפל המשרד בכ-150 ילדים נטושים.

²¹ אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל ו-13 בספטמבר 2011.

²² יתום שעקב פטירת הוריה משולמת בעבורו קצבת שארים או גמלת שארים מיוחדת. יתום משני הורים המקבל שתי קצבאות שארים זכאי לדמי מחייה מכוחו של כל הורה. לילד בנסיבות מיוחדות (יתום משני הורים) וליתום יחיד שהוריו אינו זכאי לקצבת שארים משולמת קצבת שארים בסך 921 ש"ח מ-1 בינואר 2012 (המוסד לביטוח לאומי, קצבת שארים).

²³ רב-סמל שגיא בן-אהרון, אכ"א; תשובה של לשכת ראש אכ"א בצה"ל על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הגיוס לצה"ל והשירות של מתגייסים חסרי עורף משפחתי ("ילדים נטושים"), 9 בפברואר 2012: חייל בודד יתום – חייל שהתייתם משני הוריו; חיילים יתומים יוכרו בצה"ל כחיילים בודדים ויקבלו תמיכה נוסף על קצבאות שהם מקבלים מהביטוח הלאומי.

²⁴ אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל ו-13 בספטמבר 2011.

²⁵ שלוה לייבוביץ', מפקחת ארצית על תחום האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 במאי 2012.

²⁶ השירות לילד ולנוער של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מופקד על הגנתם, שלומם ורווחתם הפיזית והנפשית של ילדים ובני נוער עד גיל 18 הנתונים במצבי סיכון וסכנה במשפחותיהם, בקהילת מגוריהם או בכל מקום אחר במדינה.

²⁷ תקנון עבודה סוציאלית, פרק 3, הוראה 31, גמלה לילדים נטושים, פרסום: 27 ביולי 1995, תחילה: 1 בפברואר 1995.

²⁸ נוהל עבודה 3.22 של המוסד לביטוח הלאומי בנושא "ילד יתום, ילד נטוש"; אורנה ורקוביץקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, דצמבר 2011.

ילד נטוש שלומד בפנימייה אינו זכאי לגמלה בתקופת לימודיו, אולם הוא זכאי לגמלה בחופשות אם התקבל אישור מהפנימייה שהוא יצא לחופשה -

- בחופש הגדול – בעבור יולי ואוגוסט ;

- בחודש שבו חלים חגי תשרי ;

- בחודש שבו מתחילה חופשת הפסח.²⁹

עם זאת, בעבור ילדים יתומים (כאמור, ילד ששני הוריו נפטרו, או ילד שאחד מהוריו נפטר והאחר גר דרך קבע בחו"ל, נעלמו עקבותיו או לא ידוע מיהו) השוהים במסגרת השמה חוץ-ביתית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ואוצר המדינה או רשות מקומית נושאים בעלות החזקתם, אפשר לתבוע את קצבת שאירים מהמוסד לביטוח הלאומי: לפני כמה שנים פנה משרד הרווחה והשירותים החברתיים אל המוסד לביטוח לאומי בבקשה לאפשר קבלת קצבאות שאירים בעבור ילדים יתומים השוהים במסגרות השמה חוץ-ביתית של המשרד. לדברי גבי שלוה לייבוביץ', המפקחת הארצית על שירותי האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, החקיקה³⁰ אפשרה הסדר זה, ומשרד הרווחה פתח קרן בעבור ילדים יתומים השוהים במסגרות השמה חוץ-ביתיות, ובה מצטברים כספי קצבת השאירים שלהם בזמן שהותם בהשמה. כשילד יתום מגיע לגיל 18 הוא יכול למשוך את הכסף למטרות מוגדרות, כגון לימודים, חתונה, פתיחת עסק.³¹

ואולם, לדברי גבי לייבוביץ' אי-אפשר לפתוח קרן כזאת בעבור ילדים נטושים השוהים במסגרת השמה חוץ-ביתית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משום שהם אינם זכאים לקצבת שאירים, והחקיקה הקיימת אינה מאפשרת להסדיר את העניין כפי שהוא הוסדר בעבור ילדים יתומים.³² כשהוקמה הקרן בעבור ילדים יתומים לא הובאו הילדים הנטושים בחשבון, למרות הדמיון ביניהם לבין הילדים היתומים מבחינת מאפייניהם החברתיים-כלכליים.

ילדים נטושים בוגרי אומנה שנשארים במשפחות האומנה ואינם מתגייסים לצבא, אינם משרתים בשירות אזרחי-לאומי ואינם עובדים מקבלים גמלה מהביטוח הלאומי עד גיל 25.³³

משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסייע לילדים במגוון תחומים, ובכלל זה סיוע בלימודים ותמיכה נפשית, על-פי צורכיהם. הסיוע ניתן בדרך כלל עד גיל 18, אולם גם אחר כך יש ליווי ותמיכה של הגורמים המטפלים ונעשה תיווך לשירות לנוער ולצעירים במשרד לשם המשך הטיפול בשעת הצורך. כמו כן, משרד הרווחה תומך בהפעלת הפרויקט "גשר לחיים" בעבור ילדים חסרי עורף משפחתי. בפרויקט זה הם

²⁹ תקנון עבודה סוציאלית, פרק 3, הוראה 31, [גמלה לילדים נטושים](#), פרסום: 27 ביולי 1995, תחילה: 1 בפברואר 1995.

³⁰ על-פי חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959, סעיף 3א(ב): "בלי להתחשב בעובדה בידי מי מוחזק קטין יחולו המזונות על הוריו בשיעור יחסי להכנסותיהם מכל מקור שהוא".

³¹ שלוה לייבוביץ', מפקחת ארצית על תחום האומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שיחת טלפון, 1 במאי 2012.

³² שם.

³³ שלוה לייבוביץ', מפקחת ארצית על תחום אומנה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, דוא"ל, 6 במאי 2012.

מקבלים ליווי אישי ותמיכה כלכלית. הוא נועד לתת לבוגרים חסרי עורף משפחתי רצף של מענים בתחומי דיור, כישורי חיים, ליווי והכוונה, הכשרה מקצועית וליווי תעסוקתי.³⁴

■ שיתוף פעולה של משרד הרווחה עם המוסד לביטוח הלאומי בטיפול בילדים נטושים

פקיד התביעות של המוסד לביטוח הלאומי, האחראי לקביעת זכאות לקבלת קצבאות בגין נטישה, מיידע מייד את הלשכה לשירותים חברתיים על הצורך לקיים דיון בוועדת החלטה של משרד הרווחה על הסידור של הילד. העובד הסוציאלי המטפל במקרה יעביר אישור של החלטת הוועדה לפקיד התביעות. ועדת ההחלטה אמורה לדון בהמשך הסידור הקבוע של הילד מדי שנה. בכל תביעה תקופתית תיבדק הזכאות במוסד לביטוח הלאומי, ובכלל זה ייבדק אם התקיים דיון בוועדת ההחלטה של משרד הרווחה בשנה אחרונה.³⁵

בפעול לא מקפידים על בדיקה בוועדת החלטה מדי שנה, בייחוד כאשר מי שמטפל בקטין התמנה לאפוטרופוס או מגדל את הילד שנים רבות. במוסד לביטוח לאומי מתכננים להגמיש את הנוהל ולהתאימו לצרכים ולאילוצי השטח. לדבריה גב' אורנה ורקוביצקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, אישור הזכאות לגמלה בעבור הקטין אינו מותנה בקיום דיון בוועדת החלטה.³⁶

הזכאות של קטין נטוש מופסקת אם הוא אינו עונה עוד על התנאים המזכים על-פי חוק, למשל הוא הוחזר להוריו, הוצא לאימוץ או הועבר לפנימייה.³⁷ הזכאות של הילד לקצבה אינה מופסקת עד לתום הברור.

4. ילדים נטושים בשירות צבאי³⁸

בשירות הצבאי ילדים נטושים שייכים לקבוצת החיילים הבודדים. הגדרת חיילים בודדים בפקודת מטכ"ל:

1. חייל בודד מובהק – חייל שהוריו בחו"ל;

2. חייל בודד יתום – חייל שההוריו משני הוריו;

³⁴ פרויקט "גשר לחיים" – פרויקט משותף של המועצה לילד החוסה ושל משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בפרויקט ניתנים מענים לצעירים חסרי עורף משפחתי בוגרי השמה חוץ-ביתית (פנימיות ומשפחות אומנה). מדי שנה מטופלים בו בין 180 ל-300 צעירים, וחלקם מתגוררים בדירות של התוכנית (20 דירות בפריסה ארצית). בשנת 2011 הקצה משרד הרווחה מיליון ש"ח לפרויקט, והובטח תקציב דומה לשנת 2012. עדנה גלובוצקי, ראש תחום בוגרים – ילדים בסיכון במועצה לילד החוסה, שיחת טלפון, 15 בדצמבר 2011.

³⁵ נוהל עבודה 3.22 של המוסד לביטוח הלאומי בנושא "ילד יתום, ילד נטוש"; אורנה ורקוביצקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, דצמבר 2011.

³⁶ אורנה ורקוביצקי, מנהלת אגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, מאי 2012.

³⁷ אירית כהן, רכזת באגף הבטחת הכנסה במוסד לביטוח לאומי, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל 2011.

³⁸ לשכת ראש המטה הכללי, מזכירות הפיקוד העליון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ילדים נטושים בצה"ל, באמצעות פקס, יולי 2011; רב-סמל שגיא בן-אהרון, אכ"א; לשכת ראש המטה הכללי, מזכירות הפיקוד העליון, תשובה על בקשת השלמת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא הגיוס לצה"ל והשירות של מתגייסים חסרי עורף משפחתי ("ילדים נטושים"), 9 בפברואר 2012.

3. חייל בודד חוסר עורף משפחתי – חייל שמנותק מכל קשר עם הוריו, חייל שעומד בקשר עם הוריו אך אין לו כל אפשרות להתגורר עמם, הוא אינו מקבל מהם תמיכה והם אינם משמשים בעבורו תא משפחתי מתפקד, או חייל שעד הגיעו לגיל 18 התגורר אצל משפחת אומנה שהוכרה ככזאת במשרד הרווחה השירותים החברתיים, בין שהוא ממשך להתגורר אצלה ובין שלא.

ממשרד הביטחון נמסר שהגורמים האחראים לטיפול בתחום זה אינם יכולים לבודד את קבוצת החיילים הנטושים מקבוצת החיילים הבודדים. כמו כן, לא התקבל ממשרד הביטחון מידע על שיעור החיילים הבודדים בקרב המתגייסים לצה"ל והמשרתים בו.

▪ זכויות החייל הבודד

ההכרה בחייל בודד נעשית עם גיוסו, וברוב המקרים היא ניתנת עד לשחרורו.

חייל בודד זכאי, נוסף על משכורת חייל, לסיוע כספי בזמן שירותו בצה"ל כדלקמן:

1. מענק כספי חודשי בסך 352.5 ש"ח;
2. זכאות לרכישת מזון בסכום של 120 ש"ח בחודש;
3. סיוע בדיור באחת הדרכים האלה, לבחירת החייל:
 - הלנה בבית החייל – לינה וכלכלה באחד משמונת בתי החייל בארץ;
 - דירות בודדים של האגודה למען החייל – דירה בעבור שישה חיילים בודדים. הדירה מספקת כלכלה שוטפת והחיילים אינם נושאים בעלויות אחזקה ובחשבונות שוטפים;
 - אימוץ בקיבוץ – דירת חדר בקיבוץ. חייל שמתגורר בקיבוץ זכאי למענק חודשי נוסף בסך 150 ש"ח לצורך כלכלה. החייל אינו נושא בהוצאות שוטפות;
 - סיוע כספי בשכר דירה והוצאות אחזקת דירה בסך 1,046 ש"ח בחודש.

מינהלת הבודדים במרכז לשירות הפרט בצה"ל היא הגוף המרכז את הטיפול בחיילים בודדים בצה"ל. המינהלת עוסקת בהתאמת המענה שצה"ל נותן לחיילים בודדים, בתיאום שיתוף הפעולה בין צה"ל למשרדי ממשלה ועמותות, בבקרה על פתרונות הניתנים לחיילים בודדים ובמעקב אחר מימוש זכויותיהם. כמו כן היא מפעילה מוקד פניות הפעיל 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע ומשיב על פניות חיילים, מפקדים וסגלי תנאי שירות (תי"ש) בנושאים כגון פתרונות לינה, כלכלה ומתן מידע על זכויות ואופן מימושו.

החיילים הבודדים הוגדרו בצה"ל כאוכלוסייה ייחודית. בעקבות זאת נקבעו חובות המפקד, האחראי לחייליו כל השירות הצבאי:

- לבקר במקום מגוריו של החייל הבודד אחת לשנה;
- לראיין את החייל הבודד אחת לחצי שנה;
- לוודא שהחייל מממש את זכויותיו ונקלט במערכת כראוי.

סגלי התי"ש ביחידות מלווים את המפקדים ומסייעים להם בטיפול בחיילים בודדים.

לקראת השחרור מצה"ל מתקיימות בעבור חיילים בודדים סדנאות הכוונה כדי להקנות להם כלים לחיים אזרחיים, כגון התנהלות כלכלית, כתיבת קורות חיים, ייעוץ מקצועי וייעוץ לימודים.

5. ילדים נטושים בשירות האזרחי-לאומי³⁹

מינהלת השירות האזרחי-לאומי במשרד המדע והטכנולוגיה היא הגוף הממשלתי האחראי לכלל השירות האזרחי-לאומי במדינת ישראל. בשירות מועסקים כ-15,000 מתנדבים מכל הקבוצות והמגזרים בחברה – דתיים, חרדים, חילונים, יהודים ובני מיעוטים, בעלי מוגבלויות ועוד. השירות הלאומי מופעל באמצעות שבעה גופים המופקדים על איתור, מיון, שיבוץ והפעלה של המתנדבים ועל תשלום דמי הכלכלה.

בשירות האזרחי-לאומי הילדים הנטושים שייכים לקבוצת המתנדבים הבודדים. בסעיף 1 (הגדרות) בתקנות שירות לאומי (תנאי שירות למתנדב בשירות לאומי) (דמי כלכלה ודיר), התש"ס-1999, "מתנדב בודד" מוגדר כ"מתנדב שהוריו אינם בארץ, או מתנדב שאינו מתגורר עם הוריו, החל בשנתיים שקדמו שלתחילת שירותו, ובלבד שהמתנדב הוכר כחסר יכולת כלכלית על-פי הוראות האחראי".

בסעיף 2(א) לתקנות, העוסק בדמי כלכלה, נקבע כי למתנדב בודד תינתן תוספת של 50% לדמי הכלכלה.

להלן סכומי דמי הכלכלה החודשיים למתנדבי השירות (מעודכנים לספטמבר 2010).⁴⁰

טבלה 3: דמי הכלכלה החודשיים של מתנדבי השירות האזרחי-לאומי		
מתנדבים הגרים בביתם	מתנדבים הגרים מחוץ לביתם	
615.82 ש"ח	507.82 ש"ח	למקבלים כלכלה בשעות העבודה (שתי ארוחות ביום)
728.85 ש"ח	810.10 ש"ח	לבעלי כלכלה עצמאית
	665.27 ש"ח	למקבלים כלכלה (שתי ארוחות ביום) ומגורים במקום העבודה

על-פי מידע שנמסר ממינהלת השירות האזרחי-לאומי, המינהלת פועלת להקמת קרן ייעודית למתנדבים נזקקים שידם אינה משגת כדי לסייע להם במילוי צרכים בסיסיים כגון מזון והוצאות שוטפות. עד כה המינהלת לא הצליחה לייעד תקציב למטרה זו.

▪ ילדים נטושים בשירות האזרחי-לאומי ב"אגודה להתנדבות"⁴¹

כאמור, השירות האזרחי-לאומי מופעל באמצעות שבעה גופים המופקדים על איתור, מיון, שיבוץ והפעלה של המתנדבים ועל תשלום דמי הכלכלה. הגוף הגדול ביותר, המופקד על כמחצית המתנדבים (כ-7,500 איש), הוא "האגודה להתנדבות".

על-פי נתוני "האגודה להתנדבות", כ-80 מהמתנדבים ששירתו בשירות האזרחי-לאומי בשנים 2010-2011⁴² היו "ילדים נטושים" על-פי ההגדרה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. כ-75 מהמתנדבים

³⁹ ליאור שוחט, קשרי חוץ ופניות הציבור, מנהלת השירות האזרחי-לאומי, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, ספטמבר 2011.

⁴⁰ מינהלת השירות האזרחי-לאומי, [חברת מידע למתנדבים](#), דמי כלכלה, נסיעות ודיר, עמ' 28, כניסה אחרונה: פברואר 2012.

⁴¹ יוכבד יוסקוביץ, מזכירת לשכת מנכ"ל, מכתב תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "ילדים נטושים במסגרת השירות האזרחי-לאומי – "אגודה להתנדבות", דוא"ל, ספטמבר 2011.

⁴² מספטמבר 2010 עד אוגוסט 2011.

שהוגדרו "ילדים נטושים" סיימו שירות אזרחי-לאומי מלא (חלקם שנתיים מלאות). כמו כן, מתנדבים אחדים שלא סיימו שנה מלאה משלימים כיום את השירות.

באגודה מציינים כי המתנדבים המוגדרים "ילדים נטושים" מקבלים סיוע וליווי אינטנסיבי המתאים לאורח חייהם ומועסקים בפרויקטים המיועדים למתנדבים בודדים בשירות, ולכן שיעור הנשירה בקרבם נמוך מאוד.

עד לסיום כתיבת מסמך זה לא התקבלו תשובות מששת הגופים המפעילים את שאר המתנדבים בשירות האזרחי-לאומי.

▪ ליווי וטיפול מקצועי וחברתי

מתנדבים שהוגדרו "ילדים נטושים" אך אינם זקוקים לליווי מיוחד מקבלים ליווי וסיוע כמו שאר המתנדבים באמצעות רכז צמוד. בכל מחוז מוצבת עובדת סוציאלית כדי לסייע למתנדבים בשעת הצורך. אחת לשבועיים נערכים מפגשים חברתיים בהשתתפות כל המתנדבים.