



# סיוע בדיור לנפגעות אלימות במשפחה: תמונת המצב בישראל ומבט משווה

כתיבה: עדו אבגר | אישור: אורלי אלמגור לוטן  
תאריך: י"ד בתמוז תשפ"ב, 13 ביולי 2022

סקירה

## תוכן עניינים

1	תמצית	1
3	מבוא	1
7	ישראל	2
7	2.1 מעני דיוור זמניים לנשים נפגעות אלימות	
8	2.2 סיוע במימון שכר דירה לנשים נפגעות אלימות	
14	מבט משווה	3
15	3.1 חובה סטטוטורית למציאת פתרונות דיוור לנפגעי אלימות במשפחה	
16	3.2 זכאות לדיוור ציבורי וקדימות בקבלת דירה	
17	3.3 סיוע במימון שכר דירה	
19	3.4 מענים הוליסטיים בהיקף מצומצם	
19	3.4.1 Whole Housing Approach (אנגליה)	
20	3.4.2 Housing First project (אנגליה)	
20	3.4.3 La Morada Housing First (ספרד)	

## תמצית

מסמך זה נכתב עבור הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בראשות חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן ועניינו סיוע בתחום הדיור למי שעזבו את ביתם כתוצאה מאלימות במשפחה. בחלקו הראשון של המסמך נסקרים מעני הדיור הניתנים לנפגעות אלימות במשפחה בישראל, ובפרט התוכנית לסיוע בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות. בחלקו השני של המסמך מוצגות דוגמאות להסדרים הנוגעים למתן סיוע בדיור לנפגעות אלימות במשפחה שמצאנו במדינות אחרות. ככלל, סקירה זו אינה מתמקדת במעני חירום קצרי טווח דוגמת מקלטים לנשים נפגעות אלימות אלא במעני דיור לטווח בינוני וארוך. נציין כי ככלל, ההתייחסות למענים הקיימים בישראל במקורות המידע עליהם היא בלשון נקבה, וניכר כי הם מיועדים לנשים. המידע שנמצא על ההסדרים הקיימים במדינות אחרות נכתב בשפה האנגלית שאינה מחויבת מגדר, קרי היא אינה מחייבת לבצע הבחנה דקדוקית במגדר. ברוב המקרים לא נמצאה התייחסות למגדר מקבלי הסיוע; לכן, ככל שלא צוין במפורש שהמענה מיועד בלעדית לנשים נעשה שימוש בלשון זכר רבים.

במסמך עולות, בין השאר, הנקודות הבאות:

- אלימות זוגית בקרב מי שחולקים משק בית משותף נחשבת כגורם מוביל לחסרות בית, בעיקר בקרב נשים – עזיבת הבית המשותף בשל אלימות, ללא פתרון דיור אלטרנטיבי, כרוכה בסכנה לחסרות בית. בעוד שככלל נראה שנשים מהוות מיעוט בקרב אוכלוסיית חסרי הבית, אובדן קורת הגג בעקבות אלימות במשפחה בולט במיוחד בקרבן. לצד זאת, עצם החשש מאובדן קורת גג עשוי למנוע מקורבנות אלימות במשפחה לעזוב מערכת יחסית אלימה.
- אמנת מועצת אירופה למאבק באלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה ומניעתן (אמנת איסטנבול) קובעת כי על המדינות החברות לנקוט את האמצעים הדרושים כדי להבטיח שלקורבנות תהיה גישה לשירותים שיקלו על התאוששותם מאלימות, כולל שירותים בתחום הדיור ותמיכה כספית. בישראל, הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה המליצה על עידוד העצמאות הכלכלית של נשים נפגעות אלימות ועל סיוע לנשים שבחרו לעזוב מערכת יחסים אלימה לרבות באמצעות מתן קצבת מחיה וסיוע בשכר דירה. למרות זאת, **מלבד פתרונות שהייה זמניים דוגמת מקלטים לנפגעות אלימות, במדינות רבות חסרים פתרונות דיור לנשים נפגעות אלימות.**
- **בישראל** פועלים תחת אחריות משרד הרווחה 16 מקלטים לנשים נפגעות אלימות, בהם יכולות לשהות במקביל כ-200 נשים לצד ילדיהן, ו-21 דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות שסיימו את שהותן במקלט וזקוקות להמשך ליווי לשם השתלבותן מחדש בקהילה, בהן יכולות לשהות כ-40 נשים וילדיהן. כמו כן פועלות שתי דירות המיועדות לגברים שהורחקו מביתם היות שנהגו באלימות.
- תחת אחריות משרד הרווחה פועלת גם תוכנית לליווי של נשים נפגעות אלימות שניתקו את הקשר עם בן הזוג הפוגע, לתקופה של עד שנה וחצי. הליווי כולל תמיכה וסיוע בתחומים שונים ובהם מיצוי זכויות וחיבור לגורמי טיפול, תוך שימת דגש על תחום התעסוקה. נשים יוצאות מקלט או דירות מעבר זכאיות לקבל מענק כספי, בסך 8,000–10,000 ש"ח (בהתאם למספר הילדים שבחזקתן).
- אלימות במשפחה אינה מהווה תבחין רלוונטי לקביעת הזכאות לדיור ציבורי בישראל, אך **משרד השיכון**

**מעניק סיוע למימון שכר דירה לנשים נפגעות אלימות הזקוקות להגנה ולמגורים נפרדים**, אם הן שהן במקלט או שהן עונות על הקריטריונים לכניסה למקלט אך מנועות לעשות כן או אם הוצא צו הגנה כלפי בן זוג ולמרות זאת מסוכן עבורן להמשיך להתגורר בדירתן. הגשת הבקשה לסיוע בשכר דירה מתבצעת באמצעות אחת מחברות ההרשמה לסיוע בדיוור, ולפי משרד השיכון - משך זמן הטיפול בה הוא עד שבוע ימים.

- הסיוע במימון שכר הדירה ניתן עד 36 חודשים - בשנה הראשונה הסיוע ניתן ללא בחינת בעלות על דירה, ובשנה השנייה והשלישית בכפוף לכך שהאישה חסרת דירה בהתאם להגדרת משרד השיכון; אם קיימת דירה בבעלות בני הזוג בה מתגורר בן הזוג וטרם הושג הסכם לחלוקת הבעלות עליה הזכאות לסיוע תוארך.
- הסיוע לנשים נפגעות אלימות נמוך יחסית לסיוע בשכר הדירה הניתן לממתינים לדירה בדיוור הציבורי. סכום המענק משתנה בהתאם לשנת הסיוע ולהימצאותם של ילדים בחזקת האישה והוא נע בין 774 ש"ח לאישה ללא ילדים בשנת הסיוע השלישית ל-1,370 ש"ח לאישה עם ילדים בשנת הסיוע הראשונה. **בסכומי הסיוע כמעט ולא חל שינוי מאז פורסם הנוהל בשנת 2002.**

- בשנת 2019 הוגשו כ-1,100 בקשות לסיוע ועד שנת 2021 גדל מספרן והגיע לכ-1,400 בקשות. כ-95% מהבקשות שהוגשו אושרו. מספר מקבלות הסיוע גדל מכ-1,000 נשים שקיבלו סיוע בסך כולל של כ-9 מיליון ש"ח בשנת 2019, לכ-1,600 נשים שקיבלו סיוע בסך כולל של כ-17 מיליון ש"ח בשנת 2021. ממשרד השיכון נמסר כי אין ברשותם נתונים על מקבלות סיוע בשנים מוקדמות יותר. מבקר המדינה, שבחן את נתוני הסיוע בשנים 2016-2019, דווח על ירידה הן במספר מקבלות הסיוע והן בסכום הסיוע הכולל, אך הנתונים שמובאים בדוח המבקר לגבי שנת 2019 שונים מאלו שנמסרו לנו. אין בידינו הסבר לפער בין הנתונים.

- בחלקו השני של המסמך סקרנו **דוגמאות להסדרים של סיוע בדיוור לנפגעות אלימות במשפחה במספר מצומצם של מדינות בהן נמצאו התייחסויות לנושא**. יודגש כי משמעות ההסדרים הנהוגים במדינות שונות מושפעת מאוד ממאפייני שוק הדיוור הציבורי והפרטי באותן מדינות, כמו גם מהיצע פתרונות מגורי החירום הזמניים לנפגעות אלימות, דוגמת מקלטים, ומשך ההשהיה המתאפשר בהם. השונות בסוגיות אלו בין מדינות עשויה להיות גדולה מאוד ועל כן יש לנקוט משנה זהירות בכל הנוגע להשוואה בין ההסדרים הנהוגים במדינות שונות.

- **באנגליה** נחקק בשנת 2021 חוק האלימות במשפחה שבמסגרת תיקון עקיף של חוק הדיוור מטיל על הרשויות חובה לסייע למי שאיבדו את ביתם בעקבות אלימות במשפחה במציאת **פתרון דיוור זמני** (למשך שמונה שבועות) **ולעיתים פתרון ארוך טווח**. עם זאת, לא עלה בידינו להבין עד תום את טיב המענים שניתנים בפועל והיקפם.

- **באירלנד**, רקע של אלימות במשפחה עשוי לסייע לקבל **זכאות לדיוור ציבורי**. לנוכח מצאי מוגבל של דירות פנויות משמעות הזכאות היא בעיקרה קבלת תמיכה מסוגים אחרים - לרבות סיוע בתשלום שכר דירה. בספרד ובמדינת טסמניה באוסטרליה נשים נפגעות אלימות יקבלו **עדיפות ברשימת הממתינים לדיוור ציבורי**, אך על רקע של מחסור בדירות דיוור ציבורי, משמעותה בפועל של עדיפות זו אינה ברורה.

- כמה מדינות באוסטרליה (ניו סאות' ויילס, טסמניה וקווינסלנד) מציעות **סיוע במימון שכר הדירה לנשים נפגעות אלימות**, בהיקפי סיוע משתנים ולמשך תקופות שונות. באירלנד ניתן סיוע זמני בשכר דירה

לקורבנות אלימות במשפחה, ובמקרים של זכאות לדיוור ציבורי (שעשויה להינתן כאמור על רקע אלימות במשפחה) יינתן סיוע בשכר דירה כחלופה להקצאת דירה.

- לצד הסדרים כלל מדינתיים אשר מתמקדים בסיוע בתחום הדיוור נמצאו גם התייחסויות לתוכניות מצומצמות יותר בהיקף פעילותן, במסגרתן ניתן סיוע הוליסטי יותר הן במציאת פתרונות דיוור והן במתן תמיכה סוציאלית ונפשית לנשים נפגעות אלימות.

## 1. מבוא

הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים העובדים עם חסרי בית (FEANTSA), אחד הגופים המרכזיים שעוסקים במדיניות בתחום חסרות הבית, ניסחה – כבסיס לתכנון מדיניות הטיפול בתופעה – **טיפולוגיה הכוללת ארבעה מצבי מגורים של חסרות בית או הדרה מדיוור: היעדר קורת גג (Rooflessness) – חיים ללא מקום מחסה כלשהו; היעדר בית (Houselessness) – שהייה ממושכת במקום לינה זמני, לרבות מקלט לנשים נפגעות אלימות; דיוור לא בטוח (Insecure Housing) – חיים בסכנה חמורה של אובדן מקום המגורים, לרבות בשל אלימות במשפחה; מגורים לא הולמים (Inadequate Housing) – חיים בתנאים פיזיים לא הולמים.**<sup>1</sup> למרות שמדובר בטיפולוגיה מוכרת, נראה כי, לפחות בכל הנוגע לקביעת מדיניות רשמית, היא במידה רבה תיאורטית – היא אינה מהווה הגדרה בין לאומית רשמית ולא ברור עד כמה מדינות עושות בה שימוש בפועל בבואן לטפל בנושא.<sup>2</sup>

בהיעדר מקום מגורים חלופי, עזיבת בית המשפחה בגלל אלימות כרוכה בסכנה לחסרות בית, בעיקר בקרב נשים

**אלימות זוגית בקרב מי שחולקים משק בית משותף נחשבת כגורם מוביל לחסרות בית, בעיקר בקרב נשים – עזיבת הבית המשותף בשל אלימות, ללא פתרון דיוור אלטרנטיבי, כרוכה בסכנה לחסרות בית.**<sup>3</sup> 9% ממשקי הבית שפנו לרשויות הדיוור באנגליה בשנת 2019 לשם קבלת סיוע בגין היותם חסרי בית או בגלל שהם צפויים לאבד את ביתם בתוך מספר שבועות<sup>4</sup> ציינו כי הסיבה לאובדן הבית היא אלימות במשפחה.<sup>5</sup> סיבה זו הייתה מרכזית במיוחד

<sup>1</sup> European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), [ETHOS: European Typology on Homelessness and Housing Exclusion](#), 2005.

<sup>2</sup> Isabel Baptista and Eric Marlier, [Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies](#), European Commission, 2019, p. 24–26.

<sup>3</sup> Council of Europe, [Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence](#), 2008, p.58; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), [Women experiencing violence and homelessness: interlinked and unaddressed gender specific needs](#), 25 November 2019.

<sup>4</sup> אפריל 2019 עד מרץ 2020.

<sup>5</sup> מחקר משנת 2001 שצוטט בדוח של מועצת אירופה אף הצביע על ממדים גדולים יותר של התופעה – על פי המחקר, 16%–18% ממשקי הבית שהוכרו כחסרי בית איבדו את ביתם כתוצאה מפירוק מערכת יחסים אלימה.

Council of Europe, [Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence](#), 2008, p.58.

(השנייה במרכזיותה מבין הסיבות שצוינו) בקרב מי שכבר איבדו את ביתם והיא הסבירה כ-13% ממקרי אובדן מקום הדיור (לעומת 6% מהמקרים בקרב אלו שעתידיים היו לאבד את ביתם).<sup>6</sup>

**בעוד שככלל נראה שנשים מהוות מיעוט בקרב אוכלוסיית חסרי הבית,<sup>7</sup> אובדן קורת הגג בעקבות אלימות במשפחה בולט במיוחד בקרבן.** חסרות בית בקרב נשים היא תולדה של גורמים שונים, מבניים ואישיים, אך יש עדויות מחקריות ממגוון מדינות שמעידות על רקע של אלימות במשפחה או אלימות מבוססת מגדר כאחד הגורמים המרכזיים לחסרות הבית בקרב נשים, בין אם הן מלוות בילדים ובין אם לא.<sup>8</sup> כך למשל, על פי מחקר שמצוטט בטיטת ההנחיות הסטטוטוריות בנושא האלימות במשפחה של משרד הפנים הבריטי, רוב הנשים חסרות הבית איבדו את ביתן כתוצאה מאלימות במשפחה.<sup>9</sup> לא רק שאלימות היא גורם מרכזי לחסרות בית של נשים, היא עשויה גם להיות תוצאה שלו, נשים חסרות בית נמצאות בסיכון מוגבר ליפול קורבן לאלימות וניצול.<sup>10</sup>

מחקרים העלו שחוסר יכולת למצוא מקום מגורים חלופי שביכולתן לממן הוא סיבה מרכזית לכך שנשים נשארות במערכת יחסית אלימה או שבות למגורים משותפים עם בן זוג אלים

<sup>6</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government, [Statutory Homelessness Annual Report, 2019-20, England](#), 1 October 2020, p. 8, 12–13, 32; [Detailed local authority level tables: financial year 2019-20 \(revised\)](#), Table A2R: Reason for loss of last settled home for households assessed as owed a relief, 8 December 2021.

<sup>7</sup> בקנדה ובפינלנד למשל, נשים הן כרבע מאוכלוסיית חסרי הבית. יצוין עם זאת כי מחקרים מעלים שמדובר בהערכת חסר וכי נשים, יותר מגברים, נוטות לחוות חסרות בית נסתרת הן עקב שהיה במגורים זמניים (Houselessness) לא בטוחים (Insecure Housing) או לא הולמים (Inadequate Housing) והן עקב נטייה פחותה לפנות לשירותי הסיוע לחסרי בית, שרובם אינם מופרדים מגדרית ואינם מותאמים לצרכיהן, ולכן אינן מוכרות לרשויות.

Anne Andermann et al. [Evidence synthesis-Evidence-informed interventions and best practices for supporting women experiencing or at risk of homelessness: a scoping review with gender and equity analysis](#). *Health promotion and chronic disease prevention in Canada: research, policy and practice*, 41(1), p. 2; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) and Housing First, [Housing First and Women Case studies from across Europe](#), March 2022; Paula Mayock and Fiona Neary, Domestic Violence & Family Homelessness, Focus Ireland, December 2021, p. 28–29.

<sup>8</sup> Anne Andermann et al., [Evidence synthesis-Evidence-informed interventions and best practices for supporting women experiencing or at risk of homelessness: a scoping review with gender and equity analysis](#), *Health promotion and chronic disease prevention in Canada: research, policy and practice*, 41(1), p. 1–13; Chartered Institute of Housing (CIH) Scotland and Scottish Women's Aid (SWA), [Scottish Government working group report: Improving housing outcomes for women and children experiencing domestic abuse](#), December 2020, p. 14, 29; Council of Europe, [Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence](#), 2008, p. 58; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), [Women experiencing violence and homelessness: interlinked and unaddressed gender specific needs](#), 25 November 2019; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) and Housing First, [Housing First and Women Case studies from across Europe](#), March 2022, p. 4; Joanne Bretherton and Paula Mayock, [Women's Homelessness: European Evidence Review](#), European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), March 2021, p. 20; Paula Mayock and Fiona Neary, Domestic Violence & Family Homelessness, Focus Ireland, December 2021, p. 23–24.

<sup>9</sup> UK Home Office, [Domestic abuse: draft statutory guidance framework](#), Updated 19 October 2021, Article 177.

<sup>10</sup> European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), [Women experiencing violence and homelessness: interlinked and unaddressed gender specific needs](#), 25 November 2019, p.2; Joanne Bretherton and Paula Mayock, [Women's Homelessness: European Evidence Review](#), European Federation of

גם בקרב נפגעות אלימות שעדיין מתגוררות בביתן, עצם החשש מאובדן קורת גג עשוי למנוע מקורבנות אלימות במשפחה לעזוב מערכת יחסית אלימה; במחקרים שונים נמצא שסיבה מרכזית בגינה נשים נשארו במערכת יחסית אלימה או שבו למגורים משותפים עם בן זוג אלים לאחר שעזבו, היא חוסר יכולת למצוא מקום מגורים חלופי שביכולתן לממן.<sup>11</sup> נציין כי גם במקרה שהצד האלים הוא זה שעוזב את הבית המשותף (למשל כתוצאה מהוצאת צו הרחקה), היעדר מקום מגורים חלופי עבורו עשוי להביא לחזרתו לבית ולחידוש ואף הסלמת האלימות.

על פי מועצת אירופה,<sup>12</sup> לנוכח מרכזיות סוגיית הדיור בהתמודדות עם אלימות במשפחה, סיוע בהשגת דיור בר השגה מהווה את אחד הנדבכים החשובים בתמיכה בקורבנות אלימות במשפחה.<sup>13</sup> אמנת איסטנבול – אמנת מועצת אירופה למאבק באלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה ומניעתן – קובעת כי על המדינות החברות לנקוט את האמצעים הדרושים כדי להבטיח שלקורבנות תהיה גישה לשירותים שיקלו על התאוששותם מאלימות, לרבות שירותים בתחום הדיור ותמיכה כספית.<sup>14</sup>

**בישראל, הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה מצאה כי ישנם פערים ברצף הטיפולי בכל האמור לשיקום האישה לאחר שהייה במקלט לנפגעות אלימות וכי קיים פער בעידוד העצמאות הכלכלית ובשיקום הכלכלי של הנשים. לפיכך, על פי דוח הוועדה, כדי לא להיקלע לקשיים כלכליים - נשים נפגעות אלימות מעדיפות לא פעם לשוב למערכת זוגית ומשפחתית עם הגבר האלים. לאור זאת המליצה הוועדה לבחון דרכים לעידוד עצמאות כלכלית של נשים נפגעות אלמ"ב, וליצור סל שירותים לנשים נפגעות אלמ"ב יוצאות מקלט המטופלות בקהילה שבחרו לחיות בנפרד 'ומתחילות מאפס', לרבות מתן קצבת מחיה וסיוע בשכר דירה.<sup>15</sup>**

National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), March 2021, p. 20; Paula Mayock and Fiona Neary, Domestic Violence & Family Homelessness, Focus Ireland, December 2021, p. 24

<sup>11</sup> Council of Europe, [Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence](#), 2008, p. 58; Kathleen Flanagan, [Housing outcomes after domestic and family violence. AHURI Final Report No. 311](#), Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 67; Paula Mayock and Fiona Neary, Domestic Violence & Family Homelessness, Focus Ireland, December 2021, p. 25–26; UK Home Office, [Domestic abuse: draft statutory guidance framework](#), Updated 19 October 2021, Articles 178–179; Yoric Irving-Clarke, Kelly Henderson, Housing and Domestic Abuse Policy into Practice, p 107.

<sup>12</sup> מועצת אירופה היא ארגון בין-לאומי שחברות בו 47 מדינות באירופה ומטרתו היא קידום הדמוקרטיה, זכויות האדם ושלטון החוק באירופה. המועצה פרסמה את האמנה הבין-לאומית הראשונה שבה מוסדר תחום מניעת האלימות כלפי נשים – אמנת איסטנבול.

<sup>13</sup> Council of Europe, [Final Activity Report of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence](#), 2008, p.58–59.

<sup>14</sup> [Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#), Istanbul, 2011, Article 20; Council of Europe, [Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence](#), p.23.

<sup>15</sup> המשרד לביטחון הפנים, [דוח הוועדה לטיפול בתופעת האלימות במשפחה](#), יוני 2016, עמ' 68.

הן אמנת איסטנבול של מועצת אירופה והן דוח הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה בישראל זיהו את חשיבות הסיוע לנפגעות אלימות לבסס חיים עצמאיים, לרבות באמצעות אספקת שירותים בתחום הדיור ותמיכה כספית

מעבר לפתרונות  
שהייה זמניים דוגמת  
מקלטים לנפגעות  
אלימות, במדינות  
רבות חסרים פתרונות  
דיור לנשים נפגעות  
אלימות, ולרוב אין  
שיתוף פעולה רב בין  
הגורמים שמסייעים  
לנשים חסרות בית  
ואלו המסייעים  
לנשים נפגעות  
אלימות

גם בתוכנית הפעולה ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית שפורסמה בשנת 2017 נקבע כי לאור מצבן הייחודי של נשים יוצאות מקלט והעלייה החדה במחירי הדיור – הסיוע הקיים אינו מספיק. לכן **הומלץ על הגדלת הסיוע בשכר דירה לנשים יוצאות מקלטים ונשים מטופלות בקהילה שיצאו לחיים עצמאיים (המלצה שלא יושמה), לצד מתן סל מענים כלכליים וספים וסל מענים חומרי גמיש**. עוד המליצה הוועדה בהקשר זה על עיבוי מערך דירות המעבר והרחבתו, ועל הקמת קומפלקס הגנה ושיקום לנשים הזקוקות למענה אינטנסיבי ממושך.<sup>16</sup>

למרות ההכרה בקשר בין אלימות במשפחה וחסרות בית, בעיקר בקרב נשים, מספרות המחקר והכתיבה המקצועית בנושא עולה כי מעבר לפתרונות שהייה זמניים דוגמת מקלטים לנפגעות אלימות, **במדינות רבות חסרים פתרונות דיור לנשים נפגעות אלימות**,<sup>17</sup> והפתרונות הקיימים לחסרי בית אינם מותאמים לצרכים הייעודיים של נשים חסרות בית, ובעיקר של נשים חסרות בית בעלות צרכים מורכבים. **למרות קשרי הגומלין בין חסרות בית בקרב נשים ואלימות במשפחה, לרוב נהוג להתייחס אל שתי התופעות כאל בעיות חברתיות נפרדות ואין שיתוף פעולה רב בין הגורמים שמסייעים לנשים חסרות בית ואלו המסייעים לנשים נפגעות אלימות**.<sup>18</sup>

סקירת ההסדרים הקיימים במספר מצומצם של מדינות בהן נמצאו התייחסויות לנושא העלתה כי לפחות באנגליה מוטלת על הרשויות חובה סטטוטורית לסייע למי שאיבדו את ביתם בעקבות אלימות במשפחה במציאת פתרון דיור זמני ולעיתים פתרון ארוך טווח. עם זאת, לא עלה בידינו להבין עד תום את היקף המענים שניתנים בפועל ואת המידה בה הם עונים על הצרכים הקיימים. בחלק מהמדינות, רקע של אלימות במשפחה עשוי לסייע לקבל **זכאות לדיור ציבורי** (אירלנד) או לקבל **עדיפות ברשימת הממתנים לדיור ציבורי** (ספרד, מדינת טסמניה באוסטרליה); אך

<sup>16</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תכנית פעולה ליישום המלצות הוועדה הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה, מרץ 2017, עמ' 177, 181, 185.

קומפלקס ההגנה הוא המבנה אחד בו ישהו כ-12 משפחות לתקופה של חודש חודשיים לאבחון, רגיעה והתערבות בשעת משבר. בסמוך למבנה, יוקמו מספר יחידות דיור בהן נשים תגורנה לאחר מכן לתקופה ארוכה של שנתיים לפחות ויהיו מלוות בתמיכה וטיפול אינטנסיבי במעטפת של אנשי מקצוע.

<sup>17</sup> כך למשל מבין 33 מדינות שהשיבו על שאלה בנוגע להבטחת הזכות לדיור של נפגעות אלימות במשפחה, שהועברה בסוף שנת 2016 למדינות החברות במרכז האירופאי למחקר בין פרלמנטרי (ECPDR), אף מדינה לא הזכירה מעני דיור ייעודיים לאוכלוסייה זו. שתי מדינות (ספרד ובריטניה) התייחסו למתן עדיפות לאוכלוסייה זו בזכאות לפתרונות דיור.

European Center for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD Request 3275: Right to Housing, 15 December 2019.

<sup>18</sup> European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), Women experiencing violence and homelessness: interlinked and unaddressed gender specific needs, 25 November 2019, p.2; Isabel Baptista and Eric Marlier, Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies, European Commission, 2019, p. 21; Joanne Bretherton and Paula Mayock, Women's Homelessness: European Evidence Review, European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA), March 2021, p. 20; Kathleen Flanagan, Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 51, 65; Paula Mayock and Fiona Neary, Domestic Violence & Family Homelessness, Focus Ireland, December 2021, p. 25, 28–29, 30–31, 33.



על רקע של מחסור בדירות דיור ציבורי, משמעותה בפועל של הזכאות או העדיפות לא תמיד ברורה.

כמה מדינות באוסטרליה (ניו סאות' ויילס, טסמניה וקווינסלנד) מציעות **סיוע במימון שכר הדירה** לנשים נפגעות אלימות, בהיקפי סיוע משתנים ולמשך תקופות שונות. באירלנד ניתן סיוע זמני בשכר דירה לקורבנות אלימות במשפחה, ובמקרים של זכאות לדיור ציבורי (שעשויה להינתן כאמור על רקע אלימות במשפחה) יינתן סיוע בשכר דירה כחלופה להקצאת דירה.

לצד הסדרים כלל מדינתיים אשר מתמקדים בסיוע באספקת פתרונות דיור נמצאו גם התייחסויות לתוכניות מצומצמות יותר בהיקף פעילותן, במסגרתן ניתן סיוע הוליסטי יותר הן במציאת פתרונות דיור והן במתן תמיכה סוציאלית ונפשית לנשים נפגעות אלימות ואף באספקת אמצעי הגנה פיזית עליהן במקומות מגוריהן.

סקירה של ההסדרים שנמצאו תובא בפרק 3 בהמשך, לאחר שיוצגו ההסדרים והמענים הרלוונטיים בישראל.

## 2. ישראל

### 2.1 מעני דיור זמניים לנשים נפגעות אלימות

על פי דיווח משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: משרד הרווחה) לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, **נכון ליוני 2022 פועלים בישראל תחת אחריות משרד הרווחה 16 מקלטים לנשים נפגעות אלימות**.<sup>19</sup> ב-15 המקלטים שפעלו בישראל בשנת 2020 ניתן היה לשכן בו זמנית כ-180 נשים נפגעות אלימות וכ-360 ילדים. המקלטים מהווים מענה חירום זמני המספק בטחון והגנה פיסיים ונפשיים. בשנת 2020 נקלטו במקלטים כ-600 נשים, לרוב בעקבות אירוע אלימות קיצוני וחריג מצד בן הזוג. מעל ל-40% ממי שסיימו את שהותן במקלט בשנת 2020 שהו בו עד חודש, 70% מהנשים שהו בו עד חצי שנה. 15% מהנשים שעזבו את המקלט חזרו לחיות עם מי שנהג כלפיהן באלימות.<sup>20</sup>

עוד פועלות תחת אחריות משרד הרווחה (נכון לשנת 2021) **21 דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות** שסיימו את שהותן במקלט וזקוקות לליווי מבחינה כלכלית, נפשית ורגשית ולסיוע בתפקוד היום-יומי ובהשתלבות חדשה בקהילה. מערך הדירות מאפשר שהות בו זמנית של 42 נשים וילדיהן. במהלך שנת 2021 שהו בדירות המעבר 63 נשים ו-124 ילדים. משך השהות בדירה הוא עד 12 חודשים (עם אפשרות להארכה). 70% מבין 33 הנשים שסיימו את שהותן

<sup>19</sup> אלינה שוורצמן, מרכזת תחום קשרי כנסת וממשל, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 ביוני 2022.

<sup>20</sup> משרד הרווחה והביטחון החברתי, האגף החוץ ביתי, משפחה ילד, נוער והשמות מיוחדות, מקלטים - סיכום לשנת 2020, הועבר בדוא"ל, 14 בפברואר 2022.

בדירות המעבר בשנת 2021 התגוררו בדירה מעל לחצי שנה; רק אחת מהן חזרה להתגורר עם בן הזוג.<sup>21</sup>

משרד הרווחה מפעיל גם **שתי דירות המיועדות לגברים שהורחקו מביתם היות שנהגו באלימות**. בדירות יכולים לשהות בו זמנית ארבעה גברים. שתי דירות נוספות נמצאות בהליך הקמה.<sup>22</sup> נציין כי בעבר פעלו דירות דומות ופעילותן הופסקה בשל חוסר ביקוש.<sup>23</sup>

## 2.2 סיוע במימון שכר דירה לנשים נפגעות אלימות

משרד הרווחה מפעיל באמצעות עמותת בעצמי את **תוכנית דף חדש לליווי נשים נפגעות אלימות** שניתקו את הקשר עם בן הזוג הפוגע. במסגרת התוכנית ניתן למשך תקופה של עד שנה וחצי ליווי שכולל תמיכה וסיוע בתחומים שונים ובהם מיצוי זכויות וחיבור לגורמי טיפול, תוך שימת דגש על תחום התעסוקה. במסגרת התוכנית נשים יוצאות מקלט או יוצאות דירות מעבר זכאיות לקבלת **מענק כספי, בסך 8,000 ש"ח לאישה ללא ילדים, 9,000 ש"ח לאישה עם ילד אחד ו-10,000 ש"ח לאישה עם שני ילדים ומעלה**. המענק מיועד, בין השאר, לצורך שכירת דירה, הצטיידות ראשונית, רישום למסגרות חינוך, רכישת לבוש ומזון. מאז תחילת הפעלת התוכנית בספטמבר 2019 השתתפו בה מעל ל-450 נשים יוצאות מקלט וילדיהן.<sup>24</sup> על פי פרסום של העמותה המפעילה את התוכנית, בשנת 2021 השתתפו בה 370 נשים וניתנו מענקים בסך 1.9 מיליון ש"ח. 97% ממשתתפות התוכנית לא חזרו להתגורר עם הגורם האלים. נזכיר כי על פי נתוני משרד הרווחה הנתון המקביל בקרב יוצאות המקלטים בשנת 2020 עומד על 85%, ובקרב מסיימות השהות בדירות המעבר על 97%.

**אלימות במשפחה אינה מהווה תבחין רלוונטי לקביעת הזכאות לדיוור ציבורי בישראל**,<sup>25</sup> אולם משרד הבינוי והשיכון (להלן: משרד השיכון) מעניק **סיוע למימון שכר דירה לנשים נפגעות אלימות הזקוקות להגנה ולמגורים נפרדים**. זכאיות לקבלת המענק:<sup>26</sup>

- נשים ששהו במקלט לנשים נפגעות אלימות וזקוקות להגנה ולמגורים נפרדים;

<sup>21</sup> איריס פלורנטין, ראש מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 במרץ 2022; משרד הרווחה והביטחון החברתי, [דירות מעבר לנשים נפגעות אלימות וילדיהן](#), עודכן: 18 באוגוסט 2021.

<sup>22</sup> איריס פלורנטין, ראש מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 במרץ 2022.

<sup>23</sup> עדו אבגר, [אלימות במשפחה: הטיפול בגברים אלימים בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 בנובמבר 2019, עמ' 24; נורית יכימוביץ כהן, [מעני דיוור לגברים מורחקי בית בגין אלימות כלפי בנות זוגם](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2017, עמ' 2-3.

<sup>24</sup> איריס פלורנטין, ראש מינהל שירותים אישיים וחברתיים, משרד הרווחה והביטחון החברתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 20 במרץ 2022; עמותת בעצמי, [תוכנית "דף חדש": מסכמים שנת פעילות 2021](#).

<sup>25</sup> לרשימת התבחינים ראו אתר משרד הבינוי והשיכון, [זכאות לדירה בשכירות בדיוור הציבורי](#), עודכן: 31 במרץ 2022. בימים אלה בוחנת הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיוור הציבורי (ועדת הכהן) את הכללים לקבלת דיוור ציבורי ועל כן, עשויים לחול בהם שינויים.

<sup>26</sup> משרד הבינוי והשיכון, [בקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה לנשים נפגעות אלימות](#), עודכן: 17 באוגוסט 2020.

תוכנית "דף חדש"  
מציעה לנשים  
נפגעות אלימות  
שניתקו את הקשר עם  
בן הזוג הפוגע ליווי;  
נשים יוצאות מקלט  
או דירות מעבר  
זכאיות לקבל  
במסגרת התוכנית  
מענק כספי, בסך  
8,000–10,000 ש"ח  
(בהתאם למספר  
הילדים שבחזקתן)

משרד השיכון מעניק  
סיוע למימון שכר  
דירה לנשים נפגעות  
אלימות הזקוקות  
להגנה ולמגורים  
נפרדים, לתקופה של  
עד שלוש שנים

- נשים שעונות לקריטריונים לכניסה למקלט לנשים נפגעות אלימות, אך אינן יכולות לעשות זאת מסיבות שאינן תלויות בהן, וזקוקות להגנה ולמגורים נפרדים;
- נשים נפגעות אלימות שהוצא צו הגנה או צו הרחקה כלפי בן זוגן, אך למרות זאת אינן יכולות להמשיך להתגורר בדירתן מפאת סכנה הנשקפת לחייהן.

ממשרד השיכון נמסר כי **ההצטרפות לתוכנית מותנית בקבלת אישור ממשרד הרווחה** וכי אין הבדל בין עילות הזכאות השונות. תקופת הזכאות המרבית היא 36 חודשים. אישור הזכאות לשנה הראשונה ניתן במסלול מהיר ללא בחינת בעלות על דירה. אישור הזכאות בשנה השנייה והשלישית מחייב בדיקה חוזרת והסיוע ניתן רק אם האישה "חסרת דירה" בהתאם להגדרת משרד השיכון;<sup>27</sup> אם קיימת דירה בבעלות בני הזוג בה מתגורר בן הזוג וטרם הושג הסכם לחלוקת הבעלות עליה הזכאות לסיוע תוארך. על פי תשובת משרד השיכון הזכאות אינה מותנית במשך שהות מינימלי במקלט או במצב כלכלי, והסיוע מוענק גם לדירת דיור ציבורי שעומדת בתנאים.<sup>28</sup> תוכנית הסיוע מיועדת ככלל לנשים תושבות מדינת ישראל, אך באתר משרד השיכון מובהר כי נשים נפגעות אלימות שעונות להגדרות שלעיל ואינן תושבות מדינת ישראל רשאיות גם הן להגיש בקשה לסיוע בשכר דירה בתוכנית זו.<sup>29</sup>

הגשת הבקשה לסיוע בשכר דירה מתבצעת באמצעות אחת מחברות ההרשמה לסיוע בדיוור. ממשרד השיכון נמסר כי חלק מהחברות מאפשרות להגיש את הבקשה באופן מקוון,<sup>30</sup> אך לפחות במקרים שנבדקו על ידינו לא נראה שהקישורים שצורפו לתשובת המשרד מובילים לטופס לבקשת סיוע לנפגעות אלימות ולא נמצאו טפסים רלוונטיים באתרי החברות. בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי שהתקיים בנובמבר 2021 ציינה נציגת משרד השיכון כי בתקופת הקורונה ניתנה אפשרות להירשם מרחוק באמצעות שיחת טלפון וכי יש כוונה להמשיך הסדר זה.<sup>31</sup> משרד השיכון ציין בתשובתו על פנייתנו כי הכוונה היא שאפשרות הרשמה מקוונת תהיה קיימת בעתיד בכל החברות, אך לא נמסר לוח זמנים למימוש כוונה זו.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> המונח חסר דירה מוגדר כיחיד או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם ב-10 השנים האחרונות זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה, בנפרד או במשותף עם אחרים. הורה עצמאי (חד-הורי) שהיה בעל זכויות של עד 50% בדירה ודירה זו נמכרה בעקבות הגירושין או במהלך הנישואין מוגדר גם הוא כחסר דירה. לפירוט התבחינים המלאים ראו: משרד הבינוי והשיכון, [הגדרת המונח "חסר דירה"](#), עודכן: 11 באפריל 2021.

<sup>28</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' – פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

<sup>29</sup> משרד הבינוי והשיכון, [בקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה לנשים נפגעות אלימות](#), עודכן: 17 באוגוסט 2020.

<sup>30</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' – פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

<sup>31</sup> הכנסת ה-24, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [פרוטוקול 22: קריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי בעין מגדרית](#), 29 בנובמבר 2021.

<sup>32</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' – פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

החל מהשנה השנייה,  
הסיוע מותנה בכך  
שהאישה היא "חסרת  
דירה" בהתאם  
להגדרת משרד  
השיכון, למעט אם  
קיימת דירה בבעלות  
בני הזוג בה מתגורר  
בן הזוג וטרם הושג  
הסכם לחלוקת  
הבעלות עליה  
הזכאות לסיוע תוארך

משרד השיכון נשאל לגבי האפשרות להגשת הבקשה לסיוע באמצעות שירותי הרווחה (שכאמור נדרש אישורם בדבר היות האישה נפגעת אלימות). ממשרד השיכון נמסר כי בעוד שכיום אין אפשרות להירשם לקבלת הסיוע דרך שירותי הרווחה, בכוונת המשרד לקדם הגשת בקשות לסיוע באמצעות שירותי הרווחה בתוכניות סיוע מיוחדות כגון הסיוע לנפגעות אלימות,<sup>33</sup> אך הובהר שמדובר בתהליך סבוך מבחינת ממשק מערכות המידע הבין משרדי.

באתר משרד השיכון מצוין כי הטיפול בבקשה עשוי לארוך זמן מה ושהמשרד אינו יכול להתחייב לסיום ההליכים ולהנפקת תעודת הזכאות במסגרת זמן קצובה.<sup>34</sup> בתשובת המשרד על פנייתנו צוין כי **משך זמן הטיפול בבקשות לסיוע במסגרת זו הוא עד שבוע ימים.**<sup>35</sup>

ככלל, לאחר הגשת הבקשה באמצעות אחת מחברות ההרשמה לסיוע בדיוור, משרד השיכון יבחן את הזכאות וינפיק תעודת זכאות, בה מפורטים רמת הסיוע והתנאים והמגבלות שנקבעו.<sup>36</sup> לאחר חתימת חוזה שכירות בשוק החופשי יש להציג לחברת ההרשמה לסיוע בדיוור את החוזה ולאחר חתימה על התחייבות לעמידה בתנאים ובמגבלות ניתן להתחיל ולקבל את הסיוע וזה יינתן כל עוד האישורים המקנים את הסיוע תקפים.<sup>37</sup>

ממשרד השיכון נמסר כי בכוונתם לעדכן את הנוהל המסדיר את מתן הסיוע במהלך שנת 2022,<sup>38</sup> אך לא נמסר מידע לגבי טיב השינויים הצפויים.

כאמור, הסיוע ניתן עד שלוש שנים. סכום המענק משתנה בהתאם לשנת הסיוע ולהימצאותם של ילדים בחזקת האישה, כמוצג בלוח להלן.

**לוח 1: סכום הסיוע החודשי במסגרת התוכנית (נכון למרץ 2022)<sup>39</sup>**

שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	
1,370	1,104	883	עם ילדים
1,160	957	774	ללא ילדים

סכום הסיוע נע בין 774 ש"ח לאישה ללא ילדים בשנת הסיוע השלישית ל-1,370 ש"ח לאישה עם ילדים בשנת הסיוע הראשונה

<sup>33</sup> בתשובת המשרד נמסר כי לאחרונה החל פיילוט להגשת דו"ח סוציאלי באופן מקוון ישירות משירותי הרווחה למשרד השיכון. לאחר יישום מלא של הליך זה בכוונת המשרד לקדם הגשת בקשות לסיוע במתכונת דומה.

<sup>34</sup> משרד הבינוי והשיכון, [בקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה לנשים נפגעות אלימות](#), עודכן: 17 באוגוסט 2020.

<sup>35</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' - פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

<sup>36</sup> לרשימת המגבלות במתן סיוע בשכר דירה ראו: משרד הבינוי והשיכון, המדריך לקבלת סיוע בשכר דירה: [תנאים ומגבלות במתן הסיוע בשכר דירה](#), עודכן אחרון: 13 ביוני 2021.

<sup>37</sup> משרד הבינוי והשיכון, [בקשה לקבלת סיוע בתשלום שכר דירה לנשים נפגעות אלימות](#), עודכן: 17 באוגוסט 2020.

<sup>38</sup> שם.

<sup>39</sup> משרד הבינוי והשיכון, סכומי הסיוע בשכר דירה, [12. נשים נפגעות אלימות יוצאות מקלט](#), עודכן: 14 ביולי 2021; רות מנע, מנהלת אגף א' - פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

כאמור, הוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה המליצה בשנת 2017 על הגדלת הסיוע בשכר דירה לנפגעות אלימות. תשובת משרד השיכון על פנייתנו לא כללה התייחסות לשאלות שהפנינו אליהם בדבר המנגנון לעדכון תעריפי הסיוע, ככל שקיים כזה, ובדבר שינויים שחלו בסכומי המענק מאז יצא הנוהל המסדיר את הסיוע בשנת 2002. סכומי הסיוע המופיעים בנהל משנת 2002 דומים מאוד לאלו שהוצגו בטבלה לעיל ועומדים על 1,170 ש"ח לאישה עם ילדים ו-960 ש"ח לאישה ללא ילדים.<sup>40</sup> בהתאם לכך נציין כי משרד השיכון מסר למבקר המדינה בפברואר 2020, כי **סכומי הסיוע בדיוור (לא בהכרח הסיוע בהקשר לאלימות במשפחה) לא עודכנו במשך שנים רבות** בשל היעדר תקציב, וכי צריך לעדכנם יחסית לכלל זכאי הסיוע לדיוור והדבר כרוך בתוספת תקציבית.<sup>41</sup> נציין כי **המחירים הממוצעים של שכר הדירה בישראל עלו מאז פורסם הנוהל בשנת 2002 בכ-60%** - מכ-2,600 ש"ח בחודש ברבעון הראשון של שנת 2002 לכ-4,100 ש"ח ברבעון האחרון של 2021.<sup>42</sup> זאת ועוד, מבקר המדינה מצא כי בשנים 2016-2019 הופחת סכום הסיוע הממוצע שניתן בפועל לאישה נפגעת אלימות ב-14% ולעומת זאת מחירי השכירות עלו באותה תקופה ב-6% בממוצע.<sup>43</sup> סכום הסיוע בפועל מושפע ממאפייני הזכאיות בכל שנה, קרי משיעור הנשים שמקבלות סיוע זו השנה הראשונה, השנייה או השלישית ומשיעור הזכאיות עם ילדים.

כאמור אלימות במשפחה אינה מהווה קריטריון מזכה לדיוור ציבורי וככלל **סכומי הסיוע לנשים נפגעות אלימות נמוכים יחסית לסיוע בשכר הדירה הניתן לממתינים לדירה הציבורי**. כך למשל אישה יחידה הממתינה לדיוור ציבורי יכולה לקבל עד 1,644 ש"ח בחודש, אישה עם עד שלושה ילדים יכולה לקבל עד 3,100 ואישה עם ארבעה ילדים או יותר יכולה לקבל עד 3,900 ש"ח, כתלות ביישוב המגורים.<sup>44</sup> לצד זאת, בדיון הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי נובמבר 2021 עלו טענות כי מי שמקבלת סיוע בשכר דירה לנפגעות אלימות ועומדת בתנאי הזכאות לדיוור ציבורי נדרשת ליזום הליך בירוקרטי סבוך בכדי לקבל הכרה בזכאותה ובעקבות כך הגדלה של סכום הסיוע.<sup>45</sup> **ממשרד השיכון נמסר בהקשר זה כי במסגרת אישור הזכאות**

<sup>40</sup> משרד הבינוי והשיכון, [נוהל 08/25: כללים ואופן הטיפול בנשים מוכות](#), 1 במרץ 2002.

<sup>41</sup> מבקר המדינה, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג](#), 30 ביוני 2021, עמ' 531.

<sup>42</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון לסטטיסטיקה של מחירים ינואר 2003, [לוח ד - מחירים ממוצעים של שכר דירה חופשי \(ש"ח\), לפי אזור מגורים וקבוצת גודל הדירה \(חדרים\) - בשקלים חדשים](#), 15 פברואר 2003; מדד המחירים לצרכן ינואר 2022: ירחון לסטטיסטיקה של מחירים, [לוח 4.9 מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי \(ש"ח\), לפי מחוזות מגורים, ערים גדולות וקבוצות גודל הדירה \(חדרים\)](#), 15 פברואר 2022.

<sup>43</sup> מבקר המדינה, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג](#), 30 ביוני 2021, עמ' 530.

<sup>44</sup> לתעריפי הסיוע, התלויים במאפייני הזכאי וביישוב המגורים, ראו: משרד הבינוי והשיכון, [סיוע מוגדל בשכר דירה לממתינים לדירה בדיוור הציבורי](#), פורסם: 27 באפריל 2021, עודכן: 5 בינואר 2022.

<sup>45</sup> הכנסת ה-24, הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, [פרוטוקול 22: קריטריונים לזכאות לדיוור ציבורי בעין מגדרית](#), 29 בנובמבר 2021.

בסכומי הסיוע כמעט ולא חל שינוי מאז פורסם הנוהל בשנת 2002

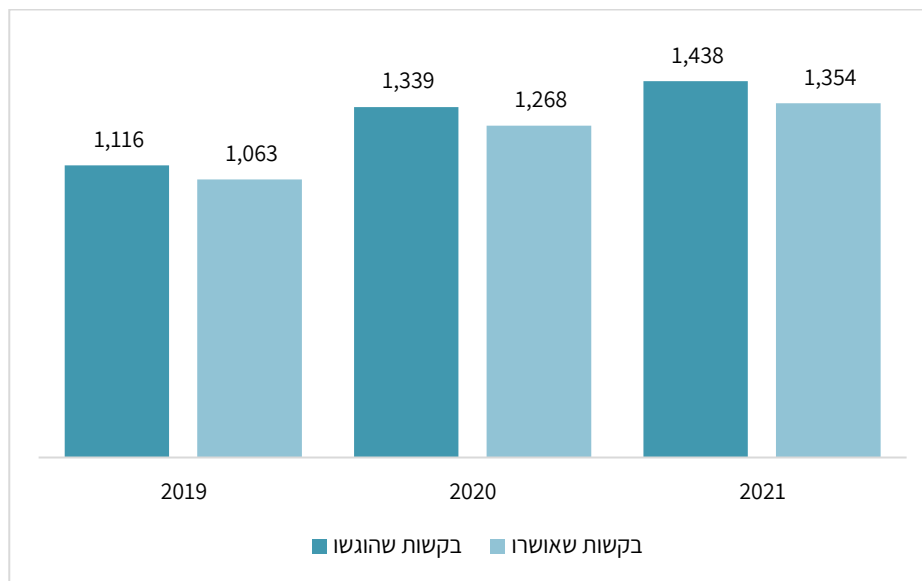
סכומי הסיוע לנשים נפגעות אלימות נמוכים יחסית לסיוע בשכר הדירה הניתן לממתינים לדירה הציבורי

## לסיוע מתבצעת בחינה למיצוי זכויות, אם הפונה עשויה להיות זכאית לדיור ציבורי תיבחן זכאותה גם במסלול זה.<sup>46</sup>

ממשרד השיכון נמסר במענה על פנייתנו כי יש ברשותם נתונים על מקבלות סיוע רק משנת 2019 ואילך. להלן יוצגו הנתונים בדבר הבקשות לסיוע שהוגשו ואושרו בשנים 2019-2021.

### תרשים 1: בקשות לסיוע בשכר דירה לנשים נפגעות אלימות שהוגשו, ובקשות שאושרו, 2019-2021<sup>47</sup>

כ-95% מבקשות הסיוע שהוגשו בשנים 2019-2021 אושרו



מנתוני התרשים עולה כי בכל שנה אושרו כ-95% מהבקשות שהוגשו. עוד עולה כי בין שנת 2019 ושנת 2020 חלה עלייה של כ-20% במספר הבקשות ובין שנת 2020 לשנת 2021 חלה עלייה מתונה יותר – 7%.

#### נתוני רקע על נשים נפגעות אלימות במשפחה

על פי נתוני משרד השיכון בשנת 2021 ניתנו בפועל קרוב ל-1,600 מענקים לנשים זכאיות, כולל מענקים שניתנו בבקשות לסיוע שאושרו לפני שנת 2021. אין ביכולתנו לאמוד את גודל האוכלוסייה הפוטנציאלית שעשויה להזדקק לסיוע בשכ"ד כדי לבסס חיים עצמאיים לאחר עזיבת מערכת יחסים אלימה אך נציין כי על פי נתוני משרד הרווחה בשנת 2020 טופלו במרכזים למניעה ולטיפול באלימות במשפחה כ-9,300 נשים, ומעל ל-700 נשים שהו במקלטים לנפגעות אלימות.<sup>48</sup> מנתונים שנמסרו למרכז המחקר והמידע בעבר עלה כי בשנת 2018 הוגשו לבתי

<sup>46</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' – פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

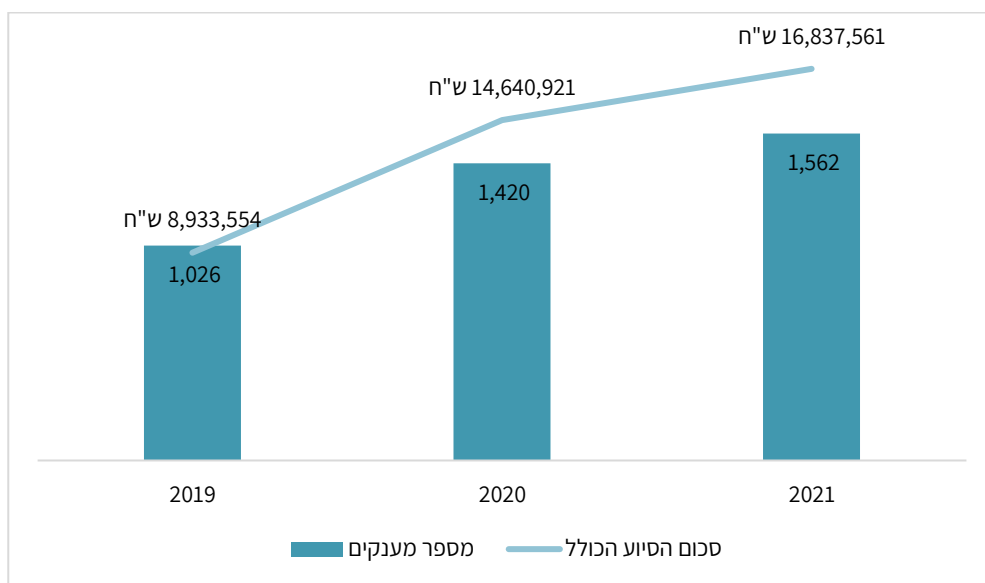
<sup>47</sup> שם.

<sup>48</sup> משרד הרווחה והביטחון החברתי, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, סיכום פעילות ונתונים לשנת 2020, הועבר בדוא"ל 14 בפברואר 2022; משרד הרווחה והביטחון החברתי, האגף החוץ ביתי, משפחה ילד, נוער והשמות מיוחדות, מקלטים – סיכום לשנת 2020, הועבר בדוא"ל, 14 בפברואר 2022.

המשפט לענייני משפחה קרוב ל-10,000 בקשות לצווי הגנה והוערך כי מעל ל-90% מהן אושרו; בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019 הוגשו למשטרה קרוב ל-600 תלונות על הפרת צווים להגנה על נשים מפני בני זוג.<sup>49</sup>

להלן יוצגו סך המענקים שניתנו בכל אחת משלוש השנים האחרונות (2019–2021) ועלותם הכוללת בכל שנה. המענקים שניתנו כוללים גם בקשות שאושרו לפני המועדים הנקובים ובמסגרתן ממשיך להינתן סיוע.

### תרשים 2: מענקי סיוע בשכר דירה שניתנו וסך הסיוע שניתן, 2019–2021<sup>50</sup>



מספר המענקים שחולקו גדל ב-38% בין שנת 2019 ושנת 2020, וסכום הסיוע הכולל שניתן גדל ב-64%; בין שנת 2020 לשנת 2021 גדל מספר המענקים ב-10% וסכום הסיוע הכולל גדל ב-15%.

יצוין כי מבקר המדינה, שבחן את נתוני הסיוע בשנים 2016–2019 דווח על ירידה הן במספר מקבלות הסיוע והן בסכום הסיוע הכולל, אך בדוח המבקר מובאים נתונים אחרים לגבי שנת 2019 מהנתונים שנמסרו לנו – על פי דוח המבקר, בשנה זו כ-1,500 נשים קיבלו סיוע, בסכום כולל של קרוב ל-14 מיליון ש"ח.<sup>51</sup> כאמור ממשרד השיכון נמסר לנו כי אין באפשרותם להפיק נתונים המתייחסים לתקופה שקדמה לשנת 2019. אין בידנו הסבר לפער בין הנתונים.

את הנתונים לגבי מבקשות ומקבלות הסיוע ביקשנו לקבל בפילוח לפי מאפיינים שונים שעשויים לשפוך אור על המענקים (מספר המענקים שניתנים זו השנה הראשונה, השנייה והשלישית) ועל

<sup>49</sup> עדו אבגר, [ריכוז נתונים לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 בנובמבר 2020.

<sup>50</sup> רות מנע, מנהלת אגף א' – פרט וחריגים וסגנית מנהל מינהל לסיוע בדיוור, משרד הבינוי והשיכון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכתב, 16 במרץ 2022.

<sup>51</sup> מבקר המדינה, [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי: ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג](#), 30 ביוני 2021, עמ' 530.

מקבלות הסיוע, דוגמת הסיבה בגינה היא זכאית לסיוע, גילה, מספר ילדיה, קבוצת האוכלוסייה אליה היא משתייכת וישוב מגוריה. תשובת המשרד לא כללה התייחסות למאפיינים אלו ובקשה נוספת לקבלתם נותרה ללא מענה. בתשובת משרד השיכון למבקר המדינה צוין כי אין ביכולתם לפלח את המענקים שניתנו לפי שנת הזכאות.<sup>52</sup>

#### **הנחה בארנונה לנפגעות אלימות במשפחה**

היבט נוסף הקשור לסיוע לנפגעות אלימות במשפחה בהוצאותיהן על דיור נוגע לתשלום הארנונה. סעיף 2(א)(10) ל**תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993**, קובע כי **מי ששהתה במקלט לנפגעות אלימות 90 ימים לפחות**,<sup>53</sup> עשויה להיות זכאית להנחה של עד 20% בחשבון הארנונה בהתאם להחלטת הרשות המקומית שבה היא מתגוררת. מבין 15 רשויות מקומיות שמבקר המדינה ביצע בהן ביקורת בשנת 2020 רק ארבע רשויות ציינו כי הן מעניקות הנחה בארנונה בהתאם להסדר האמור. עם זאת, שום רשות מקומית מהרשויות שנבדקו לא פרסמה באתר האינטרנט שלה את דבר האפשרות לקבל הנחה בארנונה. משרד הפנים מסר בתשובתו למבקר המדינה כי הוא לא עוקב אחר פרסומי הרשויות המקומיות לעניין ההנחות בארנונה, אך הרשות המקומיות על פי רוב מפרסמת את צו המיסים שלה ובו מפורסמת ההנחה.<sup>54</sup>

### **3. מבט משווה**

להלן תוצג סקירה של הסדרים הקיימים במספר מדינות מצומצם בהן נמצאו התייחסויות לנושא. הסקירה אינה מתמקדת במעני חירום קצרי טווח דוגמת מקלטים לנשים נפגעות אלימות אלא – במרבית המקרים – במעני דיור לטווח בינוני וארוך. נדגיש כי סקירה זו אינה ממצה את כלל ההסדרים הקיימים בעולם וסביר שאף לא באותן מדינות שנסקרו.

כפי שהוצג לעיל, חשוב להדגיש כי המשמעות בפועל של ההסדרים הנהוגים במדינות שונות מושפעת מאוד ממאפייני שוק הדיור באותן מדינות: היצע דירות הדיור הציבורי אל מול הביקוש להן ותנאי הזכאות לקבלת דירה; היצע הדירות לשכירות בשוק החופשי – בפרט באזורים המאפשרים נגישות לשירותים, תחבורה ותעסוקה ברמה נאותה – ומחירי השכירות, אל מול סכומי הסיוע הכספי, ככל שניתן כזה. גם היצע פתרונות מגורי חירום הזמניים לנפגעות אלימות, דוגמת מקלטים, ומשך השהייה המתאפשר בהם, משפיע על המשמעות בפועל של הסדרי הסיוע השונים. ההבדלים בין המדינות בכל הנוגע למאפיינים אלו לא נבחנו במסגרת מסמך זה בצורה שיטתית, אך חשוב לציין כי השונות בין מדינות עשויה להיות גדולה מאוד. לנוכח זאת יודגש כי

<sup>52</sup> שם, עמ' 531.

<sup>53</sup> על פי נתוני משרד הרווחה כמחצית מאלו שסיימו את שהותן במקלטים בשנת 2020 שהו בהם פחות משלושה חודשים. משרד הרווחה והביטחון החברתי, האגף החוץ ביתי, משפחה ילד, נוער והשמות מיוחדות, מקלטים - סיכום לשנת 2020, הועבר בדוא"ל, 14 בפברואר 2022.

<sup>54</sup> שם, עמ' 532.



מטרת הסקירה אינה להשוות בין המענים הניתנים במדינות שונות אלא לאתר מודלים שונים לטיפול בחסרות בית כתוצאה מאלימות במשפחה.

### 3.1 חובה סטטוטורית למציאת פתרונות דיוור לנפגעי אלימות במשפחה

באנגליה, חוק הדיוור ([Housing Act 1996](#)) קובע שורה של קריטריונים המזכים בעדיפות לפתרון דיוור (Priority Need); הרשות המקומית מחויבת לספק באופן מיידי סיוע זמני לחסרי בית שעונים על קריטריונים אלו. במצבים אלו נכללים למשל חסרת בית בהריון או חסרי בית שיש עמם ילדים התלויים בהם. עד שנת 2021 אלימות במשפחה לא נכללה ברשימת הקריטריונים שמזכים במעמד זה, ומי שנאלצו לעזוב את ביתם בעקבות אלימות במשפחה היו זכאים לפתרונות דיוור מיידיים מטעם הרשויות רק אם הצליחו להראות שכתוצאה מהאלימות הם פגיעים יותר מהאדם הסביר (vulnerability assessment).

הסיוע אותו מחויבת הרשות המקומית לספק ניתן לזכאים שהפכו חסרי בית או כאלו שעתידיים לאבד את ביתם בתוך שמונה שבועות. הסיוע המיידי יכול להיות במניעת אובדן הבית (prevention duty) או באספקת דיוור זמני למי שכבר איבד את ביתו (Relief duty), והוא ניתן במשך שמונה שבועות במהלכם על הרשויות לנקוט אמצעים סבירים כדי להבטיח לזכאים דיוור לחצי שנה לפחות (Main homelessness duty).<sup>55</sup>

על פי נתוני משרד הדיוור, הקהילות והשלטון המקומי, כ-19,000 משקי בית קיבלו סיוע זמני בגין היותם חסרי בית על רקע של אלימות במשפחה בשנת 2018/19. כמחציתם מצאו פתרונות דיוור הולמים לתקופה של חצי שנה לפחות במהלך תקופת הסיוע. מבין אלו שקיבלו סיוע זמני ועדיין נזקקו לסיוע לאחריו (כיוון שלא מצאו פתרון ארוך טווח או פרשו מהתהליך מסיבות אחרות), 86% נמצאו זכאים לסיוע מתמשך,<sup>56</sup> אך לא ברור לגמרי מה טיבו של הסיוע המתמשך, לכמה זמן הוא ניתן והאם הוא ניתן בפועל בכל המקרים שנמצאו כזכאים לכך.

בשנת 2021 חוקק חוק האלימות במשפחה ([Domestic Abuse Act 2021](#)) – שמרכז את מגוון האמצעים החוקיים למאבק באלימות במשפחה ולתמיכה בקורבנות. בחוק האלימות במשפחה נכלל תיקון עקיף של חוק הדיוור, במסגרתו הוכנסה אלימות במשפחה לרשימת הקריטריונים המזכים בעדיפות לפתרון דיוור, והרשויות חויבו לספק פתרון דיוור מיידי למי

<sup>55</sup> European Institute for Gender Equality, [The costs of gender-based violence in the European Union](#), 2021, p.17; UK Government, [Help if you're homeless or about to become homeless](#), retrieved: 17 February 2022; UK Department for Levelling Up, Housing and Communities, [Homelessness code of guidance for local authorities](#), 22 February 2018, Updated: 12 October 2021, p. 98; UK Home Office, [Domestic abuse: draft statutory guidance framework](#), Updated 19 October 2021, Article 279.

<sup>56</sup> Ministry of Housing, Communities and Local Government, [Statutory Homelessness Annual Report, 2019-20, England](#), 1 October 2020, p. 32-34.

**שנאלצו לעזוב את ביתם כתוצאה ממנה**,<sup>57</sup> לרבות למי ששוהה במקלט לנפגעות אלימות במשפחה.<sup>58</sup> טרם פורסמו נתונים מהם ניתן ללמוד על השפעת החוק על היקף הסיוע שניתן.

### 3.2 זכאות לדיוור ציבורי וקדימות בקבלת דירה

כאמור, בישראל אלימות במשפחה אינה מהווה קריטריון מזכה לדיוור ציבורי, אך בחלק מהמדינות שנסקרו, רקע של אלימות במשפחה עשוי לסייע לקבל **זכאות לדיוור ציבורי** או לקבל **עדיפות ברשימת הממתינים לדיוור ציבורי**. ככל שקיים מחסור בדירות דיוור ציבורי פנויות לאכלוס, משמעותה של הזכאות או העדיפות בפועל לא תמיד ברורה.

באירלנד, מי שאינו יכול לחזור לביתו בעקבות אלימות במשפחה עשוי להיחשב כחסר בית ובמקרים אלו רשות הדיוור עשויה לספק מגורי חירום קצרי מועד מבלי צורך להעריך זכאות לדיוור ציבורי. כאשר נדרש פתרון דיוור ארוך טווח, רשות הדיוור צריכה לבחון עמידה בקריטריונים המזכים לדיוור ציבורי<sup>59</sup>, כאשר **אלימות במשפחה עשויה להיחשב גורם מספק לקביעת זכאות לדיוור ציבורי**; לצורך קביעת זכאות כאמור, מי ששוהה במקלט לנפגעות אלימות במשפחה נחשבת חסרת בית. על פי המשרד הממשלתי האמון על נושא הדיוור (Department of Housing, Local Government and Heritage), בהתחשב במספר הזכאים הממתינים לקבלת דירה, אין בנמצא דירות שניתן יהיה להקצות לזכאים חדשים אך **קביעת הזכאות לדיוור ציבורי מאפשרת קבלת תמיכה מסוגים אחרים – לרבות סיוע בתשלום שכר דירה**.<sup>60</sup>

בספרד, החוק למניעת אלימות מגדרית מעניק עדיפות לנשים נפגעות אלימות בזכאות לדיוור ציבורי, אך המשמעות של עדיפות זו בפועל אינה ברורה.<sup>61</sup> במדינת טסמניה שבאוסטרליה, מי שזכאית לדיוור ציבורי ושוהה במקלט לנשים נפגעות אלימות מקודמת לקטגוריה העליונה ברשימת הזכאים ברשימת ההמתנה לדירת דיוור ציבורי.<sup>62</sup> כפי הנראה, יש מחסור חריף בדירות

<sup>57</sup> Section 78 of the [Domestic Abuse Act 2021](#); UK Home Office, [Policy paper: Homelessness](#), Updated 31 January 2022.

<sup>58</sup> UK Department for Levelling Up, Housing and Communities, [Statutory guidance: Improving access to social housing for victims of domestic abuse](#), Updated 25 January 2022.

<sup>59</sup> Ireland Department of Housing, Local Government and Heritage, [Guidance for Housing Authorities for Assisting Victims of Domestic Violence with Emergency and Long-Term Accommodation Needs](#), 19 January 2017, last updated: 16 February 2021, P. 4–6.

<sup>60</sup> Ireland Department of Housing, Local Government and Heritage, [Guidance for Housing Authorities for Assisting Victims of Domestic Violence with Emergency and Long-Term Accommodation Needs](#), 19 January 2017, last updated: 16 February 2021, P. 4–6.

<sup>61</sup> [Organic Act 1/2004 of 28 December on Integrated Protection Measures against Gender Violence](#), Article 28. Access to housing and residences for the elderly.

<sup>62</sup> Kathleen Flanagan, [Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311](#), Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 55.

באירלנד, אלימות  
במשפחה עשויה  
להיחשב גורם מספק  
לקביעת זכאות לדיוור  
ציבורי. בהיעדר  
דירות פנויות  
משמעות הזכאות  
היא בעיקרה קבלת  
תמיכה מסוגים  
אחרים – לרבות סיוע  
בתשלום שכר דירה

דיור ציבורי בכל אוסטרליה וביקוש רב לדירות דיור ציבורי אינו מקבל מענה,<sup>63</sup> ועל כן משמעותה הפרקטית של עדיפות זו אינה ברורה.

באנגליה, קביעת הזכאות לדיור ציבורי היא בסמכות הרשות המקומית וככלל קורבנות אלימות במשפחה אינם מקבלים קדימות בקבלת דיור ציבורי, מעבר לעדיפות שניתנת לכל חסרי הבית. יחד עם זאת, על פי ההנחיות הסטטוטוריות בנושא דיור ציבורי לקורבנות אלימות במשפחה, על הרשויות המקומיות לשקול לתת עדיפות נוספת לקורבנות אלימות במשפחה בהקצאת דיור ציבורי, כפי שהוזכר לעיל.<sup>64</sup>

### 3.3 סיוע במימון שכר דירה

בדומה לתוכנית הסיוע בשכר דירה הפועלת בישראל, במספר מדינות נמצאו תוכניות לסיוע במימון שכר הדירה לנשים נפגעות אלימות, בהיקפי סיוע משתנים ולמשך תקופות שונות.

באירלנד, קורבנות אלימות במשפחה שהופנו על ידי שירותי הרווחה יכולים לקבל סיוע בשכר דירה במשך שלושה חודשים ללא תלות בהכנסות. ניתן להאריך את תקופת הסיוע בשלושה חודשים נוספים בכפוף למבחן הכנסה.<sup>65</sup> כאמור במקרים של זכאות לדיור ציבורי (בין השאר על רקע של אלימות במשפחה) יינתן סיוע בשכר דירה כחלופה להקצאת דירה.

על פי דוח שנכתב במימון **ממשלת אוסטרליה וממשלות המדינות והטריטוריות האוסטרליות** ופורסם בשנת 2019,<sup>66</sup> קיים מחסור בדירות דיור ציבורי בכל אוסטרליה וביקוש רב לדירות דיור ציבורי שאינו מקבל מענה. כמו כן, מחירי שכירות בשוק הפרטי נוטים להיות גבוהים ביחס להכנסה הממוצעת, בעיקר באזורים בהם ניתן למצוא שירותים, תחבורה ותעסוקה ברמה נאותה.<sup>67</sup> על פי הדוח, על רקע זה מוצע **במדינת ניו סאות' ויילס באוסטרליה** מאז שנת 2009 **סיוע בשכר דירה לזכאי דיור ציבורי שאיבדו את מקום מגוריהם או נמצאים בסיכון לחסרות בית בעקבות אלימות במשפחה** במסגרת תוכנית Rent Choice Start Safely. הסיוע ניתן בנוסף

הסיוע לסיוע בשכר  
דירה במדינת ניו  
סאות' ויילס  
באוסטרליה ניתן  
למשך שלוש שנים  
לכל היותר, והזכאות  
לו נבחנת מחדש כל  
שלושה חודשים.  
הזכאות לסיוע  
מותנית במבחן  
הכנסה, אך ההכנסה  
המרבית המזכה  
בסיוע גבוהה יחסית

<sup>63</sup> Ibid, 57–58.

על פי הדוח זמני ההמתנה לדירת דיור ציבורי באוסטרליה עשויים לארוך שנים. הדירות הפנויות מוקצות ראשית לבעלי הצרכים המורכבים ביותר, כך שרבים מהזכאים כפי הנראה לא יקבלו דירה לעולם. נכון לשנת 2016 רק 4.2% מהדירות באוסטרליה היו דירות דיור ציבורי. יצוין כי הנתון המקביל בישראל נכון לשנת 2018 היה 2.5% בלבד. השיעור הממוצע של דירות דיור ציבורי מכלל הדירות במדינה במדינות ה-OECD היה כ-10%. נציין כי יש הבדלים בין מדינות בהגדרות "דיור ציבורי". מתן שחק, [מגמות במלאי הדיור הציבורי ומצבן של תכניות הממשלה להגדלתו](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 באוגוסט 2021, עמ' 3.

<sup>64</sup> UK Department for Levelling Up, Housing and Communities, [Statutory guidance: Improving access to social housing for victims of domestic abuse](#), Updated 25 January 2022; UK Home Office, [Policy paper: Homelessness](#), Updated 31 January 2022.

<sup>65</sup> Ireland, Citizens Information, [Rent Supplement](#), updated: 25 May 2022.

<sup>66</sup> Kathleen Flanagan, [Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311](#), Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019.

<sup>67</sup> Kathleen Flanagan, [Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311](#), Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 51, 57–58.

לכל סיוע אחר בשכר דירה שהמקבלים עשויים להיות זכאים לו (דוגמת סיוע במסגרת תוכנית Commonwealth Rent Assistance – CRA, תוכנית פדרלית לסיוע בשכר דירה הניתן בעיקר על בסיס מבחן הכנסה<sup>68</sup>). סכום הסיוע (שלא צוין בדוח), משתנה בהתאם למספר בני המשפחה התלויים, ועל פי הדוח הוא אינו מאפשר שכירת דירה בחלק מהאזורים במדינה.

הסיוע ניתן למשך שלוש שנים לכל היותר, והזכאות לו נבחנת מחדש כל שלושה חודשים. הזכאות לסיוע מותנית במבחן הכנסה, אך ההכנסה המרבית המזכה בסיוע גבוהה יחסית לתוכנית ה-CRA – הכנסה שנתית ברוטו שאינה עולה על 60,800 דולר אוסטרלי (כ-155,000 ש"ח<sup>69</sup>) למשק בית המונה אדם אחד. יצוין כי רף זה גבוה מההכנסה החציונית לאדם בניו סאות' ויילס – כ-52,000 דולר אוסטרלי בשנת 2018/19.<sup>70</sup> רף ההכנסה למשפחה המונה יותר מאדם אחד גבוה יותר. עוד מותנית הזכאות בכך שעלות שכר הדירה (לאחר קבלת סיוע במסגרת CRA, אם ניתן) אינה חורגת ממחצית ההכנסה של המשפחה. על פי הדוח, תוכנית סיוע זו ייחודית לנוי סאות' ויילס ואין תוכניות דומות לה במדינות אחרות באוסטרליה.<sup>71</sup>

על פי אותו הדוח, במדינת טסמניה באוסטרליה פועלת תוכנית Rapid Rehousing program במסגרתה **ספק דיוור ציבורי שוכר דירה בשוק הפרטי ומשכיר אותה בשכירות משנה במחיר מסובסד למי שנפגע מאלמות במשפחה או למי שנהג באלימות והורחק מביתו**. התוכנית מיועדת לסייע במגורים במשך שנה אחת. בתום שנת הסבסוד הדיירים אמורים להישאר באותה הדירה ולשלם שכר דירה מלא, ובכך נחסכים מהם מעברי דירה תכופים. סכום הסבסוד הכולל – 10,000 דולר אוסטרלי (כ-26,000 ש"ח<sup>72</sup>) – הוא קבוע, אך מחירי השכירות משתנים בין אזורים שונים של המדינה. לכן נמצא כי בפועל סכום זה מאפשר שכירת דירה למשכי זמן שונים: 28–45 שבועות בממוצע.<sup>73</sup>

על פי אתר ממשלת אוסטרליה, מדינת קווינסלנד מציעה גם היא **תוכנית שכירות משנה מסובסדת לנפגעי אלימות במשפחה**. כמו כן החל מיולי 2020 ניתן לנשים וילדים נפגעי אלימות במשפחה **סל סיוע גמיש לצורכי דיוור, לרבות למימון עלויות מעבר ומגורי חירום**.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> הסיוע במסגרת ה-CRA ניתן בתעריף קבוע ועל פי הדוח לאורך השנים סכום הסיוע נשחק ביחס לעלייה במחירי הדיוור. Ibid, p. 59.

<sup>69</sup> על פי שער החליפין במועד פרסום הדוח – אפריל 2019. עיבוד נתוני בנק ישראל: בנק ישראל, שערי חליפין ממוצעים, שערים ממוצעים לכל המטבעות היציגים, 2019.

<sup>70</sup> Australian Bureau of Statistics, Personal Income in Australia: State comparison, December 2021.

<sup>71</sup> Kathleen Flanagan, Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 60–62.

<sup>72</sup> על פי שער החליפין במועד פרסום הדוח – אפריל 2019. עיבוד נתוני בנק ישראל: בנק ישראל, שערי חליפין ממוצעים, שערים ממוצעים לכל המטבעות היציגים, 2019.

<sup>73</sup> Kathleen Flanagan, Housing outcomes after domestic and family violence, AHURI Final Report No. 311, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, April 2019, p. 62–63.

<sup>74</sup> Australian Government, National Plan to Reduce Violence against Women and their Children: Enhanced DFV Housing Response (Queensland), Last updated 27 October 2021.

בטסמניה מוצעת שכירות מסובסדת למי שנפגע מאלמות במשפחה או למי שנהג באלימות והורחק מביתו. בתום שנת הסבסוד הדיירים אמורים להישאר באותה הדירה ולשלם שכר דירה מלא, ובכך נחסכים מהם מעברי דירה תכופים

### 3.4 מענים הוליסטיים בהיקף מצומצם

לצד הסדרים כלל מדינתיים נמצאו גם מספר תוכניות מצומצמות יותר בהיקפן אך נרחבות יחסית מבחינת המענה הניתן בהן, שמיושמות במימון חלקי או מלא של המדינות שנסקרו. במסגרת תוכניות אלו ניתן סיוע במציאת פתרונות דיוור לצד תמיכה סוציאלית ונפשית לנשים נפגעות אלימות.

#### 3.4.1 Whole Housing Approach (אנגליה)

פיילוט במימון משרד השיכון, הקהילות והממשל המקומי שיושם במשך 30 חודשים (אוקטובר 2018 – מרץ 2021) בשלושה אתרים באנגליה. במסגרת התוכנית ניתנו שירותים לנפגעי אלימות במשפחה שקיבלו שירותי דיוור מהרשות המקומית ולכאלו שלא קיבלו שירותי דיוור כאמור. התוכנית כללה בחינה של **אפשרויות הדיוור ושל הצעדים הנדרשים לשם הגברת הביטחון אישי וניהול הסיכונים**. בתוך כך בחינת התנאים הדרושים להישארות במקום המגורים הנוכחי אל מול מעבר למקום מגורים חדש במקרה הצורך. במסגרת התוכנית יכלו גורמי הסיוע להציע **מימון גמיש** לצורך עזרה במימון עלויות המגורים הנוכחי או עלויות המעבר למקום מגורים חדש. עוד כללה התוכנית **התקנת אמצעי אבטחה** בביתם של נפגעי אלימות שמבקשים להישאר בביתם. לצד העבודה הישירה עם נפגעי האלימות התוכנית כללה גם בניית יכולות סיוע לנפגעי אלימות במשפחה בקרב גורמים הפועלים בתחום הדיוור.<sup>75</sup>

על פי דוחות ההערכה של התוכנית,<sup>76</sup> במהלך תקופת הפעילות של הפרויקט (אפריל 2019 – מרץ 2021) מעל לאלפיים נפגעי אלימות ומספר דומה של ילדים החיים עמם קיבלו תמיכה וסיוע; 67 הפניות למציאת מקום מגורים חלופי מרוחק ובטוח התקבלו, 16 משפחות עברו מקום מגורים;<sup>77</sup> חולקו מענקים בסכום של יותר מ-100,000 לירות שטרלינג (כ-450,000 ש"ח<sup>78</sup>) ל-245 קורבנות אלימות (כמעט כולם נשים). סכום הסיוע בכל מענק נע בין 12 למעל ל-2,000 לירות שטרלינג, ורוב המענקים ניתנו לשם תשלום פיגורים בשכר דירה וחובות כתוצאה מאלימות כלכלית, תשלום פיקדון ועלויות אחרות של מעבר לדירה חדשה, וקניית רהיטים וציוד לאחר מעבר הדירה. בשנת הפעילות הראשונה של הפרויקט יושומו כ-350 תוכניות להגברת הבטיחות במקומות המגורים הקיימים (התקנת אמצעי אבטחה).

תוכנית שפעלה באנגליה לפחות עד מרץ 2021 הציעה לנפגעי אלימות במשפחה ליווי סוציאלי, סל גמיש למימון עלויות המגורים במקום המגורים הנוכחי או עלויות המעבר למקום מגורים חדש וכן התקנת אמצעי אבטחה בביתם של הנפגעים

<sup>75</sup> Domestic Abuse Housing Alliance's (DAHA), [Whole Housing Approach Evaluation: Year 1 Report](#), November 2020, p. 8–9.

<sup>76</sup> Ibid. p. 10, 18–19; Domestic Abuse Housing Alliance's (DAHA), [Whole Housing Approach: Year 2 Report, April 2019 to March 2021](#), August 2021, p. 16, 29–35.

<sup>77</sup> התוכנית מקדמת תיאום בין ספקי דיוור ציבורי ברשויות מקומיות שונות כדי לאפשר מעבר של דיירי דיוור ציבורי שיש חשש לביטחונם האישי מרשות אחת לאחרת.

<sup>78</sup> על פי שער החליפין הממוצע בתקופה המדווחת. עיבוד נתוני בנק ישראל: בנק ישראל, [שערי חליפין ממוצעים](#), שערים ממוצעים לכל המטבעות היציגים, 2021–2019.

מהפרסומים בנושא נראה כי הפיילוט תוכנן תחילה לפעול במשך 18 חודשים ותקופה זו הוארכה ל-30 חודשים כאמור.<sup>79</sup> לא נמצא מידע שמעיד על הארכת הפיילוט מעבר לכך, או על הפיכת התוכנית לתוכנית קבע והסטטוס הנוכחי של הפרויקט אינו ברור.

### 3.4.2 Housing First project (אנגליה)

באנגליה, משרד השיכון, הקהילות והממשל המקומי מספק מימון לפרויקט המספק פתרונות דיוור לנשים חסרות בית שחוו אלימות והן **בעלות צרכים מורכבים**. הפרויקט כולל תיאום עם ארגוני דיוור לשם מציאת יחידות מגורים ומתן שירותי סיוע מתמחים לנשים נפגעות האלימות להן נמצא פתרון מגורים. התמיכה כוללת בניית מערכת יחסים ואמון עם האישה וליווי אינטנסיבי בהליך הכניסה למקום המגורים ובהישארות בו. בגלל הליווי האינטנסיבי בשלבי הכניסה למקום המגורים וההישארות בו, התמיכה ניתנת לחמש נשים בלבד בכל זמן נתון; נכון למרץ 2022 תמיכה בתחום האלימות במשפחה ניתנה ל-30 נשים במסגרת התוכנית.<sup>80</sup>

### 3.4.3 La Morada Housing First (ספרד)

במדריד פועל פרויקט שמקבל מימון חלקי (20%) מעיריית מדריד (שאר המימון מגיע מהארגון המפעיל – AIRES). במסגרת הפרויקט מוצע דיוור לנשים חסרות בית נפגעות אלימות מבוססת מגדר בעלות צרכים מורכבים. הפרויקט משלב מתן פתרונות דיוור עם טיפול בטרואמה בגישה מגדרית. נשים מופנות לאחד מהשירותים לחסרי בית או מהשירותים המיועדים לנפגעי אלימות מגדרית וניצול מיני. צוות הפרויקט כולל עובד סוציאלי עם התמחות בחסרות בית, ופסיכולוג עם התמחות בטרואמה כתוצאה מאלימות מבוססת מגדר. הפרויקט כולל שמונה דירות נפרדות המיועדות למגורים ארוכי טווח (ללא מגבלת זמן). מאז 2018 השתתפו בתוכנית תשע נשים, כולן אימהות. המגורים בדירה נפרדת מאפשרים ביקורי ילדים ואף מגורים משותפים.<sup>81</sup>

שני פרויקטים  
שפועלים באנגליה  
ובספרד, בהיקף  
מצומצם מציעים  
פתרונות ארוכי טווח  
למגורים עצמאיים  
לצד ליווי אינטנסיבי  
לנשים חסרות בית  
שחוו אלימות והן  
בעלות צרכים  
מורכבים

<sup>79</sup> Domestic Abuse Housing Alliance's (DAHA), [Whole Housing Approach Evaluation: Year 1 Report](#), November 2020, p. 5; Domestic Abuse Housing Alliance's (DAHA), [Whole Housing Approach: Year 2 Report, April 2019 to March 2021](#), August 2021, p. 12.

<sup>80</sup> Domestic Abuse Housing Alliance's (DAHA), [Whole Housing Approach Evaluation: Year 1 Report](#), November 2020, p. 9; European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) and Housing First, [Housing First and Women Case studies from across Europe](#), March 2022, p. 11-12.

<sup>81</sup> European Federation of National Organizations working with the Homeless (FEANTSA) and Housing First, [Housing First and Women Case studies from across Europe](#), March 2022, p. 7.