



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מדיניות הטיפול בדרי רחוב

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: שירי בס ספקטור

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ג' בחשוון תשע"א

11 באוקטובר 2010

מסמך זה נכתב לבקשתה של חה"כ יוליה שמאלוב ברקוביץ' והוא עוסק במדיניות הטיפול בדרי רחוב. תחילה נסקור את תופעת חסרי הבית, המכונה גם "חסרות הבית" (homelessness) כפי שהיא מוצגת בספרות מקצועית; בהמשך נבחן את היקף התופעה בישראל ואת דרכי הטיפול בדרי הרחוב, ולבסוף נסקור היבטים שונים של ההתמודדות עם התופעה בארבע מדינות: אוסטרליה, פינלנד, צרפת וארצות-הברית.

תמצית

- בישראל יש הבחנה בין אוכלוסיית **דרי רחוב** ובין אוכלוסיית **דרי רחוב שהם גם חסרי דיור**. דר רחוב "הינו אדם (גבר או אישה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים, אתרי בנייה וכו'. שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת. דר הרחוב אינו נאבק לשנות מצבו ואינו מסוגל לנהל חיים נורמטיביים". הטיפול בדרי רחוב הוא באחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. בשנת 2009 היו בישראל 2,052 דרי רחוב. דרי רחוב שהם גם חסרי דיור משתייכים לאוכלוסייה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה אותה, אך היא בדרך כלל פעילה, נאבקת לשינוי ולשיפור מצבה, ופתרון בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה. הטיפול באוכלוסייה זו הוא באחריות משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2009 חיו בישראל 356 אנשים הנכללים בהגדרה זו. יש המבקרים חלוקה זו וטוענים כי ההבחנה המלאכותית בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור" מביאה לסרבול ביורוקרטי, ומתעלמת ממהות התופעה – הנעה על הציר שבין מגורים לא הולמים לבין היעדר קורת גג. **חשוב לציין כי החלוקה הנהוגה בישראל אינה אופיינית למדינות האחרות שנבחנו במסמך זה**. עוד יש לציין כי ההגדרה הנהוגה בישראל צרה יותר בהשוואה למדינות אלו, וביחוד בהשוואה לאוסטרליה ולמדינות אירופה.

- הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב בישראל מתבסס על תקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס), שמפורטות בהן ההנחיות והתקנות לטיפול זה. בתע"ס נקבע כי ברשויות מקומיות שבהן 15 דרי רחוב לפחות יש להקים מסגרת אחת או יותר לטיפול בדרי רחוב. מתוך 16 ערים בישראל שבהן יותר מ-15 דרי רחוב, רק תשע רשויות מקומיות מפעילות מסגרות עם לינה. בכלל מסגרות הטיפול המקומיות לדרי רחוב בארץ יש 227 מיטות. **כלומר, אפשר להלין במסגרות המקומיות רק 11% מדרי הרחוב בישראל**. נוסף על כך, **בכל אזור הצפון (צפונית לחדרה), אזור שחיים בו 175 דרי רחוב, אין ולו מסגרת לינה אחת**. על-פי תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "ישנן רשויות שנמנעות מהקמת יחידות לטיפול בדרי רחוב או נמנעות מהקמת מסגרת פנימייתית כלשהי למרות הצורך, בשל לחצים פוליטיים ומתוך חשש שפתיחת מסגרת תהווה מוקד משיכה לדרי רחוב נוספים". יש להוסיף כי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל כמה מסגרות טיפוליות ושיקומיות בטווח הארוך, ברמה הארצית. מסגרות אלו, המיועדות לדרי רחוב הסובלים מקשיים פיזיים ונפשיים (מכורים לחומרים פסיכו-אקטיביים, פגועי נפש ועוד) ויכולות לתת מענה לכ-130 דרי רחוב. נציין כי כל המסגרות הארציות ממוקמות באזור מרכז הארץ. **מכאן שמספר מקומות הלינה במסגרות המקומיות והארציות יחדיו נותן פתרון לכ-17% מכלל דרי הרחוב בישראל**.

- בישראל נהוגה גישה טיפולית המבוססת על "מודל רצף הטיפול", שהשלב הראשון בו הוא עבודת יישוג (reaching out), המשכו טיפול ומציאת דיור זמני, והוא מסתיים בדיור קבוע ונתמך. מטרת הטיפול היא



הכנסת

לחזק את "יכולת הדיור" של המשתתפים באמצעות מתן טיפול פסיכיאטרי ושמירה על פיכחון (על-פי נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים, כ-95% מדרי הרחוב בישראל מכורים לחומרים פסיכו-אקטיביים). על-פי מודל זה, התמדה בטיפול היא תנאי לקבלת דיור. לפיכך, דרי הרחוב אשר אינם יכולים או אינם רוצים לעמוד בתנאים אלו מודרים ממסגרות הטיפול.¹ בניגוד לישראל, בכל המדינות שסקרנו (אוסטרליה, ארצות-הברית, צרפת ופינלנד) נהוג מודל טיפולי המבוסס על העיקרון "דיור תחילה", אשר מציע לפונים גישה מיידית לדיור קבוע ולטיפול. הזכות לדיור נתפסת על-פי גישה זו כזכות אדם בסיסית, ולכן קבלת הדיור אינה מותנית בקבלת טיפול. גישה זו הפכה בשנים האחרונות לאסטרטגיה מועדפת לטיפול בחסרי דיור בארצות-הברית ובאירופה.

- התע"ס מתמקד באסטרטגיות תמיכה בטווח הקצר והבינוני, בשימת דגש בהתערבות המוקדמת ובהתערבות בשעת חירום. לעומת זאת, שלב מניעת ההידרדרות לרחוב כלל אינו מוזכר בו.² על-פי שמוליק שיינטוך, אחת הסיבות להתעלמות מתחום המניעה היא ההפרדה החדה בין מי שמוגדרים "דרי רחוב" ומי שמוגדרים "חסרי דיור". לטענתו, "ההפרדה של התע"ס בין אוכלוסיות קרובות כל כך, והעברת הטיפול ב'חסרי דיור', לטיפול משרד ממשלתי אחר (משרד הבינוי והשיכון), מפחיתה במידה מסוימת מיכולתן להנהיג מדיניות של מניעה. שינוי באופן שבו נתפסת אוכלוסיית חסרי הבית עשוי לאפשר את הכנסתם של ממדי מניעה למדיניות".³

- בישראל, המדיניות בנושא דרי הרחוב מתמקדת בעיקר בתחומי הרווחה, ופחות בתחום הדיור. יש כמה פתרונות דיור חלקיים הניתנים לזכאים. לדוגמה, תוכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון מקנות לדרי רחוב סיוע של כ-1,000 ש"ח לחודש לתקופה של 48 חודשים, וחסרי דירה זכאים לסיוע של 400–1,550 ש"ח בחודש, על-פי סוג קצבאות הביטוח הלאומי שהם מקבלים ובהתאם לגודל המשפחה. נוסף על כך, בבעלות המדינה יותר מ-70,000 דירות – מאגר הדיור הציבורי – אולם חשוב לציין כי בסוף 2007 היה מספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי 2,160 אנשים ומספר הדירות הפנויות באותה עת היה 1,617, ומהן רק 80 באזור המרכז. זאת ועוד, בשנים 2002–2007 ירד מספר הדירות הציבוריות בהתמדה, ובשנת 2007 מספר הדירות שהוקצו לזכאים היה קטן ב-32% ממספרן בשנת 2002.⁴

- בכל המדינות שסקרנו נהוגה הכנת **תוכנית אסטרטגית** לטיפול בחסרי דיור, כחלק מתפיסה חברתית כוללת שמטרתה למנוע הדרה חברתית של קבוצות באוכלוסייה. התוכניות האסטרטגיות מסייעות לעורר מודעות לנושא, לשפר את התיאום בין הגופים המעצבים את המדיניות ומטפלים באוכלוסיית דרי הרחוב, ולהגדיר מקורות מימון לטיפול בתופעה.

יש לציין שבשל התבססות התוכניות האסטרטגיות על מודל "דיור תחילה", הן עוסקות על-פי רוב באסטרטגיות מניעה ובפתרונות דיור. על-פי דוח מועצת האיחוד האירופי בנושא הגנה חברתית והכלה

¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

² שם

³ שם, עמ' 33.

⁴ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 59 ב' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, הקצאת דיור ציבורי לזכאים, מאי 2009.



חברתית, התמודדות עם התופעה מצריכה נקיטת מדיניות אינטגרטיבית, ובין היתר תמיכה כלכלית בחסרי הדיור, רגולציה יעילה ושירותים חברתיים איכותיים, כולל דיור בר-השגה, דיור ציבורי, תעסוקה, בריאות ורווחה. יש לתת את הדעת לאיכות שירותי הרווחה ולחסמים המונעים את גישתם של דרי הרחוב לשירותים אלו. נוסף על כך, נטען בדוח כי תוכניות אסטרטגיות יעילות יותר אם מפורטים בהן יעדים מדידים בנושאי מניעת תופעת חסרי הבית, צמצום התקופה שבה אנשים אלו חסרי בית, שיפור רמת השירותים לאוכלוסיית דרי הרחוב, מתן דיור בר-השגה והגדלת מלאי הדיור הציבורי.

- בארצות-הברית ובאוסטרליה, מעוגנים מנגנון הטיפול בחסרי דיור ותקצובו בחקיקה, ובצרפת החוק קובע כי המדינה ערבה למימוש הזכות לדיור. לעומת זאת בפינלנד, אשר מדיניותה בנושא דרי הרחוב נחשבת טובה, אין חוק מיוחד לאנשים חסרי דיור המסדיר את הטיפול בהם. לעומת זאת, יש במדינה חקיקה חברתית נרחבת, המעגנת בין השאר גם את השירותים הסוציאליים שדרי הרחוב זכאים להם.



1. הגדרה

ההגדרות של תופעת חסרי הבית מתמקדות בשני תחומים: האחד, חוסר במקום מחסה, והאחר, ניתוק האדם מסביבתו החברתית ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים, המובילים בסופו של דבר להדרה חברתית.⁵

אין כיום הגדרה בין-לאומית מקובלת למונח "חסר בית". על-פי דוח האגודה לזכויות האזרח בנושא זכויות האדם של דרי הרחוב בישראל, הגדרת התופעה מבוססת על "רצף מצבים עובדתיים, המתייחסים לתנאי מגורים של אדם מסוים ברגע מסוים".⁶ אולם רצף המצבים האמור שונה ממדינה למדינה. למשל, בארצות-הברית נכלל בהגדרה אדם שאין לו מקום לינה קבוע והולם ואדם שלן באופן זמני במקלט לילה או במקומות המיועדים ללינה זמנית, או במקום שאינו ראוי למגורי אדם.⁷ בדנמרק ההגדרה רחבה יותר, ונכללים בה גם אנשים שגרים בדירות מעבר או בדיוור זמני עם משפחה או חברים ללא חוזה. גם אנשים המשתחררים ממוסדות כגון בית-חולים או בית-כלא ללא פתרון דיור מוגדרים בדנמרק חסרי בית.⁸

למרות הקושי, נעשים ניסיונות לנסח הגדרה כוללת, שתביא בחשבון הבדלים בין מדינות, תרבויות, מאפייני מערכות רווחה ועוד. אחד הגופים העיקריים העוסקים בכך הוא FEANTSA – The European Federation of National Organizations Working with the Homeless – הפדרציה האירופית של הארגונים הלאומיים העובדים עם חסרי בית (להלן: פנטסה). בעבודת הפדרציה נקבעו ארבע הגדרות לעניין חסרי הבית, והן הבסיס לתכנון המדיניות לטיפול בתופעה:

- **היעדר קורת גג (rooflessness)** – חיים ללא מקום מחסה כלשהו.
- **היעדר בית (houselessness)** – אדם השוהה זמן ממושך במקומות לינה זמניים, במוסדות או בבתי מחסה.
- **דיור לא בטוח (insecure housing)** – אנשים שיש סכנה חמורה שיוודרו ממקום מגורים בשל סכנת פינוי, תקופת שכירות לא בטוחה, מגורים ללא זכות חוקית ("פלישה").
- **שהות במגורים לא הולמים (inadequate housing)** – אנשים השוהים במבנים ארעיים ולא קונבנציונליים, במבנים שאינם ראויים למגורים או בצפיפות קיצונית.

⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

⁶ האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב, אין כתובת – הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה, מאי 2009.

⁷ U.S Department of Housing and Urban Development, "Federal definition of homeless", <http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD/topics/homelessness/definition>, entry date: July 28th 2010.

⁸ Lars Benjaminsen, Evelyn Dyb and Eoin O'sullivan, "The Governance of Homelessness in Kiberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Modes of Intervention", *European Journal of Homelessness*, 3 (December 2009).



גישה זו רואה בתופעת חסרי בית תופעה דינמית, שבה אנשים ומשפחות נעים בין הקטגוריות באופן מתמיד. על-פי גישה זו, המדיניות כלפי מחוסרי דיור צריכה להתבטא בשלושה תחומים: מניעה, דיור ותמיכה.⁹

2. הסיבות להידרדרותם של אנשים למעמד של דרי רחוב¹⁰

בספרות המקצועית יש שני הסברים תיאורטיים לתופעת חסרי הבית. שני ההסברים אינם סותרים זה את זה, אלא משלימים זה את זה.

הסברים מבניים:

על-פי קבוצת הסברים זו, תופעת חסרי הבית נובעת מגורמים כגון מדיניות דיור, שינויים בהיצע של מקומות דיור, קיצוץ בקצבאות ובשירותי רווחה והיצע מקומות תעסוקה. על-פי עמדה זו, חסרי בית הם **אוכלוסייה מוחלשת**, ומצבם אינו נובע ממעשיהם או ממידת המוטיבציה שלהם לשנות את מצבם האישי.

הסברים אישיים:

גישת ההסברים האישיים, בניגוד לגישת ההסברים המבניים, תולה בחסר הבית את האחריות למצבו, ומפחיתה מחשיבות המבנה החברתי ויחסי הכוחות בו. הגישה מתייחסת לאוכלוסיית חסרי הדיור כאל **אוכלוסייה חלשה**, ומתמקדת במאפייני היחיד אשר גרמו לאדם להגיע למצב של חסר בית. ההסברים האישיים מתמקדים בבעיות ובנתוני רקע, כגון בעיות נפשיות, שימוש בסמים ובאלכוהול, היסטוריה עבריינית, בעיות בבית – תא משפחתי מעורער, התעללות פיזית ומינית, היסטוריה של טיפול במסגרות רווחה, ועוד.

על-פי שיינטוך, "בספרות כיום שוררת הסכמה על כך שמאפיינים אישיים, דרכי מדיניות ודפוסים של הדרה חברתית פועלים יחדיו ומשפיעים על מי שהופך לחסר בית". יש הטוענים כי הגורמים האישיים מסייעים לנבא מי יהיה חסר בית אולם הם אינם מספקים הסבר סיבתי לתופעה.

3. הערכת היקף התופעה

יש שיטות שונות להערכת היקף תופעת חסרי הבית ולספירת דרי הרחוב:

א. שיטת המלאי (stock) – ספירת מספר דרי הרחוב בנקודת זמן מסוימת.

ב. שיטת הזרימה (flow) – ספירת האנשים שהפכו לחסרי בית בתקופת זמן מסוימת (כלומר, מספר "המקרים החדשים" באותה תקופה).

⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה, **חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל**, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

¹⁰ שם.



ג. מדידת שכיחות התופעה (prevalence) – מדידת מספר האנשים אשר היו חסרי בית בתקופת זמן מסוימת.

איסוף המידע בדבר מספרם ומאפייניהם של חסרי הבית חשוב לפיתוח מדיניות מתאימה לטיפול באוכלוסייה זו. שיטות המדידה השונות משפיעות על סוג המדיניות הנקבעת. לדוגמה, ספירה נקודתית של חסרי הבית מסייעת לקבוע את מידת הצורך בשירותי חירום; הערכת השכיחות השנתית של תופעת חסרי הבית מסייעת לאמוד את מספר האנשים הזקוקים לשירותים זמניים בזמן נתון; מדיניות מניעה מצריכה מידע על מאפייניה וצרכיה של האוכלוסייה שיש חשש שתגיע לידי חסרות בית, למשל אנשים הגרים בדיור ארעי או במוסדות אחרים. בשנים האחרונות אימצו ארצות-הברית וקנדה מערכות מידע ארציות לניטור תופעת חסרי הבית. מדינות נוספות, כגון אוסטרליה, שבדיה ופינלנד, אוספות נתונים על חסרי בית באופן קבוע. באירופה מתקיים תהליך לקביעת קנה מידה אחיד לספירת חסרי בית באיחוד.

הערכת מספרם של דרי הרחוב מוגבלת בשל כמה בעיות מתודולוגיות, כגון דרי רחוב אשר נמנעים ממגע עם הרשויות ואינם רוצים להיספר (ובהם נשים רבות), מגוון רב של מקומות שחסרי הבית שוהים בהם בלילות ומחסור בתקציבים הולמים לביורר היקף התופעה. נוסף על כך, כפי שנאמר לעיל, יש קבוצות אשר מלכתחילה אינן נכללות במדידה, כגון קטינים, מהגרי עבודה בלתי חוקיים ופליטים.¹¹

4. דרי הרחוב בישראל

4.1. הגדרת דרי הרחוב בישראל

המדיניות כלפי חסרי הבית בישראל במתכונתה הנוכחית הותוותה בעקבות גלי העלייה ההמוניים בשנות ה-90 של המאה ה-20, ויש בה הבחנה בין דרי רחוב, שבהם מטפל משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2,052 דרי רחוב בשנת 2009), ובין חסרי דיור, המטופלים על-ידי משרד השיכון (356 אנשים בשנת 2009). המונח "דרי רחוב" הוכנס לשימוש בישראל ב-1996, בהוראה 3.33 לתקנון העבודה הסוציאלית של משרד הרווחה (להלן: תע"ס).¹²

המדיניות בישראל (כפי שהיא מתבטאת בתע"ס) מכירה בקיומן של סיבות מבניות לחסרות בית, כגון גלי העלייה בשנות ה-90 ומצוקה כלכלית, תעסוקתית וחברתית. אולם יש לציין כי מצוקת הדיור (מחסור בדירות ומחירי דירות גבוהים) אינה נזכרת בהקשר זה.

על-פי הגדרת התע"ס,¹³ דרי רחוב "הינו אדם (גבר או אישה) מעל גיל 18 הגר ברחוב, בבתיים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים, אתרי בנייה וכו'. שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור

¹¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

¹² משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

¹³ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, תקנות העבודה הסוציאלית, "הוראה 3.33 – הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב", תאריך פרסום: ו' בשבט תש"ע (21 בינואר 2010).



ממשפחה תומכת. דר הרחוב אינו נאבק לשנות מצבו ואינו מסוגל לנהל חיים נורמטיביים, ולו אחד או יותר מהמאפיינים הבאים:

- היסטוריה של אי-יציבות במגורים וניידות ברחבי הארץ.
- היעדרן של תעודות אישיות (תעודת זהות, תעודת עולה, וכו').
- חוסר מקורות קיום קבועים.
- התמכרויות לחומרים פסיכו-אקטיביים כמו אלכוהול וסמים.
- היסטוריה של אלימות ומשברים אישיים ומשפחתיים.
- היסטוריה של חולי גופני ו/או נפשי או הפרעות נפשיות, עם רקע של אשפוזים פסיכיאטריים.
- חוסר אמון בסיסי באחרים וחשדנות כלפי רשויות וממסד.
- אי-תפקוד ברוב תחומי החיים ורצף של כישלונות ודחיות".

נוסף על כך, מצוינות בתע"ס אוכלוסיות חסרות בית שאינן נכללות בהגדרה "דרי רחוב":

- יחידים ומשפחות המתקשים בתשלום משכנתאות ומוצאים מביתם.
- אנשים המורחקים מן הבית על-פי צו בית-המשפט עקב אלימות במשפחה.
- אסירים משוחררים.
- קטינים עד גיל 18.¹⁴ יש לציין כי אלו מוגדרים "קטינים נזקקים",¹⁵ ומטופלים על-ידי שירותים אחרים במשרד הרווחה, הפועלים מכוח חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960.¹⁶

בהגדרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים יש הבחנה בין אוכלוסיית **דרי רחוב** ובין אוכלוסיית **דרי רחוב שהם גם חסרי דיור**. "חסרי הדיור משתייכים לאוכלוסייה פגועה אשר בעיית הדיור הכריעה אותה, אך היא בדרך כלל פעילה, נאבקת לשינוי ולשיפור מצבה, ואשר פתרון בעיית הדיור עשוי לפתור בעייתה. הטיפול באוכלוסייה זו, הינו באחריות משרד הבינוי והשיכון".¹⁷ ואילו דרי רחוב הם, כאמור, אוכלוסייה שאינה נאבקת לשנות את מצבה.

נוהל משרד הבינוי והשיכון שכותרתו "כללים ואופן טיפול וסיוע בדרי רחוב" מציין כי דר רחוב הוא "אדם הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים, שטחים ציבוריים ואתרי בנייה לפחות חודש" (ההדגשה אינה

¹⁴ שם.

¹⁵ קטין הוא נזקק אם נתקיים בו אחד מאלה: 1. לא נמצא אחראי עליו; 2. האחראי על הקטין אינו מסוגל לטפל בו או להשגיח עליו או שהוא מזניח את הטיפול או ההשגחה; 3. הוא עשה מעשה שהוא עבירה פלילית ולא הובא בפלילים; 4. הוא נמצא משוטט, פושט יד או רוכל בניגוד לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953; 5. הוא נתון להשפעה רעה או הוא חי במקום המשמש דרך קבע מקום עבירה; 6. שלומו הגופני או הנפשי נפגע או עלול להיפגע מכל סיבה אחרת. מתוך: משרד העבודה והרווחה, תקנות העבודה הסוציאלית, נספח א' להוראה 8.11, סעיף 2, 1987.

¹⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

¹⁷ שם.



במקור).¹⁸ יש להדגיש כי משרד השיכון אינו מטפל בבגירים בלבד, כלומר נוהל הטיפול הנ"ל חל גם על קטינים בני פחות מ-18.

יש המבקרים את ההפרדה לשתי ההגדרות. שיינטוך, לדוגמה, טוען כי ההבחנה המלאכותית בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור" מביאה לסרבול ביורוקרטי ומתעלמת ממהות התופעה – הנעה על הציר שבין מגורים לא הולמים לבין היעדר קורת גג. לתפיסתו, "את העיקרון שדיור לבדו אינו מספיק ושדרושה גם תמיכה, יש ליישם על כלל אוכלוסיית חסרי הבית, קרי גם על חלקים מהאוכלוסייה המוגדרת כ'חסרי דיור' והקטינים הנזקקים' הרלוונטיים. ההגדרה בתע"ס מצמצמת מאוד את מי שעשוי להיכלל בה".

קמלמן טוענת כי שתי האוכלוסיות הנפרדות לכאורה, "חסרי דיור" ו"דרי רחוב", נמצאות למעשה זו לצד זו על אותו רצף כרונולוגי. מכאן ש"נחוצה כאן הגדרה שתכלול רצף זה ותביא בחשבון תנועה של יחידים על הרצף לאורך זמן, דבר שלא מתקיים בהגדרות בישראל היום".¹⁹

בדוח האגודה לזכויות האזרח בנושא דרי רחוב נטען כי ההגדרה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים מצומצמת במידה ניכרת לעומת הגדרת רצף המצבים של פנטסה וכן לעומת ההגדרות המקובלות במדינות אחרות, כגון ארצות-הברית ואנגליה. להלן טבלה מתוך הדוח הנ"ל, שמוצגים בה ההבדלים בין ההגדרה הנהוגה בישראל לבין ההגדרה של פנטסה:²⁰

קטגוריה	הגדרת משרד הרווחה ("דרי רחוב")	הגדרת פנטסה ("חסר בית")
גיל	מעל גיל 18	כל גיל
היעדר קורת גג	שהייה ברחוב, בבתים נטושים, בגנים, בשטחים ציבוריים, באתרי בנייה	שהייה בתנאים קשים (רחוב, מקומות ציבוריים וכד') ובמקלטי לילה
היעדר מקום מגורים	-----	- דיור זמני לחסרי בית או לנשים מוכות. - אנשים חסרי כול על סף שחרור ממוסד שסיפק להם קורת גג. - אנשים שמקבלים סיוע קבוע בשל היותם חסרי בית.
דיור בלתי בטוח	-----	- אנשים הלנים באופן ארעי אצל מכרים או בני-משפחה. - אנשים שלנים במקום שבו אין להם כל זכות מוגנת מפני פינוי.

¹⁸ משרד הבינוי והשיכון, הוראה מס': 8/27, נושא הנוהל: כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב", תאריך פרסום: 1 במרס 2002.

¹⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

²⁰ האגודה לזכויות האזרח בישראל והתוכנית למשפט ורווחה באוניברסיטת תל-אביב, אין כתובת – הפרת זכויות האדם של חסרי הבית בישראל: תמונת מצב והצעה לגיבוש מדיניות חדשה, מאי 2009, עמ' 8.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

קטגוריה	הגדרת משרד הרווחה ("דר רחוב")	הגדרת פנטסה ("חסר בית")
		- אנשים העומדים בפני פינוי או אנשים העומדים בפני אלימות.
דיוור בלתי נאות	-----	- אנשים המתגוררים במבנה ארעי. - אנשים המתגוררים בדירה שאינה ראויה למגורי אדם או בצפיפות קיצונית.
תנאים נוספים	הזנחה גופנית או נפשית, בדרך כלל ניתוק או ניכור ממשפחה תומכת. האדם אינו נאבק לשינוי מצבו.	אין תנאים נוספים.

4.2. היקף תופעת חסרי הבית בישראל

להלן מוצגים הנתונים הרשמיים של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בדבר היקף תופעת חסרי הבית בישראל בשנים 2005–2009.²¹ יש לציין כי בנתונים של משרד הרווחה נכללים רק חסרי הדיוור שפנו לקבלת עזרה ואת האנשים התואמים את ההגדרה "דרי רחוב", ומכאן שסביר כי מדובר בהערכת חסר.

שנה	מספר דרי רחוב שטופלו	מספר דרי רחוב שנפטרו בשנה	תקציב שנתי לדרי רחוב – משרד הרווחה	הקצבה שנתית ממוצעת לדרי רחוב
2005	2,505	36	14,935,000 ש"ח	5,962 ש"ח
2006	2,234	29	11,935,000 ש"ח	5,342 ש"ח
2007	1,734	28	12,745,000 ש"ח	7,350 ש"ח
2008	1,847	24	14,095,000 ש"ח	7,631 ש"ח
2009	2,052	36	14,126,000 ש"ח	6,884 ש"ח

בנספח 1 למסמך זה מוצגת התפלגות דרי הרחוב בישראל על-פי רשויות מקומיות, בשנת 2009.

מן הנתונים הנ"ל, להלן מספר המקרים שהופנו למשרד השיכון על-ידי משרד הרווחה או הרשויות המקומיות. נתונים אלו מתייחסים להגדרת "דרי רחוב שהם גם חסרי דיוור", שהוצגה לעיל.²²

²¹ אגף השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 ביולי 2010.

²² מר רונן כהן, ראש תחום פרט וחריגים במשרד השיכון, מכתב, 25 ביולי 2010.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

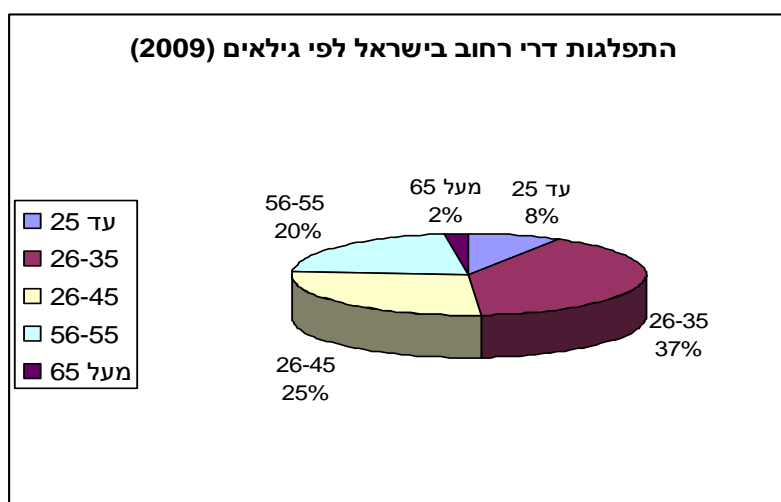
שנה	דרי רחוב שהופנו למשרד השיכון	תקציב שנתי לדרי רחוב – משרד השיכון	הקצבה ממוצעת לחסר דיוור	שנתית
2005	211	2,600,000 ש"ח	12,322 ש"ח	
2006	263	3,300,000 ש"ח	12,548 ש"ח	
2007	215	2,700,000 ש"ח	12,588 ש"ח	
2008	290	3,600,000 ש"ח	12,414 ש"ח	
2009	356	4,500,000 ש"ח	12,640 ש"ח	

יש לציין כי משרד הבינוי והשיכון מסייע כל שנה בשכר דירה לכ-140,000 משפחות חסרות דירה או משפחות במצוקת דיוור. הזכאות לסיוע מוענקת למשפחות חסרות דירה אשר רובן מקבלות קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי בגין נכות של 75% ומעלה, אי-כושר השתכרות, הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה וזיקנה. גם יחידים זכאים לסיוע בשכר דירה מגיל 55 ומעלה, ובתנאי שהם מתקיימים מהבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי.

4.3. מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של דרי הרחוב בישראל (2009)²³

בשנת 2009 טופלו על-ידי משרד הרווחה 2,052 דרי רחוב, ומהם 1,793 גברים (87%) ו-244 נשים (13%). 59% מדרי הרחוב מכורים לאלכוהול, 32% מכורים לסמים ו-4% מכורים לשניהם.

התפלגות לפי גיל:



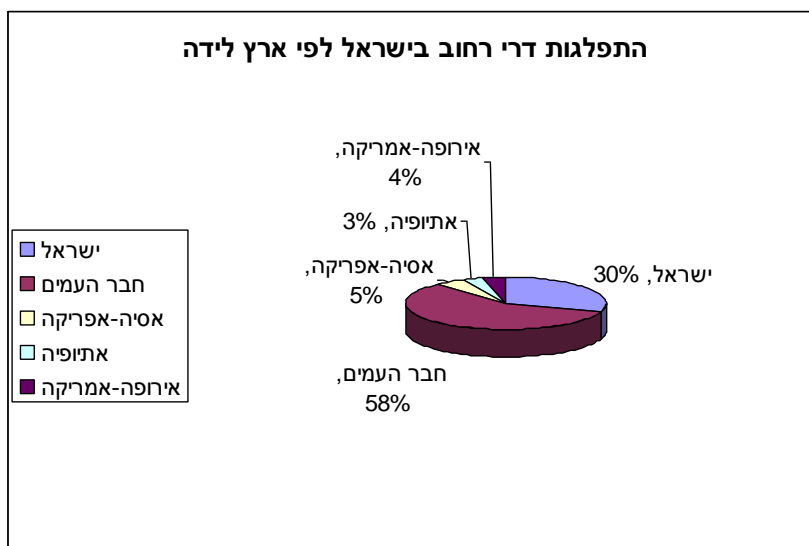
²³ אגף השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 ביולי 2010.



הכנסת

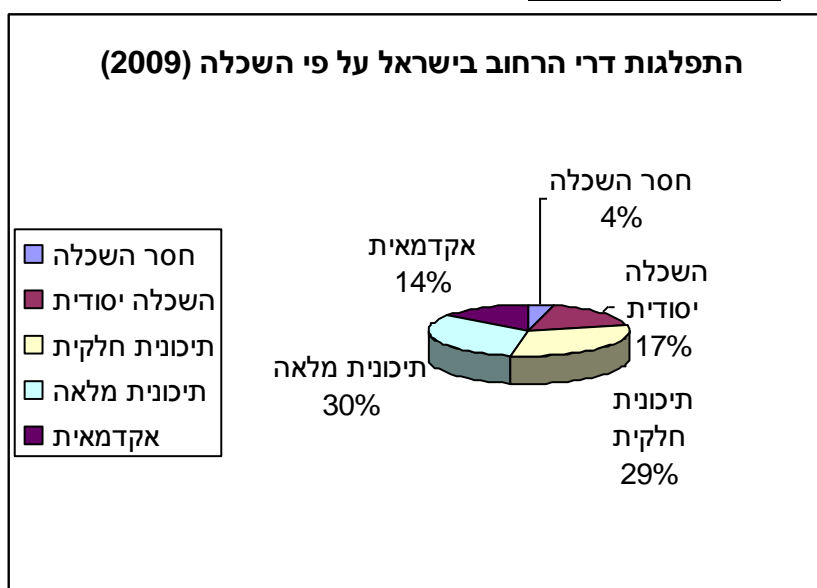
מרכז המחקר והמידע

התפלגות לפי ארץ לידה:



70% מדרי הרחוב אינם ילידי הארץ, ו-58% מהם ילידי ארצות ברית-המועצות לשעבר.

התפלגות לפי השכלה:



44% מדרי הרחוב הם בעלי השכלה תיכונית מלאה או אקדמית.



4.4. הטיפול בדרי רחוב בישראל

4.4.1. משרד הרווחה והשירותים החברתיים

המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מופקדות על הטיפול בדרי הרחוב בתחומן. מטרות ההתערבות של הרשויות בתחום זה הן בראש ובראשונה הצלת חיים, מניעת מוות ברחוב ומתן תנאי חיים הומניים, ובהמשך – מתן עזרה במימון זכויות ובשיקום אישי, משפחתי וחברתי, גם בתחום התעסוקה, במטרה להחזיר את דרי הרחוב לחיים נורמטיביים בקהילה שהם חיים בה.²⁴

על-פי התע"ס, "בשל בעיותיו המיוחדות של דר הרחוב, חשדנותו והיותו שרוי, בדרך כלל, בעליבות פיזית (מלוכלך עד מאד ומדיף ריחות בלתי נעימים המקשים על שהייה בחברתו), מצב רגשי קשה ופעמים רבות תחת השפעות חומרים פסיכו-אקטיביים (בעיקר אלכוהול), נדרשת התערבות גמישה ואינטנסיבית של העובד הסוציאלי".²⁵

הטיפול בישראל מורכב משורה של פעולות: איתור וחילוץ ברחוב, אבחון, טיפול ושיקום.

שלב האיתור: חשיבות האיתור היא באפשרות לתת לדר הרחוב מידע על אפשרויות הסיוע ולעודד אותו לפעול לשם פתרון בעיותיו. האיתור יכול להתבצע בכמה דרכים: פניות של אזרחים בנוגע לדרי רחוב ופניותיהם של דרי הרחוב עצמם אל המוקד העירוני; סיורים ייעודיים לאיתור דרי רחוב, בעיקר בשעות הערב המאוחרות ובתגבור בחודשי החורף; פנייה עצמית של דר הרחוב אל היחידה העירונית לטיפול בדרי רחוב או הפניית דר הרחוב ליחידה זו על-ידי מוסדות ציבוריים שונים.

בשלב זה העובד הסוציאלי מציע לדר הרחוב קורת גג זמנית, מזון וביגוד. אם מצבו הרפואי של דר הרחוב ירוד במיוחד, על העובד הסוציאלי לדאוג להעברתו לחדר מיון לשם קבלת טיפול רפואי.

שלב החילוץ וההגנה: מטרתו של שלב זה היא לשנות את מצבו של את דר הרחוב ממצב של סיכון מידי או עתידי לשלמו למצב של הימנעות משהייה ברחוב, ולאפשר לו פסק זמן כדי להשתקם ולחזור לאורח חיים נורמטיבי.

על-פי התע"ס, אם דר הרחוב הביע נכונות להביא לשינוי במצבו, על העובד הסוציאלי להעביר אותו מייד לאחת המסגרות המקומיות לטיפול בדרי רחוב. הפנייה לאחת המסגרות הארציות (שיוצגו בהמשך) מחייבת אישורו של מפקח מחוזי של שירות פרט ומשפחה. אם דר רחוב מסרב לקבל סיוע ושהייתו ברחוב מהווה סכנה ממשית לחייו או יש חשש שאינו אחראי למעשיו, יש להעביר את העניין לטיפולו של פקיד סעד המופקד על יישום חוק ההגנה על חוסים. לעומת זאת, אם אין סכנה לחייו, יובהר לו כי המשך הסיוע מותנה בפנייתו לעובד סוציאלי ביוזמתו שלו. בכל מקרה, יש לעקוב אחר מצבו.

²⁴ ש.ס.

²⁵ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **תקנות העבודה הסוציאלית**, "הוראה 3.33 – הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב", תאריך פרסום: ו' בשבט תש"ע (21 בינואר 2010).



שלב מיצוי הזכויות: מטרתו של שלב זה לסייע לדר הרחוב להבטיח את צרכיו הבסיסיים, בין השאר בפנייה אל גופים רשמיים, כגון קופת-חולים, ביטוח לאומי, משרד השיכון וכדומה. יש לציין שיש הסדרים מיוחדים עם כמה משרדי ממשלה שמטרתם הבטחת תנאים בסיסיים לאוכלוסיית דרי הרחוב. בין השאר, הסדר מיוחד לקבלת הבטחת הכנסה מביטוח לאומי, סיוע מוגדר בתשלום שכר דירה ממשרד השיכון, מתן אישור לגמילה פיזית לדרי רחוב המכורים לאלכוהול באחד מהמוסדות בתנאי פנימייה ועוד.

שלב ההתערבות הטיפולית: העובד הסוציאלי הוא שאחראי לאבחן את האדם ולקבוע אם הוא דר רחוב או חסר דיור. קביעה זו תקפה מבחינת כל משרדי הממשלה לשם מיצוי הזכויות של האדם, על-פי ההסדרים המיוחדים המתוארים לעיל.

על-פי התע"ס, מומלץ כי בכל רשות מקומית שבה לפחות חמישה דרי-רחוב ימונה עובד סוציאלי ייעודי לטיפול באוכלוסייה זו. לעובדים הסוציאליים העוסקים באוכלוסיית דרי הרחוב דרושות מיומנויות מיוחדות, בין השאר מכיוון שאוכלוסייה זו סובלת על-פי רוב מתחלואה כפולה²⁶, על-פי הגדרתו של מונח זה בתע"ס.²⁷

על-פי שיינטוך, רוב אסטרטגיות התמיכה המצוינות בתע"ס הן בטווח הזמן הקצר והבינוני, והדגש בתע"ס הוא בהתערבות בשעת חירום ותמיכה בטווח הקצר. מאפיין זה בא לידי ביטוי בין השאר בהגבלת השהייה במוסדות – בדרך כלל בין חודש לשנה. לטענתו, החולשה העיקרית של המדיניות היא שילוב לא מספק בין מתן דיור ובין תמיכה.²⁸

מסגרות מקומיות לטיפול בדרי רחוב ולשיקום

בתע"ס נקבע כי ברשויות מקומיות שבהן לפחות 15 דרי רחוב יש להקים מסגרת אחת או יותר לטיפול באוכלוסייה זו. המסגרות שמשרד הרווחה והשירותים החברתיים מציע לרשויות המקומיות הן מרכזי אבחון, טיפול ושיקום לדרי רחוב; מחסה להלנה זמנית (פתרון חירום לשעות הלילה); יחידה לאבחון, טיפול ושיקום עם לינה, המיועדת לקליטת 10 דרי רחוב לפחות בו-זמנית; דירות לווין הנמצאות בקהילה ומיועדות לדרי רחוב אשר טופלו במסגרת פנימייתית ועדיין זקוקים לתמיכה בתפקודם היומיומי – דירות הלוויין יכולות לשמש חלופה למסגרות עם לינה, בייחוד ברשויות מקומיות שבהן

²⁶ תחלואה כפולה היא מצב שבו החולה סובל משתי מחלות בו-בזמן. מכורים בעלי תחלואה כפולה הם מכורים לסמים או לאלכוהול הסובלים מהפרעה פסיכיאטרית או מבעיה פיזית. מכורים בעלי תחלואה כפולה נפשית זקוקים למסגרות גמילה ושיקום מיוחדות לשם טיפול הן בהתמכרות והן בפגיעה הנפשית. נוסף על בעלי התחלואה הכפולה הנפשית יש מכורים בעלי תחלואה כפולה פיזית, כלומר חולים הסובלים ממחלות שאינן נפשיות ונזקקים לטיפול מיוחד בעת הליך הגמילה בשל מצבם הפיזי.

מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הטיפול במכורים לסמים בעלי תחלואה כפולה נפשית", כתיבה: ד"ר גלעד נתן, 4 בינואר 2010.

²⁷ שם.

²⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.



מספר דרי הרחוב קטן ; מרכז יום לטיפול בדרי רחוב – המיועד לתת פתרונות בשעות היום למי שאינם משולבים במסגרת טיפולית מחייבת או אינם עובדים ומשוטטים במהלך היום.

להלן נתוני משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פעולתן של מסגרות טיפול ברשויות המקומיות שבהן יותר מ-15 דרי רחוב.²⁹

רשות מקומית	מספר דרי רחוב	פירוט המסגרות המקומיות לדרי רחוב	היחס בין מקומות הלינה לדרי הרחוב
תל-אביב	935	יחידה לטיפול ללא לינה + מחסה שבו 52 מיטות. בימים אלו עומד להיפתח מחסה לנשים.	0.06
ירושלים	233	יחידת טיפול ללא לינה + מחסה + מרכז טיפול עם לינה + דירות לוויין – סה"כ 43 מיטות.	0.18
חיפה	150	יחידת טיפול ללא לינה	0.00
אשדוד	107	יחידת טיפול ללא לינה + מחסה שבו 28 מיטות.	0.26
אילת	70	יחידת טיפול ללא לינה + מחסה שבו 20 מיטות.	0.29
פתח-תקווה	67	יחידת טיפול ללא לינה + מחסה שבו 18 מיטות.	0.27
אשקלון	54	יחידת טיפול ללא לינה + מחסה שבו 18 מיטות.	0.33
נתניה	50	יחידת לטיפול ללא לינה + מחסה שבו 10 מיטות.	0.20
בני-ברק	49	יחידת לטיפול ללא לינה.	0
חדרה	49	יחידת טיפול ללא לינה + מרכז אבחון, טיפול ומחסה שבו 20 מיטות.	0.41

²⁹ אגף השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 ביולי 2010.



רשות מקומית	מספר דרי רחוב	פירוט המסגרות המקומיות לדרי רחוב	היחס בין מקומות הלינה לדרי הרחוב
רמת-גן	41	יחידת טיפול ללא לינה.	0
באר-שבע	27	יחידת טיפול ללא לינה +מרכז אבחון וטיפול עם לינה שבו 18 מיטות	0.67
בת-ים	26	יחידת טיפול ללא לינה.	0
חולון	23	יחידת טיפול ללא לינה.	0
נצרת	22	יחידת טיפול ללא לינה.	0
לוד	18	יחידת טיפול ללא לינה.	0
כפר-סבא	9	-----	0
רחובות	9	-----	0
אריאל	7	-----	0

אם כן, רק תשע רשויות מקומיות מפעילות מסגרות עם לינה, ובכלל מסגרות הטיפול המקומיות לדרי רחוב בארץ יש 227 מיטות. כלומר, אפשר להלין במסגרות המקומיות רק 11% מדרי הרחוב בישראל. נוסף על כך, בכל אזור הצפון (צפונית לחדרה), אזור שחיים בו 175 דרי רחוב, אין ולו מסגרת לינה אחת. על-פי תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, "יש רשויות שנמנעות מהקמת יחידות לטיפול בדרי רחוב או נמנעות מהקמת מסגרת פנימייתית כלשהי למרות הצורך, בשל לחצים פוליטיים ומתוך חשש שפתיחת מסגרת תהווה מוקד משיכה לדרי רחוב נוספים".

חיזוק לטענת משרד הרווחה מוצגת בדוח מבקר המדינה לשנת 2005 בדבר טיפולן של רשויות מקומיות בדרי רחוב שבתחומן, שמצוטטים בו הסבריהן של עיריית בת-ים ועיריית פתח-תקווה להתנגדותן להקמת מסגרת בתחומן. עיריית בת-ים טענה כי "מדובר במענה שכרוך בעלות גבוהה מחד ומענה שלרשות לא היה עניין שיהיה בתחום שיפוטה מאידך, מטעמים של היעדר חוסן קהילתי... עד כה מדיניות הנהלת העיר הייתה שלא לפתח שירות מקומי לטיפול בדרי רחוב... פיתוח מסגרת, משמעותה עלות כספית גבוהה שברוב מרכיביה אינה מקבלת השתתפות משרד הרווחה".

עיריית פתח-תקווה ענתה כי שקלה להקים מחסה, אולם הוחלט שלא להקימו במרכז העיר, "מאחר שזה מהווה מטרד לסוחרים בסביבה. לכן הוחלט לנסות לאתר מקום באזור מרוחק ולא נמצא מקום מתאים לכך...".



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

על-פי דוח מבקר המדינה לשנת 2005, בארבע רשויות מקומיות שבהן יותר מ-15 דרי רחוב – אשקלון, בת-ים, נתניה ופתח-תקווה – לא הוקמה כל מסגרת טיפול, בניגוד לנדרש בתע"ס.³⁰ יש לציין כי על-פי נתוני 2009 בכל הערים הנ"ל הוקמו מסגרות, ובשלוש מהן (אשקלון, נתניה ופתח-תקווה) אף הוקמו מסגרות לינה.³¹

מסגרות ארציות לטיפול בדרי רחוב ולשיקומם

נוסף על המסגרות שמפעילות הרשויות המקומיות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים מפעיל ומתקצב גם מסגרות ארציות לטיפול בדרי רחוב ולשיקומם. להלן פירוט של מסגרות אלו:³²

מרכז "צעדים" – ממוקם בבית-החולים קריית-שלמה באזור השרון, ופועל בפיקוח משרד הרווחה (אגף פרט ומשפחה והתמכרויות) ומשרד הבריאות (מפקח על ה"אשפוזית"). מוסד טיפול זה מיועד לדרי רחוב במצבי חירום ולנפגעי התמכרויות שאובחנו כסובלים מכמה בעיות, הזקוקים למסלול טיפולי מקיף. במרכז ניתן טיפול לכ-50 מטופלים לתקופה של עד 12 חודשים. מופעלות בו תוכניות טיפוליות מגוונות לאוכלוסיות אלה, שלהן צרכים רבים ושונים והמכנה המשותף שלהן הוא בעיות התמכרות במקביל לקשת רחבה של קשיים נפשיים, פיזיים וחברתיים.

דרי הרחוב נקלטים במתכונת של קליטת חירום. המטופלים מופנים באמצעות היחידה לטיפול בדרי רחוב בקהילה. על-פי רוב יש הידרדרות קשה, בכל מישורי החיים, בקרב אוכלוסייה זו, והם זקוקים לתקופת התאוששות לפני המעבר לשלב הבא בתהליך השיקומי הכוללני.

מרכז "צעדים", יחידה לאבחון טיפול ושיקום אישי וחברתי הכולל תעסוקה – המרכז פועל כקהילה טיפולית אשר מותאמת לצורכיהן אוכלוסיות מיוחדות. תוכניות השיקום נבנות יחד עם הגורם המפנה, ובמהלכו מתקיימות ועדות הערכה בשלושה צמתים בתהליך השיקום.

"צעד לשח"ר – בית לחיים": מיועד לדרי רחוב שעברו גמילה פיזית והם ירודים מבחינה תפקודית עקב פגיעה פיזית, נפשית או קוגניטיבית, אינם בני-שיקום ואינם מסוגלים לנהל אורח חיים עצמאי. אנשים אלו זקוקים לסביבה טיפולית תומכת שתגן עליהם מפני חזרה לחיים ברחוב. גם מסגרת זו ממוקמת כיום במתחם בית-החולים קריית-שלמה, ונמצאים בה 55 מטופלים.

הוסטל טיפולי-שיקומי "הצעד הנוסף" בפתח-תקווה – בהוסטל מתאכסנים עד 25 מטופלים בו-זמנית, והם שוהים בו לתקופה של עד שנה. התוכנית השיקומית מיועדת לדרי רחוב מכורים ונפגעי אלכוהול

³⁰ מבקר המדינה, דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005, "טיפול הרשויות המקומיות בדרי הרחוב שבתחומן", דצמבר 2005.

³¹ אגף השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 ביולי 2010.

³² שם.



המופנים ממרכז "צעדים" ומיחידות אמבולטוריות בקהילה. מטופלים אלה מוגדרים בעלי יכולת להשתקם ולחזור למעגל חיים נורמטיבי ולהימנע משימוש בסמים ואלכוהול. כל דיירי ההוסטל עובדים בשוק העבודה הפתוח, רובם במשרות מלאות.

נוסף על כך, כחלק מהרצף הטיפולי, מופעלת במקום תוכנית דטוקס (גמילה פיזית) למכורים לסמים ואלכוהול, לרבות לאנשים הסובלים מתחלואה כפולה. התוכנית מופעלת במחלקה הייעודית, בסביבה רפואית בטוחה, בתקצוב ובפיקוח של משרד הבריאות, מחלקת התמכרויות.

4.4.2. מדיניות הטיפול בדרי רחוב – משרד הבינוי והשיכון³³

במשרד השיכון יש הבחנה ברורה בין דרי רחוב שהם גם חסרי דיור – אשר מופנים אל המשרד מלשכות הרווחה המקומיות לשם קבלת סיוע בשכר דירה – ובין חסרי דירה. משרד הבינוי והשיכון מסייע בשכר דירה לכ-140,000 משפחות חסרות דירה בשנה. מדובר במשפחות אשר איבדו את דירתן בשל אי-עמידה בתשלומי משכנתה או שכר דירה ומשפחות אשר מקבלות קצבאות המוסד לביטוח לאומי (קצבת נכות 75% ומעלה, אי-כושר השתכרות, הבטחת הכנסה, השלמת הכנסה, קצבת זיקנה וכד'). יחידים זכאים לסיוע בשכר דירה מגיל 55 ומעלה, ובתנאי שהם מתקיימים מהבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי.

היקף הסיוע בשכר דירה הניתן לדרי רחוב ולחסרי דיור

דרי רחוב זכאים לסיוע של כ-1,000 ש"ח בחודש למשך 48 חודשים.

חסרי דירה זכאים לסיוע של 400–1,550 ש"ח בחודש, על-פי קצבאות הביטוח הלאומי שהם מקבלים ובהתאם לגודל המשפחה. הסיוע ניתן ל-12 חודשים ומתחדש ל-12 חודשים נוספים אם לא חלו שינויים בנתונים האישיים בעת חידוש הבקשה.

לדברי רוני כהן, ראש תחום פרט וחריגים במשרד הבינוי והשיכון, הליך קביעת הזכאות ושחרור הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב קצר במידה ניכרת מהליך קביעת הזכאות הרגיל. נוסף על כך, תקופת הזכאות לסיוע בשכר דירה ארוכה הרבה יותר: 48 חודשים לעומת 12 חודשים – פרק הזמן שנקבע לשאר הזכאים. עוד יש לציין כי שחרור כספי הסיוע לדרי הרחוב אחת לחצי שנה נעשה רק עם המצאת אישור משרד הרווחה או הרשות המקומית כי דר הרחוב נמצא בתהליך שיקום.

לשאלתנו בדבר פתרונות דיור זמניים לדרי רחוב, ענה משרד השיכון: "האחריות למתן פתרונות זמניים מוטלת על משרד הרווחה והרשויות המקומיות. משרדנו אמון על הסיוע בשכר דירה למי שזכאי, לטווח של שנה, ולאספקת דירות שיכון ציבורי, על-פי התור, לטווח הארוך. **אין במלאי דירות זמניות**" (ההדגשה אינה במקור).

³³ מר רוני כהן, ראש תחום פרט וחריגים במשרד הבינוי והשיכון, מכתב, 25 ביולי 2010.



5. סקירה משווה – המדיניות בנושא דרי רחוב

להלן סקירה של המדיניות בנושא דרי הרחוב הנקטת בארבע מדינות: אוסטרליה, פינלנד, צרפת וארצות-הברית. בסקירה נתייחס לשלושה נושאים: 1. הגדרת אוכלוסיית חסרי הבית; 2. עיצוב אסטרטגיה לאומית למיגור תופעת חסרי הדיור; 3. עיגון הזכות לדיור והטיפול בחסרי דיור בחקיקה.

יש לציין שקשה לערוך השוואה בין-לאומית של תוכניות העוסקות באופן ספציפי באוכלוסיית חסרי הבית, שכן מדיניות הרווחה (לרבות קצבאות הבטחת הכנסה, שירותי בריאות וכד') ותוכניות מגוונות שמטרתן הפחתת השימוש בסמים ומניעת פשיעה, אשר אינן נסקרות במסמך זה, משפיעות בין השאר על השירותים והפתרונות הניתנים לאוכלוסיית חסרי הדיור בכל מדינה ומדינה.

נדגיש כי בניגוד להבחנה הנהוגה בישראל בין המונחים "דרי רחוב" ל"חסרי דיור" או "חסרי בית", במדינות הנסקרות נהוג השימוש במונח homeless לתיאור כל המצבים הנ"ל. בפרק זה נשתמש במגוון המונחים הנהוגים בעברית אולם בהקשר זה אין ביניהם הבדל של ממש.

5.1. הגדרת תופעת חסרי הבית

כפי שנכתב בתחילתו של מסמך זה, אין כיום הגדרה בין-לאומית מקובלת למונח "חסר בית". אולם יש שני תחומים מרכזיים שבהם מתמקדות הגדרות התופעה במדינות השונות: האחד, חוסר במקום מחסה, והאחר, ניתוק אדם מסביבתו החברתית ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים, המובילים בסופו של דבר לתהליך של הדרה חברתית.³⁴ להגדרת מאפייניה וגבולותיה של תופעת דרי הרחוב יש השפעה ניכרת על סוג המדיניות שהמדינה בוחרת לנקוט כדי למנוע ולמגר את התופעה.

באוסטרליה, לדוגמה, נהוגה הגדרה רחבה לתופעה, ונכללות בה שלוש קטגוריות של חסרי בית:

חסרות בית ראשונית (primary homelessness): אנשים אשר אינם דרים בדיור קונבנציונלי, כגון אנשים החיים ברחוב, ישנים בפארקים, ישנים בבניינים נטושים או משתמשים במכוניות או בקרונות רכבת בתור מקלט זמני.

חסרות בית שניונית (secondary homelessness): אנשים הנעים לעתים קרובות בין מקום מקלט זמני אחד למשנהו. בהגדרה זו נכללים כל האנשים השוהים בדיור מעבר או בדיור חירום הניתנים במסגרת תוכנית ממשלתית לתמיכה בדיור וכן אנשים החיים באופן זמני במשקי-בית אחרים מכיוון שאין להם מקום מגורים משלהם, או אנשים השוהים באכסנויות לפרקי זמן קצרים של עד 12 שבועות.

חסרות בית שלישונית (tertiary homelessness): אנשים החיים באכסנויות פרק זמן בינוני וארוך – כ- 13 שבועות ומעלה. הם נחשבים חסרי בית שכן הסדר המגורים שלהם אינו עומד בתנאים המינימליים של דירת מגורים.³⁵

³⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

³⁵ The Parliament of the Commonwealth of Australia, Housing the Homeless – report on the inquiry into homelessness legislation, November 2009,



בארצות-הברית, לעומת זאת, ההגדרה צרה יותר: אדם שאין לו מקום לינה קבוע והולם; אדם שלן באופן זמני במקלט לילה או במקומות המיועדים ללינה זמנית או במקום שאינו ראוי למגורי אדם.³⁶

פינלנד בחרה להתייחס בתוכניתיה לקבוצה ספציפית של אנשים שהם חסרי בית בטווח הארוך. אלה מוגדרים חסרי בית כרוניים או אנשים שיש סכנה שיהפכו לכאלה, בשל היצע לא מספיק של פתרונות דיור המתאימים לצורכי הפרט. יש לציין כי הסיבה להתמקדות באוכלוסייה זו היא שתוכניות למיגור תופעת חסרי הבית שפעלו במחצית הראשונה של העשור הצליחו להפחית את מספר דרי הרחוב מ-10,000 בשנת 2001 לכ-7,500 בשנת 2005, אולם לא הצליחו להפחית את מספר דרי הרחוב הכרוניים.³⁷

5.2. עיצוב אסטרטגיה לאומית למיגור התופעה

האיחוד האירופי

מדינות רבות רואות בתופעת חסרי הבית בעיה מרכזית, שלפתרונה נדרש טיפול אסטרטגי ארוך טווח ברמה הלאומית. כמעט כל המדינות החברות באיחוד האירופי הגדירו את תופעת חסרי הבית והאנשים שאין להם גישה לפתרונות דיור בעיה מרכזית, ואימצו אסטרטגיות לאומיות או מקומיות לטיפול בנושא. התוכניות האסטרטגיות מסייעות לעורר מודעות לנושא, לשפר את התיאום בין הגופים המעצבים את המדיניות ומטפלים באוכלוסיית דרי הרחוב ולזהות מקורות מימון לטיפול בתופעה. בתוכניות אלו עולים קשיים מרובים, למשל הסמכות והאחריות לטיפול בדרי רחוב משותפות לשלטון המרכזי, לשלטון המקומי ולגופי מגזר שלישי, כך שבעיות בשיתוף הפעולה ביניהם עלולות להיות חסם ליישום מדיניות בנושא. התוכניות המצליחות ביותר מתמקדות באופן שיתוף הפעולה בין הגופים.

ברוב המדינות יש מחסור בנתונים רציפים בנושא חסרי בית ודיור.³⁸ על-פי דוח מועצת האיחוד האירופי בנושא הגנה חברתית והכלה חברתית, התוכניות האסטרטגיות יעילות יותר אם יש להן יעדים מדידים בנושאי מניעת חסרות בית, צמצום תקופת חסרות הבית, שיפור רמת השירותים לדרי הרחוב ומתן דיור בר-השגה.

על המדיניות בתחום חסרי הדיור להשתנות בהתאם לדפוסים המשתנים של התופעה, וכן יש להתאים את הפעילות לקבוצות סיכון חדשות, כגון אנשים המשתכרים שכר נמוך ("מעמד העובדים העניים"), עובדים שתעסוקתם באיכות נמוכה (למשל ללא תנאים סוציאליים) ואוכלוסיות פגיעות, דוגמת צעירים, מהגרים ומהגרי עבודה. מכאן שהתמודדות עם התופעה מצריכה נקיטת מדיניות אינטגרטיבית, ובין היתר תמיכה כלכלית בחסרי הדיור, רגולציה יעילה ושירותים חברתיים איכותיים, כולל דיור בר-השגה, תעסוקה, בריאות ורווחה. יש לתת את הדעת לאיכות שירותי הרווחה ולחסמים המונעים את גישתם של דרי הרחוב לשירותים אלו.

<http://www.aph.gov.au/house/committee/fchy/homelessness/report/fullreport%20as%20at%2025%20Nov.pdf>.

³⁶ U.S. Department of Housing and Urban Development, "Federal definition of homeless", <http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD/topics/homelessness/definition>, entry date: July 28th 2010.

³⁷ Finland – National Report: Housing Solutions for People Who are Homeless, FEANTSA, 2008.



נוסף על כך, בדוח מועצת האיחוד האירופי מצוין כי דיור ציבורי הוא גורם מפתח במדיניות הדיור, ולעתים קרובות הוא גם פתרון מרכזי לבעיית חסרי הבית. במדינות רבות באיחוד הביקוש גדול מההיצע, ועל אף מאמצים לשפר את איכות דירות הדיור הציבורי הקיימות, נושא זה הוא עדיין קושי מרכזי שיש להתמודד עמו.³⁹

נציבות האיחוד האירופי הכריזה על שנת 2010 שנת המלחמה בעוני ובהדרה החברתית. פנטסה מעוניינת לנצל הזדמנות זו כדי לפתח מדיניות כלל-אירופית בנושא חסרי הדיור.⁴⁰ בדצמבר 2010 יתקיים בבריסל כנס שמטרתו יצירת קונסנזוס בנושא חסרי הדיור, בשיתוף הנשיאות הבלגית של האיחוד האירופי, נציבות האיחוד האירופי ופנטסה. בכוונת מארגני הכינוס לחתום את האירוע בגיבוש מסמך הסכמות אשר יהיה הבסיס למדיניות כלל-אירופית בנושא חסרי הדיור.⁴¹

דוגמאות – תוכניות אסטרטגיות למיגור תופעת חסרי הבית

פינלנד

ממשלת פינלנד בחרה לאמץ תוכנית פעולה לצמצום תופעת חסרות הבית בטווח הארוך, בשנים 2008–2011. התוכנית מתמקדת בעשרה מרכזים עירוניים שבהם שוהה רובם המוחלט של חסרי הדיור. התוכנית מבוססת על העיקרון "דיור תחילה".⁴²

אנשים שהם חסרי בית זמן ממושך מוגדרים חסרי בית כרוניים או אנשים שיש סכנה שיהפכו לכאלה, בשל היצע לא מספיק של פתרונות דיור המתאימים לצורכי הפרט. על-פי אחת ההערכות, כשליש מהאנשים חסרי הבית בפינלנד מתאימים להגדרה של חסרי בית כרוניים, ו-80% מהם חיים באזור המטרופולינים של הלסינקי. מטרות התוכנית היא צמצום חסרות הבית הממושכת ב-50% עד שנת 2011 ויישום צעדי מדיניות יעילים למניעת חסרות בית.

להלן הצעדים העיקריים שעליהם מבוססת התוכנית:⁴³

- עד שנת 2011 יוקצו 1,000 בתים, יחידות דיור מסובסדות או יחידות דיור טיפוליות לדרי רחוב כרוניים באזור המטרופולינים של הלסינקי. באזורים האחרים יוקצו 150 יחידות דיור.
- כל אחת מעשר הערים המשתתפות בתוכנית תכין תוכנית פעולה לצמצום התופעה. על התוכנית לפרט את צורכי פתרונות הדיור, אמצעי התמיכה באוכלוסייה והאמצעים למניעת התופעה וכן

³⁹Council of European Union, Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, February 2010.

⁴⁰ Europe 2020: Time for an EU Homeless Strategy, FEANTSA response to the Europe 2020 strategy, June 2010.

⁴¹ European Consensus Conference on Homelessness, 2010, http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Leaflets/FEA%20014-09_EN.pdf

⁴² מודל "דיור תחילה" מציע לפונים גישה מיידית לדיור קבוע ולטיפול, ובנוסף משולב בו טיפול קהילתי אינטנסיבי. גישה "דיור תחילה" מתבססת על התפיסה שדיור הוא זכות אדם בסיסית, ולכן דיור וטיפול אינם מותנים זה בזה. גישה זו מכירה בחשיבותם של שני סוגי המענה לאוכלוסיית חסרי הבית – דיור ותמיכה. הגישה החלה כגישת טיפול בפגועי נפש ובבעלי נטייה לשימוש בסמים, והפכה בשנים האחרונות לאסטרטגיה מועדפת לעבודה עם משפחות ועם מבוגרים חסרי בית בארצות-הברית ובאירופה. מתוך: משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

⁴³ Finland – National Report: Housing Solutions for People Who are Homeless.



את היקף השימוש בדיור הסוציאלי (שכר דירה מפוקח) והדיור הציבורי. על הרשויות המקומיות לגבש מדיניות שמטרתה מניעת פינוי אנשים מבתם. המדיניות תהיה מוסכמת גם על שירותי הרווחה וגם על השחקנים השונים בשוק הדיור.

- השימוש במקלטים לשעת חירום כאמצעי לשיכון אוכלוסיית דרי הרחוב הכרוניים יפחת בהדרגה, ובמקום פתרון זה יוקצו יחידות דיור המאפשרות חיים עצמאיים תוך מתן סבסוד כספי ותמיכה אישית.
- משאבים יוקצו לארגונים ולעמותות אשר בבעלותם בתי מגורים, לשם שיפוצם והסבתם ליחידות דיור מסובסדות (לתחום זה מוקצה סכום של 18 מיליון אירו לתקופת התוכנית).
- משרד הבריאות והשירותים החברתיים יתמוך בהקמת שירותים חדשים ובתגבור כוח-האדם באזורים שדרי הרחוב הכרוניים שוכנו בהם (מחצית התקציב יוקצה על-ידי השלטון המרכזי ומחציתו – על-ידי הרשות המקומית).
- משאבים יוקצו להכשרת דירות מסובסדות לאסירים משוחררים.
- יוקם פרויקט של דיור מסובסד לצעירים, אשר יתמקד במניעת חסרות בית בקרב צעירים.
- המדינה תפרסם הנחיות בדבר מניעת תופעת דרי הרחוב ושיפור תנאי המחיה.
- המדינה תממן שירותי ייעוץ בנושא דיור שיופעלו על-ידי הרשויות המקומיות.

צרפת

כמו מדינות אירופיות אחרות (כגון אנגליה, פינלנד ודנמרק), צרפת הכריזה כי הפחתת שיעור חסרי הבית היא מטרה בעדיפות לאומית לשנים 2008–2012. נשיא צרפת קבע כי היעד הוא צמצום שליש מתופעת העוני במדינה תוך חמש שנים. בנובמבר 2009 התקבלה התוכנית האסטרטגית לטיפול בתופעת חסרי הבית, שנתפסת כחלק מהמאבק בהדרה חברתית ובעוני.

התוכנית מבוססת על שני עקרונות מרכזיים: הקמת שירותי ציבורי שמטרתו שיכונם של דרי רחוב והגברת נגישותם לדיור; גישת "דיור תחילה" – כלומר מתן עדיפות למציאת פתרון דיור כבסיס לתהליך הטיפול והשיקום.

להלן שלבי התוכנית האסטרטגית:

- ניתוח צרכיה של אוכלוסיית דרי הרחוב: מטרה זו הושגה על-ידי הקמת צוותים שקיימו "מעקב" אחר אוכלוסיית דרי הרחוב, תוך מתן ייעוץ ואיסוף מידע רלוונטי על האוכלוסייה וצרכיה. מערכת ממוחשבת לניהול המידע מפותחת בימים אלו.
- הקמת מרכזי דיור ברמה המקומית: במרכזי הדיור יעבדו אנשים אשר מטרתם להעניק תמיכה פרטנית למשתמשי השירות.
- הכנת דרי הרחוב לפתרון דיור במסגרת "נורמטיבית" או במסגרת תמיכה אחרת: פיתוח אמצעי מדיניות ושיתופי פעולה שיאפשרו לחסרי הדיור גישה לדיור בשוק הפרטי. לדוגמה, בשנת 2009 הוקצו כ-15 מיליון אירו לשם הקמת מערכת לשיפור הגישה של חסרי הבית להזדמנויות דיור בשוק השכירות. מערכת זו היא ייחודית לצרפת, ובה גוף חיצוני או ארגון משמשים מתווכים בין



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

בעלי הנכס לבין הדייר, כך שתשלום שכר הדירה מובטח למשכיר וקבלת דירה נאותה למגורים מובטחת לשוכר. ההתקשרות בין הצדדים נעשית בשתי דרכים: המתווך שוכר את הדירה ומשכיר אותה לדייר משנה (דר הרחוב), ולחלופין, דר הרחוב שוכר את הדירה באופן ישיר מן המשכיר, והמתווך מלווה אותו בתהליך. תוכנית זו מופעלת בקרב אוכלוסיות פגיעות במיוחד, כגון אסירים משוחררים, פליטים ואנשים הסובלים מבעיות נפשיות. במקביל מוצעים אמצעים משלימים, כגון הגדלת ההיצע של דיור בר-השגה בשוק הדיור הפרטי.

אוסטרליה

במסגרת קביעת סדר-יום חדש בנושא הכלה חברתית בשנת 2007, הגדירה ממשלת אוסטרליה את תחום חסרות הבית נושא מרכזי, אשר יש לתת לו קדימות. ב-2008 הכריזה הממשלה על כוונתה ליזום תוכנית כוללת וארוכת טווח לטיפול בתופעה.

התוכנית, המכונה The Road Home, מבוססת על שורת עקרונות:⁴⁴

- מחויבות לאומית ושיתוף פעולה בין רמות הממשל השונות וארגוני המגזר השלישי והמגזר העסקי.
- התמקדות בתחום ההדרה החברתית.
- עירוב חסרי הבית בתהליך קבלת ההחלטות, בעיצוב השירותים ובתפעולם.
- הגנה על ביטחונם ושלומם של חסרי הבית.
- הגנה על זכויותיהם וחובותיהם של יחידים ומשפחות.
- מוקד התוכנית הוא מניעת התופעה על-ידי תמיכה באנשים המצויים בסכנה, למשל עקב פירוק המבנה המשפחתי, יציאה לגמלאות, מעבר מתקופת לימודים לעבודה וכדומה.
- מחויבות להשגת יעדי התוכנית – הפחתת תופעת חסרי הבית.

בעקבות התוכנית האסטרטגית, ב-1 בינואר 2009 נכנס לתוקפו ההסכם הלאומי בדבר דיור בר-השגה (NAHA – National Affordable Housing Agreement). מטרתו של ההסכם, שנחתם בין כלל גופי הממשל באוסטרליה (השלטון הפדרלי, השלטון המדינתי והרשויות המקומיות), היא ליצור מדיניות כוללת להתמודדות עם תחום הדיור בר-השגה וחסרות בית.

⁴⁴ Australian Government, The Road Home – The Australian Government White Paper on Homelessness, December 2008, <http://www.fahcsia.gov.au/sa/housing/progserv/homelessness/whitepaper/Pages/default.aspx>



בשנת 2010 פרסמה ארצות-הברית תוכנית אסטרטגית למניעה ולמיגור של תופעת חסרי הבית.⁴⁵ בין יעדי התוכנית: מיגור תופעת חסרי הבית הכרוניים בתוך חמש שנים; מיגור תופעת חסרי הבית בקרב יוצאי צבא בתוך חמש שנים; מניעה ומיגור של התופעה בקרב משפחות, צעירים וילדים בתוך 10 שנים; עיצוב מהלך למיגור כל סוגי חסרות הבית. חשוב לציין שלהבדיל מהמדיניות שהיתה נהוגה בשנות ה-90 בארצות-הברית, אשר התמקדה בפתרונות חירום לתופעה, התוכנית האסטרטגית משלבת בין אסטרטגיות מניעה וסיוע סוציאלי.

האסטרטגיות העיקריות בתוכנית:

- שיפור הנגישות של דיור יציב ובר-השגה על-ידי פיתוח תוכניות להקצאת דיור ולסבסודו. יעד מרכזי בתוכנית הוא הגדלת מספר יחידות הדיור הזמינות במערך התמיכה לחסרי הבית.
- שיפור הביטחון הכלכלי, בין השאר על-ידי פיתוח מקומות תעסוקה לאוכלוסיית דרי הרחוב. יעד מרכזי בתוכנית הוא הגדלת שיעור התעסוקה בקרב אוכלוסיית דרי הרחוב והגברת השתתפותם במסגרות רווחה וסיוע המיועדות לאוכלוסייה הכללית.
- שיפור המצב הבריאותי של חסרי דיור על-ידי שילוב בין תוכניות סיוע לדרי רחוב ובין מתן שירותי בריאות.

6.3 הסדרת הטיפול בחסרי דיור בחקיקה

על-פי שיינטוך, לעיגון הטיפול בחסרי דיור בחקיקה יתרונות וחסרונות, ולכן יש לשקול את יעילותו של חוק שכזה בהתחשב במסגרת הכללית של חקיקת הרווחה במדינה. יש שני יתרונות מרכזיים לעיגון הנושא בחקיקה: עיגון הזכות לדיור במסגרת חקיקתית מחייבת ולא רק במסגרת וולונטרית (הסכמים ואמנות), כפי שנהוג במדינות רבות; הבטחת הקצאתם של המשאבים הנדרשים ליישום מדיניות הטיפול בחסרי דיור. באופן זה, הקצאת המשאבים היא מחייבת ואינה תלויה בשיקול דעתן של רשויות הרווחה והרשויות המקומיות.

הזכות לדיור מעוגנת במגוון הצהרות ואמנות בין-לאומיות (כגון האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות). בסעיף 34(3) של אמנת האיחוד האירופי בדבר זכויות יסוד נקבע כי על מנת להילחם בהדרה חברתית ובעוני, האיחוד מכיר בזכות לדיור סוציאלי ולסיוע בדיור ומכבד זכות זו, כדי לאפשר חיים ראויים למי שאין בידיהם די משאבים.

ברוב מדינות האיחוד יש התייחסות בחוק או בחוקה לזכות לדיור, אולם בדרך כלל זכות זו אינה מתייחסת לחסרי הבית ולא מצוין בה האופן שבו אנשים יכולים לדרוש את זכותם. משמעותה של זכותו של אדם לדיור, כפי שהיא מתוארת בחקיקה, היא שאין למנוע מאדם גישה לדיור בשל נתונים שונים (למשל, אפליה גזעית). לעומת זאת, ברוב המדינות אין בעיגון הזכות לדיור בחקיקה קביעה כי המדינה מחויבת לספק דיור לאדם חסר בית.

⁴⁵ http://www.ich.gov/PDF/OpeningDoors_2010_FSPPreventEndHomeless.pdf



מדינות רבות מסדירות בחקיקה את דרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת חסרי הבית – מוסדות טיפול, תוכניות מניעה, תקצוב ועוד. המתנגדים לחקיקה הספציפית טוענים כי ריבוי חקיקה עלול להכביד על יכולתם של שירותי הרווחה לפעול, וכי אם החקיקה החברתית מקיפה ורחבה אין צורך בעיגון נפרד של כל אחד מתחומי הרווחה. דוגמה מובהקת לכך היא פינלנד, אשר מדיניותה בנושא דרי הרחוב נחשבת טובה, אולם אין חוק מיוחד לאנשים חסרי דיור המסדיר את הטיפול בהם, שכן יש במדינה חקיקה חברתית נרחבת, הקובעת בין השאר גם את השירותים הסוציאליים שדרי הרחוב זכאים להם.⁴⁶

דוגמאות להסדרת תחום חסרי הדיור בחקיקה

ארצות-הברית – הסדרת הטיפול בחסרי הדיור בחקיקה פדרלית

הקונגרס האמריקני החל לעסוק בנושא חסרי הבית באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20. בתחילת תקופת נשיאותו של רונלד רייגן, התפיסה הרווחת היתה כי המדינות והשלטון המקומי הם שצריכים לטפל בדרי הרחוב שבתחומם, ומכאן שאין מקום למדיניות פדרלית בנושא. בעקבות לחץ לנקיטת עמדה מטעם השלטון הפדרלי וליצירת מדיניות "מלמעלה למטה" (top down) נחקק בשנת 1986 חוק פדרלי (Homeless Person Survival Act), אשר נועד להתוות את מדיניות הסיוע לחסרי בית. בשנת 1987 הורחב החוק ונכללו בו הגדרה של המונח "חסר בית" וכן אמצעי חירום להגנה על חסרי בית ולטיפול בהם (Urgent Relief for the Homeless Act). עם השנים הורחבה חקיקה זו וכיום היא ידועה בשם McKinney–Vento Homeless Assistance Act, על שם יוזמיה המקוריים של הצעת החוק.

בחוק מגוון תוכניות למיגור התופעה: תוכנית להקמת מקלטי חירום, סיוע בדיור, התאמתן של תוכניות קיימות בתחום חינוך, בריאות ותעסוקה לאוכלוסיית חסרי הדיור ועוד. סעיף 5 לחוק מחייב את הרשויות הפדרליות לייעד רכוש (למשל בניינים) וקרקעות לסיוע לחסרי דיור. סעיף 2 לחוק קובע שתוקם ועדה בין-משרדית, המורכבת מנציגיהן של 15 סוכנויות פדרליות שונות, שמטרתה יישום המדיניות בדבר חסרי דיור, כפי שהיא מוגדרת בחוק.

יש לציין כי חוק מקיני-ונטו מתמקד במתן פתרונות לשעת חירום ובתסמינים של תופעת חסרי הבית ואינו עוסק בגורמים המבניים לטיפול בתופעה (כגון תוכניות למיגור עוני, תוכניות דיור ועוד).⁴⁷

בשנות ה-90 כשלה המדיניות המתוארת לעיל וחלה עליה ניכרת במספר דרי הרחוב. על הרשויות הפדרליות הופעל לחץ להבטיח את שלומם ואיכות חייהם של התושבים, ומדינות רבות בחרו להתמודד עם התופעה באמצעות החוק הפלילי, כגון החוק למניעת שוטטות שמטרתו לפנות את חסרי הדיור מהרחוב, או השמת מגבלות על השימוש בפארקים ובמקומות ציבוריים כמקומות להענקת שירותים חברתיים (למשל חלוקת מזון). תופעה זו ידועה כ"קרימינליזציה של חסרות הבית".⁴⁸

⁴⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.

⁴⁷ <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs/mckv.cfm>

⁴⁸ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר ותכנון והכשרה, חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתב שמוליק שיינטוך, 2008.



בשנת 2001 העביר הקונגרס חוק המחייב את הרשות הפדרלית לדיור ולפיתוח עירוני לסייע לקהילות לנהל ולרכז מידע ונתונים על חסרי הבית באמצעות מערכת ממוחשבת אחידה (HMIS – Homeless Management Information System). מתוך נתונים אלו מפיקה הרשות הפדרלית לדיור דוח שנתי לקונגרס בנושא חסרי בית. גם האספה השנתית של הערים המרכזיות בארצות-הברית עורכת סקרים שנתיים על מצב חסרי הבית.⁴⁹ דוחות אלו מאפשרים מעקב רציף אחר היקף התופעה ופריסתה.

צרפת – עיגון הזכות לדיור בחקיקה⁵⁰

כאמור, מדינות רבות קובעות בחוקים או בחוקה את חובת המדינה לשמור על זכותו של אדם לדיור, אולם ברובן אין בעיגון הזכות לדיור בחקיקה כדי לטעון כי המדינה מחויבת לספק דיור לאדם חסר בית. יוצאת דופן בתחום זה היא צרפת, שבה עוגנה הזכות לדיור בחוק בשנת 2007. הסעיף הראשון של החוק קובע כי המדינה ערבה למימוש הזכות לדיור. משנת 2008 יש בכל רשות אזורית בצרפת ועדה מגשרת, ותפקידה לבחון את טענותיו של אזרח אשר נמנעה גישתו לפתרון דיור. אם טענתו נמצאה מוצדקת, על המדינה להציע לו פתרון דיור חלופי במסגרת זמן שנקבעה. מדצמבר 2008, אזרח שלא קיבל הצעה הולמת זכאי לפנות לבית-המשפט ולתבוע את זכותו.

אוסטרליה – המלצה לחקיקה בתחום דרי הרחוב

המסמך האסטרטגי The Road Home עוסק בחשיבות עיגון הטיפול בחסרי דיור בחקיקה, ומומלץ בו כי: "הממשלה האוסטרלית תחוקק חוק שמטרתו להבטיח שאנשים חסרי דיור יקבלו שירותים איכותיים ותמיכה הולמת... בנוסף, החקיקה תפרט בנושא הסטנדרטים המיטביים להפעלת שירותים לאוכלוסיית חסרי הבית, וכן בדבר המדדים להצלחתם".

במסמך כמה המלצות, ובין היתר הצורך לשלב בין חקיקה בנושא חסרי בית למדיניות ממשלתית בנושא דיור, דיור בר-השגה והכלה חברתית. נוסף על כך, מומלץ כי בחקיקה בנושא חסרי דיור תינתן הכרה למגוון גורמי הרקע לתופעה, כגון עוני, מחסור בדיור בר-השגה, אלימות במשפחה, נכות והתמכרויות.⁵¹ יש הטוענים שחקיקה בנושא חסרי הדיור צריכה לקשור בין חסרות בית לבין אי-שוויון בהזדמנויות, לרבות קושי בגישה לשירותים חברתיים שונים. נוסף על כך, על חקיקה כזאת להתמקד לא רק במתן שירותי חירום ותמיכה מידיים אלא גם במניעת תופעת חסרות הבית.

אתגר נוסף בחקיקה הוא ליצור מסגרת ברמה הפדרלית, שבה קבועים סטנדרטים למתן שירותים לחסרי הדיור, ועם זאת יש בה מרחב מספיק לגמישות בשלב הביצוע על-ידי המדינות והרשויות המקומיות.⁵²

⁴⁹ <http://www.hudhre.info/documents/3rdHomelessAssessmentReport.pdf>

⁵⁰ Republic of France, French Homeless and Poorly Housed People National Strategy, April 2010.

⁵¹ Australian Government, The Road Home – The Australian Government White Paper on Homelessness, December 2008, <http://www.fahcsia.gov.au/sa/housing/proserv/homelessness/whitepaper/Pages/default.aspx>

⁵² The Parliament of the Commonwealth of Australia, Housing the Homeless – report on the inquiry into homelessness legislation, November 2009,



[http://www.aph.gov.au/house/committee/fchy/homelessness/report/fullreport%20as%20at%2025%20Nov.p
df](http://www.aph.gov.au/house/committee/fchy/homelessness/report/fullreport%20as%20at%2025%20Nov.pdf)



הכנסת

נספח 1: דרי הרחוב בישראל על פי רשויות מקומיות, נכון לשנת 2009:⁵³

מספר דרי רחוב ברשות	רשות מקומית
935	תל-אביב
233	ירושלים
150	חיפה
107	אשדוד
70	אילת
67	פתח-תקווה
54	אשקלון
50	נתניה
49	בני-ברק
49	חדרה
41	רמת-גן
27	באר-שבע
26	בת-ים
23	חולון
22	נצרת
18	לוד
9	כפר-סבא
9	רחובות

⁵³ אגף השירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 27 ביולי 2010.



7	אריאל
6	גני-תקווה
6	רמלה
5	אור-יהודה
4	נס-ציונה
3	יבנה
3	קריית-ים
2	מטה-יהודה
1	באר-טוביה
1	גדרה
1	הוד-השרון
1	הרצלייה



הכנסת

מרכז המחקר והמידע