



## הכנסת מרכז המחקר והמידע

א' בסיוון תשע"ו  
7 ביוני 2016

### **הנדון: שהיית מסתננים בשכונות דרום-תל-אביב**

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שכותרתו "גיבוש מדיניות לטיפול בסוגיית המסתננים בדרום-תל-אביב", בהשתתפות שר הפנים חה"כ אריה דרעי. בחלקו הראשון של המסמך מוצגים נתונים עיקריים על המסתננים בישראל בכלל ונתונים קיימים על שהיית מסתננים בתל-אביב-יפו. לאחר מכן מוצג אומדן של מספרם ופיזורם של הזרים והמסתננים, בתל-אביב-יפו ובשכונות דרום-תל-אביב בפרט, בהסתמך על השירותים הציבוריים הניתנים לאוכלוסייה זו. בחלקו האחרון של המסמך מוצגות סוגיות מרכזיות בהתמודדותה של עיריית תל-אביב-יפו עם שהיית הזרים בשכונות בדרום העיר.

לשם כתיבת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרדי ממשלה שונים ולעיריית תל-אביב-יפו. עד לפרסום המסמך התקבלו תשובות מרשות האוכלוסין וההגירה, ממשד החינוך, ממשד הבריאות, ממשטרת ישראל ומהעירייה. לא התקבלו תשובות ממשרד ראש הממשלה וממשד הפנים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים מסר את תשובתו עם השלמת המסמך ולכן תשובתו לא נכללה במסמך זה. עקב התגובה החלקית של משרדי הממשלה אין ביכולתנו להציג תמונה מקיפה בדבר היקף אוכלוסיית הזרים או המסתננים בעיר תל-אביב-יפו.

### **1. נתונים – מסתננים בישראל ובתל-אביב-יפו**

בישראל שוהות כמה קבוצות של זרים, כלומר אנשים שאין להם אזרחות ישראלית או מעמד של תושב בישראל, ובין היתר עובדים זרים חוקיים ושאינם חוקיים, תיירים שנכנסו לישראל באשרה ושוהים בה מעבר לתוקף אשרת התייר שלהם, קטינים זרים שנולדו להורים זרים או הגיעו לישראל שלא במהלך מוסדר, מבקשי מקלט, פליטים ומסתננים.<sup>1</sup> חלק מהזרים בישראל שוהים באופן קבוע או בסופי-שבוע בשכונות דרום-תל-אביב. לבקשת הוועדה, במסמך זה נעסוק במסתננים על-פי הגדרתם בחוק. בפרק זה נציג בתחילה נתונים שמפרסמת רשות האוכלוסין וההגירה על כניסת מסתננים לישראל, על ארצות המוצא העיקריות שלהם ועל יציאת מסתננים במסגרת נוהל עזיבה מרצון. לאחר מכן נציג אומדנים של אוכלוסיית הזרים השוהה בתחומי העיר תל-אביב-יפו בכלל ובשכונות דרום העיר בפרט.

#### **1.1 מסתננים בישראל**

על-פי רשות האוכלוסין וההגירה, מסתננים הם "זרים שנכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים, שלא כחוק ואותרו בגבול (עם כניסתם) או בתוך תחומי מדינת ישראל (לאחר זמן)".<sup>2</sup> הגדרה זו נסמכת על החוק

---

<sup>1</sup> על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מיום 31 במרס 2016, שוהים בישראל 80,868 עובדים זרים חוקיים, 14,532 עובדים זרים לא חוקיים וכ-91,000 תיירים ללא אשרה בתוקף. להרחבה ראו: רשות האוכלוסין וההגירה, [נתוני זרים בישראל](#), אפריל 2016, תאריך כניסה: 5 ביוני 2016. להרחבה בנוגע להגדרת הקבוצות ומעמדן החוקי ראו: גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.

<sup>2</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), הגדרות, תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

למניעת הסתננות, התשי"ד-1954, שבו מסתנן מוגדר "מי שאינו תושב [...] שנכנס לישראל שלא דרך תחנת גבול שקבע שר הפנים [...]".<sup>3</sup>

על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מיום 31 במאי 2016, בישראל שוהים 41,685 מסתננים שהגיעו לארץ באופן לא חוקי דרך הגבול עם מצרים.<sup>4</sup> מספרם הכולל של המסתננים שנכנסו לישראל משנת 2006 לערך ועד לסוף מרס 2016 הוא 64,371, רובם המכריע (83.15%) נכנסו לישראל עד סוף שנת 2012.<sup>5</sup>

#### טבלה א': איתור מסתננים בישראל (בגבול ובשטחי המדינה), 2016-2006

עוד 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (31.3.16)
2,706	4,999	8,727	5,197	14,624	17,276	10,435	118	43	229	17

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה<sup>6</sup>

משנת 2013 ואילך רשות האוכלוסין וההגירה מציגה את נתוני כניסת המסתננים על-פי מקום איתורם: מסתננים שאותרו בגבול הדרומי עם כניסתם לישראל ומסתננים שאותרו בתוך שטחי ישראל וייתכן שנכנסו בשנים מוקדמות יותר. מ-407 המסתננים שאותרו בין ינואר 2013 למרס 2016, 299 איש (כ-73%) אותרו בגבול ו-108 איש אותרו בתוך שטחי מדינת ישראל.<sup>7</sup>

על-פי תשובת רשות האוכלוסין וההגירה, בסוף מאי 2016 שהו במתקן השהייה "חולות" שבנגב 2,939 מסתננים – 7% מכלל המסתננים.<sup>8</sup>

**מדינות מוצא** – על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מיום 31 במרס 2016, כ-72% מהמסתננים השוהים בישראל הגיעו מאריתריאה (30,549) וכ-20% הגיעו מסודן (8,232). 7% מהמסתננים הגיעו ממדינות אפריקה אחרות (2,828) ו-1% נוסף – משאר מדינות העולם (538).<sup>9</sup> חלוקה זו השתנתה מעט במשך השנים, בין היתר בעקבות הליך העזיבה מרצון: בסוף שנת 2013 שהו בישראל כ-52,900 מסתננים, 68% מהם הגיעו מאריתריאה, 24% מסודן ו-8% ממדינות אחרות.<sup>10</sup>

**עזיבה מרצון של מסתננים** – על-פי הגדרת רשות האוכלוסין וההגירה, זרים שעזבו מרצון הם "זרים שיצאו מהארץ לאחר שנכנסו אליה שלא כחוק, ושיציאתם את הארץ נעשתה בסיוע היחידה לעזיבה מרצון ולא נעשתה מתוקף צו הרחקה".<sup>11</sup> להלן פירוט מספר המסתננים שיצאו את ישראל במסגרת הליך העזיבה

<sup>3</sup> בישראל שוהות קבוצות נוספות של זרים, גם על-פי חוק וגם באופן לא חוקי, למשל עובדים זרים חוקיים, עובדים זרים לא חוקיים, תיירים שאשרתם פגה, קטינים זרים, סטודנטים, אנשי דת, מתנדבים, תיירים שהגיעו לתקופה קצובה, עובדים זרים משטחי הרשות הפלסטינית וירדן, שוהים בלתי חוקיים פלסטינים ובני-זוג זרים של ישראלים שוהים בישראל באופן לא מוסדר. להרחבה ראו: גדעון זעירא ונטע משה, [סוגיות בהעסקה של זרים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 ביוני 2015.

<sup>4</sup> תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016.

<sup>5</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

<sup>6</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), נתוני זרים בישראל – [סיכום שנת 2015](#), נתוני זרים בישראל – [סיכום שנת 2014](#), נתוני זרים בישראל – [סיכום שנת 2013](#), תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

<sup>7</sup> בשנת 2013 אותרו 43 מסתננים בגבול, לעומת 75 בישראל; בשנת 2014 אותרו 21 מסתננים בגבול, לעומת 22 בישראל; בשנת 2015 אותרו 220 מסתננים בגבול, לעומת תשעה בישראל, ובשלושת החודשים הראשונים של שנת 2016 אותרו 15 מסתננים בגבול ושני מסתננים בשטחי המדינה. רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

<sup>8</sup> תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016.

<sup>9</sup> שם.

<sup>10</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – שנת 2013](#), תאריך כניסה: 16 במאי 2015.

<sup>11</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), הגדרות, תאריך כניסה: 16 במאי 2016.



מרצון משנת 2013, בחלוקה למדינות המוצא. מהנתונים עולה כי מראשית 2013 ועד לסוף מרס 2016 יצאו את ישראל כ-13,600 מסתננים בעקבות הליך זה.

טבלה ב': יציאת מסתננים מישראל במסגרת הליך עזיבה מרצון, 2013-2016

מדינת מקור	2013	2014	2015	2016 (עד סוף מרס)
אריתריאה	268	1,691	2,480	955
סודן	1,687	4,112	600	152
שאר מדינות אפריקה	657	611	301	104
<b>סך הכול</b>	<b>2,612</b>	<b>6,414</b>	<b>3,381</b>	<b>1,214</b>

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה<sup>12</sup>

## 1.2. זרים ומסתננים בתחומי העיר תל-אביב-יפו

העיר תל-אביב-יפו היא העיר השנייה בגודלה בישראל. בסוף שנת 2014 התגוררו בה כ-426,000 תושבים ישראלים, ומהם 39,590 התגוררו בשכונות דרום העיר.<sup>13</sup> על-פי תשובת עיריית תל-אביב-יפו, באזור דרום העיר יש חמש שכונות – התקווה, נווה שאנן, פלורנטין, קריית שלום ושפירא והאוכלוסייה שגרה בחמש שכונות אלו בשנת 2014 הייתה כ-7.5% מכלל אוכלוסיית תל-אביב-יפו. להלן נתונים מסוף 2014 על האוכלוסייה הישראלית בשכונות אלו. המידע נמסר על-ידי עיריית תל-אביב-יפו בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ולדברי העירייה הוא מבוסס על נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

טבלה ג': אוכלוסייה ישראלית בשכונות דרום תל-אביב, דצמבר 2014

שכונה	מספר ישראלים
התקווה	10,980
נווה שאנן	4,770
פלורנטין	8,240
קריית שלום	8,720
שפירא	6,880
<b>סך הכול בדרום תל-אביב</b>	<b>39,590</b>

מקור: עיריית תל-אביב-יפו<sup>14</sup>

כפי שמוצג בטבלה לעיל, בסוף שנת 2014 התגוררו בשכונות דרום תל-אביב כ-40,000 ישראלים. בשכונות פלורנטין, הכלולה בשכונות דרום העיר, נוכחות הזרים קטנה יותר בהשוואה לשכונות האחרות. ללא

<sup>12</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, **סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016**, נתוני זרים בישראל – **סיכום שנת 2015**, נתוני זרים בישראל – **סיכום שנת 2014**, נתוני זרים בישראל – **סיכום שנת 2013**, תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

<sup>13</sup> עיריית תל-אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, שנתון סטטיסטי לשנת 2015, **עיקרי המגמות והנתונים**, עמ' 5, דצמבר 2015; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הערים הגדולות בישראל**, נתונים מתוך דוח פני החברה מס' 7, דצמבר 2014; תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>14</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שכונה זו, התגוררו בסוף שנת 2014 בדרום העיר – בשכונות נווה שאנן, שפירא, קריית שלום והתקווה – כ-32,000 ישראלים.

אין מידע רשמי בשאלה כמה זרים בכלל ומסתננים בפרט שוהים בעיר תל-אביב-יפו ובעיקר בשכונות דרום העיר. את הנתונים הרשמיים על מספר הזרים והמסתננים השוהים בישראל רשות האוכלוסין וההגירה מביאה בפרסומה "נתוני זרים בישראל", אולם מידע זה מוצג ללא פילוח גיאוגרפי. לשם הכנת המסמך פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת אל משרד ראש הממשלה, אל רשות האוכלוסין וההגירה ואל משרדי ממשלה נוספים (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הפנים ומשטרת ישראל), בבקשה לקבל מידע על מספר המסתננים השוהים בתחומי העיר תל-אביב-יפו ובשכונות דרום העיר.

משרד ראש הממשלה לא השיב לפנייתנו עד להשלמת מסמך זה. מרשות האוכלוסין וההגירה נמסרו בתשובה על פנייתנו נתונים על מספר המסתננים אשר על-פי הרישומים מתגוררים בתל-אביב-יפו בשלוש השנים האחרונות, אך ללא פיזור גיאוגרפי לפי שכונות; יש לציין כי לא נמסר לנו על מה מבוסס מידע זה ואין ביכולתנו להעריך אם ובאיזו מידה הוא משקף את המציאות. יש דרכים שונות להפיק מידע זה, וכל אחת מהן מתבססת על מקורות אחרים ועל כן יכולה להעלות תוצאות שונות. למשל, אפשר לאסוף מידע על-פי דיווח של הזרים עצמם, לבחון באיזו לשכה בעיר מונפקות אשרות השהייה, לאתר את מקום מסגרות החינוך לילדים וכדומה.

טבלה ד': רישום של מסתננים על-פי מקום מגוריהם, 2014-2016, רשות האוכלוסין וההגירה

שנה	תל-אביב-יפו	יתר היישובים	לא רשום	סך הכול מסתננים
2014	18,324	22,505	5,608	46,437
2015	17,433	20,498	5,255	43,186
2016 (סוף מאי)	16,776	19,782	5,127	41,685

מקור: רשות האוכלוסין וההגירה<sup>15</sup>

אם כן, לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה מסוף מאי 2016, כ-16,700 מסתננים רשומים כמתגוררים בתל אביב-יפו – כ-40% מהמסתננים בישראל. שיעור זה דומה לשיעור המסתננים ששהו בעיר בשנים 2014-2015. בנוסף, יש כ-5,100 מסתננים שאין רישום של אזור מגוריהם, ואפשר שאף הם, חלקם או כולם, שוהים בתל-אביב-יפו. בהנחה שכל המסתננים הלא-רשומים שוהים אף הם בעיר תל-אביב-יפו, הרי שבמאי 2016 שיעור המסתננים בעיר היה כ-52% מכלל המסתננים בישראל. כפי שצינו, חלק מהמסתננים יצאו את ישראל בהליך עזיבה מרצון וכפי שאפשר לראות מהנתונים מספר המסתננים בישראל, ובתוך כך מספר המסתננים בעיר תל-אביב-יפו, קטן; ועדיין, לפחות כ-40% מהמסתננים מתגוררים בעיר תל-אביב-יפו. יש לזכור כי הנתונים המוצגים הם על מסתננים בלבד ואינם כוללים את יתר קבוצות הזרים השוהות בעיר.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה גם לעיריית תל-אביב-יפו בבקשה לקבל נתונים, ומהערכותיה עולה כי מספר הזרים השוהים בעיר גבוה מהנתונים שמסרה רשות האוכלוסין וההגירה. מעיריית תל-אביב-יפו נמסר כי "לא קיים נתון רשמי על כמות האוכלוסייה הזרה הלא-חוקית שמתגוררת בעיר תל-אביב-יפו. המידע המוצג מבוסס על הערכות ועל אומדנים בקרוב, על סמך מקורות מגוונים"<sup>16</sup>. על-פי

<sup>15</sup> תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016  
<sup>16</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.



הערכת המרכז למחקר כלכלי-חברתי של עיריית תל-אביב-יפו משנת 2015, בעיר שוהים כ-48,000 זרים: כ-26,000 מסתננים ומבקשי מקלט, כ-17,000 עובדים זרים לא חוקיים ותיירים שאשרתם פגה, ועוד כ-5,000 עובדים חוקיים בתחום הסייעוד.<sup>17</sup> מינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו העריך בינואר 2016 כי בעיר יש כ-60,000 זרים, מחציתם עובדים זרים השוהים באופן לא חוקי ומחציתם מסתננים ומבקשי מקלט מארצות אפריקה.<sup>18</sup> עם זאת, בעירייה מציינים כי חלק מהנתונים על אוכלוסיות הזרים מבוססים על אומדנים כוללניים ביותר, כי יש מחסור בנתונים על מספר הנולדים והנפטרים בקרב העובדים הזרים והמסתננים, וכן חסרים נתונים רשמיים על ילדי הזרים. כמו כן, כן ידוע כי חל שינוי במספרם של הזרים בישראל בכלל ובתל-אביב-יפו בפרט בשל כניסת מסתננים, יציאה מרצון של מסתננים ושינוי במספרם של העובדים הזרים החוקיים והלא-חוקיים. בתשובת העירייה נמסר כי "לגבי האומדנים וההערכות, יש להוסיף כמובן את רבבות העובדים הזרים והפליטים המגיעים לעיר בסופי-שבוע – ברור שמדובר במספר משמעותי מאוד, אך קשה מאוד לאמוד אותו".<sup>19</sup>

גם מנתוני משטרת ישראל, שלדבריה נסמכת על נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בדרום תל-אביב שוהים כ-30,000 מסתננים.<sup>20</sup>

מהנתונים השונים שמסרו עיריית תל-אביב-יפו, רשות האוכלוסין וההגירה ומשטרת ישראל עולה כאמור כי אין נתון רשמי ברור על מספרם של המסתננים השוהים בתל-אביב-יפו בכלל ובשכונות דרום העיר בפרט.

מבקר המדינה מציין בדוח שנתי 64 לשנת 2014, בפרק שעוסק בזרים שאינם בני הרחקה מישראל, כי יש ברשות האוכלוסין וההגירה מגבלת נתונים על אוכלוסיית הזרים בישראל.<sup>21</sup> בדוח הוצג אומדן של שיעור הזרים (מסתננים, עובדים זרים חוקיים ושאינם חוקיים) ששהו בעיר תל-אביב-יפו בשנים 2006-2011. על-פי חישוב זה, שהתבסס על נתוני תושבי העיר ועל ממוצע של אומדני העירייה בדבר מספר הזרים בעיר, שיעור הזרים בעיר גדל בשנים אלו מכ-8% מכלל האנשים המתגוררים בעיר (תושבים זרים) בשנת 2006 לכ-13% בשנת 2011.<sup>22</sup> אשר לשיעור הזרים בשכונות דרום העיר (התקווה, נווה שאנן, פלורנטין קריית שלום ושפירא), ציין מבקר המדינה כי "בשנת 2011 היוותה אוכלוסיית הזרים, על-פי האומדנים כ-61% מכלל אוכלוסיית שכונות דרום תל-אביב (תושבים זרים)".<sup>23</sup> ואולם, אלו חישובים משנת 2011 לכל המאוחר, המתבססים כאמור רק על אומדנים ולא על נתונים רשמיים ועקביים. חלק מהאומדנים שהוצגו לעיל נאספו במהלך השנים, ומתבססים על תיעוד ורישום שירותים שניתנים לאוכלוסיית הזרים ולילדיהם, ועל כך נרחיב בתת-הפרק הבא.

<sup>17</sup> מידע מתוך תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – נספח 2: אוכלוסייה זרה בתל אביב-יפו – התקבלה ב-2 ביוני 2016. יש לציין כי בשנה זו שהו בישראל כ-43,000 מסתננים, כ-77,000 עובדים זרים חוקיים, כ-15,000 עובדים זרים לא חוקיים ועוד כ-90,000 תיירים ללא אשרה בתוקף. להרחבה ראו: רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [נתוני זרים בישראל 2015](#), ינואר 2016, תאריך כניסה: 7 ביוני 2016.

<sup>18</sup> מידע מתוך תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – ילדי מהגרי עבודה ומבקשי מקלט במטופלים בטיפות חלב, ינואר 2016 – התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>19</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>20</sup> תשובת משטרת ישראל על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016.

<sup>21</sup> מבקר המדינה, דוח 64, [זרים שאינם בני הרחקה](#), 13 במאי 2014, עמ' 61, 86.

<sup>22</sup> שם, עמ' 73.

<sup>23</sup> שם, עמ' 74.



### 1.3. אומדן אוכלוסיית הזרים בדרום תל-אביב-יפו בהתבסס על שירותים ציבוריים שמקבלים זרים וילדי זרים

בהיעדר נתונים רשמיים על היקף אוכלוסיית הזרים בתל-אביב-יפו בכלל ובשכונות דרום העיר בפרט ניסינו לבחון את היקף האוכלוסייה המקבלת שירותים בשכונות אלו וכך לאפיין ככל האפשר מגמות של גידול באוכלוסייה, הרכב גילאים, מדינות מוצא ופיזור גיאוגרפי בקרב זרים בשכונות תל-אביב-יפו. עיקר החישובים נעשו על סמך הנתונים שהתקבלו ממשרד הבריאות ועיריית תל-אביב-יפו על משפחות וילדים שטופלו בתחנות טיפת חלב בעיר בשמונה השנים האחרונות. כאמור, אלו אינם נתונים מלאים, אך להערכתנו הם נותנים אינדיקציה מסוימת על אוכלוסיית הזרים בדרום תל-אביב.

#### תחנות טיפת חלב<sup>24</sup>

התחנות לבריאות המשפחה (טיפת חלב) העירוניות בתל-אביב-יפו ממומנות על-ידי משרד הבריאות ו העירייה – 40% במימון עירוני ו-60% במימון משרד הבריאות – ומעניקות שירותי רפואה מונעת לתינוקות וילידים עד גיל 6.<sup>25</sup> תחנות אלה מטפלות גם במשפחות הזרים השוהים בישראל, בלי קשר למעמדם החוקי ובין היתר בתינוקות ופעוטות עד גיל שש שנים, במשפחות מהגרי עבודה ובמשפחות מבקשי מקלט. הגדרת "מבקשי מקלט" על-פי אגף בריאות ציבור במינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו היא מי שמקורם באפריקה ונכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים, ובעיקר אריתראים וסודנים. בהגדרה "מהגרי עבודה" נכללים הן עובדים זרים השוהים בישראל באופן חוקי והן עובדים זרים ששהייתם אינה חוקית.

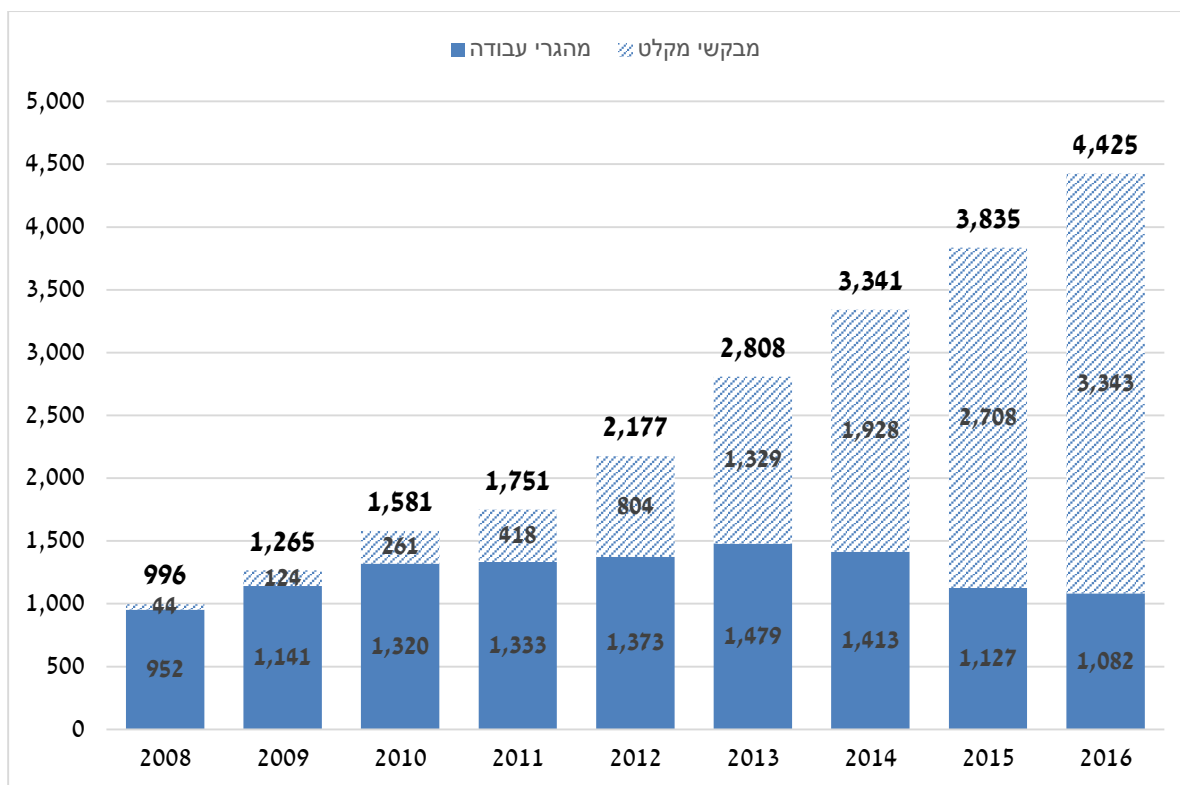
בחודש ינואר 2016 היו ברישומי תחנות טיפת חלב בעיר 3,513 משפחות של מהגרי עבודה ומבקשי מקלט, ובהן 4,425 ילדים: 894 תינוקות ו-3,531 פעוטות. ילדים אלה הם 12% מכלל הילדים המטופלים בתחנות טיפת חלב ברחבי העיר תל-אביב-יפו. על-פי הנתונים מינואר 2016, המשפחות המטופלות בתחנות טיפת חלב הגיעו מ-56 מדינות: 74% מהמשפחות מוצאן מאריתריאה וסודן, 9% ממדינות אפריקה אחרות, 11% מהפיליפינים, 4% ממדינות אסיה אחרות, 1.5% ממזרח אירופה וכ-0.5% ממדינות דרום אמריקה.

במספר המשפחות והילדים הזרים המטופלים בתחנות טיפת חלב בעיר חל גידול מתמשך. להלן גרף מתוך דוח תקופתי של אגף בריאות הציבור במינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו, שהועבר אלינו במסגרת תשובת משרד הבריאות על פנייתנו. בגרף מוצג הגידול המתמשך במספר הילדים בגיל לידה עד גיל שש בשמונה השנים האחרונות (מינואר 2008 עד ינואר 2016), והילדים נחלקים לילדים של מהגרי עבודה וילידים של מבקשי מקלט, כפי שאגף בריאות הציבור מגדירם. נזכיר שוב כי בנתוני טיפת חלב מבקשי מקלט הם מי שמוצאם מאפריקה ונכנסו לישראל דרך הגבול עם מצרים, ובעיקר אריתראים וסודנים.

<sup>24</sup> מידע מתוך תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת – נתוני אגף בריאות הציבור במינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו – התקבלה ב-2 ביוני 2016.  
<sup>25</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.



**תרשים א': ילדים זרים עד גיל שש המטופלים בתחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו – פילוח למבקשי מקלט ומהגרי עבודה, 2008-2016 (תחילת שנה)**



מקור: משרד הבריאות.<sup>26</sup>

בגרף לעיל אפשר לראות מגמה ברורה ומתמשכת של גידול במספר הילדים הזרים המטופלים בתחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו. בחינת החלוקה לילדים של מהגרי עבודה וילדי מבקשי מקלט (אריתריאים וסודנים) מעלה כי בארבע השנים האחרונות יש ירידה במספרם של ילדי מהגרי העבודה מקרב ילדי הזרים, ומנגד – עלייה במספר ילדי מבקשי המקלט. בשל מגמה זו, בעוד בשנת 2009 מבקשי המקלט היו כ-37% מכלל הזרים שקיבלו שירות בתחנות טיפת חלב בעיר, בינואר 2016 הם היו כשלושה-רבעים מהזרים שקיבלו שירות בתחנות אלה.

אשר לשכונות דרום העיר, 48% ממשפחות הזרים המטופלות בתחנות טיפת חלב – משפחות מהגרים ומשפחות מבקשי מקלט – מטופלות באזור התחנה המרכזית הישנה. בנוסף, 18% ממשפחות הזרים בעיר מקבלות שירות בתחנת טיפת חלב בשכונת עזרא-הארגזים, המשרתת גם חלק מתושבי שכונת התקווה, 16% ממשפחות הזרים פונות לתחנת טיפת חלב באזור יד אליהו, המשרתת אף היא חלק מתושבי שכונת התקווה, 13% מהן פונות לקריית שלום, וכ-4% – לשכונות אחרות בעיר.

להלן מוצגים נתונים על מספר משפחות הזרים שטופלו בתחנות טיפת חלב, בחלוקה לתחנה שבה טופלו. משפחות הזרים הן כאמור משפחות של מבקשי מקלט ומהגרי עבודה.

<sup>26</sup> תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.



טבלה ה': מספר משפחות הזרים (מהגרי עבודה ומבקשי מקלט) המטופלות בתחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו, בחלוקה על-פי מיקום התחנה, 2009-2016

ינואר 16	יולי 15	יולי 14	יולי 13	יולי 12	יולי 11	יולי 09	תחנת טיפת חלב
54	44	42	41	46	37	38	לב ת"א
570	607	528	386	390	242	106	יד אליהו
24	22	28	35	24	26	28	דיזנגוף
1,698	1,680	1,648	1,639	1,512	1,221	901	התחנה המרכזית
461	379	292	222	129	48	14	קריית שלום
15	3	19	36	32	20	6	נווה אליעזר
-	-	1	4	1	2	-	ביצרון
635	531	360	308	184	77	61	עזרא-הארגזים
38	26	33	25	64	69	10	יפו ג'
-	-	-	-	1	2	-	נווה שרת
18	20	18	25	-	-	1	שיכון ל'
-	-	1	1	1	4	4	נאות אפקה
3,513	3,312	2,970	2,722	2,384	1,748	1,169	סך הכול

מקור: משרד הבריאות<sup>27</sup>

על-פי הטבלה, בפרק זמן של כשש שנים וחצי, מיולי 2009 עד ינואר 2016, גדל באופן עקבי מספר משפחות הזרים שטופלו בתחנות טיפת חלב בעיר, ובתוך כך מספר המשפחות שטופלו בכל אחת מהתחנות בדרום העיר הסמוכות לאזורים שבהם ריכוז של אוכלוסייה זו (יד אליהו, התחנה המרכזית, קריית שלום, עזרא-הארגזים). עם זאת, שיעור הגידול בכל אחת מארבע התחנות הללו ופיזורן של משפחות הזרים המטופלות בתחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו מלמדים על שינויים ומעבר של זרים לשכונות נוספות בדרום תל-אביב-יפו, מלבד אזור התחנה המרכזית. ביולי 2009, 77% ממשפחות הזרים שקיבלו שירותים בטיפת חלב היו רשומות בטיפת חלב בתחנה המרכזית הישנה, 9.1% היו רשומות בתחנה ביד אליהו, 5.2% בתחנה בשכונת עזרא-הארגזים, 1.2% בתחנה בקריית שלום ו-7.4% בתחנות בשכונות נוספות בעיר. לעומת זאת, בינואר 2016, 48.3% ממשפחות הזרים טופלו בתחנת טיפת חלב בתחנה המרכזית, 18% בתחנה בעזרא-הארגזים, 16.2% בתחנה ביד אליהו, 13.1% בתחנה בקריית שלום והיתר – בתחנות נוספות בעיר. להלן מוצגת טבלה של שיעור הזרים המטופלים בכל אחת מארבע התחנות בדרום העיר הללו בשבע השנים האחרונות. ממידע זה אפשר ללמוד על השינוי בשכונות המגורים של הזרים.

<sup>27</sup> תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.





טבלה ו': פיזור משפחות הזרים המטופלות בתחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו, ושיעורן בכלל משפחות הזרים, 2009-2016

תחנת טיפת חלב	יולי 09	יולי 11	יולי 12	יולי 13	יולי 14	יולי 15	ינואר 16
יד אליהו	9.1%	13.8%	16.4%	14.2%	17.8%	18.3%	16.2%
התחנה המרכזית	77.1%	69.9%	63.4%	60.2%	55.5%	50.7%	48.3%
קריית שלום	1.2%	2.7%	5.4%	8.2%	9.8%	11.4%	13.1%
עזרא-הארגזים	5.2%	4.4%	7.7%	11.3%	12.1%	16.0%	18.1%
שאר העיר	7.4%	9.2%	6.1%	6.8%	4.8%	3.5%	4.2%

מקור: משרד הבריאות<sup>28</sup>

כפי שפירטנו לעיל, בשום משרד ממשלתי או גורם אחר לא נמצאו נתונים על פיזורם של הזרים בתל-אביב-יפו. מנתונים אלו, שנכללים בהם הן מבקשי מקלט והן מהגרי עבודה כפי שהם מוגדרים בדוחות של טיפת חלב, מתקבלת תמונה חלקית לעניין שהיית זרים בשכונות דרום תל-אביב. כמובן, אין בנתונים אלו מידע על זרים ללא משפחות, בפרט לא על רווקים צעירים, אך לנוכח מגבלת הנתונים הקיימת, להערכתנו נתונים אלו נותנים אינדיקציה מסוימת לפיזור הגיאוגרפי של אוכלוסיית הזרים בדרום תל-אביב.

בנתונים שנאספים בתחנות טיפת חלב מוצג מספר הילדים עד גיל שש; כדי ללמוד על מספרם של הילדים בגיל בית-הספר פנינו למשרד החינוך. **ממשרד החינוך** נמסר בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת כי בשנת הלימודים תשע"ו למדו ברחבי העיר תל-אביב-יפו כ-2,800 ילדי זרים בני 3-18 במסגרות של משרד החינוך, בחלוקה כלהלן: כ-1,200 ילדים בני 3-6, כ-1,150 ילדים בגיל בית-הספר היסודי, וכ-470 ילדים בחטיבות-הביניים ובבתי-הספר התיכוניים.<sup>29</sup> לדברי המשרד, "משרד החינוך מכיר בזכויותיהם של ילדים למהגרי עבודה ומבקשי מקלט לחינוך בהתאם לחוק לימודי חובה, התש"ט-1949. על-פי הנחיות משרד החינוך יש לקלוט את הילדים הזרים בישראל במערכת החינוך. כל ילד ששוהה בישראל שלושה חודשים לפחות זכאי וחייב להשתלב במערכת החינוך".<sup>30</sup>

**משרד הבריאות מסר לנו גם נתונים על מספר המטופלים הבגירים והקטינים במרפאה הציבורית<sup>31</sup> ובמרפאה לבריאות הנפש "גשר".<sup>32</sup>** המרפאה הציבורית מספקת שירותי רפואה דחופה ורפואה ראשונית בעלות נמוכה לזרים חסרי מעמד. המרפאה הוקמה בשנת 2008 על-ידי משרד הבריאות ופועלת משנת 2013 בשיתוף עם רשת "טרם" לרפואה דחופה. היא פועלת 12 שעות ביממה ויש בה שירותי מיון, מרפאת מומחים, מכון דימות ומעבדת דמים. המיון ממומן על-ידי משרד הבריאות ומרפאת המומחים מושתתת על רופאים מתנדבים במגוון מקצועות. במרפאה ניתנים גם שירותי מעקב ובדיקות היריון, רפואת שיניים ופעולות הסברה.

**בשנת 2015 טופלו 25,971 איש** במרפאה הציבורית ומספר הביקורים הכולל שלהם היה 36,389 ביקורים (חלק מהמטופלים ביקרו יותר מפעם אחת במרפאה). בשנת 2014 נרשמו 31,924 ביקורים ובשנת 2013 היו

<sup>28</sup> תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>29</sup> תשובת משרד החינוך על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-5 ביוני 2016.

<sup>30</sup> מכתב משר החינוך מר נפתלי בנט אל ועדת הפנים והגנת הסביבה, 8 במאי 2016.

<sup>31</sup> תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>32</sup> תשובת מרפאת "גשר" במשרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-6 ביוני 2016.



20,864 ביקורים; כלומר, בשנים 2013-2015 גדל מספר הביקורים ב-74.4%<sup>33</sup>. כ-37% מהמטופלים היו קטינים, ו-63% בגירים.

על-פי נתונים משנת 2015, 61% מהמטופלים במרפאה מוצאם מאריתריאה, 11% – מסודן, כ-2.5% – מניגריה, כ-2.5% מאתיופיה, 1.5% – מגאנה, 1.2% – מהפיליפינים וכ-20% מוצאם ממדינות אחרות.

כאמור, מרפאת "גשר" היא מרפאת בריאות נפש למבקשי מקלט, קרבנות סחר וחסרי מעמד בישראל.<sup>34</sup> המרפאה החלה לפעול בפברואר 2014 במסגרת המרכז הקהילתי לבריאות הנפש ב"פ", שמפעיל משרד הבריאות, כדי לספק טיפול פסיכיאטרי אמבולטורי מתמשך לזרים, גם לאחר אשפוז פסיכיאטרי. המרפאה מספקת שירות פסיכיאטרי ופסיכו-סוציאלי המותאם בשפתו ובגישתו התרבותית למהגרים חסרי מעמד בישראל. לדברי מנהלי המרפאה, חלק מאנשי הקהילה הזרה שהגיעו מאריתריאה וסודן דרך מדבר מצרים נחשפו בדרכם לישראל לחטיפה, עינויים, אונס ואלימות פיזית, ופיתחו הפרעות פסיכיאטריות והתנהגויות שדורשות טיפול נפשי. המרפאה פועלת שלושה ימים בשבוע בשעות אחר-צהריים וניתנים בה שירותים בתחומים פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, סיעוד פסיכיאטרי, תרגום וייעוץ תרבותי. **מינואר 2014 ועד יוני 2016 טופלו במרפאה כ-630 איש ונרשמו 4,470 ביקורים (ממוצע הביקורים למטופל הוא 7.11 ביקורים)**. כ-60% מהפונים מגיעים לביקורים חוזרים, וכ-70% מהם גברים; גילם הממוצע של הפונים החוזרים הוא 33. 74% מהפונים מגיעים מאריתריאה, 20% – מסודן והיתר מגיעים ממדינות אחרות. בקרב כ-40% מהפונים אובחנה הפרעה פוסט-טראומטית.

כאמור, נתונים אלו אינם יכולים ללמד על כלל אוכלוסיית הזרים בדרום תל-אביב, אולם עולה מהם כי איסוף שיטתי של נתונים מנותני השירותים הציבוריים השונים יסייע בקבלת תמונה טובה יותר בדבר מספרם של המסתננים ויתר הזרים השוהים בעיר תל-אביב-יפו.

## 2. הדיון הציבורי בסוגיית כניסתם של מסתננים וזרים לשכונות דרום תל-אביב

בדוח השנתי של מבקר המדינה מס' 64, שפורסם במאי 2014, נכלל פרק שכותרתו "זרים שאינם בני הרחקה מישראל".<sup>35</sup> מבקר המדינה מצא קשר הדוק בין מצבם של הזרים שאינם בני הרחקה והטיפול בהם לבין מצב האוכלוסייה הישראלית הוותיקה בשכונות דרום תל-אביב, ובלשונו:

"מציאות החיים בחמש שכונות דרום תל-אביב, שבהן גרים חלק ניכר מהזרים בישראל, מורכבת ומרובת קשיים. תמונת המצב עגומה. כפי שיובא להלן, תושבי השכונות מביעים תחושה קשה של היעדר ביטחון אישי עקב מגורי הזרים. אין ספק כי איכות חייהם של התושבים המקומיים נפגעה בצורה ניכרת ביותר, ושכונות מגוריהם שינו את פניהן ללא היכר".<sup>36</sup>

מבקר המדינה חידד בהמלצותיו את הצורך של הממשלה לקבוע מדיניות ברורה בנושא, כדי להתמודד עם צורכיהם של הזרים ושל האזרחים תושבי שכונות דרום תל-אביב:

"במהלך השנים הלך וגבר הצורך שהממשלה תנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה כתוצאה מכניסת הזרים לארץ, לצד החובה להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים. למעשה שתי הקבוצות – אזרחים וזרים – כרוכות זו בזו, בייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים. הזנחה של

<sup>33</sup> תשובת משרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>34</sup> תשובת מרפאת "גשר" במשרד הבריאות על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-6 ביוני 2016.

<sup>35</sup> מבקר המדינה, דוח 64, [זרים שאינם בני הרחקה](#), פרק ראשון, 13 במאי 2014.

<sup>36</sup> שם, עמ' 60.



בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם [...] בד כבד, נדרשת הממשלה גם לעסוק בהיבטים הנוגעים לתושבים, בעיקר בתל אביב-יפו, שכן, ממצאיו של דוח זה מלמדים כי להיעדרה של התמודדות כוללת עם מציאות החיים של עשרות אלפי הזרים, בכמה ערים בארץ ובעיקר בתל אביב-יפו, יש השלכות ברורות ושירות גם על המצוקה שבה שרויים תושבים בשכונות שבהם התרכזו במהלך השנים".<sup>37</sup>

יש לציין כי בדוח מבקר המדינה הובאו המלצות נוספות בנושא זה, בעניין השירותים והאמצעים הממשלתיים הקיימים לטיפול באוכלוסיית הזרים בדרום תל-אביב ובכלל הארץ. מבקר המדינה ציין כי "דוח זה מעורר במקרים שונים ספק אם פעולות הממשלה בכל הנוגע להבטחת מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחשים מבין הזרים להתקיים בחברה, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורש בפסיקת בית-המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי". מבקר המדינה דרש מהממשלה להשלים את מדיניותה לאלתר, ולתת את הדעת לתחומי רווחה, בריאות ותעסוקה.

ב-23 במאי 2016 התקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בנושא ממצאי הדוח האמור, שכותרתו "זרים שאינם בני הרחקה מישראל – דוח מבקר המדינה 64ג".<sup>38</sup> בדיון מסרו נציגי מבקר המדינה כי רבים מהליקויים שנמצאו בדוח, שפורסם במאי 2014 והתייחס לנתונים מחודשים פברואר-ספטמבר 2013, לא תוקנו.<sup>39</sup> לעניין קביעת המדיניות הכוללת בטיפול במסתננים, נציג משרד ראש הממשלה מסר כי "המדיניות צריכה להיקבע על-ידי המשרדים; בשעה שהמשרדים יפנו למשרד ראש הממשלה, ישב עמם המנכ"ל ויגבש מה שצריך".<sup>40</sup>

כמובן, זהו אינו דיון ראשון בכנסת בסוגיה זו; במהלך השנים נדונו בכנסת סוגיית המסתננים, כניסתם לשכונות דרום תל-אביב וההשפעה על התשתיות והמרקם החברתי בשכונות אלו. חברי הכנסת עמדו על הצורך לבחון אפשרויות להעביר מסתננים מדרום תל-אביב לאזורים אחרים ולסייע לתושבי השכונות.

בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-19 דרשה יושבת-ראש הוועדה חברת הכנסת מירי רגב **לבחון פיזור גיאוגרפי של המסתננים**. חברת הכנסת רגב הטילה ביוני 2013 על משרד הפנים להציג פתרונות ליישום פיזור האוכלוסייה עד תום מושב הקיץ של הכנסת באותה שנה.<sup>41</sup> בדיון מאוחר יותר הסבירה את היתרונות שבפיזור האוכלוסייה "ואם אין פתרון של מדינה שלישית, שיעשו פיזור אוכלוסייה. לא במקומות החלשים – בין גדרה לחדרה. האוכלוסייה החזקה במדינת ישראל, שהיא בעד לקלוט את האוכלוסייה ובעד לטפל באוכלוסייה החלשה ובאריתראים ובמסתננים – תקלטו אותם. אתם תדאגו לתוכנית מסודרת לפיזור אוכלוסייה".<sup>42</sup>

**בנוסף, על שולחן הכנסת ה-20 הונחה הצעת חוק שיקום שכונות דרום תל-אביב-יפו ותמריצים לפיזור גיאוגרפי של מסתננים (הוראת שעה), התשע"ה-2015.** את ההצעה הניחו חברת הכנסת מרב מיכאלי

<sup>37</sup> מבקר המדינה, דוח 64ג, [זרים שאינם בני הרחקה](#), 13 במאי 2014, עמ' 68.

<sup>38</sup> דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, [זרים שאינם בני הרחקה מישראל – דוח מבקר המדינה 64ג](#), 23 במאי 2016 (טרם פורסם פרוטוקול).

<sup>39</sup> הוועדה לענייני ביקורת המדינה, [סיכום דיון מיום 23 במאי 2016, זרים שאינם בני הרחקה מישראל – דוח מבקר המדינה 64ג](#), 23 במאי 2016.

<sup>40</sup> דברי מר יאיר וולף, המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, כפי שנמסרו בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה, [זרים שאינם בני הרחקה מישראל – דוח מבקר המדינה 64ג](#), 23 במאי 2016 (טרם פורסם פרוטוקול).

<sup>41</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 8, [עמדת משרדי הממשלה בעניין פתרונות לבעיית המסתננים](#), 10 ביוני 2013.

<sup>42</sup> ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 70, [סטטוס הטיפול והפתרונות המוצעים על-ידי הממשלה לפתרון בעיית המסתננים](#), 15 ביולי 2013.



וחברי כנסת נוספים ביום 29 ביוני 2015,<sup>43</sup> ועל-פיה, במשך חמש שנים (תוקפה של הוראת שעה) יוגדרו שכונות דרום תל-אביב (נווה שאנן, שפירא, התקווה, קריית שלום) אזור עדיפות לאומית, תוקם מינהלת שתפעל לשיקום השכונות ויוקצו משאבים לשיקומן. על-פי החוק המוצע, יינתנו אשרות עבודה למסתננים שיש קושי בגירושם וכן יוקצו תמריצים ומשאבים למעסיקים שמבקשים לקלוט אותם לעבודה. הצעת החוק נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 17 בינואר 2016 והוחלט להתנגד לה.<sup>44</sup>

נציין שבמהלך השנים פעלה רשות האוכלוסין וההגירה להעביר מסתננים מאזור המרכז למתקן השהייה "חולות". על-פי נתונים שנמסרו לנו ביוני 2016, מ-2,939 המסתננים השוהים כיום ב"חולות", 1,069 מסתננים הגיעו מתל-אביב-יפו – 36% מהשוהים ב"חולות".<sup>45</sup>

בדיון על שכונות דרום תל-אביב המתקיים בציבור ובקרב מקבלי החלטות עולות כמה סוגיות עיקריות הנוגעות להשפעה של המסתננים על האוכלוסייה הישראלית בשכונות. בדיוני הכנסת הוצגו פעמים רבות הקשיים שנוצרו עקב כניסתם של רבבות זרים לשכונות דרום העיר, ואחת מהסוגיות שעלו היא **השינוי בתחושת הביטחון האישי של תושבי דרום תל-אביב**, עניין שגם מבקר המדינה עסק בו.<sup>46</sup> בדוח הוצגו ממצאים של סקרי ביטחון אישי, סיכומי דיונים, פניות ומכתבים של אזרחים המעידים על ירידה בתחושת הביטחון האישי של תושבי שכונות דרום העיר. על-פי התשובות בסקרים, הירידה בתחושת הביטחון האישי נובעת בין היתר מהימצאותם של זרים וחסרי בית בשכונות האמורות. עם זאת, יש לציין כי באשר לפשיעה של הזרים קבע המבקר כי "בשל מגבלות הנתונים – הן של המשטרה, הן של רשות האוכלוסין – אי-אפשר לקבוע במידה מספקת של ודאות אם מספר התיקים שפתחה המשטרה כנגד זרים גדול, ביחס לגודל אוכלוסייתם".<sup>47</sup>

**בהחלטת ממשלה מס' 960 מיום 24 בנובמבר 2013 בנושא "תוכנית משולבת ומתואמת בתופעת ההסתננות הבלתי-חוקית"**,<sup>48</sup> יש סעיף שעניינו "התוכנית להגברת הביטחון האישי" באזורים שיש בהם ריכוז של מסתננים. בסעיף זה נקבע כי הקצאת המשאבים לשם שיפור הביטחון האישי תנותב ליחידות השטח המשטריות בדרום תל-אביב-יפו בלבד. לשם כך, הוקצו של 130 תקני שיא כוח-אדם, תקציב חד-פעמי של כ-28 מיליון ש"ח לשנת 2014 וסכום נוסף, של כ-44 מיליון ש"ח, שיתווסף לבסיס התקציב בשנת 2014. עוד הוחלט על הגדלת תקציב והגדלת מספר התקנים המוקצים לרשות האוכלוסין וההגירה לצורך הטיפול במסתננים. משרד ראש הממשלה לא השיב על בקשתנו לקבל עדכון בדבר יישום החלטת הממשלה.

נוסף על תחושות התושבים הישראלים בדרום תל-אביב-יפו, העירייה נדרשה להתמודד גם מבחינה מערכתית עם ההשלכות של כניסת מסתננים לשכונות דרום העיר, ועל כך נפרט בפרק הבא.

<sup>43</sup> מרב מיכאלי, איל בן ראובן, איתן כבל, סתיו שפיר, מיכל בירן, זוהיר בהלול, איתן ברושי, איילת נחמיאס ורבין, יוסי יונה, קסניה סבטלובה, מנואל טרכטנברג, יצחק הרצוג, עמיר פרץ, מיקי רוזנטל, ציפי לבני, נחמן שי, עמר בר-לב, יואל חסון.

<sup>44</sup> מזכירות הממשלה, [הצעת חוק שיקום שכונות דרום תל-אביב ותמריצים לפיזור גיאוגרפי של מסתננים \(הוראת שעה\)](#), התשע"ה-2015, של חה"כ מרב מיכאלי ואחרים (פ/1545).

<sup>45</sup> תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016.

<sup>46</sup> מבקר המדינה, דוח 64, [זרים שאינם בני הרחקה](#), 13 במאי 2014, עמ' 84.

<sup>47</sup> שם, עמ' 86.

<sup>48</sup> החלטת ממשלה מס' 960 של הממשלה ה-33, מיום 24 בנובמבר 2013, [תוכנית משולבת ומתואמת לטיפול בתופעת ההסתננות הבלתי-חוקית](#).



### 3. התמודדות עיריית תל-אביב-יפו עם שהיית מסתננים זרים בשכונות דרום העיר

#### 3.1. מבנים ותשתיות בדרום תל-אביב

אחד הנושאים שמבקר המדינה עסק בהם, שיש להם השפעה על איכות חייהם של האזרחים תושבי שכונות דרום תל-אביב, הוא הטיפול במבנים ותשתיות בדרום תל-אביב.<sup>49</sup> מבקר המדינה מצא כי עקב הגידול בביקוש לדירות להשכרה מצד הזרים שהגיעו לשכונות אלו, השתרשה תופעה של פיצול דירות מגורים לדירות קטנות יותר לשם השכרתן לזרים, ולצדה – מגורים צפופים יתר על המידה, כלומר שהייה בדירה של מספר רב של נפשות, יותר מכפי שהיא אמורה להכיל. ההשלכות של תופעות אלו הן חיבורים פירטיים של מתקני גז ותשתיות חשמל, המסכנים את שלומם וביטחונם של האנשים המתגוררים באזורים אלו. הגדלה של מספר הנפשות המתגוררות בשכונה מסוימת ללא היתר ותכנון מראש פוגמת גם בשימוש בתשתיות הביוב והמים, ומגדילה את הסיכון לדלקות. על-פי נתוני הרשות הארצית לכבאות והצלה שהוצגו בדוח מבקר המדינה, כ-75% מהדלקות בתל-אביב-יפו פרצו בשטח שהוא בתחום אחריותן של שתי תחנות כיבוי אש בדרום העיר, המופקדות על חמש שכונות דרום תל-אביב.<sup>50</sup> נושא נוסף שנזכר בדוח הוא פעילותם של בתי-עסק ורוכלות ללא היתר, וללא עמידה בתנאי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.<sup>51</sup> עסקים אלו משפיעים גם על בריאות הציבור ועל חזות הסביבה שבה הם פועלים, ומבקר המדינה העריך שמספרם הוא כמה מאות. מבקר המדינה קבע כי על עיריית תל-אביב-יפו להשלים את מיפוי הדירות בשכונות דרום העיר, לגבש תוכנית פעולה מפורטת לאכיפת דיני התכנון והבנייה בשכונות אלו ולטפל בבתי-עסק שפועלים לכאורה בניגוד לחוק. המבקר מוסיף כי על משרד האנרגיה והמים להתמודד עם ליקויי הבטיחות החמורים בתחומי הגז והחשמל.<sup>52</sup>

בדיון בוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים של הכנסת, שכותרתו "התמודדות הרשויות המקומיות עם העובדים הזרים והמהגרים מאפריקה" – דיון שהתקיים בכנסת ה-19, טרם פרסום דוח המבקר 64ג – ציין מר אריה שוע, מנהל אגף שכונות ורבעים בעיריית תל-אביב-יפו, כי בעקבות פיצולי הדירות והמגורים של נפשות רבות בדירה אחת, נוצר עומס רב על התשתיות. העירייה נדרשת להשקיע בכל שנה כסף רב בכבישים, מדרכות, ביוב, מערכות פיזיות ומערכות לפינוי ולהטמנה של אשפה וכל זאת רק כדי לשמור על רמת השירותים שנהגה בשכונה. נוסף על כך, מושקעים משאבים בתחומי רווחה וחינוך בקהילה הזרה. לדברי מר שוע, ההשקעה הכספית הרבה מונעת מעיריית תל-אביב-יפו להשקיע בשכונות דרום העיר ובתושבים הוותיקים, לשם פיתוח השכונות ומשיכת אוכלוסייה חזקה אליהן.

"הדבר יוצר תסכול כלפי תושבי העיר, שבאים ואומרים: אותם משאבים היו אמורים להגיע אלינו, הם עכשיו בורחים מאתנו. [...] זה מאוד קשה להוכיח את זה אבל אפשר להראות את היקף המשאבים שמושקע בשכונות, ואפשר להגיע לאיזושהי נקודה שבה אתה מייצר חזון ואתה מייצר עתיד בהשקעה בתשתיות, והכל יורד לטמיון כי אתה מתחיל את התהליך מההתחלה."<sup>53</sup>

<sup>49</sup> מבקר המדינה, דוח 64ג, זרים שאינם בני הרחקה, 13 במאי 2014, עמ' 75.

<sup>50</sup> שם, עמ' 61.

<sup>51</sup> שם, עמ' 77.

<sup>52</sup> שם, עמ' 76-81.

<sup>53</sup> הוועדה המיוחדת לבחינת בעיית העובדים הזרים, פרוטוקול מס' 11, התמודדות הרשויות המקומיות עם אוכלוסיית העובדים הזרים והמהגרים מאפריקה, 22 ביולי 2013.



יו"ר הוועדה, חברת הכנסת מיכל רוזין, הצהירה כי "הוועדה תפנה בצורה מרוכזת לשרי הממשלה בדרישה לתקצב את הרשויות המקומיות הנושאות בנטל, על התוספת התקציבית הנדרשת בשל מהגרי העבודה, אך לצד זאת אנחנו לא מסירים את האחריות מהרשויות המקומיות לדאוג ולטפל בהן".<sup>54</sup>

כפי שיוצג בסעיף הבא, על-פי הנתונים שמסרה עיריית תל-אביב-יפו התקציב המוקצה לתחזוקה ותפעול של תשתיות בדרום תל-אביב הוא כולו תקציב עירוני, ללא השתתפות משרדי הממשלה. בתחומים אחרים, בעיקר חינוך ובריאות, יש השתתפות של הממשלה.

### 3.2 תקציב העירייה לטיפול באוכלוסיית הזרים<sup>55</sup>

עיריית תל-אביב-יפו העבירה, בתשובה על בקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סיכום של התקציבים שהקצתה, על-פי הגדרתה, לטיפול באוכלוסיית הזרים. להלן פירוט הסכומים לשנת 2015 לפי תחומי פעילות עיקריים, ולאחר מכן תוצג טבלה של מקור המימון (ממשלתי, עירוני, תרומות).

- חטיבת התפעול** הקצתה בשנת 2015 תקציב של 28,421,140 ש"ח, כולו תקציב עירוני. התקציב יועד לגורמים אלו: אגף התברואה – ניקיון רחובות, איסוף והטמנה של אשפה; אגף שיפור פני העיר (שפ"ע) – אחזקת גנים; אגף הפיקוח – רישוי עסקים, טיפול במפגעים בשטחים פרטיים, שמירה על הסדר הציבורי; פעילות של אגפי הרבעים ושכונות, הביטחון וסיירת לביטחון עירוני.
- מינהל השירותים החברתיים** מימש בשנת 2015 תקציב של 18,916,880 ש"ח, חלקו מהתקציב העירוני וחלקו ממימון ממשלתי. בין הפעולות המתוקצבות: פעילות מסיל"ה (מרכז סיוע ומידע לקהילה הזרה), תחנות טיפת חלב, מסגרות חוץ-ביתיות לילדי זרים, הפעלת מועדוני טיפוליות, השמת ילדים במעון יום שיקומי, קיום הסדרי ראייה במרכזי קשר, תוכניות הורים, גישור שפתי ותרבותי.
- מינהל החינוך והספורט** מימש בשנת 2015 תקציב של 10,693,000 ש"ח, נוסף על התקציב הרב-שנתי לשנים 2014-2015, שהסתכם ב-5,457,000 ש"ח. התקציב השוטף לשנת 2015 נוצל למימון של גני-ילדים (מימון עירוני מלא) ולהפעלת שירותי חינוך שונים לילדי בתי-הספר לרבות שעות תגבור ואולפן. חלק מהסכום הוא מהתקציב העירוני וחלקו במימון ממשלתי: מימון פסיכולוגים בשירות הפסיכולוגי-חינוכי, הסעות לילדי קהילת הזרים למסגרות חינוך, חינוך מיוחד, הזנה בבתי-הספר. התקציב הרב-שנתי, שהסתכם בכ-5 מיליון ש"ח, יועד לבינוי, לשיפוץ ולשדרוג של מבנים פיזיים בגני-הילדים ובבתי-הספר לילדי קהילת הזרה.
- מינהל בינוי ותשתיות** הקצה תקציב להגברת תאורה בשכונות.

טבלה ז': תקציב לשנת 2015 לטיפול באוכלוסיית הזרים, עיריית תל-אביב-יפו (בש"ח)

תחום	סך הכול	תקציב עירוני	תקציב לא עירוני
רווחה	18,916,880	5,005,977	13,910,903
חינוך	10,693,000	6,408,000	4,285,000
תפעול	28,421,140	28,421,140	-
בינוי ותשתיות	685,000	685,000	-
<b>סך הכול שוטף</b>	<b>58,716,020</b>	<b>40,520,117</b>	<b>18,195,903</b>
<b>תקציב רב-שנתי</b>	<b>5,457,000</b>	<b>5,457,000</b>	

מקור: עיריית תל אביב-יפו.

<sup>54</sup> שם.

<sup>55</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.



כפי שמוצג בטבלה, בשנת 2015 הוקצה סכום של כ-58.7 מיליון ש"ח (תקציב שנתי) ועוד סכום של כ-5.5 מיליון ש"ח (תקציב רב-שנתי, לשנים 2014-2015) לטיפול באוכלוסיית הזרים ובעומס שנוצר על התשתיות בדרום תל-אביב. 69% מהתקציב השנתי הוא במימון עירוני ו-31% – מתקציב שאינו עירוני. **בבחינה של התקציב השנתי בשלוש השנים האחרונות עולה כי בתקציב לטיפול באוכלוסיית הזרים חל גידול של כ-38.5% בין שנת 2013 לשנת 2015.** בשנת 2013 התקציב השנתי היה 42,396,472 ש"ח, ובשנת 2014 – 46,464,756 ש"ח.

להלן פירוט המקורות התקציביים שאינם עירוניים לטיפול באוכלוסיית הזרים בשנת 2015.

**טבלה ח': מקורות תקציביים שאינם עירוניים לטיפול באוכלוסיית הזרים בתל-אביב-יפו, 2015 (בשקלים)**

תחום	סך תקציב לא עירוני	תרומות	משרד הבריאות	משרד הרווחה	עמותות	משרד החינוך
רווחה	13,910,903	2,044,850	1,231,908	10,574,735	59,410	-
חינוך	4,285,000	-	-	-	-	4,285,000
<b>סך הכול</b>	<b>18,195,903</b>	<b>2,044,850</b>	<b>1,231,908</b>	<b>10,574,735</b>	<b>59,410</b>	<b>4,285,000</b>

מקור: עיריית תל אביב-יפו.<sup>56</sup>

כאמור, 69% מהתקציב – מקורם בתקציב עירוני, 27.4% – מקורם תקציב ממשלתי (משרד הרווחה, החינוך, הבריאות), 3.5% הם מתרומות ו-0.1% – מעמותות.

### 3.3 הגירה שלילית של ישראלים משכונות דרום תל-אביב<sup>57</sup>

סוגיה נוספת בתחום זה שהעירייה מתמודדת אתה היא הגירה שלילית של אוכלוסייה ישראלית מן השכונות בדרום תל-אביב. כאמור, על-פי תשובת עיריית תל-אביב-יפו, חמש השכונות בדרום העיר הן התקווה, נווה שאנן, פלורנטין, קריית שלום ושפירא, ואולם פלורנטין מאופיינת יותר באוכלוסייה ישראלית צעירה ופחות בזרים בהשוואה לשכונות האחרות. להלן נתונים על האוכלוסייה הישראלית בשכונות אלו ועל הגירה מהן בשנים 2010-2014 (המידע מסוף כל שנה). הנתונים נמסרו על-ידי עיריית תל-אביב-יפו בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת והם מתבססים על נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

כפי שפירטנו בפתח המסמך, בסוף שנת 2014 שהו בשכונות דרום תל אביב-יפו כ-40,000 ישראלים; ללא שכונות פלורנטין, שהו במועד זה כ-32,000 ישראלים (בשכונות נווה שאנן, שפירא, קריית שלום והתקווה). אומנם אין נתונים מדויקים על מספר הזרים בדרום תל-אביב, אך על-פי כמה אומדנים שהוצגו לעיל אפשר להניח שאוכלוסיית הזרים גדולה יותר מאוכלוסיית הישראלים בשכונות אלו. לדוגמה, על-פי הערכות עיריית תל-אביב-יפו משנת 2015, יש כ-48,000 זרים בעיר, ובהם מסתננים ועובדים זרים, ורבים מהם נמצאים בדרום העיר; על-פי הערכות אגף בריאות הציבור, המופקד על תחנות טיפת חלב בתל-אביב-יפו, יש כ-60,000 מבקשי מקלט ומהגרי עבודה; על-פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה ממאי 2015, בישראל

<sup>56</sup> תשובת עיריית תל-אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.  
<sup>57</sup> שם.



כ-41,000 מסתננים בלבד, כ-16,000 מהם מרוכזים בדרום תל-אביב ונוסף עליהם יש עשרות אלפי עובדים זרים לא חוקיים ותיירים לא חוקיים שגם חלק מהם נמצאים בשכונות אלו.<sup>58</sup>

על-פי הנתונים שמסרה עיריית תל-אביב-יפו, מספר הילדים הישראלים עד גיל שש בארבע שכונות דרום העיר (ללא פלורנטין) בסוף שנת 2014 היה כ-2,960. מנתוני תחנות טיפת חלב שהוצגו לעיל עולה כי בינואר 2015 מספר הילדים הזרים בגילאים אלו בעיר תל-אביב היה גדול יותר: כ-3,800 ילדים; כפי שהוצג בנתוני תחנות טיפת חלב, כ-95% מהילדים הזרים בתל-אביב-יפו טופלו בדרום העיר.<sup>59</sup> בהנחה שהילדים המקבלים שירות בתחנות טיפת חלב בדרום העיר אכן מתגוררים בדרום העיר, **מספר הילדים הזרים עד גיל שש בשכונות דרום תל-אביב גדול ממספרם של הילדים הישראלים בשכונות אלו.**

על-פי הטבלה שלהלן, המבוססת על נתונים שמסרה לנו עיריית תל-אביב-יפו, בשנים 2010-2014 הייתה הגירה שלילית משכונות דרום תל-אביב (ארבע השכונות – התקווה, נווה שאנן, שפירא, קריית שלום – ללא פלורנטין) של כ-500 עד 670 תושבים ישראלים בשנה.

טבלה ט': מאזן הגירה כולל (מאזן הגירה בין יישובים ובתוך העיר) בשכונות דרום תל-אביב, 2010-2014

שכונה	2010	2011	2012	2013	2014
התקווה	-194	-169	-310	-310	-400
נווה שאנן	-113	-101	-80	-120	20
קריית שלום	-125	-117	-10	-140	-190
שפירא	-212	-102	-270	-80	60
סה"כ דרום תל-אביב	-644	-489	-670	-650	-510

מקור: עיריית תל-אביב-יפו<sup>60</sup>

אין בידנו מידע על הסיבות להגירה שלילית זו. כפי שצוין לעיל, האוכלוסייה הישראלית שהתגוררה בארבע שכונות אלו בשנת 2014 (כ-32,000) הייתה כ-7.5% מכלל אוכלוסיית תל-אביב-יפו בסוף אותה שנה (426,100).

**כתיבה: נטע משה**

**אישור: שלי לוי, ראשת צוות**

**עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"**

<sup>58</sup> רשות האוכלוסין וההגירה, האגף לתכנון מדיניות, [סיכום נתוני זרים בישראל – רבעון ראשון – שנת 2016](#), הגדרות, תאריך כניסה: 16 במאי 2016.

<sup>59</sup> תשובת רשות האוכלוסין וההגירה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-7 ביוני 2016; מידע מתוך תשובת משרד הבריאות לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת: נתוני אגף בריאות הציבור במינהל השירותים החברתיים בעיריית תל-אביב-יפו, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

<sup>60</sup> תשובת עיריית תל אביב-יפו על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, התקבלה ב-2 ביוני 2016.

