

מחוסרות דיור בישראל: המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות



דו"ח סופי דצמבר 2018

המחקר נערך במימון של המוסד לביטוח לאומי -
מנהל המחקר והתכנון

ד"ר איתי בארי, ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה
עו"ד רויטל ברילנשטיין, האגודה לצדק חלוקתי

**מחוסרות דיור בישראל:
המשגה, מדידה, מידול, אומדן היקף
התופעה והמלצות למדיניות**

דו"ח סופי

**Homeless in Israel:
Conceptualization, measurement, modeling,
an estimate of the phenomenon
and policy recommendations**

תאריך 1.12.2018

**המחקר נערך במימונו של המוסד לביטוח לאומי -
מנהל המחקר והתכנון**

**ד"ר איתי בארי, ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה
עו"ד רויטל ברילנשטיין, האגודה לצדק חלוקתי**

בשער: תמונה שצולמה על ידי האגודה לצדק חלוקתי ב - 2012.10.1
בשכונת התקווה בדרום תל אביב. בתמונה אוהל של מחוסר דיור שהוקם
בשנית לאחר פינויים של האוהלים שהוקמו במחאה החברתית בישראל בקיץ
2011 (המכונה גם "מחאת הדיור" ו"מחאת האוהלים"). לאחר פינוי האוהל
נאלץ מחוסר הדיור להקימו בשנית, בדומה למחוסרי דיור נוספים שלא
היה להם לאן להתפנות בסיום המחאה החברתית.

תודות

אנו מודים למנהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי וועדת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי, על הענקת מענק עבור מחקר זה. הודות לתמיכתכם הנדיבה התאפשר קיומו.

תודה לעו"ד רונית הרמתי – אלפרן מנהלת הקליניקות המשפטיות בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה (בתפקידה דאז) וכן לעו"ד שרון הורנשטיין (בתפקידו דאז), מהקליניקה לזכויות אדם בחברה ולסטודנטים בקליניקה בשנת הלימודים תשע"א ותשע"ב אשר סייעו באיסוף הנתונים וכתיבת חלקו הראשון של דו"ח זה. אוהד איציק, הראל אורן, שירה כהן בליימן, משה וקנין, אליעזר אדלשטיין, ניר לויין ואילנה נק.

תודה לפרופ' אלכסנדר (סנדי) קדר מנהל האגודה לצדק חלוקתי ולעו"ד נורה אשקר על פעילותם המבורכת בתחום הדיור והחשיבה המקדימה לכתיבת הדו"ח.

תודה מיוחדת לעו"ד נדיה צימרמן (מוגילבסקי) על עבודתה המצויינת במסגרת תפקידה כעו"ד באגודה לצדק חלוקתי, על החשיבה המקדימה, הכוונת הסטודנטים של הקליניקה, איסוף הנתונים עליהם התבסס דו"ח זה והאכפתיות הרבה שגילתה כלפי הנושא.

ברצוננו להודות מקרב לב גם לקרן החדשה לישראל, שתומכת באגודה לצדק חלוקתי מאז הקמתה ולאיחוד האירופי, על תמיכתם הנדיבה באגודה לצדק חלוקתי ובפרויקטים השונים שהיא מקדמת בנושא הדיור. אין ספק כי הידע שנצבר בפרויקטים אלו סייע רבות בכתיבת דו"ח זה.

תוכן עניינים

5.....	א. תקציר	5
7.....	ב. מבוא	7
7.....	1. הגדרת הבעיה	7
9.....	2. מטרת המחקר	9
11.....	ג. סקירת ספרות	11
11.....	3. חסרות דיור, המחיר החברתי והזכות לדיור	11
13.....	4. חסרות דיור בישראל: תופעה סמויה מהעין	13
14.....	5. הגדרות למחוסרות דיור המקובלות בעולם	14
18.....	6. הגדרה ישראלית מצמצמת לחסרות דיור	18
22.....	ד. הצעה להמשגה והגדרה מרחיבה של מחוסרות דיור בישראל	22
24.....	ה. הצעה להקמת 'מאגר נתוני חסרות דיור בישראל' (מנחד"י)	24
32.....	7. רקע	32
32.....	8. שלבים מקדימים להפעלת כלי מחקר לאיסוף נתונים	32
33.....	9. מערך המחקר והליך איסוף הנתונים	33
33.....	10. אוכלוסיית המחקר, יחידת המחקר, דגימה ומדגם המחקר	33
34.....	11. משתני המחקר	34
35.....	12. תיקוף ומהמנות כלי המחקר	35
35.....	13. ניתוח נתונים ובניית מודל סטטיסטי לאמידת היקף התופעה הנחקרת	35

א. תקציר

מדו"ח ועדת טרכטנברג (2011) עולה כי בישראל ישנן כ-2,460 משפחות הממתינות לדיור ציבורי וכ-450 קשישים הממתינים לדיור בהוסטלים. בשנת 2016 נספרו במדינת ישראל 1872 "דרי רחוב" (שינטוך 2018). לכאורה, מדובר בתופעה נקודתית הכוללת כ-2,000 משפחות. אולם, נתונים אלו מתבססים על אזרחים שפונים מיוזמתם לרשויות המדינה וזוכים להיכלל בהגדרות המצמצמות שנקבעו ל"דר רחוב" ו"מחוסר דיור".

השערת המחקר הייתה כי נתונים אלה אינם משקפים נכונה את המציאות, באופן המדיר חלק נכבד ממחוסרי הדיור, שלא נמנים כיום במניין חסרי הדיור. כלומר, היקף וחומרת הבעיה גדול במידה רבה מן העולה מהנתונים המוצגים. וזאת, בשני אופנים המשלימים זה את זה: האחת, ישנן אוכלוסיות אשר כלל אינן נתפשות ככאלו הסובלות ממחוסרות דיור. השנייה, ההגדרות הקיימות המקובלות למחוסרות דיור בישראל צרות ומדירות קבוצות ופרטים מחוצה להן.

בנוסף, כיום, לגורמים המטפלים באוכלוסיית מחוסרי הדיור: משרד הרווחה, משרד השיכון, הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים, חסרים כלים שבאמצעותם ניתן יהיה לגבש מדיניות ציבורית לטיפול ומניעה בתופעת מחוסרות הדיור. בהמשך לכך, אין בנמצא מחקר כולל לגבי מחוסרי הדיור בישראל בהתאם להגדרות קוהרנטיות ורחבות, כמקובל בעולם המערבי. ישנם מחקרים המציעים לאמץ הגדרה רחבה אך אלו אינם בוחנים מהי ההגדרה המתאימה ביותר לישראל ואינם מאמצים, הלכה למעשה, הגדרה שכזו. חלקם אף סוברים שהפתרון יבוא מכיוון החקיקה.

לגישתנו, תחום מחוסרות הדיור בישראל סובל משלוש בעיות מרכזיות, הנקשרות זו בזו:

1. גורמי הרווחה במדינת ישראל לא אימצו תפישה כוללת, לרבות הגדרה מוסכמת, רחבה ומקובלת למחוסרות דיור.
2. גורמי הרווחה במדינת ישראל, או מי מטעמם, אינם מונים, מודדים או אוספים נתונים אמפיריים, באופן שיטתי ורציף לגבי היקף תופעת מחוסרות הדיור, מהותה, והמגמות המאפיינות אותה.
3. בהיעדר תפישה כוללת, הגדרה ונתונים אמפיריים, גורמי הרווחה במדינת ישראל לא גבשו מדיניות ציבורית כוללת, מקיפה, ריאלית, מתוקצבת, ברת יישום לטיפול ומניעת מחוסרות דיור.

מטרתנו לקדם מענה הולם לאתגרים שהוצגו לעיל. דוח זה מתחלק לשני חלקים בחלקו הראשון נציע הגדרה אפשרית הראויה לטעמנו, למחוסרות דיור וכן כלי מדידה אמפירי לאיסוף נתונים

לגבי היקף, מהות ומאפייני מחוסרות דיור בישראל. דהינו, בשפה מחקרית, נציע הגדרה נומינלית ואופרטיבית לחקר מחוסרות דיור בישראל.

מטרתו של החלק הראשון הינה לקדם מענה לשתי הבעיות שהוצגו לעיל, דהינו הגדרה מצמצמת למחוסרות דיור והעדר בנתונים. בחלק זה, נציע לאמץ הגדרה אחידה ורחבה יותר ל"חסרות דיור" שתכלול בתוכה רצף מצבים ודחיפויות במקום ההגדרות שקיימות היום ועוסקות אך ורק ב"חסי דיור" או ב"דרי רחוב" כפי שיוסבר בהמשך. בנוסף, תוצע שיטה למדוד, למנות ולאמוד את מספר מחוסרי הדיור שקיימים היום בישראל.

ראשית, נגדיר מהי "חסרות דיור". ההגדרה תתייחס להגדרות מקובלות בעולם המערבי ותכלול מצבים שונים ותסווגם על פי חומרתם (לדוגמה: ממצב של העדר מקום לינה (לינה בתנאים קשים, ברחוב וכו'), דיור לא ראוי, לא בטוח, בצפיפות לא סבירה, סכנת פינוי, לינה במוסדות זמנים וכו'). כיוון שהמספרים המוצגים בפרסומים רשמיים אינם ממצים את שלל האוכלוסיות הנעדרות כיום מקום לינה קבוע והולם, לעמדתנו יש להגדיר באופן רחב יותר, בדומה להגדרות המקובלות בעולם המערבי, את האוכלוסיות שחוות מצוקת דיור. שנית, נבנה כלי בהתאם להגדרה שגובשה, בכדי לאמוד את היקף התופעה במדינת ישראל ובכדי שבהמשך ניתן יהיה לבנות מאגר נתונים רשמי ומעודכן. שלישית, בהתאם להגדרה והכלי שגובשו, נמדוד את היקף התופעה בישראל בכמה רשויות מקומיות, ננתח ונאפיין מגמות, פריסה, מאפיינים, חומרה, דחיפות. נתייחס לאופן השגת הנתונים ולאתגרים שעלו. רביעית, נגבש המלצות למדיניות: חקיקה, רשויות מקומיות, משרד הרווחה, משרד השיכון.

בסיום דוח זה, נציע המלצות להפעלת כלי המחקר, קרי, לאסוף נתוני אמת על מחוסרות דיור בישראל, לנתח אותם, ולאורם, נמליץ על מדיניות בתחום מחוסרות דיור בישראל.

בחלק השני של המחקר נציג מידע אמין בהתבסס על דיווחי הרשויות, בפני מקבלי ההחלטות בישראל ולאורו, נוכל להמליץ המלצות לטיפול בנושא. זאת, בשילוב הרשויות המקומיות, אשר יאפשרו לקדם מדיניות מניעה וטיפול במחוסרות דיור באופן מעשי שקוף ויעיל יותר.

ב. מבוא

1. הגדרת הבעיה

הזכות לדיוור עוגנה באמנות והצהרות בין-לאומיות שונות, בין היתר, האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. כך, גם אמנת האיחוד האירופי בדבר זכויות יסוד מכירה בזכות לדיוור סוציאלי ולסיוע בדיוור ומכבדת זכות זו, וזאת על-מנת להילחם בהדרה חברתית ובעוני ולאפשר חיים ראויים למי שאין בידיהם די משאבים.

משמעותה של זכותו של אדם לדיוור, כפי שהיא מעוגנת בחקיקה, היא שאין למנוע מאדם גישה לדיוור בשל נתונים שונים, למשל, אפליה גזעית. כמו כן, מדינות רבות מסדירות בחקיקה את דרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת חסרי הדיוור- מוסדות טיפול, תוכניות מניעה ותקצובן וכיוצא בזה.¹

בישראל חוק יסוד חוקתי מבטיח את זכותו של האדם לכבוד והוא פורש כזכות לחיות בתנאי קיום מינימאליים.² לאחרונה, זכות זאת אף הורחבה על ידי בית המשפט העליון.³ הכרה זו בזכויות יסוד חוקתיות משתקפת מערכי היסוד בחברה. אולם, בפועל, קיימת מצוקת דיוור קשה בקרב חלקים מסוימים באוכלוסייה בישראל, ואין חוק המסדיר את זכות הדיוור. כתוצאה מכך, זכויות אדם בסיסיות מופרות.⁴ בכדי לממש את הזכות לדיוור אין די בהבטחת קורת גג כלשהי. יש להבטיח כי הדיוור יהיה נאות ובטיחותי, נגיש ובסביבת מגורים שבה שירותים, תשתיות ומקומות עבודה.⁵

לעמדתנו הבעיה בישראל חמורה ביותר. בשל היעדר במידע אודות תופעת חסרות הדיוור, היקף וחומרת התופעה נותרת סמויה מהעין. דבר זה מקשה על מימושה של זכות הדיוור בפועל אף אם זו תוגדר תחילה בחקיקה.

¹ שיינטוך, 2008, להלן ה"ש 8; "מדיניות טיפול בדרי רחוב", להלן ה"ש 15, בעמ' 24

² ברק א', **פרשנות תכליתית במשפט** 445-453 (תשס"ג) (להלן: "א' ברק, תשס"ג") ובג"ץ 161/94 **אטרי נ' מדינת ישראל** (לא פורסם) (להלן: "אטרי נ' מדינת ישראל"), רע"א 4905/98 **גמזו נ' ישעיהו**, פ"ד נה(3), 360-375 (להלן: "גמזו נ' ישעיהו"), ע"א 3553/00 **אלוני נ' זנד טל מכוני תערוכת בע"מ**, פ"ד נו(3) 577 (להלן: "אלוני נ' זנד טל מכוני תערוכת בע"מ").

³ בבג"ץ 10662/04 **חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי**, פס" 36-35 לפסק דינה של הנשיאה ביניש פורסם בנבו (28.12.2012). שם בית המשפט העליון קבע, כי סעיף 9א(ב) לחוק הבטחת הכנסה הקובע חזקה חלוטה לפיה רואים במי שבעלותו או בשימושו כלי רכב, כמי שיש לו הכנסה בגובה הגמלה, ולפיכך נשללת זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה, פוגע פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד, ולכן דינו להתבטל.

⁴ ראו גביוון ר' וחי' שנידור "זכויות האדם והאזרח בישראל" מקראה (כרך א) ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל (1991) (להלן: "ר' גביוון וחי' שנידור, 1991").

⁵ כתיבה על דיוור נגיש יותר בישראל ראו לדוגמה אינגבר א' "נגישות וזמינות דיוור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיוור נגיש יותר בישראל" קבוצת המחקר במדיניות חברתית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים (תשס"ו 2006) (להלן: "א' אינגבר, 2006").

מדו"ח ועדת טרכטנברג (2011)⁶ עולה כי בישראל ישנן כ-2,460 משפחות הממתינות לדיור ציבורי וכ-450 קשישים הממתינים לדיור בהוסטלים. בשנת 2016 נספרו במדינת ישראל 1872 "דרי רחוב" (שינטוך 2018). לכאורה, מדובר בתופעה נקודתית הכוללת כ-2,000 משפחות. אולם, נתונים אלו מתבססים על אזרחים שפונים מיוזמתם לרשויות המדינה וזוכים להיכלל בהגדרות המצמצמות שנקבעו ל"דר רחוב" ו"מחוסר דיור".

השערת המחקר היא כי נתונים אלה אינם משקפים נכונה את המציאות, באופן המדיר חלק נכבד ממחוסרי הדיור, שלא נמנים כיום במניין חסרי הדיור. כלומר, היקף וחומרת הבעיה גדול במידה רבה מן הנתונים המוצגים. וזאת, בשני אופנים המשלימים זה את זה: האחת, ישנן אוכלוסיות אשר כלל אינן נתפשות ככאלו הסובלות ממחסרות דיור. השנייה, ההגדרות הקיימות המקובלות למחסרות דיור צרות ומדירות קבוצות ופרטים מחוצה להן.

לדוגמה: א. בהתאם להגדרה המקובלת במשרד הרווחה⁷ "דר רחוב" "הינו אדם מעל גיל 18, הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בנייה; שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית; בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת; אינו נאבק לשנות מצבו". אולם, לדידנו, הגדרה זו מדירה מגוון רחב של אוכלוסיות כגון: נערים מתבגרים מתחת לגיל 18 המצויים במצוקת דיור, דרי רחוב השוהים במחסה זמני, אסירים משוחררים שאין להם פתרון מגורים הולם לאחר שחרורם, דרי רחוב המתגוררים באופן זמני או בכורח אצל חברים או קרובי משפחה וכדומה. ב. הקריטריונים המצמצמים שוללים זכאות ממפוני המשכנתאות שאין להם כיום קורת גג, שכן, בהתאם לקריטריונים של משרד השיכון ל"מחוסר דיור", הזכאות נשללת ממחוסרי דיור שהייתה בבעלותן דירה החל משנת 1971. ג. במניין הזכאים לא נכללים עולים הזכאים לדיור ציבורי, שבהתאם לנתון הרשמי של משרד הקליטה, עומד על 39,401. לשם השוואה, נמצא כי ההגדרה המקובלת בעולם המערבי רחבה יותר מההגדרות בישראל (ראה דיון מורחב בהמשך).

הגדרה צרה משמעותה הדרת נזקקים ואי הצגת מלוא הנתונים באשר לאוכלוסיה שמצויה כיום במצוקת דיור. המשמעות של האמור היא שישנם אנשים רבים המצויים כיום במצוקת דיור אולם הרשויות, מקבלי החלטות והציבור בכללותו אינם מודעים לקיומם. כתוצאה מכך, אנשים אלו לא זוכים לטיפול הולם או לקבלת סיוע המותאם לצרכיהם. במצב האמור לא ניתן לפעול למניעת התופעה של "מחסרות דיור" או לצמצומה באופן אפקטיבי. חמור מכך: למעשה, לא ברור מהי גודלה של התופעה כיום בישראל! כיצד ראוי להיערך לטפל בה? כמה משאבים דרושים לשם כך? באיזה מדיניות ראוי לנקוט ומהי החקיקה המתאימה לצמצום התופעה של מחוסרות דיור?

⁶ המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011) <http://hidavrut.gov.il> (להלן: "ועדת טרכטנברג")

⁷ משרד הרווחה <http://147.237.77.130/Pages/HomePage.aspx>

עיון בספרות מלמד כי על אף הכתיבה הרבה אודות היקף התופעה וחומרתה, עד היום לא נבנה מאגר נתונים רשמי, מעודכן, ארצי ומחוסרות דיור בישראל לא נבחנו באופן אמפירי.

גודל תופעת מחוסרות הדיור בישראל, הלכה למעשה, והמאפיינים הדמוגרפים של חסרי דיור הולם בישראל, אינם ידועים ואינם מרוכזים כיום בידי גורם רשמי או אחר. בהעדר מאגר נתונים לא ניתן להעריך את ממדי התופעה ולהעניק לה טיפול הולם. כיום, לגורמים המטפלים באוכלוסיית מחוסרי הדיור: משרד הרווחה, משרד השיכון, הרשויות המקומיות והמחלקות לשירותים חברתיים, חסרים כלים שבאמצעותם ניתן יהיה לגבש מדיניות ציבורית לטיפול ומניעה בתופעת מחוסרות הדיור. בהמשך לכך, אין בנמצא מחקר כולל לגבי מחוסרי הדיור בישראל בהתאם להגדרות קוהרנטיות ורחבות, כמקובל בעולם המערבי. ישנם מחקרים המציעים לאמץ הגדרה רחבה⁸ אך אלו אינם בוחנים מהי ההגדרה המתאימה ביותר לישראל ואינם מאמצים, הלכה למעשה, הגדרה שכזו. חלקם אף סוברים שהפתרון יבוא מכיוון החקיקה⁹. בנוסף, לצערנו, כפי שניתן היה לצפות, מדובר בתחום הזוכה לתת-תקצוב.

לסיכום, לגישתנו, תחום מחוסרות הדיור בישראל סובל משלוש בעיות מרכזיות, הנקשרות זו בזו:

1. גורמי הרווחה במדינת ישראל לא אימצו תפישה כוללת, לרבות הגדרה מוסכמת, רחבה ומקובלת למחוסרות דיור.
2. גורמי הרווחה במדינת ישראל, או מי מטעמם, אינם מונים, מודדים או אוספים נתונים אמפיריים, באופן שיטתי ורציף לגבי היקף תופעת מחוסרות הדיור, מהותה, והמגמות המאפיינות אותה.
3. בהיעדר תפישה כוללת, הגדרה ונתונים אמפיריים, גורמי הרווחה במדינת ישראל לא גבשו מדיניות ציבורית כוללת, מקיפה, ריאלית, מתוקצבת, ברת יישום לטיפול ומניעת מחוסרות דיור.

2. מטרת המחקר

בחלקו הראשון של הדוח נבקש לחתור לקידום העמידה באתגרים שהוצגו לעיל. נציע הגדרה אפשרית, הראויה לטעמנו, למחוסרות דיור וכן כלי מדידה אמפירי לאיסוף נתונים לגבי היקף, מהות ומאפייני מחוסרות דיור בישראל. דהינו, בשפה מחקרית, נציע הגדרה נומינלית ואופרטיבית לחקר מחוסרות דיור בישראל. בחלקו השני נפעיל את כלי המחקר, קרי, נאסוף

⁸ ראו למשל, משרד הרווחה, "חיים בשולים" מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתיבה: ש' שינטוך (2008) בעמ' 10 (להלן: "שינטוך, 2008" ו"לשרוד בשולי העוני" ש' שינטוך (2018)). והאגודה 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, (להלן: "דוח האגודה לזכויות האזרח").

⁹ שם.

ונמפה נתוני אמת על מחוסרות דיור בישראל בהתאם לדיווחי 9 רשויות, ננתח אותם, ולאורם, נמליץ על מדיניות בתחום מחוסרות דיור בישראל.

נוכח האמור לעיל, תוגדר להלן מטרתנו העיקרית במחקר:

מטרתנו של מחקר זה הינה לקדם מענה לשתי הבעיות שהוצגו לעיל, דהינו הגדרה מצמצמת למחוסרות דיור והעדר בנתונים. **במחקר זה נציע לאמץ הגדרה אחידה ורחבה יותר ל"חסרות דיור" שתכלול בתוכה רצף מצבים ודחיפויות** במקום ההגדרות שקיימות היום ועוסקות אך ורק ב"חסרי דיור" או ב"דרי רחוב" כפי שיוסבר בהמשך. בנוסף, תוצע שיטה **למדוד, למנות ולאמוד את מספר מחוסרי הדיור שקיימים היום בישראל.**

ראשית, נגדיר מהי "חסרות דיור". ההגדרה תתייחס להגדרות מקובלות בעולם המערבי (למשל, מדינות האיחוד האירופי, מדינות החברות ב-OECD) ותכלול מצבים שונים ותסווגם על פי חומרתם (לדוגמה: ממצב של העדר מקום לינה (לינה בתנאים קשים, ברחוב וכו'), דיור לא ראוי, לא בטוח, בצפיפות לא סבירה, סכנת פינוי, לינה במוסדות זמניים וכו'). כיוון שהמספרים המוצגים בפרסומים רשמיים אינם ממצים את שלל האוכלוסיות הנעדרות כיום מקום לינה קבוע והולם, לעמדתנו יש להגדיר באופן רחב יותר, בדומה להגדרות המקובלות בעולם המערבי, את האוכלוסיות שחוות מצוקת דיור. **שנית**, נבנה כלי בהתאם להגדרה שגובשה, בכדי לאמוד את היקף התופעה במדינת ישראל ובכדי שבהמשך ניתן יהיה לבנות מאגר נתונים רשמי ומעודכן. **שלישית**, בהתאם להגדרה והכלי שגובשו, נערוך מיפוי של התופעה בישראל ב-9 רשויות מקומיות, ננתח ונאפיין מגמות, פריסה, מאפיינים, חומרה, דחיפות. **רביעית**, נגבש המלצות למדיניות: חקיקה, רשויות מקומיות, משרד הרווחה, משרד השיכון.

אנו מאמינים כי לאחר שיוצג המיפוי בפני מקבלי ההחלטות בישראל ולאורו, נוכל להמליץ המלצות לטיפול בנושא. זאת, בשילוב הרשויות המקומיות, אשר יאפשרו לקדם מדיניות מניעה וטיפול במחוסרות דיור באופן מעשי שקוף ויעיל יותר.

ג. סקירת ספרות

3. חסרות דיור, המחיר החברתי והזכות לדיור

משבר הדיור בישראל הולך ומחמיר. שכבות הולכות וגדלות בציבור מתקשות לעמוד בנטל עלויות הדיור. למצב זה השלכות קשות על השוויון בחברה הישראלית. זאת, על אף שהזכות למקום מגורים בטוח ומוגן זכתה להכרה אוניברסאלית כזכות יסוד בסיסית וכחלק מזכויות האדם, ביניהם, שוויון והעדר אפליה. מחסור במחסה או חסרות דיור (Homelessness) הינו מצב עגום עבור הפרט, משפחתו והקהילה בכללותה, אשר עלול להוביל לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות נוספות כגון: הזכות לכבוד, ביטחון אישי, בריאות, וחינוך.

אחת הסוגיות המרכזיות ביישום מדיניות בנוגע לחסרי הדיור מידת האחריות שהמדינה לוקחת על עצמה בסוגיית הדיור, הגדרת תפקידה של המדינה בהסדרה של תחום זה, וחלוקת הסמכויות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי לטיפול בתחום זה. המדיניות והשירותים החברתיים הניתנים לאנשים חסרי דיור בכל מדינה ומדינה שונים זה מזה וקשורים, בין היתר, בפרשנות ובמימוש של הזכות לדיור.

הזכות לדיור מעוגנת באמנות בינלאומיות שונות. כך לדוגמה, ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, סעיף 11 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר מדינת ישראל מהווה צד לה, מכירה בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות דיור נאות ושיפור מתמיד בתנאי קיומו.¹⁰ הסיבה להכרה בינלאומית רחבה בזכות לדיור נובעת מהחשיבות הרבה של דיור לתחומי חיים רבים ולמימוש זכויות רבות. קורת גג אינה מוצר פיסי בלבד. למקום מגורים חשיבות חברתית, נפשית, וקהילתית. דיור הוא תנאי בסיסי לקיום אנושי בכבוד, לביטחון אישי, לשמירה על הבריאות, לקיום חיי משפחה, לחיי פנאי, ההתפתחות האישית ולפרטיות. איכות הדיור משפיעה על מעגלי חיים רחבים כגון איכות החינוך, שוויון ההזדמנויות, אפשרויות התעסוקה. הדיור עשוי להשפיע גם על נגישות לשירותים חברתיים נוספים, לתשתיות בסביבת המגורים, ולמוסדות דת וקהילה.

עם זאת, היות והאמנה לא אומצה בחקיקת הכנסת, אין לה תחולה מבחינת המשפט הישראלי הפנימי. חקיקה ראשית, ספציפית, הנוגעת לחסרי דיור איננה קיימת בישראל, בניגוד למדינות כמו ארה"ב, בריטניה, ויפן.¹¹ לקונה משפטית זו מעלה את השאלה בדבר

¹⁰ ראו תרגום באתר "בצלם":

www.btselem.org/hebrew/international_law/covenant_on_economical_social_and_cultural_rights (נבדק בתאריך 27.1.2013).

¹¹ ראו שיינטוך, 2008, להלן ה"ש 8, בעמ' 15-18.

נחיצותו של חוק אשר יעגן את הזכות החוקית לדיור נאות ויבטיח הקצאת משאבים נדרשים ליישום המדיניות שתעוצב בתחום זה.

בכדי לממש את הזכות לדיור אין די בהבטחת קורת גג כלשהי. יש להבטיח כי הדיור יהיה מותאם לצרכי האדם, נאות ובטיחותי, נגיש ובסביבת מגורים שבה שירותים, תשתיות ומקומות עבודה¹². בישראל חוק יסוד חוקתי מבטיח את זכותו של האדם לכבוד והוא פורש כזכות לחיות בתנאי אנוש מינימאליים¹³. הכרה זו בזכויות יסוד חוקתיות אומנם משתקפת מערכי היסוד בחברה. אולם בפועל, קיימת מצוקת דיור קשה בקרב חלקים באוכלוסיה, ואין חוק המסדיר את זכות הדיור. כתוצאה מכך, זכויות אדם בסיסיות עשויות להיות מופרות¹⁴.

במהלך השנים נעשו שני ניסיונות מרכזיים לחקיקה ספציפית בנושא מחוסרי הדיור: (א) חוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב, התשנ"ה-1995; (ב) הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות המקומיות, התש"ס-2000. אולם, תהליכי החקיקה לא צלחו והצעות אלו לא התקבלו כחוקים מחייבים. החוק למניעת סיכון ומתן טיפול לדרי רחוב, מטרתו העיקרית הייתה לכפות על אנשים חסרי דיור טיפול ושהייה במקום שיקבע בית המשפט במקרים הדורשים זאת לכאורה. עם זאת, בדיון שנערך באוניברסיטת תל אביב בעקבות הצעת החוק, בהשתתפות נציגים מן האקדמיה, משרד הרווחה, עיריית תל אביב ואחרים, הסכימו הדוברים כי החוקים הקיימים מאפשרים טיפול כפוי במקרים שבהם אדם מהווה סכנה לחייו או לחיי זולתו, ולכן אין צורך בכלי חקיקתי ספציפי לאנשים חסרי דיור, כך שבסופו של יום ההצעה נגנזה; ואילו הצעת חוק חובת הקמת בתי מחסה ובתי אבות ברשויות המקומיות, נדחתה על-ידי משרד הרווחה מהנימוק שלא בכל רשות מקומית קיימת תופעת דרות הרחוב ולכן אין צורך בחיוב כל רשות בהקמת בית מחסה¹⁵.

חקיקה ספציפית כלפי אנשים חסרי דיור קיימת במדינות כגון ארה"ב, בריטניה ויפן ואינה קיימת באחרות – בניהן ישראל, ניו זילנד ופינלנד. עם זאת, יש לזכור כי גם חקיקה אינה מבטיחה בהכרח את מימושה של הזכות לדיור בפועל, וזו צריכה להיבחן בכל מדינה ומדינה¹⁶.

לעיון מדיניות הטיפול במחוסרי דיור בחקיקה יתרונות וחסרונות, ואלו מושפעים במידה רבה ממדיניות וחוקיקה בתחום הרווחה במדינה. היתרונות המרכזיים לעיון הזכות לדיור

¹² כתיבה על דיור נגיש יותר בישראל ראו לדוגמה אינגבר א' "נגישות וזמינות דיור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל" קבוצת המחקר במדיניות חברתית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים (תשס"ו 2006) (להלן: "א' אינגבר, 2006").

¹³ ראו א' ברק, תשס"ג ובג"ץ אטרי נ' מדינת ישראל, גמזו נ' ישעיהו, אלוני נ' זנד טל מכוני תערוכת בע"מ, לעיל ה"ש 2.

¹⁴ ראו גביון ר' וח' שנידור "זכויות האדם והאזרח בישראל" מקראה (כרך א) ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל (1991) (להלן: "ר' גביון וח' שנידור, 1991").

¹⁵ שרה צוובנר, דרי רחוב בישראל, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2002, בעמ' 2. מופיע באתר האינטרנט: w3.sapir.ac.il/lib/95655.rtf (נבדק בתאריך 27.1.2013) (להלן: "דרי רחוב בישראל").

¹⁶ ראו שינטוך, 2008, לעיל ה"ש 8, בעמ' 15.

גרת חקיקתית יוצרת מחוייבת ולא רק מסגרת וולונטרית, כפי שנהוג במדינות רבות. בנוסף, חקיקה מגבירה את הבטחת הקצאתם של המשאבים הנדרשים ליישום מדיניות

הטיפול בחסרי הדיור. כך, הקצאת המשאבים תלויה פחות בשיקול דעתן של הרשויות המקומיות ורשויות הרווחה.¹⁷

מבט משווה קצר יעיד כי הזכות לדיור עוגנה באמנות והצהרות בין-לאומיות שונות, בין היתר, האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות. כך, גם אמנת האיחוד האירופי בדבר זכויות יסוד מכירה בזכות לדיור סוציאלי ולסיוע בדיור. זאת, על-מנת להילחם בהדרה חברתית ובעוני ולאפשר חיים ראויים למי שאין בידיהם די משאבים. הזכות לדיור עוגנה בחקיקה ראשית ובחוקות רוב מדינות האיחוד האירופי. משמעותה של זכותו של אדם לדיור, כפי שהיא מעוגנת בחקיקה, היא שאין למנוע מאדם גישה לדיור בשל נתונים שונים, למשל, אפליה גזעית. כמו כן, מדינות רבות מסדירות בחקיקה את דרכי הפעולה להתמודדות עם תופעת חסרי הדיור - מוסדות טיפול, תוכניות מניעה, תקצוב וכיוצא בזה. עם זאת, יש המתנגדים לחקיקה הספציפית וטוענים כי היא מכבידה על יכולתם של שירותי הרווחה לפעול וכי במקרים בהם החקיקה החברתית מקיפה ורחבה, אין צורך בעיגון נפרד של כל אחד מתחומי הרווחה. כך למשל בפנילנד, אומנם אין חוק ייחודי המסדיר את הטיפול בחסרי הדיור, אך החקיקה החברתית הנרחבת, קובעת בין השאר גם את השירותים הסוציאליים שדרי הרחוב זכאים להם.¹⁸

4. חסרות דיור בישראל: תופעה סמויה מהעין

תופעת "דרי רחוב" בישראל גדלה באופן משמעותי. בתחילת שנות ה-2000 רק כמה מאות דרי רחוב הוכרו ככאלה על ידי הרשויות. אולם בראשית העשור השני של המאה ה-21, מספר האנשים המוכרים כדרי רחוב על ידי הרשויות, עלה לכ-3,000.¹⁹ בעיית חסרות דיור היא בעיה מבנית, רחבה ואינה תופעה זניחה בחברה, אך עם זאת, היא תופעה סמויה מן העין והנתונים אודות היקפה אינם ידועים. ספרות רבה עוסקת בבעיות הקשורות לתחום חסרות הדיור, כגון: הדיור והזכות לשוויון²⁰; הבעלות הפרטית מול הציבורית; התערבות הממשלה בתחום הדיור²¹; בניית דיור בר השגה²² תחום המשכנתאות²³; הדיור הציבורי²⁴, העוני²⁵, ומאפייניהם של דרי הרחוב בישראל²⁶.

¹⁷ שיינטוך, 2018, 2008, לעיל ה"ש 8; "מדיניות טיפול בדרי רחוב", לעיל ה"ש 15, בעמ' 24.

¹⁸ שם.

¹⁹ ראו דו"ח ועדת טרכטנברג, לעיל ה"ש 6.

²⁰ ראו למשל סבירסקי ב' ושי' סבירסקי בית לכל משק-בית: המלצות למדיניות ממשלתית בנושא הדיור מרכז אדוה (1994) (להלן: "ב' סבירסקי ושי' סבירסקי, 1994"). לוי-יון י' ור' קלוש דיור בישראל, מדיניות ואי-שוויון מרכז אדוה, מכון בלתי-תלוי לחקר החברה הישראלית ולקידום רעיון השוויון (1994) (להלן: "י' לו - יון ור' אלוש, 1994").

²¹ ראו לדוגמה בן שטרית ג' מדיניות דיור בישראל המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל - תשס"ג (2003) (להלן: "ג' בן שטרית, 2003"); גרינפלד מ' "השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971" המוסד לבטוח לאומי, ירושלים (תשל"ה 1975) (להלן: "מ' גרינפלד, 1975"). בן-שטרית ג' וד'

עיון בספרות מלמד כי על אף הכתיבה הרבה אודות היקף התופעה וחומרתה, מקובלת בישראל ההגדרה מצומצמת למדי, לצד קריאה לאימוץ הגדרה רחבה יותר²⁷. אולם, הגדרה רחבה, קונקרטית, המתאימה לישראל, טרם נבחנה ואומצה. בהמשך לכך, עד היום לא נאספו נתונים באופן שיטתי ומקיף, לא נבנה מאגר נתונים רשמי, מעודכן, ותופעת חסרות הדיור לא נבחנה למעשה באופן אמפירי. כתוצאה מכך, אין בנמצא מחקר כולל המעריך את מספר מחוסרי הדיור בישראל בהתאם להגדרות קוהרנטיות ורחבות. יתרה מכך, טרם הוצג כלי המאפשר לאמוד את היקף התופעה שיאפשר בחינת מדיניות בהתאם²⁸. לסיכום, התנאים שהוצגו לעיל מקשים על מימושה של זכות הדיור.

5. הגדרות למחוסרות דיור המקובלות בעולם

מבט משווה של מדיניות הדיור, כפי שהיא מקובלת במדינות שונות, הינה חיונית לעיצוב מדיניות מותאמת לישראל. כאן, ראוי להתבונן על ניסיון המצטבר של מדינות שונות, לתהות

צ'מנסקי "התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הנסיון המצטבר" המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש פיליפ ואתל קלצניק, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים, טכניון (תשס"ב 2002) (להלן: "ג' בן שטרית ודי צ'מנסקי, 2002"); בר-נתן מ' "המיימון הציבורי לדיור - סיבסוד, מימון ופרוגרסיביות" בנק ישראל, מחלקת המחקר (1986) (להלן: "מ' בר - נתן, 1986"). דרי ד' מחאה, פוליטיקה וחידושי מדיניות: מאבקם של חסרי הדיור מכון ירושלים לחקר ישראל (1992) (להלן: "ד' דרי, 1992").

²² ראו גיל גן-מור, דיור בר-השגה בישראל, מקרקעין ט(5), 99 (ספטמבר 2010) ובלוג הקואליציה לדיור בר השגה (<http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il/>).

²³ ראו למשל: ורצברגר א' "האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?" מרכז אדוה (2001) (להלן: "א' ורצברגר, 2001").

²⁴ ראו למשל: כהן ר' המלחמה על הבית: מהלכיו של חוק הדיור הציבורי תל-אביב: משכל - (תשס"ח-2008) (להלן: "ר' כהן, 2008"); מרכז המחקר והמידע של הכנסת "מכירת דירות בדיור הציבורי" כתיבה: רועי פייביש (6 בספטמבר 2006) (<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01577.pdf>) (להלן: "דוח מחקר של הכנסת, 2006"); מרכז המחקר והמידע של הכנסת "התמורות בדיור הציבורי בישראל 1998-2011", איתי פידלמן (13 בדצמבר 2011) (<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>) (להלן: "דוח מחקר של הכנסת, 2011").

²⁵ גוטליב ד' וא' פרומן "מידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל 1997-2009" המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (תשע"א 2011) (להלן: "ד' גוטליב וא' פרומן, 2011").

²⁶ ראו למשל: פלר ג' "מענים לאוכלוסיית דרי רחוב" משרד העבודה והרווחה: השירות לרווחת הפרט והמשפחה, ירושלים (דצמבר 2001) (להלן: "ג' פלר, 2001"); אברהמי ב' וא' כהן "תופעת דרות הרחוב בישראל - בעיה ארצית בהיבט עירוני" מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, גליון 19 (2004) (להלן: "ב' אברהמי וא' כהן, 2004"); גולדשטיין ש' המושג בית וחוסר בית עבור חסרי דיור בישראל, שאינם דרי רחוב (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, טכניון - חיפה 2006) (להלן: "ש' גולדשטיין, 2006"); סלעי, י' בר און, ר' אגמון "סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל" משרד העבודה והרווחה: השירות לרווחת הפרט, ירושלים (דצמבר 2000) (להלן: "סלעי, בר און ואגמון, 2000"). שפירו ש' ודי פרומן "לידתה של בעיה חברתית: דרי רחוב בתל אביב-יפו" מחקרי תל אביב-יפו, כרך ב', 1997. (להלן: "ש' שפירו ודי פרומן, 1997").

²⁷ שיינטוך, 2008, לעיל ה"ש 8.

²⁸ Fitzpatrick, S., Kemp, P., & Klinker, S., (2000). Single homelessness: An overview of research in Britain. Bristol: Policy Press. Retrieved 23 January, 2008

על השיקולים שהביאו לשונות זו, ולהאיר דרכן דילמות המאפיינות תחום זה. הסקירה שלהלן תתבסס בעיקרה על הגדרות של תופעת חסרות הדיור כפי שהיא מקובלת על ידי 'פנטסה' (FENTASA) - פדרציה אירופית של ארגונים לאומיים העובדים עם חסרי דיור - ההגדרה המקובלת באוסטרליה, וההגדרה המקובלת בארצות הברית. הגדרות אלו, ובראשן ההגדרה של 'פנטסה', נבחרו כבסיס לדיון שכן הן רחבות ביותר לחסרות דיור וניתן לגזור מהן את ההגדרה המתאימה לישראל. ההגדרות שגובשו באוסטרליה וארה"ב, אומנם פחות רחבות מהגדרת פנטסה אולם רחבות מאוד בהשוואה להגדרות שגובשו בישראל.

עם זאת, כבר בשלב זה יודגש כי קיים קושי בהשוואה בין-לאומית של הגדרות ל"מחוסרות דיור" ושל תוכניות העוסקות באופן ספציפי באוכלוסיית חסרי הדיור, שכן מדיניות הרווחה לרבות קצבאות ותוכניות מגוונות שמטרתן הפחתת ומניעת אלימות, פשע ושימוש בסמים (אשר אינן נסקרות במסמך זה), משפיעות בין היתר על מדיניות הטיפול באוכלוסיית חסרי הדיור בכל מדינה ומדינה.

חסרות דיור מוגדרת באופן שונה במדינות שונות ואין כיום בנמצא הגדרה בין לאומית אחת מקובלת למונח "חסרות דיור". למרות זאת נעשו ניסיונות להגיע להגדרה כוללת לגבי השאלה 'מהי חסרות דיור' באופן המביא לידי ביטוי הבדלים בין מדינות, תרבויות, ותקופות זמן שונות.²⁹ דוח האגודה לזכויות האזרח בנושא זכויות האדם של דרי הרחוב בישראל, מניח כי הגדרת מחוסרות דיור מבוססת על "רצף מצבים עובדתיים, המתייחסים לתנאי מגורים של אדם מסוים ברגע מסוים".³⁰ אולם, רצף המצבים האמור שונה ממדינה למדינה. באופן כללי, **ניתן להבחין בין ההגדרות הקיימות לתופעת חסרות דיור על פי שני צרכים מרכזיים שאינם מסופקים: האחד, חוסר במחסה פיסי, והאחר, ניתוק האדם מסביבתו החברתית ומחסור בקשרים חברתיים ומשפחתיים, המובילים בסופו של דבר להדרה חברתית.**³¹

דוגמה להגדרה הרחבה ביותר המתייחסת לשני הצרכים האמורים (חוסר מחסה פיסי והדרה חברתית) נוכל למצוא בהגדרה של פנטסה (FENTASA)³² ובהתאם לטיפולוגיה המקובלת של 'אתוס'³³. לפי הטיפולוגיה "אתוס" יש לסווג אנשים כחסרי דיור **בהתאם למצב שבו הם חיים, על פי 4 דרגות חומרה המשלבות מחסור במחסה פיסי והדרה חברתית:**

²⁹ שיינטוך 2008, לעיל ה"ש 8, בעמ' 10.

³⁰ דוח האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 8.

³¹ שיינטוך 2008 לעיל ה"ש 8.

³² FEANTSA, the European Federation of National Organisations working with the Homeless, was established in 1989 as a European non-governmental organisation to prevent and alleviate the poverty and social exclusion of people threatened by or living with homelessness.

(להלן: "פנטסה". מדובר על ארגון שנוסד בשנת 1989 ומאגד כמאה ארגונים משלושים מדינות בהן מדינות

האיחוד האירופי. www.feantsa.org) להרחבה ראו באתר האינטרנט

³³ ETHOS- European Typology of Homelessness and housing exclusion, ראו גם שיינטוך, 2008, שם, בעמ'

11.

1. **היעדר קורת גג (Rooflessness):** האוכלוסייה הנכללת בקטגוריה זו הינה אוכלוסייה המצויה במצוקת הדיור הקשה ביותר: 'שינה בתנאים קשים' ללא כל מחסה. קבוצה זו מצויה בנייתוק רצוני/ לא רצוני משאר האוכלוסייה, קריטריון המורה על הדרה חברתית.

2. **היעדר דיור (Houselessness):** האוכלוסייה הנכללת בקטגוריה זו הינה אוכלוסייה שיש לה מקום לינה, אך מדובר על מקום לינה זמני, כגון: מוסדות או בתי מחסה.

3. **דיור לא בטוח (Insecure Housing):** אוכלוסייה המתגוררת בדיור זמני, אשר חווה חוסר ביטחון והיעדר קביעות במקום מגוריה. אוכלוסייה זו מאוימות בפניו מידי (למשל, בשל אי תשלום דמי שכירות לא מוגנת וארעית, בשל אי זכאות למגורים) או סובלת מאלימות במקום מגוריה.

4. **מגורים לא הולמים (Inadequate Housing):** הכוונה לאוכלוסייה המתגוררת במגורים זמנים, בקרוואנים או באתרים לא חוקיים. מגורים לא הולמים הינם מגורים שאינם מתאימים ומותאמים לצרכי קיום מינימאליים לחיים בכבוד, למשל, מגורים בצפיפות קיצונית.

היתרון של הגדרה זו בהיותה מתייחסת ומשלבת בין שני הצרכים האמורים (מחסה פיסי והדרה החברתית) והיא נותנת מענה למצבים מגוונים. היא מכירה בתנודתיות מתמדת ומעבר של אנשים בין הקטגוריות השונות. קטגוריות אלו מביאות בחשבון מגוון בין ארצות, חסרי דיור בגילאים שונים, מגדר שונה, מוצא שונה ותרבות שונה. גישה זו מחזקת את עובדת היותה של חסרות דיור תהליך ולא תופעה סטטית, אלא תופעה דינאמית הכוללת מצבים שונים ודרגות חומרה שונות. כמו כן, קיימת הכרה בתנודתיות המתמדת של אנשים בין הקטגוריות השונות לאורך זמן.³⁴ נוכח היתרונות המכלילים, הגלובליים, של הגדרה זו, אנו סבורים כי ניתן לאמץ אותה בישראל, בכפוף לביצוע שינויים והתאמות עליהם יורחב בהמשך.

באוסטרליה, הטיפול בחסרי דיור טרם עוגן בחקיקה ראשית. עם זאת, המסמך האסטרטגי The Road Home ממליץ על אימוץ חקיקה אשר תבטיח את הטיפול בחסרי הדיור בתחום המדינה. המסמך מוסיף כי קיים צורך בשילוב בין חקיקה בנושא חסרי דיור למדיניות ממשלתית בנושא דיור, דיור בר השגה והכלה חברתית. וכן, מצוין בדוח כי על חקיקה כזאת להתמקד לא רק במתן תמיכה מיידית, אלא במניעת תופעת חסרות הדיור לטווח הארוך³⁵. באוסטרליה נהוגה אומנם הגדרה רחבה אך הגדרה זו מתייחסת בעיקר לחוסר במחסה פיסי ואין בה התייחסות מפורשת להדרה החברתית. בהגדרה האוסטרלית נכללות שלוש קטגוריות של חסרי דיור:

³⁴ ש.ם.

³⁵ Australian Government, The Road Home – The Australian Government White Paper on Homelessness, 2008

1. **חסרות דיור ראשונית (Primary Homelessness)** - אנשים אשר אינם דרים בדיור קונבנציונלי, כגון אלו החיים ברחוב, ישנים בפארקים, ישנים בבניינים נטושים או משתמשים במכוניות או בקרונות רכבת כמקלט זמני.
2. **חסרות דיור שניונית (Secondary Homelessness)** - אנשים הנעים לעתים קרובות בין מקום מקלט זמני אחד למשנהו. בהגדרה זו נכללים האנשים השוהים בדיור מעבר או בדיור חירום הניתנים במסגרת תכניות ממשלתיות לתמיכה בדיור וכן אנשים החיים באופן זמני במשקי-בית אחרים מכיוון שאין להם מקום מגורים קבוע משלהם, או אנשים השוהים באכסנויות לפרקי זמן קצרים של עד 12 שבועות.
3. **חסרות דיור שלישונית (Tertiary Homelessness)** - אנשים החיים באכסנויות פרק זמן בינוני וארוך - כ-13 שבועות ומעלה. אנשים אלו נחשבים חסרי דיור שכן הסדר המגורים שלהם אינו עומד בתנאים המינימאליים של דירת מגורים.³⁶

בארצות הברית, הקונגרס האמריקאי החל לעסוק בנושא חסרי הדיור באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20, כאשר התפיסה הרווחת הייתה כי המדינות (States) והשלטון המקומי הם אשר צריכים לטפל בדרי הרחוב בתחומם ומכאן, אין מקום למדיניות פדראלית בנושא. עם זאת, בעקבות לחץ ציבורי לנקיטת עמדה מטעם השלטון הפדראלי ויצירת מדיניות "מלמעלה למטה" (Top Down), נחקק בשנת 1986 חוק פדראלי (Homeless Person Survival Act), אשר נועד להתוות את מדיניות הסיוע לחסרי הדיור. בשנת 1987 הורחב החוק ונוספה לו הגדרה של המונח "חסר דיור", וכן הוגדרו בו אמצעי חירום להגנה על חסרי דיור וטיפול בהם (Urgent Relief for the Homeless Act).

החוק הפדראלי כולל מגוון תוכניות למיגור התופעה, בין היתר, תוכנית להקמת מקלטי חירום, סיוע בדיור, התאמתן של תוכניות קיימות בתחום הבריאות התעסוקה והחינוך לאוכלוסיית חסרי הדיור. כמו כן, מטיל החוק חובה על הרשויות הפדראליות ליעד רכוש וקרקעות לצורך סיוע והספקת פתרונות לחסרי דיור. בנוסף, נקבע כי תוקם ועדה בין משרדית אשר תורכב מנציגיהן של 15 סוכנויות פדראליות שונות, שמטרתה יישום המדיניות בדבר חסרי דיור כפי שזו מוגדרת בחוק.

בשנות ה-90 חלה עלייה ניכרת במספר דרי הרחוב, בעקבותיה בחרו מדינות רבות בארה"ב להתמודד עם התופעה באמצעות החוק הפלילי וזאת על מנת למנוע שוטטות והשמת מגבלות

³⁶ שירי בס ספקטור "מדיניות הטיפול בדרי רחוב" הכנסת מרכז המחקר והמידע, בעמ' 19 (11.10.2010). (להלן: "מדיניות הטיפול בדרי רחוב"); The Parliament of the Commonwealth of Australia, Housing the Homeless – report on the inquiry into homelessness legislation, 2009.

על השימוש בפארקים ובמקומות ציבוריים כמקומות להענקת שירותים חברתיים כגון חלוקת מזון. תופעה זו ידועה כ"קרמינליזציה של חסרות הדירור".³⁷ בשנת 2001 העביר הקונגרס חוק המחייב את הרשות הפדראלית לדירור ולפיתוח עירוני לסייע לקהילות לנהל ולרכז מידע ונתונים על חסרי הדירור באמצעות מערכת ממוחשבת אחידה. נתונים אלה, מאפשרים מעקב רציף אחר היקף התופעה ופריסתה.³⁸

ההגדרה לחסרות דירור בארה"ב מתמקדת גם היא בחוסר במחסה פיסי. חסר דירור מוגדר כאדם אשר חסר כל מקום לינה, קבוע, מתאים והולם. וכן, אדם אשר מקום לינתו העיקרי הוא מקלט ציבורי או פרטי המשמש כמעון זמני, מקום בבעלות ציבורית או פרטית המיועד או משמש בקביעות כמקום לינה זמני לבני אדם.³⁹

6. הגדרה ישראלית מצמצמת לחסרות דירור

במדינת ישראל, ההכרה בתופעת החסרות דירור (Homelessness), כבעיה חברתית שיש לתת עליה את הדעת, התגבשה בראשית שנות ה-1990. זאת, במקביל לגלי העלייה ההמוניים ממדינות חבר העמים ועם התפשטות התופעה ברחבי הארץ, בעיקר בערים גדולות ובראשן תל אביב, המהווה מרכז אורבאני השואב לתוכו אוכלוסיות שונות ומגוונות ומאפשר היטמעות קלה ברחובות העיר.⁴⁰

בישראל קיימת הבחנה בין "דר רחוב" ל"מחוסר דירור", אבחנה שקובעת למעשה את מהות הזכאות/אי הזכאות לקבלת סיוע מהמדינה והגורם המטפל בה. הטיפול בדרי רחוב הוא באחריות משרד הרווחה. הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית של משרד הרווחה מצהירה כי האחריות הביצועית לטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב מוטלת על הרשויות המקומיות. בהתאם להגדרה המקובלת במשרד הרווחה, "דר רחוב" "הינו אדם מעל גיל 18, הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בנייה. שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית, בדרך כלל נמצא בניתוק או ניכור ממשפחה תומכת. אינו נאבק לשנות מצבו".⁴¹ בהתאם להנחיות משרד העבודה והרווחה נקבע כי משך הטיפול בדרי רחוב ינוע בין חצי שנה - לשנה.

בהשוואה להגדרות המקובלות במדינות אחרות (ראה לעיל), הכוללות מגוון רחב של מצבים על פני שני רצפים (מחוסר פיסי והדרה חברתית), ההגדרה הישראלית ל'דר רחוב' צרה

³⁷ ש.ס.

³⁸ www.hudhre.info/documents/3rdhomelessassessmentreport.pdf

³⁹ U.S Department of Housing and Urban Development, "Federal definition of homeless", <http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD/topics/homelessness/definition>, 2010.

⁴⁰ מדיניות הטיפול בדרי רחוב, לעיל ה"ש 36.

⁴¹ אתר משרד הרווחה, www.molsa.gov.il/Populations/Distress/Homeless/Pages/Homeless.aspx

ומצמצמת ביותר. אומנם, הגדרה זו מתייחסת לשני הצירים לעיל אולם אלו מקבלים ביטוי מצמצם ולא מרחיב.

לצד זאת, התבוננות בקריטריונים המופיעים בתקנון העבודה הסוציאלית מעידה כי מדובר בתפישה חברתית רחבה יותר ל'דר רחוב'. תקנון העבודה הסוציאלית מתאר את אוכלוסיית דרי הרחוב כ'אנשים כנועים ומובסים אשר יצאו ממעגל החיים הנורמטיביים, השרויים בדרך כלל בהזנחה ועזובה פיזית ונפשית קשה, לרוב מנותקים מכל רשת משפחתית או חברתית תומכת, ונמצאים במצוקה קיומית או בסכנת חיים'.⁴²

תקנון העבודה הסוציאלית מוסיף להגדרה המקובלת במשרד הרווחה מאפיינים נוספים שמזוהים עם אוכלוסיית דרי הרחוב, כדלקמן:⁴³

- היסטוריה של אי יציבות במגורים וניידות ברחבי הארץ.
- חסר תעודות אישיות (תעודת זהות, תעודת עולה וכו').
- חוסר במקורות קיום קבועים.
- התמכרות 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.

יתרה מכך, בתקנון העבודה הסוציאלית מצוינות במפורש אוכלוסיות חסרות דיור שאינן נכללות בהגדרה של 'דר רחוב', כלומר, הצרת ההגדרה של חסרות דיור מקבלת ביטוי רשמי על ידי הוצאה מפורשת של האוכלוסיות הבאות:⁴⁴

- 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.

⁴² "טיפול בדרי רחוב", סי' 3.33 לפרק "פרט ומשפחה", תקנון העבודה הסוציאלית. (להלן "תע"ס")
http://www.molsa.gov.il/CommunityInfo/Regulations/SocialRegulations/Documents/%D7%A4%D7%A8%D7%A7%203%20%D7%A4%D7%A8%D7%98%20%D7%95%D7%9E%D7%A9%D7%A4%D7%97%D7%94/3_33.pdf

⁴³ סי' 2 ל"תע"ס", שם.

⁴⁴ שם, סי' 2.3.

כלומר תקנון העבודה הסוציאלית נוקט בתפישה רחבה יותר למהי חסרות דיור, הכוללת מאפיינים שונים של אוכלוסיית דרי הרחוב וחסרי דיור שהוצאו במפורש מהגדרת משרד הרווחה. אולם, ההגדרה המנחה היא ההגדרה הצרה של משרד הרווחה, שכאמור אחראי לטפל בדרי הרחוב. לפי הגדרה זו, מספר דרי הרחוב בישראל בשנת 2009 עמד על כ-2,052 איש.⁴⁵ ניתן להבחין אפוא בפער בין התפישות. המאפיינים שנקבעו במסגרת תקנון העבודה הסוציאלית מצביעה על תפישה חברתית רחבה שאינה מתייחסת רק למשמעות המילולית-פיסית של חסר בית (Homeless). הגדרה זו כוללת התייחסות למגוון רחב של משתנים וגורמים המגדירים ומתארים את חסרות דיור, לרבות ממדים תפקודיים, חברתיים, נפשיים, קהילתיים, ואישיותיים. יוצא מכך כי גם המדיניות, ההתמודדות והפתרון לחסרות דיור אינם מתמצים במתן דיור פיסי בלבד אלא כוללים מענה למצוקות רווחה, תפקוד, ובריאות נפשית במעגלים חברתיים וקהילתיים הולמים. ומכאן, הרציונאל הראוי כי הטיפול בדרי הרחוב בישראל הוא באחריותו של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.⁴⁶

הלכה למעשה, ההגדרה במקובלת במשרד הרווחה מצמצמת את האוכלוסייה הנתפשת כ'דרי רחוב', וגורמת להדרה של אוכלוסיות רבות המצויות כיום במצב של 'חסרות דיור'. הגדרה המצמצמת והקריטריונים המחמירים לזכאות לדיור מדירים מגוון רחב של אוכלוסיות כגון נערים מתבגרים, דרי רחוב השוהים במחסה זמני, עולים חדשים, אסירים משוחררים, עובדים זרים, דרי רחוב המתגוררים אצל חברים או קרובי משפחה. בנוסף, במתווה הנוכחי לא נבחנים שיקולים חשובים ורלוונטיים לזכאות, כגון רמת הכנסה, צפיפות וייחודיות של אוכלוסיות שונות (לעניין רלוונטיות קריטריונים אלו ראו למשל דוחות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 1972, 1999; ודוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת העוסק בפתרונות דיור לילדים נכים, 2010).

בהמשך לעיל, כפי שיובהר בהמשך, גם המטרות המוצהרות של המדיניות כלפי חסרי הדיור בישראל ממוקדות במניעת מוות, מיצוי זכויותיהם של דרי הרחוב ושיקום אישי.⁴⁷ לשם השוואה, הגורמים המרכזיים שבחנה פנטסה ביחס למדיניות באירופה הם נגישות לדיור, מניעת הדרה ודרכי המדיניות המכוונת כלפי הפגיעים ביותר.⁴⁸ כלומר בישראל ננקטת מדיניות של **טיפול בדרי רחוב** שמוכרים ככאלה בהתאם להגדרת משרד הרווחה וזאת בשונה מהתפישה של פנטסה העוסקת בנגישות לדיור וטיפול בגורמים המובילים למצב של **מחסרות דיור**. כלומר, ההבדל המרכזי במדיניות הננקטת טמון בשאלה מהי המעורבות הראויה של המדינה בנושא הדיור, מה היקף מדיניות הטיפול בה והאם מדובר במדינת רווחה. **בישראל מוכרת הגישה לפיה יש לטפל בדרי רחוב, אולם לא ננקטת גישה לפיה יש**

⁴⁵ מדיניות הטיפול בדרי רחוב, לעיל הי"ש 36, בעמ' 7.

⁴⁶ שם, בעמ' 2.

⁴⁷ שינטוך, 2008 בעמ' 31.

⁴⁸ Edgar, B (2005). Third review of policies on homelessness in Europe. Brussels : FEANTSA .

Retrieved November 11, 2006,

למנוע את תופעת מחוסרות הזיור ולא ניתן דגש הולם לגורמים הנבחנים על ידי פנטסה. כגון: הנגישות לזיור וטיפול בגורמים המובילים למחוסרות זיור בישראל.

כפי שצוין לעיל, הטיפול בדרי רחוב היא בסמכות משרד הרווחה. בניגוד לכך, הטיפול במחוסר זיור שאינו עומד בהגדרה של דר רחוב וסובל מחסרות זיור הינו באחריות משרד השיכון. 'חסר זיור' מוגדר על-ידי משרד הבינוי והשיכון בגישה מצמצמת, כ"יחיד/ה בגיל 21 ומעלה או משפחה (כל אחד מבני המשפחה) שאין ולא היו להם לאחר 1.6.1971 או במשותף עם אחרים זכויות כלשהן בדירה או בחלק מדירה או בדירה בשלבי בנייה (לרבות רישום פורמלי) כמפורט להלן:

- בבעלות/בחכירה/בחכירה לדורות/ בשכירות שחל עליה חוק הגנת הזיור.
- בזכות על פי חוזה לבעלות/לחכירה/לחכירה לדורות או בכל דרך אחרת (כגון: ירושה/מתנה/ נאמנות וכיו"ב).
- ברישות ליחידת זיור במשק חקלאי או נחלה ביישוב קהילתי בהתיישבות על פי חוזה או בכל דרך אחרת כאמור לעיל ובתנאי אישור ועדת קבלה של הישוב והסוכנות היהודית/ הסתדרות ציונית.
- לא קבלו כל סיוע ממשלתי לזיור בהלוואה/מענק/בפיצויי פינויים או דירה בשיכון הציבורי מהמדינה או מטעמה, למעט מענק השתתפות בשכר דירה ולמעט סיוע לשיפור תנאי הזיור למוגבלים בניידותם.
- לא החזיקו בדירה בשיכון הציבורי במשך 12 חודשים שקדמו ליום הגשת הבקשה.
- ייכללו גם מי שהוכרו כ"חסרי דירה" על ידי הוועדות המוסמכות לכך".⁴⁹

ההגדרות לעיל, למעשה, שוללות מאוכלוסיות רבות את האפשרות להיכלל במסגרת הגדרה זו וגורמות להדרתן, תוך עיוות הנתונים בדבר מספרם האמיתי של מחוסרי הזיור בישראל. להלן, רשימה חלקית של האוכלוסיות המודרות מהיותן מוגדרת 'חסרת זיור'. חלק מן האזרחים אינם מוכרים כחסרי זיור, הגם שאין להם קורת גג, (א) מחמת בעלות בדירה משנת 1971 בשל היותם מפוני משכנתאות וכן (ב) בשל היותם אזרחים מתחת לגיל 21, (ג) מרוחקי בית מכוח צו הרחקה או (ד) כאלו שקיבלו בעבר סיוע ממשלתי לזיור.

בהמשך לאלו, ע"פ הנתונים המתפרסמים על ידי משרד השיכון, בשנת 2009 מספר מחוסרי הזיור בישראל בהתאם להגדרת משרד השיכון, עמד על כ-356 איש בלבד⁵⁰. מדו"ח ועדת טרכטנברג עולה כי (ה) ישנן כ-2,460 משפחות הממתינות לזיור ציבורי (ו) וכ-450 קשישים

⁴⁹ אתר משרד הבינוי והשיכון,

www.moch.gov.il/Glossary/Pages/GeneralLIV.aspx?ListID=497b66b7-7388-4405-becc-d285cae1052a&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=5

⁵⁰ מדיניות הטיפול בדרי רחוב, לעיל ה"ש 36, בעמ' 7.

הממתינים לדיור בהוסטלים⁵¹, מספר הגדול פי עשרה ממספרם של מחוסרי הדיור לפני כעשור. זאת ואף זאת, מניין זה מתבסס על מחוסרי דיור שביקשו סיוע מהמדינה והתאימו להגדרות המצמצמות הקיימות של 'דר רחוב' או 'מחוסר דיור' ועל כן, הוא אינו משקף את מספרם האמיתי של חסרי הדיור בישראל. כך לדוגמה, בנוסף, (ז) במניין זה לא נכללים עולים הזכאים לדיור ציבורי⁵², שבהתאם לנתון רשמי של משרד הקליטה, מספרם עומד על 39,401. זאת, על אף שסקר משנת 1997 מצא שכמעט שני שלישים (65%) מדרי הרחוב הם עולים חדשים/מהגרים (מחציתם מארצות חבר העמים ומעל למחציתם נמצאים בארץ בין שנה לעשר שנים). בנוסף, (ח) הזכאות מוגבלת ואף מופסקת לחלוטין עבור דר רחוב שהסתייע ברשויות במשך תקופה של למעלה משנתיים, כך שבאופן פרדוקסלי, גם דרי רחוב כרוניים, אינם נספרים במניין חסרי הדיור הנוכחי.⁵³ לפיכך, עולה החשש כי הנתונים המונחים בפני מקבלי ההחלטות ומעצבי המדיניות אינם משקפים כלל ועיקר את המציאות, קרי, מספר מחוסרי הדיור הלכה למעשה גבוה בעשרות מונים מהתמונה המונחת לנגד עיניהם.

לסיכום, כפי שניתן להבחין, הגדרת פנטסה וגם תקנון העבודה הסוציאלית מכלילות מגוון של מצבים לחסרות דיור. אולם, בניגוד אליהן, הגדרת משרד הרווחה ל'דר רחוב' והגדרת משרד השיכון ל'מחוסר דיור' הינן הגדרות צרות העשויות להדיר מחוסרי דיור רבים מלהיות מוכרים כסובלים מחסרות דיור. ההגדרות המצמצמות ל'דר רחוב' ו'חסר דיור' מלמדות שמספרם של מחוסרי הדיור, המוכרים על ידי רשויות המדינה, נמוך באופן משמעותי ממספרם האמיתי של מחוסרי הדיור הקיימים בישראל. ככל שההגדרות צרות יותר הן מותרות אזרחים רבים יותר ללא תמיכה, מענה או תקווה באשר לדיור הולם. בהמשך לכך, שינטוך מציע לאמץ הגדרה ל"אנשים חסרי דיור" המורכבת משלוש הגדרות שונות: הגדרה ל'דר רחוב', הגדרה ל'חסר דיור', והגדרה ל'קטין נזקק'.⁵⁴

ד. הצעה להמשגה והגדרה מרחיבה של מחוסרות דיור בישראל

כפי שעולה מהניתוח לעיל, ההגדרות המקובלות כיום בישראל ל'דר רחוב', 'חסר בית' הינן מצמצמות ומדירות אזרחים רבים שראויים להיכלל תחת ההגדרה של 'חסרות דיור'. כתוצאה מכך, מעצבי מדיניות בתחום מחוסרות דיור מתקשים לקבל החלטות מושכלות כאשר התמונה המונחת לנגד עיניהם איננה מדויקת, בלשון המעטה. מכך שמדיניות המניעה והטיפול באוכלוסיות אלו הינו לקויה ורחוקה מלהיות משביעת רצון. אנו סבורים שבכדי

⁵¹ לגבי מצוקת הדיור אצל קשישים ראו באר ש' וחי' פקטור מוסדות לטיפול ממושך ותכניות דיור מוגן: המצב ב-1989 והתפתחויות לאורך זמן מכון ברוקדיל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים (תש"ן 1990) (להלן: ש' באר וחי' פקטור, 1990). ורצברגר א' וי' קטן "מצב הדיור והסדרי דיור של הקשישים בישראל" מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה, תל-אביב (1996). (להלן: "א' ורצברגר וי' קטן, 1996). משרד הבינוי והשיכון, "פתרונות דיור לקשישים עולי ברית המועצות לשעבר - מצוי ורצוי: דו"ח מחקר" (תשנ"ד 1994) (להלן: "דוח משרד השיכון, 1994").

להרחבה בנושא דיור לעולים ראו קוטן וי' דיור ועליה בישראל (תש"ט 1949) (להלן: "וי' קוטן, 1949").⁵² הנתונים לקוחים מדרי רחוב בישראל, לעיל ה"ש 15.⁵³ שינטוך, 2008 בעמ' 28.⁵⁴

שהגורמים המוסמכים במדינת ישראל יוכלו להתמודד עם תופעה חברתית מורכבת ומאתגרת כגון חסרות דיור, עליהם לפעול בשלושה שלבים עוקבים:

- א. לאמץ המשגה (Conceptualization) והגדרה (Definition) מקיפה ובהירה של חסרות דיור, הנאמנה לעיקרון ה'מוציא והממצא'.
- ב. לבחון ולאמוד באופן שיטתי, עקבי ואמפירי את היקף תופעת חסרות הדיור בישראל, בכדי להכיר את המצב לאשורו.
- ג. לגבש מדיניות ציבורית הולמת להתמודדות, מניעה וטיפול, בחסרות דיור.

בהמשך לסקירה שהובאה לעיל, אנו ממליצים לאמץ את המשגה הבאה כבסיס לדיון בחסרות דיור בישראל: 'חסרות דיור הינה רצף מדרגי של מחסור במחסה פיסי ו/או הדרה חברתית המאיימים על גופו, בריאותו, נפשו ורכושו של אדם.'

בהמשך לסקירה שהובאה לעיל אנו ממליצים לאמץ את ההגדרה המרחיבה של פנטסה (FENTASA) ואת הטיפולוגיה המקובלת של 'אתוס', ולהתאים אותם למקרה הישראלי. הגדרה זו מבוססת על ארבעה יסודות: (א) שורשי ההגדרה מקורם במודלים המערביים שהוצגו במסמך זה; (ב) עבודת שטח מקדימה שנערכה לקראת כתיבת דוח זה וכללה סיורים במוסדות ציבור וארגוני מגזר שלישי (ג) ראיונות עומק ומפגשים עם בעלי תפקידים מהמגזר הציבורי והשלישי שליבת עיסוקם נוגעת במחוסרות דיור ומחוסרי דיור.⁵⁵ (ד) ניתוח הממצאים וסדרה של דיונים שנערכו במסגרת הקליניקה לזכויות אדם בחברה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה.

בתהליך הניתוח, קבלת ההכרעות וניסוח ההגדרה המוצעת להלן שאפנו לאמץ ולשמר מספר עקרונות מנחים:

- א. ההגדרה מבחינה בין קטגוריות של מחוסרות דיור לקטגוריות של מחוסרי דיור השלובים זה בזה.
- ב. ההגדרה כוללת רצף מדרגי, מן החמור לקל, של מצבים וממדים של חסרות דיור, המביא בחשבון תנודות אפשריות של יחידים ומשפחות בין המצבים השונים.
- ג. ההגדרה השמית (נומינאלית) שלהלן נושאת אופי שניתן לתרגמו במקביל להגדרה תפעולית (אופרציונלית), ראה פרק ה': הצעה להקמת 'מאגר נתוני חסרות דיור בישראל' (מנחד"י)

⁵⁵. להלן פירוט הפגישות שנערכו בעניין: 1. פגישה מיום 15.12.10 עם מנהל המחלקה לנוער, צעירים ושרותי תיקון באגף לקהילה ושירותים חברתיים בעיריית חיפה; 2. פגישה מיום 27.12.10 עם מנהלת המשרד יד עזר לחבר ו-3. פגישה עם פעילה נוספת מעמותת יד עזר לחבר מיום 20.12.2011. עמותת יד עזר לחבר מפעילה בתי תמחוי, בתי ילד, בתי מחסה למבוגרים, והוסטלים לניצולי שואה; 4. פגישה מיום 5.1.11 עם סגנית מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים וקהילה קריית חיים, חיפה; 5. פגישה מיום 6.1.11 עם מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים וקהילה כרמל, חיפה; 6. פגישה מיום 9.1.11 עם מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים מזרח חיפה; 7. ועם, מ"מ ר' המחלקה לשירותים חברתיים וקהילה מזרח חיפה (נווה שאנן); 8. פגישה מיום 10.1.11 עם מנהלת מעון חירום כרמל צרפתי (עיריית חיפה); 9. פגישה עם מר רמי זוהר, מנהל מחלקת האכלוס, שקמונה (חברה ממשלתית עירונית); 10. פגישה מיום 28.3.2011 עם עמותת החסד ע"ש כמיל שחאדה ז"ל; 11. פגישה עם סמנכ"ל מחלקת דיור במשרד הקליטה, מחוז חיפה והצפון; 12. ומנהל מחלקת דיור במשרד הקליטה.

ד. ההגדרה שואפת להיות נאמנה ליעקרון המוציא והממצה'. הגדרה ממצה, רחבה דיה, קרי, כזו שתוכל למצות ולכלול את כלל האזרחים הנכללים בהמשגה שהוצגה לעיל מבלי שאף אזרח לא ייפול בין הכיסאות'. הגדרה מוציאה, קרי, מדויקת דיה, כך שכל אזרח חסר דיור ייחשב תחת קטגוריה אחת בלבד ולא ייספר פעמיים ויותר.

ה. מיפוי 9 רשויות מקומיות

בהמשך להגדרה שנבנתה בחלקו הראשון של המחקר, נאספו נתונים מ – 9 רשויות מקומיות, שהסכימו לשתף פעולה ולהתראיין או למלא שאלונים, על פי הקטגוריות המוצגות להלן.

להלן הרשויות ששיתפו מידע אודות מצוקת הדיור בתחומן והערכה מספרית לגבי מספר האנשים החווים מצוקת דיור בתחומן. הספירה נעשתה בהתאם לקטגוריות ההגדרה הרחבה שנבנתה ובהתבסס על תשובות הרשויות ומספר הפניות לרשות:

חיפה (207).

כסייפה (6550)

עכו (84)

אלעד (1074)

מועצה מקומית שוהם (2)

ערד (12)

תל אביב (1064)

חורפייש (47)

מזכרת בתיה (157)

בהתאם לנתונים שנמסרו על ידי הרשויות המקומיות לעיל, נערכה הערכה כמותית של מספר מחוסרי הדיור ב-257 רשויות מקומיות בישראל, על פי הקטגוריות המוצעות. יש להדגיש בנקודה זו כי הערכה זו היא בגדר אומדן בלבד, היא אינה מאפשר שימוש בכלים סטטיסטיים הסקתיים ולא ניתן לגזור ממנה הערכה מדויקת, או את שיעור הטעות של הערכה כמותית.

האומדן התבסס על מספר הנחות ושלבנים בחישובו: א. בסיס הנתונים הראשוני מבוסס על דיווחי הרשויות המקומיות. לא היה בידינו לתקף נתונים אלו וההתייחסות אליהם היא כאל נתוני אמת. ב. מספר הרשויות המקומיות אליהן ופנינו, ומתוכן, מספר הרשויות שהשיבו, קטן, ואינו מאפשר התייחסות אל הרשויות כאל מדגם מייצג של השלטון המקומי בישראל. ג. על אף האמור לעיל, בכדי להתחיל ולסמן את גבולות התופעה ולהעריך את היקפה, חולקו הרשויות ל-3 קטגוריות: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות מקומיות מהפזורה הבדואית. 4. האומדן כלל חישוב של (1) סכום מספר חסרי הדיור בכל אחת מהקטגוריות לעיל, (2) חישוב מספר התושבים בכל אחת מהקטגוריות לעיל ב-9 רשויות המיפוי (3) חישוב מספר התושבים בכל אחת מהקטגוריות לעיל בכלל מדינת ישראל (על פי נתוני הלמ"ס המעודכנים לשנת 2016⁵⁶, ו-(4) הכפלת מספר חסרי הדיור ברשויות המיפוי באופן יחסי לגודל הקטגוריה בישראל.

בסופו של חישוב זה, בהתאם לנתונים שנמסרו על ידי הרשויות המקומיות עומד על כ – 96,000 אנשים בעלי מצוקת דיור בשנת 2017.

כאמור, אנו שבים ומדגישים כי מספר זה אינו מהווה סקר מייצג אלא אומדן המבוסס על מיפוי של מספר מחוסרי הדיור הקיימים ברשויות שנבדקו על פי דיווחי הרשויות.

אתגרים במדידה ואיסוף המידע –

בקשות החוקרים לקבוע ראיונות בנושא לא זכו להתייחסות והיה קושי רב להניע את הרשויות לשתף פעולה ולשתף מידע. שיתוף הפעולה הלקוי הקשה מאוד על קידום המחקר.

בהמשך לכך החליטו החוקרים לפנות לרשויות, בהתאם לחוק חופש המידע בבקשה למלא שאלון המצ"ב כנספח א' ו – ב'. לאחר הפניה הרשמית, החלו מספר רשויות לשתף פעולה ולענות על השאלונים. חלקן לא ענה לבקשות או מסר תשובה לפיה אין חובה למסור את המידע המבוקש. לעיתים נמסר מידע בצורה אחרת בהתאם לקטגוריות של הרשות.

נציין כי הנתונים בטבלה והגרפים להלן, הינם בהתאם לדיווחי הרשויות, בין היתר בשאלונים שענו עליהם, בשיחות טלפון שהתקיימו ולעיתים בפגישות.

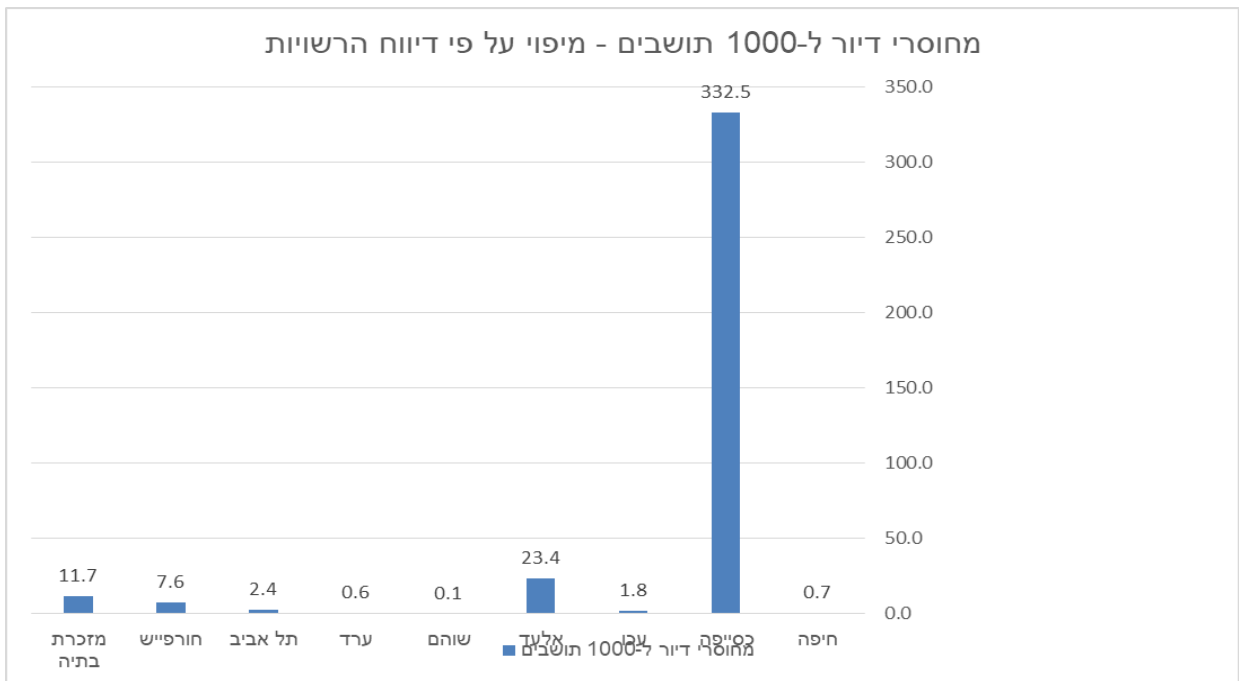
בנוסף, היו רשויות נוספות שפנינו אליהן אך התשובה הייתה שאין בידיהם נתונים או שלא הייתה כל התייחסות לפניה. כך לדוגמה, פנינו למועצה מקומית באר טוביה, אבן יהודה, חצור הגלילית, גן רווה, טייבה, כפר יאסיף, ירכא, תל מונד, בועיינה נוגיידאת, ומהן לא קיבלנו מענה (פנינו מספר פעמים, חלקם יש לנו מספר סימוכין).

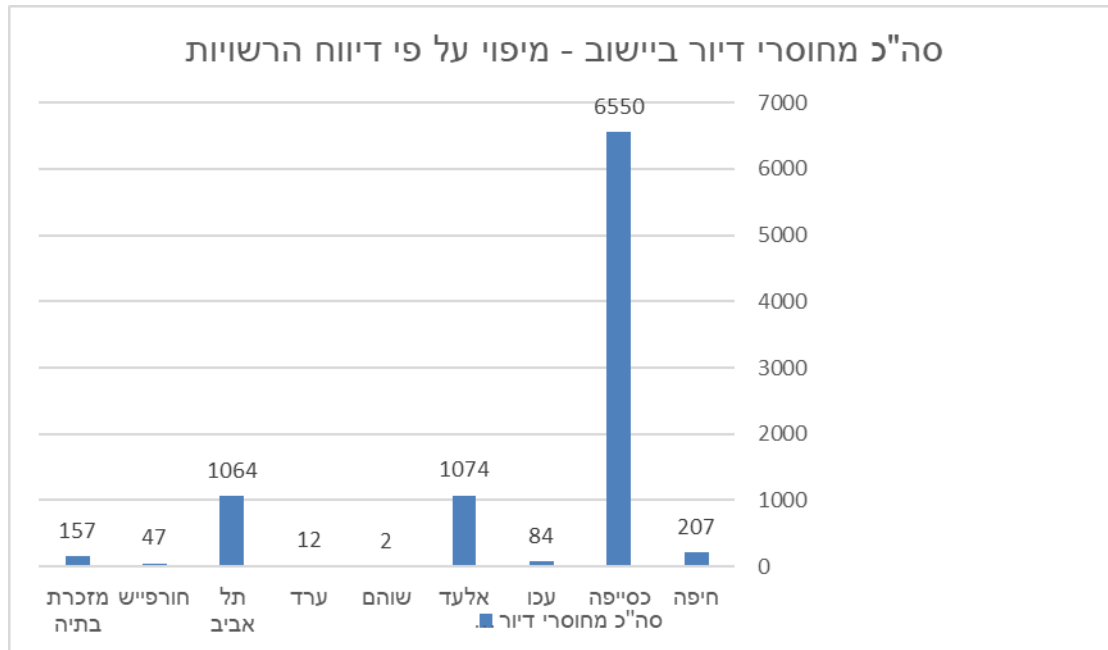
⁵⁶ רשויות מקומיות 2016, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=357

כמו כן פנינו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה במדינת ישראל (למ"ס) אשר בדקו ולאחר בדיקה ענו שאין בידם נתונים כפי שהתבקשו על ידינו (מצ"ב תשובתם כנספח ג').

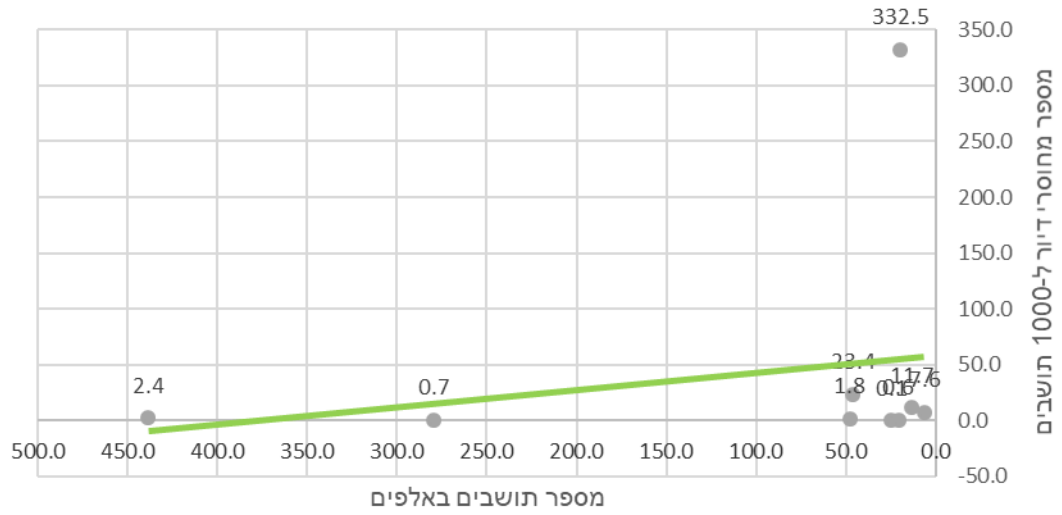
נראה כי חלק מהרשויות לא היו מעוניינות בשיתוף המידע או לחילופין ניסו להציג תמונה חלקית, לעיתים מתגוננת. להערכתנו, רשויות לא רצו לדווח על המצב הנוכחי בכדי שלא יעלו ספקות לגבי תפקודן. על אף שהוסבר גם בשאלונים וגם בעל פה שמטרת המחקר לבדוק את מספר בעלי מצוקת הדיור מתוך הגדרה רחבה יותר, הרשויות נצמדו להגדרות הקיימות ולמדיניות הקיימת. כך שבפועל נראה כי מספר בעלי מצוקת הדיור בישראל רב יותר מהנתון שהוצג.

בהמשך, מספר איורים הממחישים את היקף התופעה, על פי חלוקה ליישובים ולמאפיינים שלהם. הנתונים על פי עיבוד המחברים.

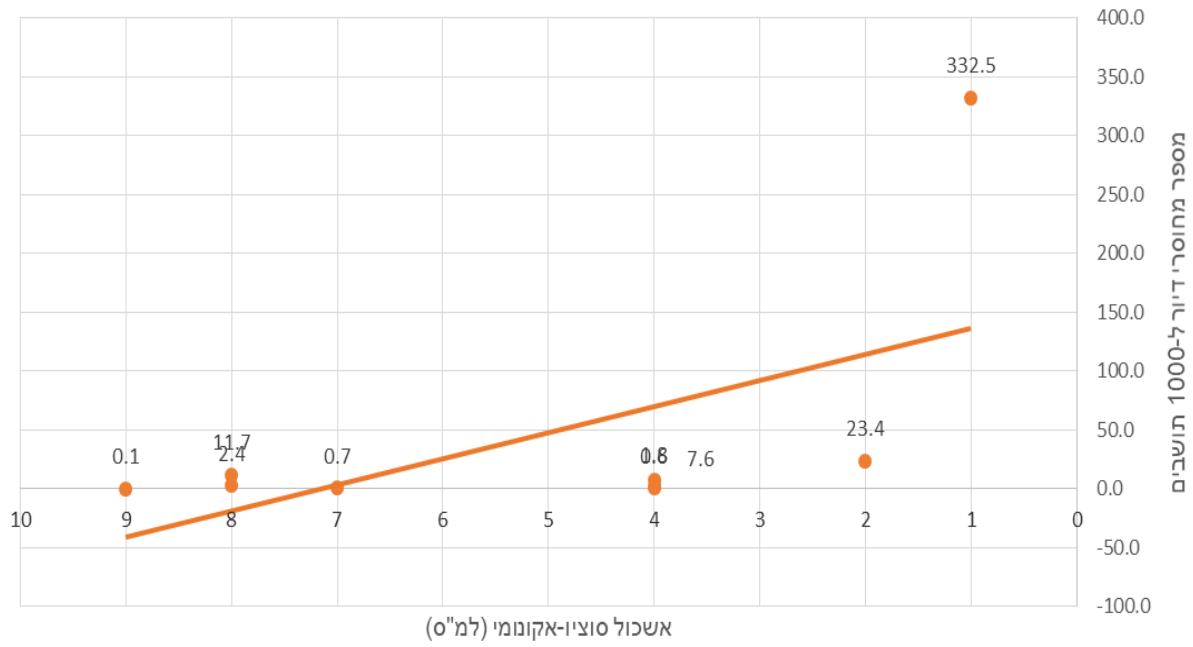




הקשר בין מספר התושבים (באלפים) למספר מחוסרי דיור ל-
 1000 תושבים
 (מיפוי לאור דיווח הרשויות)



הקשר בין אשכול סוציו-אקונומי למספר מחוסרי דיור ל-1000 תושבים
 (מיפוי לאור דיווח הרשויות)



1. הצעה להקמת 'מאגר נתוני חסרות דיור בישראל' (מנחד"י)

7. רקע

החשיבות והצורך בכינון מאגר נתונים מעודכן המאגד נתונים לגבי חסרות דיור ומחוסרי דיור התבהר ופותח במספר מדינות בעולם. כך לדוגמא, בקנדה ארגון ה- Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS) מנהל משנת 2001 מאגר נתונים מעודכן שמסייע לאבחן את אוכלוסיית חסרי הדיור. גם בארה"ב מאז 2003 מנהל ומעודכן מאגר נתונים של המחלקה לדיור ותכנון עירוני - Homeless Management Information Systems (HMIS)⁵⁷. באוסטרליה נערך משנת 1996 מפקד תושבים חסרי דיור. שוודיה ופינלנד גם כן, אוספות נתונים על אנשים חסרי דיור באופן קבוע. באירופה חלה התקדמות בנושא הטיפול במחוסרי הדיור בעקבות היכולת לנטר מידע על חסרי הדיור והדרת דיור ב-20 מדינות באירופה. במסגרת זו נעשים מאמצים לקבוע קנה מידה אחיד ומהימן להגדרה וכימות של חסרי דיור ברחבי האיחוד⁵⁸. ספירת האנשים תלויה למעשה בהגדרה לחסרות דיור אותה מאמצת כל מדינה. כאמור, אין כיום הגדרה בינלאומית אחידה ומוסכמת לחסרות דיור.

בניגוד למדינות מערביות רבות, בישראל אין בנמצא מאגר נתונים מעודכן, בין השאר, בשל מחסור בכלים למדידת תופעת חסרות הדיור. חסרון זה פוגע ביכולתם של מוסדות וארגונים ציבוריים ואחרים להתמודד כראוי עם תופעה זו ולפעול למיגורה וצמצומה. במילים אחרות, פועל יוצא של מחסור בכלי מדידה ונתונים הוא פגיעה קשה בזכויות אדם בסיסיות לקורת גג, לחיים בכבוד ולחיים בביטחון.

אנו מציעים להקים מאגר נתונים על פי ההגדרה הרחבה שהוצעה ולתחיל לאסוף נתונים באופן שיאפשר טיפול הולם בתופעה.

8. שלבים מקדימים להפעלת כלי מחקר לאיסוף נתונים

לצורך הפעלת כלי המחקר בוצעו שני שלבים מקדימים:

א. סקירת הידע הקיים לגבי מחוסרות דיור, השלכות התופעה, המחסור בכלים ומידע מותאמים למקרה הישראלי.

⁵⁷ <http://hifis.hrsdc.gc.ca/index-eng.shtml>

⁵⁸ http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/homeless/hmis

⁵⁹ <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis>
הדוח מתבסס על עבודתו של אדגר ואח' ועל המלצתה העיקרית לפיה על כל מדינה לפתח מסד נתונים בכדי לאסוף מידע אודות חסרי הדיור.

Edgar, Harrison, Watson and Busch-Geertsema, 2007, financed under budget line VT/2005/024 למידע נוסף ראו גם סקירה אצל שינטוך, 2008 בעמ' 25-26.

ב. עריכת דיון ואימוץ עקרוני של המשגה וההגדרה של מחוסרות דיור בישראל המוצעות בדוח זה על ידי המוסד לביטוח לאומי.

ג. ספירה של מחוסרות דיור בהתאם להגדרה הרחבה בכלל הרשויות המקומיות בישראל.

9. מערך המחקר והליך איסוף הנתונים

מערך המחקר הינו מערך מחקר כמותני, מתאמי. המחקר מבוסס על איסוף נתוני אמת בנקודת זמן אחת אשר תשקף את היקף תופעת מחוסרות הדיור בישראל ומאפייניה השונים. קיבוץ הנתונים משמש כבסיס לימאגר נתוני חסרות דיור בישראל (מנחד"י). איסוף הנתונים התבסס על ראיונות ושאלונים שימולאו על ידי מומחים, בעלי תפקידים ומקבלי החלטות מן המגזר הציבורי, השלישי והפרטי שיש בידיהם נתונים זמינים ומהימנים על היקף התופעה הנחקרת בארגונים ובמוסדות בהם הם פועלים. בנוסף, חלק מן הנתונים מתבססים על מאגרי מידע קיימים ובסיסי נתונים המתפרסמים ע"י הלמ"ס, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה השונים. במידת הצורך, יערכו אומדנים של אוכלוסיות שאין לגביהם נתונים או מקור לנתונים, בהתאם לדוחות ציבוריים והערכות של מומחים.

10. אוכלוסיית המחקר, יחידת המחקר, דגימה ומדגם המחקר

אוכלוסיית המחקר מוגדרת ככלל האזרחים הסובלים מחסרות דיור בישראל, בהתאם להמשגה וההגדרה לעיל (ראה פרק ד'). יחידת המחקר במחקר זה היא רשות מקומית ולצורך המחקר נדגמו רשויות מקומיות. בהתאם לכך, נעשה שימוש בדגימת אשכולות וכל רשות מקומית שהודגמה תחשב כאשכול. קרי, הנתונים נאספו בגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות שהודגמו. כמובן, ניתן בכל שלב לשכפל, להתאים, להפעיל את כלי המחקר ולאסוף מידע במספר רשויות מקומות נוספות, ככל שיידרש.

בישראל כיום 257 רשויות מקומיות. השונות בין הרשויות המקומיות רבה ונובעת מקריטריונים רבים. המרכזיים שבהם כוללים לדוגמה, סוג הרשות: עירייה/מועצה מקומית/מועצה אזורית; גודל הרשות המקומית בבחינת מספר התושבים הגרים בתחומה; מגזר הרשות המקומית: יהודי/ערבי/דרוזי; האשכול הסוציו-אקונומי אליו משתייכת הרשות

המקומית – 1 עד 10 (הגבוה ביותר); המיקום הפריפריאלי של הרשות המקומית – 1 עד 10 (הקרוב ביותר למרכז). בהמשך לכך, ובהתאם למספרן היחסי של הרשויות המקומיות השונות, אנו ממליצים לדגום 12 רשויות מקומיות ממגזרים, סוגים, גדלים, מיקום גיאוגרפי ומצב סוציו-אקונומי שונה:

סה"כ	מועצה אזורית	מועצה מקומית	עירייה	
6	1	2	3	יהודי
4	1	2	1	ערבי
2	-	1	1	דרוזי
12	2	5	5	סה"כ

11. משתני המחקר

במחקר זה נעשה מאמץ לאפיין את ממדי התופעה ומאפייניה השונים. בהתאם לכך, נאספו נתונים ברמת הרשות המקומית, המצויים באתר משרד הפנים והלמ"ס: סוג הרשות, גודל-מספר תושבים, איתנות פיננסית של הרשות כארגון, אשכול סוציו-אקונומי (של התושבים), מידת הפריפריאליות (על פי המדד המפורסם ע"י הלמ"ס), ומגזר. בנוסף, נאספו נתונים לגבי חסרות דיור וחסרי דיור, על בסיס ראיונות ושאלונים שיטתיים בקרב בעלי תפקידים ומקבלי החלטות ברשות המקומית כמו גם בארגוני מגזר ציבורי ושלישי אחרים. בכל רשות מקומית ייערך מיפוי של כלל הגורמים, המוסדות והארגונים המטפלים במחוסרות דיור. המשתנים שנמדדו לגבי חסרות דיור וחסרי דיור כוללים את מספר חסרי הדיור בחיתוך קטגוריות של מחוסרות דיור (ראה איור 1), מין, גיל, השכלה, משלוח יד, סטטוס משפחתי, מטופל/לא מטופל והיכן, מיקום איזור המגורים הרשות המקומית. ברמת המשתנים הזו נמנה כל מחוסר דיור כיחידה, קרי, אם וביתה הקטינה המצויות בדירה שהוצא כנגדה צו הריסה ימנו כשתי מחוסרות דיור.

כאשר מונים אנשים שחווים או חוו מצוקת דיור יש להבהיר האם סופרים את מספר חסרי הדיור (Stock) בנקודת זמן מסוימת, או זרימה (Flow) שמתארת את מספר האזרחים שהפכו לחסרי דיור בתקופה מסוימת, או שכיחות התופעה (Prevalence) שמתארת את מספר האנשים שחוו חסרות דיור בתקופת זמן מסוימת⁶⁰. בהתאם לכך, נסכום שלוש תופעות:

- כלל חסרי הדיור ברשות המקומית בנקודת זמן אחת: למשל, 31 בינואר 2017
- כלל חסרי הדיור ברשות המקומית בתקופת זמן מוגדרת: למשל, מ-31 לינואר 2016 ועד 30 בינואר 2017.
- קצב הפונים ומספר המפסיקים לקבל טיפול ברשות המקומית בתקופה מסוימת, למשל, מ-31 לינואר 2016 ועד 30 בינואר 2017.

⁶⁰ Fitzpatrick, S., Kemp, P., & Klinker, S., (2000), ראו לעיל הי"ש 6

12. תיקוף ומהמנות כלי המחקר

כלי המחקר המוצע, לאור ההמשגה וההגדרה, יוצג בפני מומחים מתחום הנחקר שיתבקשו לשפוט את המהימנות והתקפות שלו – תוקף תוכן. בהתאם לתובנות שיתקבלו ייערכו שינויים ושיפורים. כמו כן, הממצאים מהרשות המקומית הראשונה בה יאספו נתונים –

מחקר מקדים : Pilot – כמו גם הניסיון המצטבר של הסוקרים מהפעלת כלי המחקר, יובאו לדיון והערכה בידי צוות החוקרים ומומחים וישמשו להערכה נוספת, שקילה ושיפור כלי המחקר במידת הצורך.

13. ניתוח נתונים ובניית מודל סטטיסטי לאמידת היקף התופעה הנחקרת

הנתונים שנאספו קודדו ונשמרו בקובץ Excel. הנתונים קודדו בחיתוכים מתאימים על פי מאפייני הרשות המקומית ומאפייני חסרי הדיור. בשלב זה נערוך ניתוחים ב-3 רמות עוקבות.

- א. ניתוח ראשוני ברמה חד משתנית יתבסס על סטטיסטיקה תיאורית ויצביע על המאפיינים הדמוגרפיים של חסרי הדיור. כמו כן, נתאר את המאפיינים המוסדיים והמאפיינים הארגוניים של הרשויות המקומיות. בניתוחים אלו נעשה שימוש במדדי מרכז (שכיח, ממוצע), מדדי פיזור (סטיות תקן, אחוזים) וכן בגרפים מתאימים (עוגה, היסטוגרמה).
- ב. ברמת הניתוח השנייה נעשה ניסיון להתחקות ולנבא את מספר חסרי הדיור על פי פילוח ברמת הרשות המקומית ומאפייניה. לצורך כך נעשה שימוש בטבלת מטריצות – מתאמי פירסון וכן ברגרסיה לינארית מרובת משתנים.
- ג. רמת הניתוח השלישית תייסד מודל לינארי לניבוי והערכה של מספר חסרי הדיור בישראל. על בסיס מאפייני הרשויות המקומיות ומספר חסרי הדיור שימצאו ברשויות שנדגמו, נחשב את מספר חסרי הדיור בפרישה ארצית. זאת, על פי מספר פילוחים שידרשו בכדי לשוות לנתונים משמעות בעבור מעצבי מדיניות ומקבלי החלטות.

סיכום המחקר

דוח זה מהווה חלק א' וב' של מחקר רחב שביקשנו לקדם. בחלק א, הצענו לאמץ הגדרה אפשרית הראויה לטעמנו, למחוסרות דיור וכן כלי מדידה אמפירי לאיסוף נתונים לגבי היקף, מהות ומאפייני מחוסרות דיור בישראל. דהינו, בשפה מחקרית, הצענו לאמץ הגדרה נומינלית ואופרטיבית חדשה לחקר מחוסרות דיור בישראל.

בחלק זה, הצענו לאמץ הגדרה אחידה ורחבה יותר ל"חסרות דיור" שתכלול בתוכה רצף מצבים ודחיפיות במקום ההגדרות שקיימות היום ועוסקות אך ורק ב"חסרי דיור" או ב"דרי רחוב", כאמור לעיל. בנוסף, הוצעה שיטה למדוד, למנות ולאמוד את מספר מחוסרי הדיור שקיימים היום בישראל.

ראשית, הגדרנו מהי "חסרות דיור". ההגדרה מתייחסת להגדרות מקובלות בעולם המערבי וכוללת מצבים שונים וסויוגם על פי חומרתם (לדוגמה: מצב של העדר מקום לינה (לינה בתנאים קשים, ברחוב וכו'), דיור לא ראוי, לא בטוח, בצפיפות לא סבירה, סכנת פינוי, לינה במוסדות זמניים וכו'). כיוון שהמספרים המוצגים בפרסומים רשמיים אינם ממצים את שלל האוכלוסיות הנעדרות כיום מקום לינה קבוע והולם, הגדרנו באופן רחב יותר, בדומה להגדרות המקובלות בעולם המערבי, את האוכלוסיות שחוות מצוקת דיור. שנית, בנינו כלי בהתאם להגדרה שגובשה, בכדי לאמוד את היקף התופעה במדינת ישראל ובכדי שבהמשך ניתן יהיה לבנות מאגר נתונים רשמי ומעודכן.

בחלק ב' ביצענו את מחקר ההמשך, לשלב השלישי ובהתאם להגדרה והכלי שגובשו, מדדנו, הלכה למעשה, את היקף התופעה בישראל בכמה רשויות מקומיות, ניסינו לנתח ולאפיין מגמות, פריסה, מאפיינים, חומרה ודחיפות. כמו כן בשלב הרביעי, המלצנו להקים מאגר לנתונים שיופעל על ידי כל רשות מקומית בישראל. אנו מאמינים כי מדידת היקף התופעה בישראל והצגת מידע אמין בפני מקבלי ההחלטות בישראל, יאפשרו לטפל בנושא. זאת, בשילוב הרשויות המקומיות, אשר יסיעו לקדם מדיניות מניעה וטיפול במחוסרות דיור באופן מעשי שקוף ויעיל יותר.

רשימה ביבליוגרפית

מאמרים בעברית:

- אברהמי ב' וא' כהן "תופעת דרות הרחוב בישראל - בעיה ארצית בהיבט עירוני" מפגש לעבודה חינוכית סוציאלית, גליון 19 (2004) (להלן: "ב' אברהמי וא' כהן, 2004").
- אורבך ג' "ייחסי השלטון המקומי - המגזר השלישי בישראל" קבוצת המחקר במדיניות חברתית, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים בשיתוף עם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007) (להלן: "ג' אורבך, 2007").
- אינגבר א' "נגישות וזמינות דיור לכל: פרספקטיבה משווה לקראת מדיניות לדיור נגיש יותר בישראל" קבוצת המחקר במדיניות חברתית, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים (תשס"ו 2006) (להלן: "א' אינגבר, 2006").
- בן-שטרית ג' וד' צ'מנסקי "התערבות הממשלה בשוק הדיור: היבטים תיאורטיים ולקחי הנסיון המצטבר" המרכז לחקר העיר והאזור ע"ש פיליפ ואתל קלצניק, הפקולטה לארכיטקטורה ובנוי ערים, טכניון (תשס"ב 2002) (להלן: "ג' בן שטרית וד' צ'מנסקי, 2002").
- בס ספקטור שירי "מדיניות הטיפול בדרי רחוב" הכנסת מרכז המחקר והמידע, בעמ' 19 (11.10.2010). (להלן: "מדיניות הטיפול בדרי רחוב");
- בר-נתן מ' "המימון הציבורי לדיור - סיבסוד, מימון ופרוגרסיביות" בנק ישראל, מחלקת המחקר (1986) (להלן: "מ' בר - נתן, 1986").
- גביזון ר' "על היחסים בין זכויות אזרחיות-פוליטיות ובין זכויות חברתיות-כלכליות" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 25, 40-48 (תשס"ה).
- גביזון ר' וחי' שנידור "זכויות האדם והאזרח בישראל" מקראה (כרך א) ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל (1991) (להלן: "ר' גביזון וחי' שנידור, 1991").
- גוטליב ד' וא' פרומן "מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל 1997-2009" המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון (תשע"א 2011) (להלן: "ד' גוטליב וא' פרומן, 2011").
- גן-מור, גיל דיור בר-השגה בישראל, מקרקעין ט(5), 99 (ספטמבר 2010).
- גרינפלד מ' "השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971" המוסד לבטוח לאומי, ירושלים (תשל"ה 1975) (להלן: "מ' גרינפלד, 1975").
- ורצברגר א' "האם השוק המשני למשכנתאות יפתור את בעיית הדיור של הזוגות הצעירים?" מרכז אדוה (2001) (להלן: "א' ורצברגר, 2001").
- ורצברגר א' וי' קטן "מצב הדיור והסדרי דיור של הקשישים בישראל" מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה, תל-אביב (1996). (להלן: "א' ורצברגר וי' קטן, 1996").
- י' בלנק "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197 (תשס"ד 2004). (להלן: "י' בלנק, 2004").
- סלעי, י' בר און, ר' אגמון "סקר סוציו-דמוגרפי של דרי רחוב בישראל" משרד העבודה והרווחה: השירות לרווחת הפרט, ירושלים (דצמבר 2000) (להלן: "סלעי, בר און ואגמון, 2000").

פלר ג' "מענים לאוכלוסיית דרי רחוב" משרד העבודה והרווחה: השירות לרווחת הפרט והמשפחה, ירושלים (דצמבר 2001) (להלן: "ג' פלר, 2001").

פרידמן י' "דיוור ותנאי מגורים בישראל 1990-1999" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשס"א (2001).

שמוליק שינטוך, לשרוד בשולי העוני" מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית 2018. שפירו ש' וד' פרומר "לידתה של בעיה חברתית: דרי רחוב בתל אביב-יפו" מחקרי תל אביב-יפו, כרך ב', 1997. (להלן: "ש' שפירו וד' פרומר, 1997").

ספרים בעברית:

באר ש' וחי' פקטור מוסדות לטיפול ממושך ותכניות דיוור מוגן: המצב ב-1989 והתפתחויות לאורך זמן מכון ברוקדיל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ירושלים (תש"ן 1990) (להלן: ש' באר וחי' פקטור, 1990).

בן שטרית ג' מדיניות דיוור בישראל המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל - תשס"ג (2003) (להלן: "ג' בן שטרית, 2003").

ברק א', פרשנות תכליתית במשפט 445-453 (תשס"ג) (להלן: "א' ברק, תשס"ג"). דרי ד' מחאה, פוליטיקה וחינוכי מדיניות: מאבקם של חסרי הדיוור מכון ירושלים לחקר ישראל (1992) (להלן: "ד' דרי, 1992").

כהן ר' המלחמה על הבית: מהלכיו של חוק הדיוור הציבורי תל-אביב: משכל - (תשס"ח-2008) (להלן: ר' כהן, 2008).

לוי-יון י' ורי' קלוש דיוור בישראל, מדיניות ואי-שוויון מרכז אדווה, מכון בלתי-תלוי לחקר החברה הישראלית ולקידום רעיון השוויון (1994) (להלן: "י' לוי - יון ורי' אלוש, 1994").

סבירסקי ב' ושי' סבירסקי בית לכל משק-בית: המלצות למדיניות ממשלתית בנושא הדיוור מרכז אדווה (1994) (להלן: "ב' סבירסקי ושי' סבירסקי, 1994").

קוטן ו' דיוור ועליה בישראל (תש"ט 1949) (להלן: "ו' קוטן, 1949").

תחיקה ישראלית:

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תשנ"ב 1992 ס"ח תשנ"ב 1391.

פסיקה ישראלית:

בג"ץ 161/94 אטרי נ' מדינת ישראל (לא פורסם).

ע"א 3295/94 פרמינגר נ' מור, פ"ד נ(5) 111,121.

רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375-376

ע"א 3553/00 אלוני נ' זנד טל מכוני תערובת בע"מ, פ"ד נז(3) 577, 599

רע"א 5368/01 יהודה נ' תשובה, פ"ד נח(1) 214, 221;

ע"א 9136/02 מיסטר מאני ישראל בע"מ נ' רייז, פ"ד נח(3) 934 (השופטים א' ריבלין ו-ד' דורנר)

בג"ץ 10662/04 חסן ואחי' נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש פורסם בנבו (28.12.2012).

ות:

גולדשטיין ש' המושג בית וחוסר בית עבור חסרי דיור בישראל, שאינם דרי רחוב (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, טכניון - חיפה 2006) (להלן: "ש' גולדשטיין, 2006").

דוחות ופרסומים:

דוח מבקר המדינה בנושא ביקורת על השלטון המקומי "טיפול רשות מקומית בדרי רחוב שבתחומן" (2005) (להלן: "דוח מבקר המדינה, 2005").
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "צפיפות דיור ומשקי בית בישראל, 1997-1998", פ"מ 1122 (1999) (להלן" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1999").
משרד הבינוי והשיכון, "יחידים - עמדות ופתרונות בנושא דיור (ממצאי סקר)" (תשנ"ו 1996).
משרד הבינוי והשיכון, "פתרונות דיור לקשישים עולי ברית המועצות לשעבר - מצוי ורצוי: דו"ח מחקר" (תשנ"ד 1994) (להלן: "דוח משרד השיכון, 1994").
משרד הבינוי והשיכון, "שכונות לדיור זמני" (תשנ"ב 1992).
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמוסד לביטוח לאומי – האגף לתכנון ומחקר, "משפחות עם ילדים, 1969-1970: תכונות דמוגרפיות, תכונות עבודה וצפיפות בדיור המוסד לביטוח לאומי", כתיבה: נירה שמאי וחנה קרן-יער (תשל"ג 1972) (להלן: "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1972").

ספרות לועזית:

Australian Government, The Road Home – The Australian Government White Paper on Homelessness, 2008

Edgar, B (2005). Third review of policies on homelessness in Europe. Brussels

Edgar, Harrison, Watson and Busch-Geertsema, 2007, financed under budget

FEANTSA. Retrieved November 11, 2006,

Fitzpatrick, S., Kemp, P., & Klinker, S., (2000). Single homelessness: An overview of research in Britain. Bristol: Policy Press. Retrieved 23 January, 2008

מקורות מקוונים:

הגדרת "רשויות מקומיות" באתר ויקיפדיה

http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA_%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%AA

<http://hidavrut.gov.il> : המלצות הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011)

(להלן: "וועדת טרכטנברג")

<http://israelaffordablehousing.blogspot.co.il> הקואליציה לדיור בר השגה

ח' כץ "קידום חברות בין-ארגוניות, בין – תחומיות, ובין – מגזריות, בשירותי הרווחה", האגף למחקר: תכנון והכשרה, מדינת ישראל משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2007)

<http://lib.cet.ac.il/Pages/item.asp?item=13208>

מרכז המידע והמחקר של הכנסת " מסמך רקע לדיון בנושא: דרי רחוב בישראל", כתיבה: שרה צובנר (1997) <http://w3.sapir.ac.il/lib/95655.rtf>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת "התמורות בדיור הציבורי בישראל 2011-1998", כתיבה: איתי פידלמן (13 בדצמבר 2011)

<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02936.pdf>. (להלן: "דוח מחקר של הכנסת,

2011)

מרכז המחקר והמידע של הכנסת " מכירת דירות בדיור הציבורי" כתיבה: רועי פייביש (6 בספטמבר 2006) <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01577.pdf> (להלן: "דוח

מחקר של הכנסת, 2006")

מבקר המדינה, דוח 259 לשנת 2008 ולשנת הכספים 2007, עמ' 258.

<http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=545&id=57&contentid=10223&parentcid=undefined&bctype=10213&sw=1152&hw=794>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת "פתרונות דיור לילדים נכים עם מוגבלות פיזית" כתיבה: אסף וינינגר אוקטובר 2010

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/shikun_tziburi/Pages/shikun_tziburi.aspx#Gov

XParagraphTitle1 (להלן: "דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת העוסק בפתרונות דיור

לילדים נכים, 2010")

אתר משרד הבינוי והשיכון:

www.moch.gov.il/Glossary/Pages/GeneralLIV.aspx?ListID=497b66b7-7388-4405-becc-d285cae1052a&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=5

הגדרת "מחוסר דיור":

http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/shikun_tziburi/Pages/shikun_tziburi.aspx

משרד הקליטה http://www.moia.gov.il/Moia_he/Diur/PublicAccommodation.htm

משרד הרווחה <http://147.237.77.130/Pages/HomePage.aspx>

משרד הרווחה "חיים בשולים" מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, כתיבה: ש' שיינטוך (2008)

[http](http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/a7cf02c4e46c469392768f77)

[://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/a7cf02c4e46c469392768f77](http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/a7cf02c4e46c469392768f77)

(להלן: "ש"י שיינטוך, 2008") [73611a28ShintoHomelesspolicy230908.pdf](http://www.molsa.gov.il/About/OfficePolicy/Documents/a7cf02c4e46c469392768f77)

נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 37 לשנת 2010 "שלילת זכאות של עולה לדיור ציבורי"

<http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=597&id=2&frompage=179&contentid=11899&parentcid=11878&filename=29.htm&bctype=2&startpage=0&>

([sw=1024&hw=698](http://www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=597&id=2&frompage=179&contentid=11899&parentcid=11878&filename=29.htm&bctype=2&startpage=0&))

"טיפול בדרי רחוב", סי' 3.33 לפרק "פרט ומשפחה", תקנון העבודה הסוציאלית. (להלן "תע"ס")

מקורות מקוונים לועזיים:

FEANTSA, the European Federation of National Organisations working with the Homeless, was established in 1989 as a European non-governmental organisation to prevent and alleviate the poverty and social exclusion of people threatened by or living with homelessness.

(ראו באתר האינטרנט www.feantsa.org) (להלן: "פנטסה").

Ethos-European typology of Homelessness and housing exclusion.

(להלן "אתוס")

Homeless Individuals and Families Information System (HIFIS)

<http://hifis.hrsdc.gc.ca/index-eng.shtml>

Legal Information Institute

http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode42/usc_sec_42_00011302----000-html

The Universal Declaration of Human Rights 1948

<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>

ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם שאומצה על ידי האו"ם ב-10/12/1948 (סעיפים

2,3,7,13).

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

www.hudhre.info/documents/3rdhomelessassessmentreport.pdf

U.S Department of Housing and Urban Development, "Federal definition of homeless",

<http://portal.hud.gov/portal/page/portal/HUD/topics/homelessness/definition>, 2010.

<http://hifis.hrsdc.gc.ca/index-eng.shtml>

http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/homeless/hmis

<http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

נספח א'

30/10/2017

לכבוד
מחלקת רווחה

במייל

שלום רב,

הנדון: מחקר בשיתוף אוניברסיטת חיפה והמוסד לביטוח לאומי
בקשה לקבלת מידע בהקדם לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998, (באמצעות מענה על
השאלון הרצ"ב או קביעת פגישה עם הגורמים המוסמכים לכך)

הרינו לפנות אליכם בבקשה לקבלת נתונים לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. לשם ביצוע חלק ב' במחקר "מחוסרות דיור בישראל: המשגה, הגדרה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות". שמבוצע מטעם אוניברסיטת חיפה והאגודה לצדק חלוקתי במימון המוסד לביטוח לאומי ובסיוע סטודנטים שייקחו חלק בביצועו, אנו זקוקים לנתונים המצויים בידכם.

לאחר כתיבת חלק א' של המחקר, נמצא כי גודל תופעת מחוסרות הדיור בישראל, הלכה למעשה, והמאפיינים הדמוגרפים של דרי הרחוב בישראל, אינם ידועים ואינם מרוכזים כיום בידי גורם רשמי⁶¹. מכיוון שכך, לא ניתן להעריך את ממדי התופעה ולהעניק לה טיפול הולם. **על כן אנו עורכים איסוף נתונים שמצויים כיום בידי גורמי מפתח ברשויות המקומיות.**

איסוף הנתונים יעשה בין היתר ע"י איסוף נתונים באמצעות שאלון או ראיונות עם אנשי מפתח במדגם של 10 רשויות מקומיות (עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות) וכן בכירי מוסדות ציבור, עמותות וארגונים פילנתרופיים ומחלקות רווחה ברשויות מקומיות. בכדי לקבל מידע על נתונים ומידע ארגוני המצוי בידיהם. נדגיש כי ניתן לענות על הראיון הרצ"ב באופן אנונימי.

רקע ומידע נוסף: מדו"ח ועדת טרכטנברג (2011) עולה כי ישנן כ-2,460 משפחות הממתינות לדיור ציבורי⁶¹ וכ-450 קשישים הממתינים לדיור בהוסטלים. לכאורה, מדובר בתופעה נקודתית הכוללת כ-3,000 משפחות. אולם, נתונים אלו מתבססים על אנשים שפונים לרשויות וזוכים להיכלל בהגדרות המצמצמות שנקבעו ל"דר רחוב" ו"מחוסר דיור". אנו משערים כי נתונים אלה אינם משקפים נכונה את המציאות, ואף מדירים חלק נכבד ממחוסרי הדיור, שלא נמנים כיום במניין חסרי הדיור. כלומר, היקף וחומרת הבעיה גדול במידה רבה מן העולה מנתוני הדו"ח.

לדוגמה, א. בהתאם להגדרה המקובלת במשרד הרווחה (תקנון העבודה הסוציאלית) "דר רחוב" הינו אדם מעל גיל 18, הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים ושטחים ציבוריים ואתרי בנייה; שרוי בהזנחה גופנית ו/או נפשית; בדרך כלל נמצא בניחוק או ניכור ממשפחה תומכת; אינו נאבק לשנות מצבו". ההגדרה מדירה מגוון רחב של אוכלוסיות כגון: נערים מתבגרים, דרי רחוב השוהים במחסה זמני, אסירים משוחררים, עובדים זרים, דרי רחוב המתגוררים אצל חברים או קרובי משפחה וכדומה.

ב. הקריטריונים המצמצמים שוללים זכאות ממפוני המשכנתאות שאין להם כיום קורת גג, שכן, בהתאם לקריטריונים של משרד השיכון ל"מחוסר דיור", הזכאות נשללת ממחוסרי דיור שהייתה בבעלותן דירה החל משנת 1971.

ג. במניין הזכאים לא נכללים עולים הזכאים לדיור ציבורי, שבהתאם לנתון הרשמי של משרד הקליטה, עומד על 39,401.

לשם השוואה, נמצא כי ההגדרה המקובלת בעולם המערבי רחבה יותר מההגדרות בישראל. חלק א' של המחקר בוצע זה מכבר. בחלק זה הצענו לאמץ הגדרה אפשרית הראויה לטעמנו, למחוסרות דיור וכן בנינו כלי מדידה אמפירי לאיסוף נתונים לגבי היקף, מהות ומאפייני מחוסרות דיור בישראל. דהינו, בשפה מחקרית, הצענו לאמץ הגדרה נומינלית ואופרטיבית חדשה לחקר מחוסרות דיור בישראל.

המידע ונתונים שיאספו יאפשרו לערוך פרופיל סוציו – דמוגרפי של מחוסרי הדיור. על בסיס הנתונים שיאספו ועל פי מאפייני הרשויות המקומיות בישראל יגובש מודל להערכת היקף התופעה במדינת ישראל.

אנו מאמינים כי מדידת היקף התופעה בישראל והצגת מידע אמין בפני מקבלי ההחלטות, חשובה מאין כמותה קל וחומר בתקופה זו בה קיימת מצוקת דיור קשה אצל שכבות מסוימות באוכלוסיה ועל רקע המחאה החברתית בישראל על יוקר המחיה ומחירי הדיור המאמירים. ביצוע חלק ב' של המחקר יאפשר לנו גם להמליץ על הדרך הראויה לטפל בנושא "מחוסרי הדיור בישראל". זאת, בשילוב הרשויות המקומיות, אשר תסייענה לקדם מדיניות מניעה וטיפול במחוסרות דיור באופן מעשי שקוף ויעיל יותר.

נוכח האמור נבקש לקבל תשובה לשאלון הרצ"ב בהקדם או לקבוע פגישה עם הגורמים המוסמכים לכך.

נודה על היענותך לבקשתנו. ניתן ליצור עמנו קשר או שלוח את השאלון במייל : iadj@iadj.org.il או בטל/פקס – 048555456 או בדואר האגודה לצדק חלוקתי יפו 51 ת.ד. 125. האגודה לצדק חלוקתי פטורה מתשלום אגרת חופש המידע, שכן מדובר במחקר אקדמי שמבוצע על ידי עמותה/ מלכ"ר. אולם אם בכל זאת ישנה דרישה לתשלום נבקש שתיידעו אותנו ונטפל בכך בהקדם.

אנו מודים לך מאוד על שיתוף הפעולה ומאחלים כל טוב,

בכבוד רב ובברכה,

רויטל ברילנשטיין, עו"ד ונורה אשקר-זהר, עו"ד
האגודה לצדק חלוקתי
רויטל – 0522660781, נורה - 0524288610

נספח ב'

שאלון

שאלון זה נועד לאסוף נתונים לשם ביצועו של חלק ב' במחקר "מחוסרות דיור בישראל: המשגה, הגדרה, מדידה, מידול, אומדן היקף התופעה והמלצות למדיניות" מטעם אוניברסיטת חיפה והאגודה לצדק חלוקתי ובסיוע הקליניקה לזכויות אדם בחברה. המחקר במימון המוסד לביטוח לאומי. נוכח מצוקת הדיור הקיימת באוכלוסייה והרצון לסייע לשכבות המוחלשות, אנו רואים חשיבות רבה בביצוע מחקר חדשני וחשוב זה. לצורך כך נודה לך מאוד אם תסייע לנו ותענה על מספר שאלות. המענה יכול להיעשות באופן אנונימי. הריאיון אורך כ- 20-30 דק'

שאלון זה מיועד לבדיקה בעיר/רשות מקומית: _____

שם המרואיין: _____

תפקיד: _____

מוסד: _____

פרטי התקשרות: _____

תאריך: _____

קטגוריות של מחוסרי דיור	מחוסרות דיור	
<p>אזרחים החיים בתנאי מחייה קשים ללא קורת גג שיכולה להיחשב כמקום מגורים (לדוגמה, רחוב, גנים-ציבוריים, בניינים ציבוריים, חופים, תחנות רכבת, רכבים)</p>	<p>מגורים במרחב הציבורי הפתוח ללא קורת גג</p>	<p>מגורים במרחב הציבורי הפתוח</p>
<p>אזרחים השוהים במחסה חירום להלנה זמנית הנותן קורת גג לשעות הלילה.</p>	<p>מגורים במבנים לא מוסדיים אשר נועדו לשהייה מוגבלת</p>	<p>מגורים קולקטיביים</p>
<p>אזרחים השוהים בבתי מחסה/הוסטלים/מקלטים כאשר תקופת השהייה האפשרית היא עד שנה (לדוגמה, בתנאי פנימייה במסגרת שיקומית/טיפולית, דירות מעבר, מקלטים לנשים מוכות, מקלטים לפליטים)</p>		
<p>אזרחים החיים במוסדות ונשארים בהם יותר מהזמן המותר בשל היעדר פתרון דיור עתידי</p>	<p>מגורים במבנים מוסדיים אשר נועדו למגורים</p>	
<p>אזרחים החיים במוסדות והוצאות הדיור (עלות שהייה) מהווה מעל שליש מהכנסותיהם</p>		
<p>אזרחים החיים במוסדות בהן הצפיפות הינה מעל התקן</p>		<p>מגורים ביחידות דיור</p>
<p>אזרחים העומדים להשתחרר תוך שנה ממוסדות אשר נועדו למגורים ואין להם פתרון דיור עתידי</p>		
<p>אזרחים החיים במבנים שאינם נועדו למגורים בשל היעדר דיור אחר וזהו אינו מקום מגוריהם הקבוע (לדוגמה, משרדים, מפעלים, בתי הארחה)</p>	<p>יחידות דיור לא קונבנציונאליות</p>	
<p>אזרחים החיים בדיור שאינו מתאים למגורים (לדוגמה, קרוונים, בתים שהוגדרו כבתים מסוכנים, שיש בהם סכנה ממשית/מיידית למחזיקים והוצא צו סגירה לבניין ולפינוי הדיירים, דיור ציבורי שאינו הולם למגורים)</p>		
<p>אזרחים החיים תחת סכנת פינוי ממקום מגוריהם עקב הליך משפטי (לדוגמה, אזרח שהוצא נגדו צו הריסה/פינוי)</p>		<p>יחידות דיור קונבנציונאליות</p>
<p>אזרחים החיים בדיור אשר ידם אינה משגת : משקי בית המצויים מתחת לקו העוני המוציאים יותר מ- 30% מהכנסתם הפנויה על שכ"ד/משכנתא כולל הוצאות נלוות (מים, חשמל וארנונה)</p>		
<p>אזרחים החיים תחת סכנת אלימות במרחב המגורים שלהם (הוגשה תלונה לגורם מוסמך ואין שינוי במקום המגורים)</p>		
<p>אזרחים החיים בדיור שאינו הולם את צרכיהם הבריאותיים</p>		



ביה"ס למדעי המדינה
School of Political Sciences
المدرسة للعلوم السياسية



האגודה לצדק חלוקתי
The Association for Distributive Justice
جمعية العدل في التفسير



המוסד לביטוח לאומי



אוניברסיטת חיפה
جامعة حيفا
University of Haifa

אזרחים החיים בצפיפות שהיא מעל לנורמה המקובלת בהתאם לנהלי משרד השיכון

אזרחים החיים עם משפחה/חברים בשל היעדר פתרון מגורים אחר וזה אינו מקום מגוריהם הקבוע

לסיום הריאיון - שאלות כלליות:

1. האם מבין 3 הקטגוריות ו-15 תת הקטגוריות לעיל קיימת חפיפה מבחינת מספר האנשים שהערכת שמשתייכים לקטגוריה?

2. איזה סוגי אוכלוסייה זכאים לקבל סיוע ע"י המוסד? למי המוסד יכול לסייע? האם מזהים אוכלוסיות שיש להן בעיות אבל המשרד לא יכול לסייע? למשל צפיפות / מגורים לא הולמים?

3. כמה סה"כ פונים יש בנקודת זמן הנוכחית, מה הערכה המספרית? אם אין, אז לבקש לדעת אצל מי יש את הערכה?

נספח ג'

רויטל שלום,

בהמשך לפנייתך במייל מטה ושיחתנו ולאחר בדיקה, לצערנו אין בפרסומי המ"ס הנתונים שאתם מבקשים.

בברכה,

דוד לנדאו
יחידת המידע ותוכן האינטרנט (מידען ומרכז עיבודים מיוחדים)
אגף דוברות, תקשורת והסברה | לשכת הסטטיסטיקן הלאומי
טל' 02-6592023 | פקס. 02-6521340 | www.cbs.gov.il
שנייה מחשבה לפני הדפסה, לשמירה על איכות הסביבה



From: info
Sent: Sunday, July 08, 2018 10:00 AM
To: revival
Cc: David Landau; Mirit Cohen
Subject: RE: בקשה לקבלת מידע

שלום רב,

פנייתך התקבלה ותטופל בהקדם.

בברכה,

אגף דוברות, תקשורת והסברה | לשכת הסטטיסטיקן הלאומי
טל' 02-6592666 | פקס. 02-6521340 | www.cbs.gov.il
שנייה מחשבה לפני הדפסה, לשמירה על איכות הסביבה



[From: revival | <mailto:iadj@iadj.org.il>]
[Sent: Thursday, July 05, 2018 1:34 PM]
[To: info]
[Subject: בקשה לקבלת מידע]

לכבוד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שלום רב,
בהמשך למחקר שאנו מבצעים בשביל ביטוח לאומי יחד עם אוניברסיטת חיפה, אוספים מידע בנושא דיור
(מצוקת דיור /קושי בדיר). מצ"ב שני מסמכים. אחד לקבלת מידע באמצעות שאלון או פגישה והשני
השאלון.

נשמח לדעת האם תוכלו לתת לנו את המידע המבוקש או לקבוע לנו ראיון עם הגורם הרלוונטי.

בברכה וכל טוב,

רויטל ברילנשטיין, עו"ד

באגודה לצדק חלוקתי



Revital Berlinshtein, attorney
Association for Distributive Justice
51 Jaffa st. Haifa, P.O. Box 125 Zip code 31000 Tel/fax 972-4-8555456
Site: <http://adj.org.il/>"<http://adj.org.il> E- mail: iadj@iadj.org.il
