

לשרוד בשולי העוני

מדיניות, שירותים וקצבאות

לאנשים חסרי בית



שמוליק שיינטוך

לשרוד בשולי העוני

מדיניות, שירותים וקצבאות

לאנשים חסרי בית

שמוליק שיינטוך

Z

זלמן מוציא לאור

תל אביב – נובמבר 2018

Surviving in the Margins of Poverty: Policy, Services & Allowances for Homeless People

Shmulik Szeintuch

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

המחבר הוא חבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית במכללה האקדמית ספיר

מחקר זה נסמך על ניסיונם וחוכמתם של אנשים וגופים רבים. למרות העזרה הרבה מכולם, הממצאים והמסקנות המוצגים במחקר זה הם על דעת המחבר ובאחריותו בלבד.

להזמנת עותקים ולהצטרפות לרשימת דיוור בעניינים הקשורים לאנשים חסרי בית כתבו אל:
homelessisrael2017@gmail.com

עוזר המחקר: מור דניאל

עריכת לשון: יסמין הלוי

בית הדפוס: דוקופרינט בע"מ

צילומים: שמוליק שיינטוך

בעולם שבו נוצרה תורת הכלכלה, היו ארבעת הצרכים הדוחקים ביותר של האדם מזון, לבוש, מחסה וכן סביבה מסודרת אשר בה ניתן לספק את שלושת הראשונים.

ג'ון גלברייט, 1972

חסרות בית לא תגיע אל קצה ללא הזדמנויות דיור ליחידים ולמשפחות חסרי בית. עם זאת, לעתים קרובות דיור לבדו אינו מספיק. חייבות להיות גם תמיכות, במיוחד קצבאות ושירותים. ללא תמיכות אלה, יהיו יחידים ומשפחות שלא יעברו בהצלחה לדיור קבוע, ולא יצליחו לשמר אותו.

Burt, Carpenter, Denton, Hall, Henderson, Hornik, Moran & Rog, 2010

הזכות לדיור נאות מוכרת כאחת מזכויות האדם במשפט הבין-לאומי, בהצהרות ובאמנות של ארגון האומות המאוחדות, הנוגעות לשמירה על זכויות אדם שגם ישראל חתומה עליהן. מאז נחקק בשנת 1992 בישראל חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קבע בית המשפט העליון בפסיקותיו כי חובת המדינה לקיים מערכת שתבטיח "רשת מגן", לרבות מקום מגורים שבו יוכל האדם לממש את פרטיותו ואת חיי המשפחה שלו; פגיעה בחובה זו משמעה פגיעה בכבוד האדם. לא מדובר רק ברעיון נשגב אלא גם בחובה משפטית אופרטיבית שכל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד וליישם. [נפסק כי] כבוד האדם בישראל אינו מטאפורי. זו מציאות נורמטיבית, ממנה מתבקשות מסקנות אופרטיביות.

מבקר המדינה, 2015

תוכן עניינים

x

תקציר - 35 נקודות למחשבה, והמלצות

xviii

תודות

1

1. מבוא

5

2. שירותים לאנשים חסרי בית

7

3. קצבאות לאנשים חסרי בית

7

דיור ברהשגה – הגדרות, רציונל וביקורת

8

הצדקות לתמיכה בדיור

10

תמיכה ציבורית בדיור בארצות הברית, בריטניה והולנד

11

השוואה בין קצבאות

12

קצבאות דיור כחלק ממערכת הרווחה

13

חסמים לפנייה לקבלת קצבאות

17

התמודדות עם חסמים בהגשת בקשות לקצבאות ושירותים

24

ביקורת

24

מחשבות וביקורת על הגדרת דיור ברהשגה

25

קצבאות דיור כיצירת תלות

29

4. מתודולוגיה

29

שימוש בשאלונים מקוונים

30

ריאיונות חצי מובנים

32

5. ממצאים: שירותים וקצבאות לחסרי בית בישראל

32

שירותים לאנשים חסרי בית בישראל

40

זרים שאינם בני-הרחקה: פליטים ומבקשי מקלט חסרי בית

42

קצבאות לאנשים חסרי בית בישראל

43

קצבאות המוסד לביטוח לאומי לאנשים חסרי בית

44	גמלת הבטחת הכנסה
44	גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת דר רחוב"
46	גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת מצוקה"
47	גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת ילד הזכאי לגמלה מיוחדת (ילד נטוש)"
47	מיצוי לעומת אי-מיצוי של גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת דר רחוב"
60	קצבת נכות
60	קצבת נכות כללית: נוהל טיפול בדרי רחוב
61	סיוע בשכר דירה
63	כללים לסיוע וטיפול בדרי רחוב: משרד הבינוי והשיכון
65	נוהל סיוע בשכר דירה לצעירות וצעירים בסיכון, חסרי בית ועורף משפחתי
66	קצבאות לאנשים חסרי בית בישראל: סיכום ממצאי המחקר
83	6. דיון: מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית
83	חסרות בית היא בראש ובראשונה חיים בעוני
84	מדיניות דיור, הפרטה, והתמודדות חסרי הבית בשוק החופשי
92	מחסור במיטות, דיור תומך משותף והועדות
94	קצבאות
96	הגדרות ועבודת רחוב
99	7. סיכום
103	המלצות
105	רשימת מקורות
115	נספחים
115	א. רשימת שירותים לאנשים חסרי בית במדינת ישראל
125	ב. נוהל הבטחת הכנסה בנושא דרי רחוב
131	ג. חוזר הבטחת הכנסה 1448: גמלה לדרי רחוב שאינם ניתנים לשיקום
135	ד. חוזר נכות מס' 1979: נוהל טיפול בדרי רחוב
141	ה. כללים ואופן הטיפול "בצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי"
145	ו. הנחיות להפנית בקשות לסיוע בשכר דירה מעודכן 1.3.18
149	ז. הטיפולוגיה האירופית של חסרות בית והדרה דיורית
153	ח. טיוטה להצעת חוק חסרי הבית, התשע"ט-2018



תקציר – 35 נקודות למחשבה, והמלצות

1. עד לפני כ־150 שנים, רוב האוכלוסייה חיה במצב של עוני; האמידים היו יוצאים מן הכלל. מאז ועד היום המצב התהפך, לפחות במה שנקרא "מדינות מפותחות": מי שחיים בעוני הפכו למיעוט, ולפיכך הם מעניינים פחות את כלל החברה. זו הסיבה שבמדינות רווחה יש תוכניות ביטחון סוציאלי: כדי לדאוג, מתוך סולידריות וערבות הדדית, למי שזקוקים לכך. האם בחברה שבה רוב האנשים אמידים, מי שחיים בעוני מעניינים פחות את כלל החברה, ובעקבות זאת גם את מקבלי החלטות וקובעי המדיניות? ומה לגבי מי ששורדים בשולי העוני – בעוני מרוד?
2. מסמך זה עוסק במדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית. ככל שמדובר בקצבאות, המסמך אינו עוסק בקצבאות ייעודיות לאוכלוסייה זו, אלא בשימוש שדרי רחוב וחסרי בית בכלל עושים בקצבאות הכלליות (לפעמים במסלולים ייחודיים תוך התחשבות במצבם), וכן גם בסיוע לדיור, שהפך למרכיב ב"חבילת ההכנסה" שמדינות רווחה מתקדמות מעניקות למשקי בית עם הכנסה נמוכה או בינונית.
3. הקצבאות המרכזיות הניתנות לאנשים חסרי בית במדינת ישראל הן גמלת הבטחת הכנסה (ב"עילת דר רחוב"), קצבת נכות, וסיוע בשכר דירה.
4. מחקר זה מתבסס על שאלון מקוון שהועבר בקרב מי שעובדים עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל וריאיונות איתם ועם קובעי מדיניות רלבנטיים. נסקרה גם ספרות "אפורה" של משרדי ממשלה מגוונים.
5. מהשאלון והריאיונות עולה כי כמחצית מהארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית בישראל מספקים דיור, בעוד המחצית השנייה מספקים רק שירותים אחרים.
6. הסיוע הניתן לדיור ולקיום בכבוד במדינת ישראל הוא ברובו זמני.
7. אחוז חסרי הבית (דרי הרחוב) הנספרים במדינת ישראל ביחס לאוכלוסייה הכללית הוא מהנמוכים בעולם ועמד על 0.02% בשנת 2016. במדינות אחרות שאוכלוסייתן דומה לישראל בגודלה, אחוז חסרי הבית גבוה יותר: בשבדיה 0.36%, בפיןלנד 0.13%, בהונגריה 0.1%, ובנורבגיה 0.07%. השאלה שצריכה להישאל ביחס למדינות אלו היא אם השיעור הנמוך של חסרי בית הוא תוצאה של תנאי פתיחה טובים יותר שמונעים חסרות בית, או שמדובר במתן טיפול טוב שמוציא את חסרי הבית מהרחוב בתוך זמן קצר, או שמדובר בספירה לא מדויקת.

8. בינתיים, בשנת 2016 נספרו במדינת ישראל 1872 "דרי רחוב" – תת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית, שמחקר זה מעריך כי באותה שנה הם מנו 11,000–32,500 אנשים.
9. מסקירת השירותים החברתיים של משרד הרווחה לגבי שנת 2016 עולה כי 26% מדרי הרחוב נמצאים ברחוב יותר מארבע שנים. נשאלת השאלה מה עושים עם גמלת הבטחת ההכנסה המשולמת להם בעיקרון רק למשך שנה, ורק במקרים חריגים מעבר לכך? למעשה מדובר ב־20 חודשים לכל היותר שבהם דרי רחוב יכולים לקבל גמלת הבטחת הכנסה בעילות "מצוקה" ו"דר רחוב", בעוד רבע מהם נמצאים ברחוב יותר מ־48 חודשים. נראה כי על המוסד לביטוח לאומי להידרש לנתון הזה, ולשאלה כיצד דר רחוב אמור להתקיים בכבוד בפער של 28 החודשים ויותר שבין שני הנתונים האלה.
10. מבחינת המוסד לביטוח לאומי יש אפוא דרישה שדר רחוב ישוקם בתוך 20 חודשים לכל היותר, ואחריהם מופסק התשלום של גמלת הבטחת הכנסה. במהלך חודשים אלה ישנה דרישה ל"שיתוף פעולה" המתבטא בדו"חות חודשיים של עובדת סוציאלית, בניגוד לעמדת בית המשפט שקבע כי אין להתנות קצבאות ותנאי קיום בסיסיים בשיקום.
11. על פי חוק הבטחת הכנסה (תשמ"א–1980), לקבלת הגמלה זכאי רק מי שמלאו לו 25, ולעתים 20, אך סעיף מיוחד בחוק מאפשר לדרי רחוב בני 18 ומעלה לקבל את הגמלה. לפיכך כל מי שמוגדר כ"דר רחוב" זכאי למעשה לגמלת הבטחת הכנסה.
12. רוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב הם בני 26–55.
13. ליותר מ־100 דרי רחוב המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בכל שנה יש ילדים קטינים.
14. אחוזי התביעה של קצבאות בקרב אנשים חסרי בית בעולם ובישראל נמוכים בצורה משמעותית משיעורם בכלל האוכלוסייה.
15. אימיצוי תוכניות הבטחת הכנסה ברחבי העולם נע בין 15% (באוסטרליה) ל־78% (בארצות הברית). אחוז האימיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בכלל האוכלוסייה בישראל הוא 36%–52%. אחוז האימיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בשנת 2016 עמד על 62%; כלומר רק 38% מהזכאים פנו וקיבלו הבטחת הכנסה בעילה זו.
16. אחוז דרי הרחוב שמימשו את הסיוע בשכר דירה בשנת 2016 הוא 48%. בהתחשב בצרכים הבסיסיים ובמצב המשברי של אוכלוסייה זו, ובכך שהמטרה השנייה של תע"ס היא מיצוי זכויות, עולה השאלה אם ניתן למצוא דרכים להגביר את אחוזי המיצוי. בכל הקשור למיצוי הסיוע בשכר דירה, מובן שגורמים שונים משפיעים על אחוזי

הפונים לזכאות ועל המממשים, כגון היכולת (או אייכולת) לשכור דירה בסכומים הניתנים והמשתנים, חוסר יכולתם למלא את הדרישה לביטחונות, וסיבות וחסמים נוספים.

17. הפקידים במוסד לביטוח לאומי המפעילים שיקול דעת בהענקת גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת מצוקה" אינם נותנים אותה לכל חסרי הבית ולא לכל דרי הרחוב.

18. מתוך 736 דרי רחוב שקיבלו ב-2017 גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב, 117 קיבלו גם הבטחת הכנסה בעילת מצוקה בתקופה 2010–2017. למעשה, העובדה שלא כל דרי הרחוב מקבלים הבטחת הכנסה למשך חודשיים בעילה זו נוגדת את הכוונה המקורית של הנוהל, אשר גובש כבר בשנת 1993, ולפיו ב"שלב החירום הראשוני" של פניית דר רחוב למוסד לביטוח לאומי, עליו לקבל מיד גמלה על בסיס מצוקה.

19. הסכום של גמלת הבטחת הכנסה במחירי שנת 2018 הוא 1735 ש"ח ליחיד עד גיל 54. לאחר ניכוי 103 ש"ח (דמי בריאות), סכום הבסיס לגמלה ליחיד הוא 1632 ש"ח. גורמי המקצוע שהשתתפו במחקר זה – מארגונים ממשלתיים ובלתי ממשלתיים – מסכימים הסכמה גורפת שסכום זה אינו מאפשר קיום בכבוד.

20. כל גורמי המקצוע שהשתתפו במחקר מסכימים גם כי גובה הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב רחוק מלהספיק לשכירת דירה. משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי, מבקר המדינה, כמו גם ועדות טרכטנברג ואלאלוף כבר המליצו בעבר להעלות את סכום הסיוע בשכר דירה, ולעגן את הסיוע בשכר דירה בחקיקה, במקום שיסתמך על נוהלי משרד הבינוי והשיכון. משרד האוצר מתנגד לעדכון גובה הסיוע בנימוק שהדבר יהווה "נטל כבד מאוד על תקציב המדינה", ושהגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק השכירות כולו. משרד האוצר מתנגד גם לעיגון הסיוע בחקיקה בטענה שהדבר יגרום ל"פגיעה בגמישות הממשלה".

21. בשנת 2014 קיבלו 142,000 זכאים סיוע בשכר דירה – מתוכם 1,148 דרי רחוב, המהווים 0.8% מכלל הזכאים. תקציב הסיוע של משרד הבינוי והשיכון לסיוע בשכר דירה בשנה זו הסתכם ב-1.5 מיליארד ש"ח, שממנו נהנו כרבע מכלל שוכרי הדירות במדינת ישראל, בסכום ממוצע של כ-880 ש"ח לחודש.

22. מאז שנת 2005 לא חל שינוי בגובה הסיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון לכלל האוכלוסייה. מאז שנת 2010 לא חל עדכון של הסיוע בשכר דירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון לדרי רחוב, למעט יוזמות מקומיות וחד-פעמיות. סכום זה עומד על 1170 ש"ח לחודש בשנתיים הראשונות, 1004 ש"ח בשנה השלישית, ו-883 ש"ח בשנה

הרביעית. זאת בעוד בשנים 2008–2013 עלה גובה שכר הדירה במדינת ישראל ב־50%.
בולטת בהיעדרה מתכונת כשלהי לעדכון הסיוע בשכר הדירה.

23. שורר בלבול גדול לגבי ההבחנות בין "חסרי בית", "דרי רחוב", "חסרי דוור", ו"חסרי קורת גג". מונח נוסף שנעשה בו שימוש, בדרך כלל בקשר לצעירות וצעירים, הוא "חסרי עורף משפחתי". נראה כי ארגונים שונים בוחרים מונח שאליו הם בדרך כלל נצמדים. בלבול רב וחוסר דיוק שוררים לפעמים גם בכל הקשור לנוהלי המוסדות השונים בכל האמור בזכאות לשירותים וקצבאות.

24. פער גדול מאוד ניכר בין האופן שבו גורמי ממסד תופסים את הזמינות והנגישות שלהם עצמם, לבין החסמים הרבים שחסרי בית, ובהם דרי רחוב, נתקלים בהם בבואם לקבל קצבאות.

25. 84% מהמשתתפים במחקר סבורים שיש חסמים המונעים מאנשים חסרי בית לקבל או לממש סיוע בשכר דירה כדרי רחוב.

26. 58% מהמשתתפים במחקר סבורים שיש חסמים המונעים מאנשים חסרי בית לקבל גמלת הבטחת הכנסה כדרי רחוב.

27. נראה כי המחקר לגבי הדרכים האפקטיביות להתמודד עם החסמים המונעים מחסרי בית למצות את הקצבאות המגיעות להם הוא עדיין ראשוני. מחקר זה מציע כמה פתרונות אפשריים לכך, ובהם שינוי חקיקה ומדיניות בכלל, שינוי קריטריונים לזכאות, הקלות בירוקרטיית, עבודת רחוב, קמפיינים פרסומיים, והגדרתה של הגשת תביעה לקצבה כשיתוף פעולה בין המדינה לקהילות מקומיות, ולא כמאמץ של אדם יחיד.

28. המדיניות הרווחת בשירותים לאנשים חסרי בית היא של הפרטה, תוך העברת אחריות גדלה והולכת ממשרדי הממשלה והרשויות המקומיות אל ארגונים ממשלתיים, בדרך של "הפרטה על דרך מחדל". הפרטה כזו עשויה להתבטא בתחום מסוים באמצעות פעילות שלטונית מצומצמת באותו תחום, תוך פינוי המקום ליוזמה פרטית. לחצים קבועים על תקציבי הרווחה במדינה עלולים לגרום לבירוקרטיה לעבור לשימוש בטכניקות לא-פורמליות של הגבלת זכאויות. ממחקר זה עולה כי בתחום דרי הרחוב מתקיימת בישראל הפרטה על דרך מחדל בשירותים הניתנים לבגירים, והפרטה חלקית בשירותים הניתנים לנוער, צעירים וצעירות.

29. במצב שנוצר כתוצאה מהפרטה על דרך מחדל, כל הגורמים – נותני הקצבאות, הארגונים המסייעים והממסד בכלל – מתייחסים אל הקצבאות כאל מאגר כסף לקיום שמושכים ממנו מה שאפשר. היות שהקצבאות קטנות, ארגון שעובד עם חסר בית ומספק לו דוור מתייחס לסיוע בשכר דירה, כמו גם לקצבת הבטחת הכנסה או נכות, כמקור

כספי למימון הדיור והשירותים הנוספים שחסר הבית מקבל. כתוצאה מכך, חסרי בית המשוכנים בסידורים שונים נותנים אחוז ניכר מהכסף שהם מקבלים לשירות שבו הם מתגוררים, ונשארים עם מעט מאוד כסף לקיום בכבוד. בניגוד לדוגמאות אחרות להפרטה כזו הנוגעות לאוכלוסיות בעלות ממון, ההפרטה על דרך מחדל המתוארת במחקר זה, ואשר דורשת מימון – לפחות חלקי – של השירותים על ידי אוכלוסיית היעד, נוגעת לאוכלוסייה שאין לה אמצעים לממן בעצמה את השירותים המדוברים, ודאי שלא באופן מלא.

30. במסגרת תהליכי ההפרטה בתחום דרי הרחוב, עובדי הרווחה עוסקים באבחון, בקביעת סל שירותים, בהפניה ובפיקוח, אך הם אינם נותני השירות. בשנת 2017 היו 16 יחידות עירוניות לדרי רחוב, שהופעלו כחלק מהשירותים החברתיים ברשויות המקומיות. לצד זה, נראה שרוב השירותים לאנשים חסרי בית בישראל, אם לא כולם, עונים על הגדרת ההפרטה על דרך מחדל המדוברת כאן (בעיקר השירותים למבוגרים ולמבוגרות), ולעתים על הגדרת ההפרטה החלקית (בעיקר השירותים לנוער, לצעירות ולצעירים). ההבחנות בין המקרים השונים נובעות ממידת האחריות שהמדינה משאירה בידיה, לעומת האחריות שהיא מטילה על השירותים ועל מקבליהם.

31. המופע המרכזי של ההפרטה על דרך מחדל הוא תופעה שהתחזקה במהלך העשור השני של המאה ה-21, וזוכה במחקר זה לשם "דיור תומך משותף". בדיור כזה, ארגון בלתי ממשלתי שוכר דירה בת כמה חדרים ומשכן בה כמה אנשים חסרי בית בכל חדר. רמת הקשר של ארגון כזה עם משרד הרווחה משתנה מבחינת התקצוב, הפיקוח, והפניית האנשים לשירותים השונים. בחלקם משוכנים רק דרי רחוב, ובאחרים משוכנים גם חסרי בית שאינם מוגדרים כדרי רחוב.

32. כלל השירותים לחסרי בית צעירים ולבני נוער המקבלים שירותים לחסרי בית – גם אם אינם מוגדרים כדרי רחוב – שונים במידה מסוימת מהשירותים הניתנים למבוגרים מבחינת אוכלוסיית היעד ומבחינת מימון השירותים והפיקוח עליהם. עם זאת, רוב השירותים – לצעירים ונוער כמו למבוגרים – מופרטים. לכן, רוב מוחלט של חסרי הבית, אם לא כולם – מבוגרים, צעירים ונוער – ובהם גם דרי הרחוב, מופקדים בידי כוחות השוק הניאורליברלי ומושפעים מהשלכות ההפרטה.

33. "דיור תחילה" הוא פילוסופיה, תוכנית ומודל להתמודדות עם תופעת חסרות הבית המבוסס על האמונה שדיור הוא זכות אדם בסיסית. המודל פועל באמצעות שילוב של מתן דיור עם תמיכה לאנשים חסרי בית ללא תנאים מוקדמים. תחילתו בניו יורק

בשנת 1992, ולאורך השנים הוא מראה מדדי עלות-תועלת חיוביים לצד 85% הצלחה והתמדה בדיור. 77% מהמשיבים לשאלון המחקר סבורים שיש לייבא גישה זו לישראל. 34. Ending homelessness הוא צָבֵר של תוכניות למיגור חסרות הבית שהופיעו כבר בתחילת שנות האלפיים, תחילה בארצות הברית ובהמשך באירופה. תוכניות אלו שמות להן למטרה להעלים, למנוע ולחסל חסרות בית בקרב כלל חסרי הבית, או בקרב תת־אוכלוסיות ספציפיות כמו ילדים או משפחות, ובכך לסלול את הדרך למיגור כל סוגי חסרות הבית. 50% מהמשיבים לשאלון המחקר סבורים שיש לייבא גישה זו למדינת ישראל.

35. "העובד הסוציאלי יוכל לעזור לנזקק בצורה יעילה רק אם כל אחד מהם מתיחס בכבוד לשני ולמצבו. קשה מאד לדרוש מהנזקק שיפתח לעצמו רגשות כאלה. בשל היותו נזקק או בצרה עלול הוא להיות קצר-רוח, ביקורתי לעתים אף תאווה ועויין. אין לראות בו איש נחות דרגה אלא מי שנמצא במצב נחות-דרגה. אנשים בצרה ובמצוקה הם אנשים אומללים. לפעמים הם בלתי מאושרים לפני שהם במצוקה או שסבלם הנפשי מביא אותם למצוקה. אנשים אומללים מסוגלים לשיתוף פעולה אך לעתים רחוקות; ולפעמים הם אף ינסו לנצל את העובד. העובד והלשכה צריכים לדעת זאת, ואף לדעת כי אין זה אלא ענין של מזל שהפונה הוא הנזקק ולא העובד עצמו. גלגל חוזר בעולם..." (פיליפ קליין, 1958 : 16).

המלצות

המחקר מעלה כמה המלצות לביצוע בשטח בכל הקשור לשירותים ולקצבאות, כמו גם המלצות למדיניות ולמחקר. המלצות אלו מפורטות להלן:

• יש להאריך את משך הקצבאות

- יש לשקול להאריך את משך גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב לתקופה בלתי מוגבלת, כל עוד אדם מוגדר כדר רחוב או מתגורר במסגרת שירות כלשהו לדרי רחוב או חסרי בית.
- יש לשקול להאריך את משך הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב לתקופה בלתי מוגבלת, כל עוד האדם מוגדר כדר רחוב או מתגורר במסגרת שירות כלשהו לדרי רחוב או חסרי בית. יש לבחון את הארכת הסיוע בחמש שנים נוספות לפחות לאחר מכן, כדי למנוע חזרה לחסרות בית ב"דלת מסתובבת".

• יש להגדיל את סכומי הקצבאות

- יש ליישם את המלצות מבקר המדינה, המוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (דו"ח ועדת אלאלוף), דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דו"ח טרכטנברג), ומשרד הבינוי והשיכון להגדלת גובה ההשתתפות בסיוע בשכר הדירה, כמו גם לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע.
- מלבד הגדלת הסכום הכללית, יש להשוות את סכום הסיוע בשכר דירה הניתן לדרי רחוב בשנים שונות, כך שיהיה זהה לסכום שניתן בשנה הראשונה, או גבוה יותר ככל שיינתן בעתיד. בכל מקרה על הסכום להיות קבוע לאורך כל תקופת הזכאות כך שיאפשר תכנון ושימור הדיור.
- המלצה מערכתית הפונה למחוקק ואינה קשורה רק לחסרי בית היא להגדיל את סכום גמלת הבטחת ההכנסה כך שיאפשר קיום בכבוד.

• יש להגביר מיצוי זכויות לקצבאות בקרב דרי רחוב

- יש להבין כיצד ניתן למצות טוב יותר את הזכות לקצבאות ולממש את הזכאות של דרי רחוב לגמלת הבטחת הכנסה בעילת מצוקה ובעילת דר רחוב, כמו גם לסיוע בשכר דירה.
- בין השאר יש להסיר את החסמים לקבלת קצבאות וליישם צעדים המגבירים מיצוי כמפורט בלוח 3.2.
- בהתאם להכרעת בית המשפט, יש לבטל את הדרישה ל"שיתוף פעולה" כתנאי לקבלת קצבאות.

○ יש לעודד את גורמי המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון להגיע באמצעות עבודת רחוב אל דרי הרחוב שאינם מוכרים, בין השאר על ידי הגעה לשירותים שונים שדרי הרחוב משתמשים בהם, הנזכרים בנספח א. יש מקום להכשיר אנשי מקצוע בשירותים השונים למילוי טפסים והגשת בקשות.

● **יש לעודד סידורי דיור קבועים וארוכי-טווח ולא רק סידורים זמניים**

○ יש לשקול להוסיף לסל השירותים לאנשים חסרי בית, ובתוכם לדרי הרחוב, תוכניות "דיור תחילה" המספקות דיור ותמיכה לטווח ארוך – כתוספת לסל השירותים הקיימים ולא במקומם, היות והשירותים הקיימים עדיין נדרשים.

● **יש לקבוע מדיניות כוללת וחדשה באמצעות חוק לאנשים חסרי בית**

○ עיגון הטיפול בחסרי בית בחוק יאפשר ראייה כוללת ומערכתית של הסוגיה. מדיניות חדשה זו גם תגדיר את אוכלוסיית היעד באופן רחב יותר, ולא תתייחס רק לתת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית, כפי שקורה כיום. טיוטה להצעת חוק שכזה מופיעה בנספח ח'.

● **יש להרחיב את המחקר על אנשים חסרי בית**

○ יש לקיים מחקר קבוע ומתמשך לבחינת התאמת תוכניות וקצבאות לאנשים חסרי בית, ובתוכם לדרי הרחוב.

○ יש לקיים מחקר נרחב על אוכלוסיית חסרי הבית בישראל, ולבחון בו סוגיות שונות שעלו במחקר זה, כגון הפרטה, חיים בעוני וסוגיות נוספות.

תודות

תודה מקרב לב לד"ר גבריאלה היילברון, מנהלת תחום מחקרי גמלאות במינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, על הסיוע בביצוע ועיבוד החיתוכים הסטטיסטיים לקובץ דרי הרחוב של המוסד, כמו גם על הערותיה הרלבנטיות לטיוטת המחקר.

אני מבקש להודות לפרופ' גיוני גל, פרופ' מימי אייזנשטדט, ד"ר אבישי בניש, ד"ר רוני הולר ונעם תרשיש על שימוש בחומרים הנוגעים למיצוי זכויות שאספו. אני מודה לפרופ' גיוני גל על נתונים בינלאומיים לגבי מיצוי זכויות.

תודה לרוני מנדלקרן בסיוע בחומרים הנוגעים להפרטה בשירותים החברתיים, כמו גם על הערות חשובות על טיוטת המחקר. תודה גם לעו"ס טלי אהרנטל, מנהלת המחלקה הפסיכרסוציאלית בא.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט בישראל, שסייעה לי למצוא חומרים על פליטים ומבקשי מקלט חסרי בית. בנוסף ברצוני להודות למרב לוי, איתי אלעד ולאוריין מיכאלי על הערותיהם המועילות על טיוטת המחקר, ליסמין הלוי על עריכת הלשון של מסמך זה, ולדוד נחמיאס מבית הדפוס דוקופרינט על ליווי עדין, רגיש ואנושי. אחרונים חביבים, אני מבקש להודות לעוזרי המחקר שעבדו איתי במחקר זה – להילה רימון-גרינשפן שעבדה איתי בשלב סקירת הספרות, ותודה מיוחדת למור דניאל שהיה יד ימיני לאורך כל שלבי המחקר – השאלון, הריאיונות והכתיבה.

לבסוף, ברצוני להודות לוועדת המחקרים של המוסד לביטוח לאומי על מענק המחקר שניתן לי, ואפשר את קיומו של מחקר זה. כמו כן ברצוני להודות לעובדי המנהלה והכספים במכללה האקדמית ספיר אשר אפשרו את ניהולו.

1. מבוא

מסמך זה יוצא מנקודת ההנחה המקצועית שהצרכים הלא-ממומשים של אנשים חסרי בית הם דיור ותמיכה. כתוצאה מכך, מענה הולם לאנשים במצב זה צריך להיות כפול ולשלב דיור ותמיכה. חלק מהתמיכה צריך להתבטא בקצבאות הולמות.

רשתות הביטחון הסוציאלי והביטוח הלאומי הן כלים מרכזיים בהבטחת הביטחון הכלכלי של כלל האוכלוסייה, ומגינות על יחידים ועל משפחות מפגיעות בהכנסה לאורך חייהם (גוטליב, 2017). עם זאת, רק ל-27% מאוכלוסיית העולם יש גישה למערכות מקיפות של ביטחון סוציאלי; 73% מכוסים באופן חלקי בלבד, או שאינם מכוסים כלל (ILO, 2014).

מחקר עדכני שבחן חסרות בית באירלנד מצא לה שלוש סיבות מרכזיות: סיבות מבניות – בדגש על חוסר חמור בדיור; סיבות אישיות – כגון יחסים משפחתיים קשים, שימוש בסמים ובריאות לקויה; והיערכות השירותים החברתיים, העלולה להוות חסם להגשת שירותים לאנשים חסרי בית (Lawlor & Bowen, 2017).

סקר שערכו ניקולס ואחרים (Nichols et al., 2017) בקנדה חשף ארבעה גורמים עיקריים שהובילו לחסרות בית: (1) חוסר יציבות בדיור במהלך הטיפול, (2) מעברים קשים בין גורמי טיפול, (3) חוויות מוקדמות של מחסור בקורת גג, (4) תחושות של אישוויון. כיום שוררת הסכמה בקרב חוקרים שהגורמים לחסרות בית הם מבניים: בעיות בשוק הדיור, בעיות בשוק התעסוקה וקיצוץ קצבאות, בשילוב גורמים מוסדיים ואישיים (שיינטון, 2012).

בהקשר של שוק הדיור בישראל, חשוב לזכור כי בין השנים 2008–2016 הוכפלו מחירי הדיור, במיוחד במרכז הארץ. במקביל, בעוד בשנת 1995 תקציב משרד הבינוי והשיכון היווה 5.1% מתקציב המדינה, בשנת 2015 הוא היווה רק 0.5% ממנו (סבירסקי, הופמך דישון ופורטוגלי, 2017). נייר העמדה שכתבו סבירסקי, הופמך דישון ופורטוגלי ממליץ למדינה להניע תוכנית רחבת-היקף של בנייה להשכרה ארוכת-טווח, שתשפיע על הורדת מחירי הדיור במדינה בכלל. משרד הבינוי והשיכון עצמו התריע כבר בשנת 2006 כי בטווח הבינוני יש צורך בבניית כ-35 אלף יחידות דיור בשנה לפחות כדי לענות על הביקושים (בן שטרית, 2014). העובדה כי תקציב משרד הבינוי והשיכון הידלדל באופן קשה בשנים האחרונות, מ-9.84 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-1.89 מיליארד ש"ח בשנת 2015 (סבירסקי והופמך דישון, 2016) עלולה שלא לסייע בקידום צעדי הבנייה הנדרשים.

באוגוסט 2011, בעקבות המחאה החברתית, מונתה ועדה ציבורית בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג במטרה לחתור לשינוי חברתי-כלכלי ולתת מענה הולם לדרישות של מאות אלפי המוחים. המלצותיה של ועדה זו התפרסמו בחודש ספטמבר של אותה שנה והממשלה אישרה אותן ברוב גדול. בפרק שהוקדש לדיור נכתב כי משנת 2007 עד לרבע הראשון של שנת 2011 עלו מחירי שכר הדירה בשיעור נומינלי של 32%, וכי ביישובים רבים ברחבי המדינה ישנה מצוקת דיור משמעותית ומחירי דירות גבוהים יחסית לרמת ההכנסה הממוצעת בהם (ועדת טרכטנברג, 2011 : 195). דו"ח מעקב שהכינו עמית בן-צור ואמנון פורטוגלי שלוש שנים לאחר פרסום המלצות הוועדה הראה שלא חל שינוי מהותי במדיניות הכלכלית-החברתית (בן-צור ופורטוגלי, 2014).

במצב זה של משבר דיור, חיים בקרבנו אלפים, ואולי עשרות אלפים, שאינם מצליחים לעמוד בתשלום שכר הדירה. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן משרד הרווחה) לקח על עצמו כבר בשנת 1996 להוביל את מתן הסיוע לחלק מהאנשים הנמצאים במצב זה. הוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (להלן תע"ס) מוקדשת ל"טיפול באוכלוסיית דרי הרחוב" – תת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית.

במדינת ישראל חיים יותר מ-2000 אנשים המוגדרים כדרי רחוב, או שידוע שהם חיים ברחוב גם אם אינם מופרים לרשויות (סנטו וברגר, 2014). נראה כי מספר זה נמוך באופן משמעותי ממספרם של כלל חסרי הבית החיים בישראל, אך אין בנמצא נתונים מהימנים על התופעה. תקנות העבודה הסוציאלית מפרטות את הפעולות שעובדים סוציאליים ברשויות המקומיות אמורים לנקוט ביחס לדרי רחוב. ב-16 רשויות מקומיות פועלות יחידות לדרי רחוב ומעסיקות עובדים סוציאליים המטפלים בהם (משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 2017).

המדיניות המוצהרת העיקרית כלפי אנשים חסרי בית בישראל מתבטאת בעיקר בעבודה זו של היחידות לדרי רחוב. שני נספחים של התע"ס מרחיבים את העבודה הזו – וכך גם את המדיניות כלפי אנשים חסרי בית. נספח ראשון מפרט את האפשרות של דרי רחוב לקבל הבטחת הכנסה, והנספח השני עוסק באפשרות לקבלת סיוע מוגדל בשכר דירה. משרד הרווחה הוא אפוא הגורם המשמעותי ביותר בעבודה עם אנשים חסרי בית בישראל, ועובדים סוציאליים ברמה הארצית והמקומית הם אלו שמובילים עבודה זו.¹ לעשייה מצטרפים באמצעות הנספחים גם המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון.

¹ להרחבה בנושא אנשים חסרי בית בישראל ר' שיינטוך, 2012.

הזכות לדיור מעוגנת באמנות בינלאומיות שונות. סעיף כ"ה של ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם קובע כי כל אדם זכאי לרמת חיים נאותה, לבריאותם ולרווחתם שלו ושל בני ביתו, לרבות שיכון. סעיף 11 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי מדינות שהן צד באמנה מכירות בזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה לו ולמשפחתו, לרבות דיור נאות ושיפור מתמיד בתנאי קיומו. סעיף 27 באמנה בדבר זכויות הילד קובע כי במסגרת ההכרה בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו, המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכנית סיוע, במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיור (שיינטוך, 2012).

בדו"ח שפרסם האו"ם בשנת 2016 ועוסק בקשר ההדוק בין הזכות לדיור הולם וראוי לבין הזכות לחיים, מועלית השאלה אם מדינה שמזניחה אוכלוסייה מתושביה ונכשלת בהנגשה מינימלית של מזון, מים ודיור עבורה מפירה למעשה את הזכות לחיים. מכיוון שברוב המדינות הזכות לדיור אינה מעוגנת בחוק, בעוד הזכות לחיים מעוגנת ברוב המערכות החוקתיות של המדינות, הדו"ח קורא לארגוני זכויות אדם, למערכות המשפט ולמדינות השונות להכיר במרכזיות הקשר בין זכות זו לבין הזכות לדיור ראוי – מקום לחיות בו בביטחון ובכבוד (United Nations Economic Commission for Europe, 2017).²

המטרות הבאות עמדו בבסיס המחקר כאשר יצא לדרך :

1. להבהיר כיצד ניתן למנוע חסרות בית באמצעות מתן קצבאות הולמות בישראל.
2. להבהיר כיצד ניתן לסיים חסרות בית קיימת באמצעות מתן קצבאות הולמות לאנשים חסרי בית בישראל.
3. לספק תמונת מצב של חסרות בית במדינת ישראל בשני מישורים :
 - א. תמונת מצב של שירותים המסייעים לאנשים חסרי בית בישראל.
 - ב. תשובה לשאלה בדבר קיומה ותוכנה של מדיניות כוללת כלפי אנשים חסרי בית בישראל (ולא רק דרי רחוב).

מסמך זה, המסכם מחקר שבחן את השירותים, הקצבאות והמדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל, יפתח בסקירה של הספרות הבינלאומית הרלבנטית. לאחר הסקירה יוצגו ממצאי המחקר. לבסוף יתקיים הדיון בממצאים.

² לדיון על הזכות לדיור במערכת המשפט הישראלי ר' גן מור, 2008.

2. שירותים לאנשים חסרי בית

בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים החלה ארצות הברית לסגור בתי חולים פסיכיאטריים לטווח ארוך. לשיכון מחדש של החולים היתה הצלחה חלקית. כתוצאה מכך נעשו ניסיונות לפתח שירותים לשיפור התוצאות. המודל הרווח ביותר היה "מודל המדרגות", הידוע במקומותינו גם כ"מודל רצף הטיפול", ומוכר באנגלית גם בשמות נוספים: CoC – Continuum of Care; LTR – Linear Residential Model; Staircase Model (להלן מודל רצף הטיפול). מודל לינארי זה קודם ברחבי העולם במשך יותר מעשרים שנה ושירת אנשים שהיו חסרי בית, עם בעיות בבריאות הנפש או שימוש בסמים (Pleace, 2011; Raitakari & Juhila, 2015).³ בשנות השמונים כבר היה ברור שמודל רצף הטיפול לא תמיד מצליח. בתקופה זו פותח מודל הדיור הנתמך (supported housing), שבו רמת התמיכה עלתה או ירדה בהתאם לנדרש (Pleace, 2011). נראה כי המודלים של רצף הטיפול והדיור הנתמך שימשו, ובמקומות מסוימים עדיין משמשים, כמודלים המרכזיים להתמודדות עם אנשים חסרי בית ברחבי העולם (OECD, 2015).

נמצא כי תוכניות ששילבו דיור קבוע ותמיכה הניבו את התוצאות הטובות ביותר בצמצום חסרות בית ואשפוזים בקרב חסרי בית עם בעיות בבריאות הנפש (Martinez & Burt, 2006; Nelson, Aubry & Lafrance, 2007; Pankratz, Nelson & Morrison, 2017; Rosenheck, 2000). העקביות בתוצאות אינה מפתיעה בהקשר של מודל הדיור הנתמך, המבקש לספק פתרון של דיור קבוע (Bild & Gerdner, 2006); בהקשר של דיור נתמך באירופה ולמקורותיו שם ר' גם (Edgar, Doherty & Mina-Coull, 2000). תוצאות אלה אינן מפתיעות בקשר לשילוב בין דיור לבריאות (Whiteford & Simpson, 2016), ומשקפות את **הצרכים** של אנשים חסרי בית, המורכבים כאמור בעיקר מ**דיור ותמיכה** (Nelson et al., 2007).

לפני עשר שנים כתבנו כי המודל החברתי להתערבות עם אנשים חסרי בית, שמטרתו מניעה וגישתו היא של תמיכה, הפך למודל המוביל לעבודה עם אנשים חסרי בית ברחבי העולם. מילות המפתח המנחות עבודה חדשנית עם אנשים חסרי בית באותה תקופה היו מניעה, תמיכה ותיאום כולל. בנוסף, שתי הגישות המרכזיות שרווחו אז לטיפול באנשים חסרי בית היו **גישת רצף הטיפול וטיפול קהילתי אסרטיבי**, שהביטוי שלהן בשטח היה בעיקר באמצעות תוכניות של דיור נתמך, וביניהן **דיור תחילה** (שיינטוך, 2008). סקירת

³ להרחבה בעניין מודל רצף הטיפול ר' שיינטוך, 2008.

ספרות עדכנית מלמדת ששתי הגישות הבולטות בעבודה עם אנשים חסרי בית בעולם כיום הן **רצף הטיפול ודיור תחילה**. ברוב המדינות שנסקרו נמצא גם כי הופעלו תוכניות לאומיות להתמודדות עם תופעת חסרות הבית. עם זאת, גם במדינות ללא תוכניות כאלו הוצעו שירותים מגוונים לאנשים חסרי בית (בקר, 2016). השילוב בין שני המסמכים (שיינטוך, 2008 ובקר, 2016) עשוי לספק לקורא המתעניין סקירה שלמה ועדכנית על המדיניות והשירותים האפשריים לאנשים חסרי בית כיום. נראה כי השורה התחתונה שחשובה לענייננו כאן היא כי כבר יותר מעשר שנים – ואולי אפילו עשרים – יש שתי גישות המובילות את העבודה עם אנשים חסרי בית ברחבי העולם: **גישת רצף הטיפול ודיור נתמך**. בשנים האחרונות עולה קרנו של הדיור הנתמך ככל הנראה, בעיקר בזכות תוכניות **דיור תחילה** (להרחבה על תוכניות דיור תחילה ר' שיינטוך, בדפוס).

השינוי המרכזי שמובילות רוב המדינות החברות ב־OECD בשנים האחרונות הוא מעבר למערכת שירותים חברתיים אינטגרטיביים לאוכלוסיות מוחלשות, לרבות אוכלוסיית חסרי הבית ה"כרוניים". השאיפה לרכז במקום אחד את כל השירותים שחסרי בית נזקקים להם מעודדת שיתוף פעולה בין כל הגורמים הנקשרים בעניינם, מפחיתה את השפעתו של החסם הבירוקרטי, מעודדת נגישות ויעילות, משפרת את השירות ומבטיחה חיסכון בעלויות לטווח הארוך. מדינות רבות מדווחות כי שינוי זה החל להניב תוצאות טובות בשירותים החברתיים לאוכלוסיות המוחלשות החיות בקרבן (OECD, 2015).

בפרק הבא נרחיב בעניין קצבאות ומענים ברמת הביטחון הסוציאלי והדיורי הקשורים לאנשים חסרי בית.

3. קצבאות לאנשים חסרי בית

דיוור ברהשגה – הגדרות, רציונל וביקורת

דיוור ברהשגה (Affordable housing) מוגדר בדרך כלל כיחס בין הוצאת משק הבית על דיוור לעומת הכנסות משק הבית, שבו הוצאות הדיוור אינן עולות על 25%–30% מהכנסות משק הבית (לפני מסים) (בן שטרית, 2014; Flambard, 2013; Shinn, Brown, Wood & ; 2014). בהתאם לכך מובנות גם קצבאות הדיוור (Shinn et al., 2018). במילים אחרות, מטרתה של תמיכה בדיוור היא לאפשר למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה להגיע לדיוור מתאים וברהשגה בשוק הפרטי (Park, Fertig & Metraux, 2014). פלמברד (Flambard, 2013) מוסיפה ומגדירה גם דיוור ברקיימא (Housing sustainability): דיוור שנותר ברהשגה כלכלית למשפחה למרות נסיבות חיים שליליות.

מלבד מתן דיוור ציבורי, התמיכה הממשלתית ביחידים או במשפחות במצוקת דיוור נעשית במדינות שונות באמצעות שוברים (Vouchers), קצבאות ייעודיות (Allowances) או הטבות (Benefits). בארצות הברית שוברים לדיוור נחשבים לכלי מדיניות שמטרתו לקדם דיוור ברהשגה. בבריטניה ובהולנד, לעומת זאת, קצבאות והטבות דיוור נתפסות ככלי גם לדיוור ברהשגה וגם כתמיכה בהכנסה. משום כך, בנוסף לשכירות, הקצבאות קשורות מאוד להכנסת משק הבית ולהרכבו (Agiro & Matusitz, 2011).

במעריך השירותים והקצבאות לאנשים חסרי בית אפשר לזהות כמה אוכלוסיות הזוכות להתייחסות מיוחדת. בארצות הברית משפחות מהוות יותר משליש מאוכלוסיית חסרי הבית – הרבה יותר מאשר ברוב מדינות אירופה. יש הטוענים שאחת הסיבות לכך, מלבד העובדה שמשפחות עם ילדים קטנים פגיעות יותר, היא שרשת הביטחון בארצות הברית (להבדיל מאירופה למשל) מצומצמת, במיוחד למשפחות (Shinn et al., 2018). לעומת זאת, משוחררי השירות הצבאי (וטרנים) מקבלים מענה ייעודי באמצעות מערכת בריאות ורווחה נפרדת. באירופה ישנה התמקדות גם באוכלוסיית הצעירים (בני 18–30) העלולים להגיע לחסרות בית. לבסוף, עם המעבר לגישות טיפול מבוססותקהילה במבוגרים חסרי בית עם מוגבלות נפשית, דיוור הפך להיות נושא מרכזי בתהליך השיקום והחלמה של אוכלוסייה זו (Rosenheck, Dausey, Frisman, & Kaspro, 2000; Tsai,). (Kaspro & Rosenheck, 2011).

מדינת ישראל מגדירה בקרב חסרי הבית תת-אוכלוסייה שהיא מכנה "דרי רחוב". על פי ההגדרה, דר רחוב הוא "אדם (גבר או אישה) מעל גיל 18" (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).⁴

הצדקות לתמיכה בדיוור

לנחיצות בתמיכה ממשלתית בדיוור באמצעות דיוור ציבורי, שוֹבְרִים, קצבאות והטבות לדיוור מושכר יש כמה הצדקות, המשתנות ממדינה למדינה בהתאם למדיניות הרווחה החברתית הנהוגה בה.

בארצות הברית – מדינה בעלת כלכלת רווחה מצומצמת – ישנן כמה הצדקות היסטוריות ועכשוויות לתמיכה ממשלתית בדיוור. גורם המפתח להתפתחות מדיניות של דיוור ציבורי בארצות הברית, כלומר תוכניות בנייה של דיוור ציבורי במימון המדינה, הוא תקופת השפל הגדול בשנות השלושים של המאה העשרים, והמחסור במגורים נאותים בתקופה של אחוזי אבטלה גבוהים (Quigley, 2011). לדעת ברט ואחרים (Burt et al., 2010), לחסרות בית בארצות הברית היו וישנם גורמים חברתיים וכלכליים כמו עוני, היכולת הפוחתת של אנשים עם הכנסה נמוכה מאוד למצוא דיוור ברהשגה או להחזיק בו, עבודות בשכר נמוך, טיפול רפואי או נפשי בסיסי או בלתי מספק, וצמצום דרסטי של מערכות בריאות הנפש ברמה המדינתית. לדעת קוויגלי (Quigley, 2011), הגורמים שהביאו לעיצוב הרציונל של סובסידיות דיוור בארצות הברית כפי שהוא כיום הם השיפור המשמעותי בתנאי הדיוור והיעלמותו הכמעט מוחלטת של דיוור ציבורי נאות. מכאן שכיום, לדעתו של קוויגלי, צורכי הדיוור הדחופים ביותר למשפחות מעוטות יכולת הם עזרה בנטל השכירות, להבדיל מבנייה של דיוור ציבורי חדש כפי שהיה בעבר. גם לדעת פארק ואחרים (Park et al., 2014), ההיתכנות הכלכלית (Affordability) של הדיוור היא הכוח המניע את התפתחות התמיכה הציבורית בדיוור כפי שהיא היום. גם בישראל המצב דומה: לפי בן שטרית (2014), מהדיוור הציבורי נותר שריד בלבד, והכלי היחיד שנותר לנזקקים הוא מענק הסיוע בשכר דירה, שלדבריה יוצר הסדר לא יציב.

⁴ להרחבה על ההבחנה בין "חסרי בית", "דרי רחוב" ו"חסרי דיוור" ר' שיינטוך, 2008; 2010; 2012. בנוסף, חסרי הבית שדרי הרחוב הם תת-אוכלוסייה בקרבם, מוגדרים היטב בטיפולוגיית אתוס (ETHOS) של פֶּנטָסָה (FEANTSA). טיפולוגיה זו משמשת כמסגרת רעיונית במחקר זה לגבי אוכלוסיית היעד העונה לשם "חסרי בית". לטיפולוגיה ר' נספח ז.

בניגוד לחלום האמריקאי המאדיר את הבעלות על בית, ולמדיניות הדיור בארצות הברית המתעדפת קנייה על פני השכרה (להרחבה בנושא ר' Agiro & Matusitz, 2011, עמ' 73 ואילך), כשליש מאוכלוסיית ארצות הברית גרה בשכירות. מתוך אלה, כמחצית מוציאים יותר מ-30% מהכנסות משק הבית על דיור (Agiro & Matusitz, 2011). כפי שקוויגלי מגדיר זאת, כיום "צורכי הדיור הדחופים ביותר הפכו לדרך נוספת לתאר עוני" (Quigley, 2011: 148). לדעתו, דיור ברהשגה הוא "הרציונל והטוען המשכנע ביותר, ולמעשה היחיד, לקיומה של מדיניות המעניקה סובסידיות לדיור מושכר". העלות הגבוהה של מגורים למשפחות מעוטות הכנסה אינה מאפשרת להן לפנות משאבים כספיים לדברים בסיסיים ונחוצים אחרים כמו מזון, ביגוד ובריאות. לפיכך, למשפחות מהמעמד הבינוני והנמוך אפילו שינוי קטן בהוצאות משק הבית על דיור משפיע על רווחת המשפחה כיוון שהוא מונע הפניית משאבים לרכישת שירותים נחוצים אחרים.

טיעונים נוספים העולים בספרות המקצועית לתמיכה ממשלתית בדיור הם שיפור בריאות הציבור על ידי הבטחה של מגורים בדיור נאות; הפחתת אי-צדק חברתי, שימור הסדר החברתי, הגדלת שוויון ההזדמנויות, ולבסוף מתן מענה לגידול אוכלוסין (Agiro & Matusitz, 2011). דיור ברהשגה גם מונע במידה רבה את הצורך של משפחות בעלות הכנסה נמוכה לעבור לעתים קרובות מבית לבית. מעברים כאלה משפיעים לרעה על אחדות המשפחה ועל רשת התמיכה שלה, מקשים על אנשים עובדים לשמור על מקום העבודה שלהם, ומטלטלים את הילדים בין מוסדות חינוך. בנוסף, מעברים מבית לבית עלולים להשפיע לרעה על הסיכוי לקבל סיוע בדיור, במיוחד כשיש רשימות המתנה (Park et al., 2014).

באירופה, לעומת זאת, ההצדקות לתמיכה ממשלתית בדיור שונות מעט. הן מתמקדות בהקלה על מצוקתן של משפחות גדולות; הקלה על הקשיים הנובעים מהוצאה גדולה מדי על דיור לעומת ההכנסה של משק הבית; טיפוח יציבות חברתית; הגברת ניידות תעסוקתית; ולבסוף, מטרתן גם להביא להרמוניה בין שוקי השכרת הדיור הפרטי והחברתי (Agiro & Matusitz, 2011). פלמברד (Flambard, 2013) מסכמת שאחת המטרות של מדיניות דיור היא להבטיח דיור נאות וברהשגה למשקי בית מעוטי יכולת, ומוסיפה שמטרת קצבאות הדיור היא להביא לצדק חלוקתי.

תמיכה ציבורית בדיור בארצות הברית, בריטניה והולנד

התמיכה הממשלתית בדיור מושכר משתנה ממדינה למדינה ומתאפיינת במכניזמים שונים. בארצות הברית התמיכה הממשלתית בדיור ניתנת לרוב באמצעות שוברים (vouchers) לשכירת דיור בשוק הפרטי, בבריטניה היא מוגדרת כהטבות דיור, והולנד היא מוגדרת כקצבאות לדיור מושכר (Agiro & Matusitz, 2011).

למרות ההגדרה והמנגנון השונה, יש להן גם מאפיינים משותפים. ראשית – ובניגוד למימון של יחידות דיור ציבורי, למשל – כל התמיכות הן סובסידיות מבוססות צרכנים המותירות בידי מקבלי הקצבאות שליטה וחופש בחירה במענה על צרכיהם. שנית, הן מאפשרות למקבלי הקצבאות לבחור את סוג המגורים – למשל דיור ציבורי, דיור בשוק הפרטי או דיור חברתי בהפעלה או בבעלות של ארגוני מגזר שלישי. עם זאת, בנייה של דיור ציבורי באזורי מגורים הנחשבים קשים (שהדיור בהם זול יותר) לא יכולה להיחשב כחופש בחירה אמיתי. שלישית, סוגי תמיכה אלה מהווים כולם אמצעי תמיכה סגורים ולא אוניברסליים, כלומר הם מגבילים את סוג השירות או המוצר שאפשר לקנות בקצבאות הניתנות. יתרה מזו, כוח הקנייה שלהן גם הוא מוגבל. וכמובן, תנאי הקבלה של הקצבה הם קשוחים ובדרך כלל תלויים במבחן הכנסה. מאפיין נוסף הוא שהקצבאות הן אמנם כלי תמיכה בתחום הדיור ותלויות בהכנסות משק הבית, אך בפועל הן מפנות חלק מהכנסות משק הבית לרכישת מוצרים ושירותים אחרים. משום כך, קצבאות דיור משמשות למעשה בתפקיד כפול, ובנוסף לתמיכה בדיור הן מהוות גם תמיכה בהכנסה (Agiro & Matusitz, 2011).

בבריטניה והולנד הקצבאות הן תוכניות זכאות, כלומר כל מי שעומד בקריטריונים זכאי לקבלן. במילים אחרות, זו תוכנית מבוססת דרישה ללא הגבלות תקציביות. בארצות הברית, לעומת זאת, שוברי הדיור אינם תוכנית זכאות: הם מוגבלים למסגרת של תקציב ספציפי המוגדר על ידי המדינה ומוקדש לכך, ולכן גם נוצרות רשימות המתנה ארוכות, עד לכמה שנים (Agiro & Matusitz, 2011).

על פי משרד הבינוי והשיכון, סיוע בשכר דירה למי שמוגדרים "דרי רחוב" בישראל דומה לסיוע בבריטניה והולנד, וניתן על פי זכאות ללא הגבלת תקציב: כל מי שעומד בקריטריונים של נוהל הסיוע יכול לפנות ולקבל אותו. אולם בניגוד לבריטניה והולנד, שאחוזי המיצוי בהן עומדים על 88% ו-85% בהתאמה (Agiro & Matusitz, 2011), בישראל אחוז המיצוי עומד על 48%–69%. פירוט נרחב בנושא נמצא בפרק הממצאים.

מבנה הקצבאות קובע גם את מידת החופש של מקבליהן לבחור את סוג המגורים שלהם. בארצות הברית אי אפשר להשתמש בקצבאות כדיור ציבורי אלא רק בשוק הפרטי – בבעלות פרטית או בבעלות של ארגונים שלא למטרות רווח. לפיכך, לדעת אגירו ומטוסיץ (Agiro & Matusitz, 2011), בפועל מדובר בהגבלת היכולת של מקבלי שוברים למצוא דיור התואם את צורכיהם, ולכן רבים נוטים לוותר עליהם. בנוסף, שיטת השוברים הנהוגה בארצות הברית מגבילה את זמן חיפוש הדיור לחודש אחד, עם אפשרות להארכת תקופת החיפושים שלושה חודשים נוספים. במהלך החודש הראשון הדיירים יכולים לדחות עד שלושה מקומות אפשריים להשכרה. בבריטניה ובהולנד אין הגבלות כאלו כלל.

השוואה בין קצבאות – שוק חופשי או מאגר דיור ציבורי? קצבאות לדיור או קצבאות לדייר? יתרונות וחסרונות

בדיון על מדיניות הדיור בארצות הברית מעלה קוויגלי (Quigley, 2011) את השאלה מה עדיף כמדיניות: קצבאות דיור להשכרה בשוק החופשי, כלומר קצבאות שמסלימות את הכנסות משק הבית כך שמחיר השכירות בפועל לא יעלה על 30% מהכנסות – וכך יענה על הגדרת "דיור בר השגה" כפי שצוין לעיל, או קצבאות דיור להשכרה מתוך מאגר של דירות דיור ציבורי?

לקצבאות מהסוג הראשון – כלומר שוכרים להשכרת דיור בשוק החופשי – יש יתרונות ברמת משקי הבית מקבלי הקצבה ויתרונות ברמה המערכתית. ברמה הפרטנית, בעוד בקצבאות מותנות-מגורים מסוימות דייר יכול לבקש יחידת דיור אחרת שתתאים יותר לרצונותיו והעדפותיו מתוך מלאי מוגבל של דיור ציבורי, מקבל קצבת דיור בלתי מוגבלת יכול לבחור כל יחידה שהוא רוצה, ואף להחליף אותה במקרה הצורך. מקבל קצבת דיור בלתי מוגבלת יכול בקלות רבה יותר לעבור דירה בגלל צרכים שונים כמו תעסוקה, חינוך, או הרצון להחליף שכונת מגורים (Quigley, 2011).

ברמה המערכתית, שוברי דיור שאינם מוגבלים ליחידות מסוימות אלא מיועדים לשכירות בשוק החופשי מאפשרים למשפחות החיות בעוני לא להתרכז באזורים עירוניים מסוימים, תוך השפעה משמעותית על איכות הדיור ואיכות החיים של מקבלי השוברים לדיור. לעומת זאת, קצבאות שכובלות ליחידות דיור מסוימות יוצרות למעשה ריכוזים עירוניים של משפחות החיות בעוני (Quigley, 2011). כפי שנזכר במקום אחר, ריכוזים אורבניים כאלה משפיעים על מדד איכות החיים של משקי הבית (Shinn et al.,)

2018). יתרה מזו, לטענת קוויגלי (Quigley, 2011), לקצבאות דיור כאלה אין כמעט שום יתרון, כלכלי או אחר, על פני קצבאות דיור להשכרה בשוק החופשי, אלא להפך.

תוכנית המבקשת להתמודד עם אתגר הדיור מכיוון אחר היא MTO (Moving to Opportunity for Fair Housing – זזים להזדמנות לדיור הוגן). MTO היתה תוכנית פדרלית ניסיונית שפעלה ברחבי ארצות הברית ונועדה לבחון את ההשפעות ארוכות-הטווח של העברת משפחות עם ילדים מדיור ציבורי בשכונות עניות ליחידות דיור בשכירות בשוק הפרטי בשכונות עם אחוזי עוני נמוכים. ההשערה שנבחנה היתה שחשיפה של המשפחות לסביבות עם אחוזי עוני נמוכים תביא לשיפור בתעסוקה, הכנסה, חינוך, בריאות ורווחה חברתית. במקור מדובר היה בתוכנית התערבות דיור אשר הציעה למשפחות שגרו בדיור הציבורי הגרוע ביותר בארצות הברית את ההזדמנות לקבל שוברים מבוססידייר כדי לעבור לגור במגורים בשוק הפרטי. ברוב הערים יש רשימות המתנה ארוכות מאוד לתמיכה בדיור, במיוחד לשובי דיור, משום שהביקוש עולה על ההיצע ולכן דרי הדיור הציבורי אינם רוצים בהם. תוכנית MTO הניסיונית הציעה לדיירים הזדמנות נדירה לקפוץ לראש רשימת המתנה. קומי, פופקין ופרנקס (Comey, Popkin & Franks, 2012) מצאו במחקרם על MTO שמתן שוברים למשפחות החיות בעוני הובילה אותן בסופו של דבר לחיות בדיור איכותי יותר גם עשר ו-15 שנים אחר כך, וכי הדיור תרם גם לשיפור בבריאות הפיזית והנפשית של משתתפי התוכנית. שוברים מבוססידיירים תופסים אטאט נתח מרכזי יותר מהסיוע הפדרלי בדיור. בקרב העוסקים במדיניות ציבורית והפעילים בתחום הדיור הציבורי עדיין יש ויכוח על צורת ההתערבות הנכונה יותר: סובסידיות מבוססות דירות מסוימות, או שובי דיור מבוססי-דיירים מסוימים, שיכולים לשכור כל דירה שיבחרו.

קצבאות דיור כחלק ממערכת הרווחה

כפי שצוין לעיל, בישראל ובמדינות רווחה שונות ברחבי העולם מתחולל שינוי שמהותו היא מעבר מהתרכזות בהספקת דיור ציבורי למתן קצבאות דיור (בן שטרית, 2014; Griggs & Kemp, 2012, Park et al., 2014; Quigley, 2011). לטענת גריגס וקמפ (Griggs & Kemp, 2012), שינוי זה נובע מצרכים שעולים בעקבות תופעות חברתיות רחבות בעולם הפוסט-תעשייתי: משפחות חד-הוריות, אמהות יחידניות, אבטלה של צעירים ואבטלה ארוכת-טווח, בריאות נפשית ועובדים החיים בעוני. לדעת גריגס וקמפ (Griggs

(Kemp, 2012), המעבר של מדיניות דיור מהשקעה בתשתיות (בניית יחידות דיור ציבורי) או שכר דירה מפוקח למתן קצבאות ליחידים הוא נכון יותר לאור תופעות אלו, היות שהכניסה לעוני והיציאה ממנו מתאפיינת בתנודתיות רבה. אף שחלק מהאנשים נשארים עניים לזמן רב, ברוב המקרים תקופות של חיים בעוני הן קצרות. בכל מקרה, קצבאות הממוקדות בפרט ולא בדיור מהוות הבטחת הכנסה בתקופות של קושי כלכלי, בין שהוא קצר ובין שמתמשך. במילים אחרות, קצבאות דיור מספקות למעשה ביטחון סוציאלי מסוים, בין שבאופן מוצהר ובין שבאופן נסתר, בלי קשר לתפקיד שהן ממלאות במדיניות הדיור, ובכך הן הפכו לחלק מ"חבילת ההכנסה" שמדינות רווחה מתקדמות מעניקות למשקי בית עם הכנסה בינונית או נמוכה.

הצורך בהבטחת הכנסה בצורת קצבאות דיור משקף את מה שוויליאם בוורידג' תיאר כ"בעיה של שכירות" (Beveridge, 1942: 76–90). לבעיה זו שלושה היבטים לפחות:

1. הוצאות על דיור הן חיוניות ונמשכות גם נוכח נסיבות משתנות, לדוגמה א) כאשר ההכנסה של משקי בית נפסקת, בשל אבטלה או בעיות בריאות; ב) כאשר ההכנסה של משקי בית פוחתת, עקב גירושין; ג) כאשר ההכנסה נפסקת לחלוטין, לאחר היציאה לגמלאות או בשל בעיה בריאותית מתמשכת. במקרים כאלה, קצבאות דיור משמשות במדינות רווחה ככלי מדיניות המספק רשת ביטחון למשקי בית.
2. הוצאות דיור הן ההוצאות הגדולות ביותר למשקי בית, והן נעשות מאתגרות במיוחד בנסיבות מורכבות כמו אלו שהוזכרו לעיל. היכולת לצמצם את ההוצאה על דיור קטנה מאוד, ובנוסף, למשפחות עם הכנסה נמוכה לרוב אין חסכוניות שיכולים לספק רשת ביטחון להוצאות לא צפויות.
3. גובה שכר הדירה יכול להשתנות מאוד לפי המיקום. קצבאות דיור יכולות לשמש גם כמנגנון ויסות להוצאות דיור למשפחות בעלות הכנסה נמוכה (Griggs & Kemp, 2012).

חסמים לפנייה לקבלת קצבאות

בארצות הברית, אחוז האנשים חסרי הבית הסובלים מנכות גופנית או נפשית או מהתמכרות הוא גבוה במיוחד. לאנשים אלה, קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות נכות יכולות להוות הכנסה יציבה ובטוחה, ולהקנות להם זכויות גם לביטוח בריאות. שילוב

של קצבאות מאפשר לאנשים רבים להבטיח לעצמם דיוור, טיפול מתאים ושירותים חיוניים נוספים (Dennis, Lassiter, Connelly & Lupfer, 2015).

עם זאת, חסמים רבים עומדים בדרכם של אנשים חסרי בית להשיג קצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות נכות. אחד העיקריים שבהם הוא הגשת בקשה שאינה שלמה, או חסרה מסמכים תומכים (MacGregor, 2014; Burt et al., 2010). רבים מחסרי הבית והמועמדים הפוטנציאליים לקבלת קצבאות אינם מגישים אפילו בקשה לקבלתם. יתרה מכך, רק אחוזים מעטים מאלה שמגישים בקשה בפעם הראשונה מקבלים אישור לכך (Dennis et al., 2015).

השאלה מדוע אנשים אינם פונים לקבל קצבה או אינם תובעים אותה גם לאחר שנמצאו זכאים לקבלה הפכה מרכזית בהערכה של תוכניות רווחה חברתית. הספרות הכלכלית תוקפת את הנושא רק מנקודת מבט רציונלית של התנהגות היחיד. לפי גישה זו, ההחלטה אם להגיש בקשה לקבלת קצבה או לא משקפת גישה של עלות מול תועלת. העלות במקרה זה כוללת את הקשיים בקבלת המידע הדרוש, הזמן וההשקעה הכספית בהגשת הבקשה, או לחלופין הסטיגמה המתלווה להגשת תביעה לקצבה (Chareyron, 2015).

יש להזכיר כאן גם את התופעה של אימיצוי זכויות, שרק בשנים האחרונות קיבלה תשומת לב מחקרית ראויה. האם כל מי שזכאי לקבלת סיוע אכן מקבל אותו? מחקרים במדינות רווחה בעולם ובישראל מצביעים באופן ברור על בעיה חמורה של אימיצוי זכויות במגוון תחומים של ביטחון סוציאלי. הגורמים לכך מגוונים ועשויים לכלול את הרמה המינהלית והפקידותית, כמו גם עניינים הקשורים במבנה הקצבאות והליך תביעתן, הנגישות למערכות הערר ולבתי המשפט, סוכני המיצוי – גורמים המסייעים לקבלת הקצבאות ברמת הממשלה, המגזר העסקי או ארגונים שלא למטרות רווח – ומקבלי הקצבאות. המחקר על הדרכים האפקטיביות להתמודד עם החסמים האלה עדיין ראשוני, ובכל זאת נמצאו כמה כלים להתגבר על אימיצוי: קמפיינים פרסומיים; מיפוי צרכים ובדיקת זכאות; ליווי אישי בתהליך הגשת התביעה, ובמקרה הצורך בהגשת ערר (ר' למשל בניש, 2009; Finn & Daigneault, Jacob & Tereraho, 2012; Goodship, 2014; Weiss-Gal & Gal, 2009).

שארירון (Chareyron, 2015) בדק במחקרו מניעים לאייתביעה של קצבת הבטחת הכנסה, ומצא ששיעור התביעה של קצבאות בקרב חסרי בית נמוך בצורה ניכרת משיעור המבקשים באוכלוסייה הכללית. מי שיש לו הכנסה נמוכה כלשהי נוטה לתבוע קצבאות,

אך חסרי הבית ודרי הרחוב העניים ביותר נוטים דווקא שלא לתבוע אותן. שאריירון טוען כי הסיבה לכך היא שלאנשים חסרי בית חסרים גם המשאבים להתגבר על מחסום המידע הנחוץ כדי להגיש בקשה (למשל גישה לאינטרנט). שאריירון מסביר את התופעה במונחים כלכליים של עלות-תועלת, וטוען כי בעיני הזכאים לקצבה, עלות הגשת התביעה גדולה יותר מההטבה שתתקבל. הוא מצא שככל שהתשלום גבוה יותר ומשך הזכאות ארוך יותר, הסיכוי שאנשים חסרי בית יתבעו אותו גדול יותר. קבלת הטבות או קצבאות מתוכניות רווחה ממשלתיות אחרות הפחיתה את עלויות המידע והגשת הבקשה, ולכן הגדילה את הסיכוי לתבוע את קצבת הבטחת הכנסה לחסרי בית.

דניס ואחרים (Dennis et. al., 2015) מצאו שבקשות רבות לקבלת קצבה נדחות מטעמים אדמיניסטרטיביים, למשל חוסר יכולת ליצור קשר עם מגיש הבקשה, פגישות שהוחמצו על ידי מגיש הבקשה, ומחסור במסמכים הנדרשים להגשתה. מכשולים נוספים העומדים בפני חסרי בית להגשת בקשה לקצבאות נכות הם :

1. קושי להביא אסמכתאות להוכחת מוגבלות. קשה יותר להוכיח מוגבלות נפשית או קוגניטיבית מאשר מוגבלויות אחרות. לא פעם היסטוריית הטיפול של אנשים חסרי בית אינה רציפה, ולעתים קשה למצוא את התיקים שלהם כיוון שהם טופלו במקומות רבים. חסרי בית עלולים שלא לזכור מתי, איפה או מדוע הם טופלו. חלקם אינם מודעים, אינם מבינים או מסרבים להודות שיש להם מגבלה נפשית. אסמכתאות רפואיות או תיק רפואי הם מסמכים הכרחיים במבנה הקצבאות בארצות הברית, למשל לשם קבלת תמיכה על בסיס מוגבלות.
2. חלק מהאנשים חושבים בטעות שהם כבר מקבלים את הקצבאות.
3. לעובדים סוציאליים מנהלי טיפול (managers case) אין בדרך כלל זמן או ידע שבעזרתם היו יכולים לסייע לאנשים שבטיפולם למלא את הבקשות ולקבל קצבאות.

לחסמים להגשת בקשות לקצבאות או שירותים יש גם מאפיינים מערכתיים. בארצות הברית, למשל, מערכת השירותים לאנשים חסרי בית היא מקוטעת ופעמים רבות גם למדינות עצמן, לרשויות מקומיות, לנותני שירותים ולמבקשי השירות קשה לנווט בה. מצב זה הוא תוצאת הניסיון של הממשלה הפדרלית להתמודד עם חסרות בית על ידי מימון של מגוון של תוכניות באמצעות סוכנויות וגופים שונים (Burt et. al., 2010).

בסקר ארצי של החסמים המונעים מאנשים חסרי בית להגיש בקשות לקבלת קצבאות ושירותים, זיהו ברט ואחרים (Burt et. al., 2010) שלוש קטגוריות של חסמים, ובהתאמה גם שלושה מנגנונים כדי להתגבר עליהם:

1. **חסמים מבניים** – חסמים שיכולים להיות קשורים למיקום הפיזי של המשרדים הרלבנטיים, האופן שבו הם מאורגנים או מה הם דורשים ממגישי הבקשות: משרדים שנמצאים במקום רחוק או לא נגיש בתחבורה ציבורית, או פתוחים בשעות ובימים מעטים או לא נוחים, משרדים שיש בהם אווירה שלילית, יחס שיפוטי או עיין של נותני השירות כלפי מגישי הבקשה, סטיגמה והיבטים סביבתיים נוספים. מורכבות התהליך ומשך הגשת הבקשה עשויים להציב דרישות קוגניטיביות ומינהליות שאינן מובנות מאליהן: דרישה להציג מסמכים מזהים ומסמכים המתעדים היבטי חיים שונים הדרושים להגשת הבקשה, קושי בשמירת הזכאות לשירות או לקצבה, היכרות או חוסר היכרות של צוות נותני השירות עם המערכות השונות והתהליכים השונים של הגשת הבקשה, והבעיות העולות כאשר אדם זקוק לסיוע מיותר מגורם אחד – כל אלה עלולים להציף בעיות של אינטראקציה בין מערכות.
כפי שאראה בהמשך, לעומת החסמים בשתי הקטגוריות האחרות, דווקא בחסמים מבניים טמונה ההזדמנות הגדולה ביותר להנגשת הקצבה והשירותים, משום שהם אינם דורשים שינוי תקציבי או שינוי בקריטריונים לזכאות (בהקשר זה, כמו גם בהקשר של שאר החסמים המתוארים להלן ולגבי עבודה בעלת "סף נמוך" עם אוכלוסיות יעד "קשות להגעה" ר' שיינטוך, 2013).
2. **חסמים תקציביים** – חסמים הקשורים ליכולת מימון, כלומר למגבלות התקציביות של התוכנית או של השירות שבגללם לא ניתן מענה לכל הזכאים. אנשים מקבלים את הקצבה או השירות רק כל עוד יש מספיק כסף לכך.
3. **חסמי זכאות** – חסמים המעוגנים בכללי התוכנית, וקובעים מי זכאי או לא זכאי לקבל קצבה או שירות. חסמים אלה עשויים לכלול רמת הכנסה (רוב תוכניות הזכאות בארצות הברית דורשות הכנסה הנמוכה בהרבה מקו העוני); סוג משק הבית (תוכנית TANF⁵ בארצות הברית מיועדת רק למשפחות עם ילדים); קבלה של קצבאות אחרות (Medicaid⁶ מיועדת רק למשקי בית המקבלים TANF או

⁵ TANF: Temporary Assistance for Needy Families

⁶ Medicaid: Health coverage for eligible low-income individuals

SSI,⁷ אלא אם כן מדינה או אזור מקומי מסוים מממנים לגמרי תוספת כלשהי); גיל (בני 65 ומעלה זכאים ל-Medicare); מוגבלות (דרגת חומרה או "ותק" מסוימים מקנים זכאות ל-SSI או SSDI⁸); עבר פלילי (בארצות הברית בעלי עבר פלילי בתחום הסמים אינם זכאים לסובסידיות בדיור על ידי HUD⁹). בנוסף, חלק מההטבות מוגבלות בזמן, וניתנות באופן חד-פעמי או למשך מספר חודשים קבוע במהלך שנה אחת.

בדו"ח מטעם ה-OECD מוזכרים חסמים המקשים על חסרי בית המוכרים כ"כרוניים" לקבל שירותים ולממש קצבאות, ועשויים להדהד עניינים שכבר עלו לעיל:

1. **חסמים אדמיניסטרטיביים**: היעדר כתובת קבועה, בירוקרטיה מורכבת ומסורבלת ומערכות רווחה שמקנות עדיפות למשפחות ומשקי בית על פני רווקים.
2. **אי-שוויון**: נותני שירות שמסרבים לתת שירות לאוכלוסיות מסוימות.
3. **חסמים רגשיים**: גישה של אנשים חסרי בית כלפי אנשים שמבקשים לסייע להם ובעיות בהיקשרות שמאפיינות את חלקם.
4. **איהתאמה של שירותי הבריאות, הרווחה והדיור לעבודה עם האוכלוסייה המוגדרת – חסרי בית "כרוניים"**.

הדרך הטובה ביותר להתמודד עם חסמים אלה, על פי הדו"ח, היא יצירת שירותים אינטגרטיביים (OECD, 2015).

התמודדות עם חסמים בהגשת בקשות לקצבאות ושירותים

בעקבות החסמים להגשת בקשה לקצבאות ושירותים שזוהו על ידי אנשי מקצוע ואנשי מדיניות בארצות הברית, צמח מודל SOAR Initiative (The federal SSI/SSDI Outreach, Access, and Recovery Initiative). על פי מודל זה, ארגונים ממשלתיים וארגונים ללא כוונת רווח מעבירים למנהלי טיפול ולשחקנים אחרים הדרכה בסיוע בהגשת בקשות ומלמדים אותם כיצד להשלים טופסי בקשה לקבלת קצבאות באופן הולם (MacGregor,).

⁷ SSI: Supplemental Security Income

⁸ SSDI: Social Security Disability Insurance

⁹ HUD: U.S. Department of Housing and Urban Development

2014). מודל זה מכיר בכך שכל מדיניות תלויה בסופו של דבר באנשים שמיישמים אותה הלכה למעשה. כך טוען גם ליפסקי (Lipsky, 2010), שטבע את המונח "בירוקרטיה ברמת הרחוב", ופירושו הדלת הראשונה שאנשים נתקלים בה בתהליך קבלת הקצבה. האופן שבו נותני שירותים מבינים את המדיניות שנקבעה, והגישות וההתנהגות שלהם כלפי מבקשי הבקשה, יכולים לקבוע אם אנשים יקבלו או לא יקבלו בסופו של דבר את ההטבות והשירותים שמגיעים להם. במקרה הישראלי מדובר בנציגי המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון שאנשים חסרי בית פוגשים בבואם לקבל קצבאות הבטחת הכנסה, קצבת נכות וסיוע בשכר דירה. לדעתם של ברט ואחרים (Burt et. al., 2010), קהילות המחויבות לדאוג לכך שאנשים חסרי בית יקבלו הטבות ושירותים כלליים מוכרחות למצוא דרכים להתגבר על המכשול שנותני הקו הראשון של השירות עלולים להעמיד בדרכם. דרך אחת לעשות זאת, כפי שזכר לעיל, היא לצאת מהמשרדים ולהגיע אל מי שהם "קשים להגעה" באמצעות עבודת רחוב (שיינטוך, 2013).

כדי לסייע לאנשים חסרי בית (או בסיכון לחסרות בית) הסובלים ממוגבלות להגיש בקשות לקצבה, מינהל השירותים החברתיים לשימוש בסמים ובריאות הנפש בארצות הברית (SAMSHA – Substance Abuse and Mental Health Services Administration) הקים בשנת 2005 מרכזי תמיכה טכנית להגשת בקשות לקצבאות הבטחת הכנסה ולקצבאות נכות. הקמת מרכזי התמיכה הטכניים כללה שלושה מרכיבים:

1. **תכנון אסטרטגי נרחב לכל מדינה שהוקם בה מרכז כזה** – ברמת המדינה, ברמה האזורית וברמה המקומית-קהילתית, כולל תכנון של יישום המדיניות ופתרון בעיות אפשריות.
2. **הדרכה** – הדרכת מנהלי טיפול בהשלמת בקשות ובהיכרות עם מתווה התוכנית.
3. **תמיכה טכנית מתמשכת** – התמיכה הטכנית כללה זיהוי מרכיבים מרכזיים בתהליך ה־SOAR וחיזוק השימוש בהם, וכן התמודדות עם אתגרים ביישום התוכנית, שמירה על מומנטום, שמירה על התוכנית ואף הרחבתן (Dennis et al., 2015).

דניס ואחרים מצאו במחקרם שתוכנית SOAR העלתה באחוזים גבוהים את הגישה לקצבאות הבטחת הכנסה וקצבאות הנכות, הן בקרב אנשים עם מוגבלות שחוו חסרות בית או היו בסיכון לחסרות בית, הן בקרב אנשים עם מוגבלות שהגישו בקשה לקבלת קצבאות, והן בקרב חסרי בית בעלי מוגבלויות שהגישו בקשה לקצבאות ללא תמיכת תוכנית SOAR. בנוסף – וזה איננו פרט שולי – זמן ההמתנה לקבלת הקצבה התקצר.

הניסיון ממחקרם של דניס וחבריו מלמד שכדי להשיג יציבות כלכלית לתושבים הפגיעים ביותר, הגשת בקשה לקצבה צריכה להיות מוגדרת ומוצגת כשיתוף פעולה בין המדינה לקהילה המקומית ולא כמאמץ של אדם יחיד. בנוסף, שיתוף פעולה בין רשויות שונות כדי להגדיל את נגישות הקצבאות הוא מרכיב יסודי והכרחי כאשר מבקשים לסייע לאנשים עם מוגבלות נפשית או אחרת לצאת מחסרות בית כרונית.

מלבד SOAR, מודל נוסף שצובר תאוצה ומיועד לסייע בהגשת הבקשות לקבלת קצבאות הוא ייעוץ משפטי במקלטי חירום או בדיוור חירום. גישה מקובלת אחת היא להקים קליניקה זמנית, וגישה נוספת היא הכשרה משפטית למנהלי טיפול בנושא הגשת הבקשות (MacGregor, 2014).

בנוסף לכל אלה, בסקר ארצי שבחן אסטרטגיות המסייעות לחסרי בית לקבל גישה להטבות נמצא כי יש צורך בשיפור התקשורת בין נציגי תוכניות זכאות למסנגרים מטעם אנשים חסרי בית, וכן יציאה של נציגי התוכניות למקומות רלבנטיים שונים בשטח. החוקרים מיפו את האסטרטגיות והמנגונים המשמשים קהילות שונות בהתמודדות עם החסמים המבניים והתקציביים וחסמי הזכאות המקשים על גישה לקצבאות ושירותים וחילקו אותם לשלוש קטגוריות: **מנגנוני החלקה, מנגנוני שינוי, ומנגנוני הרחבה**. חשוב לציין שפעמים רבות מנגנון אחד הצליח להתגבר על חסמים רבים או להועיל לכמה קצבאות בעת ובעונה אחת. מנגנוני ההחלקה היו הקלים ביותר ליישום, בעוד שני המנגנונים האחרים דרשו שינוי מדיניות וחקיקה או הגדלה תקציבית – שינויים שקשה יותר לבצע (Burt et al., 2010).

1. **מנגנוני החלקה** מתמודדים ישירות עם חסמים ברמת השטח. באמצעות מנגנונים אלה מיידעים אנשים חסרי בית לגבי זכאותם לקצבאות או לשירותים, מסבירים להם כיצד להגיש בקשה לקבלתם, ומשפרים את הידע, היכולות והאינטראקציה של חסרי הבית עם מי שמסייעים להם להגיש בקשות. מנגנוני התמודדות אלה מאפשרים לחסרי בית רבים יותר להגיע למשרדי התוכניות ולהגיש בקשות בהצלחה. ברט ואחרים (Burt et al., 2010) מצאו במחקרם שקהילות המחקר פיתחו מנגנונים להחלקת חסמים: הם סיפקו תחבורה, ביצעו פעולות יישוג, הציבו אנשים שסייעו בהגשת בקשות במסגרת תוכניות סיוע לאנשים חסרי בית, הקימו מרכזי "תחנה אחת" לאנשים חסרי בית (מרכזים שנציגים של כמה קצבאות ושירותים שונים נמצאים בהם ומציעים סיוע בהגשת בקשה לקצבה או שירות), העבירו את משרדי התוכניות למיקום נוח יותר,

קיצרו את התורים לשאילת שאלות במשרדי הגשת הבקשה, הציבו קווי טלפון עם גישה למתורגמנים משפות רבות, העמידו לרשות ממלאי הבקשות מחשבים שבאמצעותם מגישי הבקשה יכולים להזין את הנתונים שלהם בעצמם, הכשירו נותני שירותים לאנשים חסרי בית בתהליכי הגשה ומילוי בקשות לקצבאות ושירותים, יצרו דפוסי תקשורת טובים יותר בין אנשים חסרי בית לנותני שירותים במשרדי תוכניות הקצבאות והשירותים, ופיתחו אסטרטגיות לבקשות שהן עדיין בתהליך או מושהות לאנשים הנמצאים במוסדות (למשל בתי חולים לבריאות הנפש או בית כלא), כך שהקצבאות יעמדו לרשותם מיד עם שחרורם, ואסטרטגיות נוספות.

2. **מנגנוני שינוי** מנסים ליצור מצב שבו אנשים חסרי בית יקבלו עדיפות בזכאות לקצבאות ושירותים. בנוסף, הם מנסים לאפשר לעובדי הקצבאות לקבוע זכאות משוערת לקבלת הקצבה, לאפשר תהליכים מזורזים להגשת בקשה, לאפשר הקפאה של הקצבה במקרה שאדם נמצא בבית חולים פסיכיאטרי או אחר או בכלא, וכן לאפשר לו להגיש בקשה לקצבה לפני שהוא משתחרר.

3. **מנגנוני הרחבה** הם ניסיונות להשיג ולהקצות משאבים גדולים יותר כדי שיותר אנשים יוכלו לקבל את הקצבאות והשירותים שמגיעים להם (Burt et. al., 2010).

ברט ואחרים גם מצאו שלושה היבטים מרכזיים של התמודדות עם חסמים להגשת בקשות לקצבאות ושירותים:

1. **עומס התיקים** של נותני השירותים. כאשר עומס התיקים היה נמוך יותר, ברוב המקרים היה סיכוי רב יותר שמקבלי השירותים יקבלו קצבה.

2. **תקשורת בין בעלי עניין**. נקודת מפתח בהתמודדות עם חסרות בית או בסיומה היא שינוי מערכתי עמוק ברמת הקהילה. שינוי כזה יקרה רק אם כל המעורבים בנושא יעבדו ביחד, בשיתוף פעולה ובתיאום, ויניעו פעולה קהילתית מתואמת כדי להתגבר על החסמים ולייצר מערכת מקומית אחידה.

3. **מבנה מארגן מרכזי** וחזק הממוקד במטרה מסוימת. לדעת ברט ועמיתיו, מבנים מאורגנים כאלה צריכים להתאפיין בראייה רחבה ובתכנון של שנים רבות קדימה, ועליהם לפעול ליצירת הסכמה רחבה בקהילות כדי להציב מטרות שיקדמו סיום של חסרות בית.

להבהרת תמונת החסמים המעכבים את מיצוי הקצבאות ואת הפתרונות האפשריים לכך, רוכזו בלוח 3.1 כל החסמים לקבלת קצבאות וגורמים המגבירים אי־מיצוי זכויות בקרב אנשים חסרי בית, כפי שהם עולים מן הממצאים של מגוון הכותבים שהוזכרו לעיל. בלוח 3.2 רוכזו הפתרונות האפשריים להסרת החסמים האלה, וגורמים המגבירים את מיצוי הזכויות בקרב חסרי בית – אף הם על פי דברי החוקרים שנזכרו לעיל.

לוח 3.1: חסמים לקבלת קצבאות וגורמים המגבירים

אי-מיצוי קצבאות בקרב אנשים חסרי בית

- הגבלות תקציביות שאינן מאפשרות לכל הזכאים לממש את הקצבה, אלא רק עד גבול תקציבי מסוים
- כללי קצבאות מסוימות הקובעים מי זכאי להן ומי לא. הכללים עשויים לכלול רמת הכנסה, סוג משק בית, קבלת קצבאות אחרות, גיל, מוגבלות, עבר פלילי
- הגבלות זמן: הגבלת מספר החודשים בכל שנה שבהם הקצבה ניתנת, או קצבאות שניתנות באופן חד-פעמי בלבד
- הליכים בירוקרטיים והרמה הפקידותית: הליך תביעת הקצבאות, הגישה והיחס של נותני השירות למגיש התביעה, או נותני שירות המסרבים לתת שירות לאוכלוסייה מסוימת
- אי-יכולתו של הגוף הנותן את הקצבה ליצור קשר עם מגיש הבקשה
- היעדר כתובת קבועה
- קושי של מגישי בקשות להגיע לפגישות שנקבעו להם
- הרמה המינהלית והיבטים אדמיניסטרטיביים: מחסור במסמכים נדרשים וקושי להביא אסמכתאות להוכחת מוגבלות, היעדר מסמכים לגבי בעלות על דירה, גירושין וכו', הגשת בקשה שאינה שלמה, או חוסר ידע לגבי מה נדרש מהתובע
- מבנה הקצבאות
- גישה למערכות הערר ולבתי המשפט
- חוסר זמן או ידע של הגורמים המסייעים – ברמת הממשלה, המגזר העסקי או עמותות – כיצד ממלאים טופס תביעה לקצבה
- מיעוט משאבים (כספיים אך לא רק) של מקבלי הקצבאות ועלויות גבוהות של תביעת קצבאות
- מחסור במידע או קושי להבין איפה צריך להגיש את התביעה
- קושי לזכור אם, מתי, איפה ומדוע אדם טופל – גופנית או נפשית
- חוסר מודעות או הבנה, או סירוב להודות במוגבלות נפשית
- מקום שלא נוח להגיע אליו כדי להגיש תביעה
- ימים ושעות פתיחה שלא מתאימים לסדר היום של אדם מסוים
- סטיגמה
- חסמים רגשיים של חסרי בית: קושי לקבל סיוע

לוח 3.2: פתרונות אפשריים להסרת חסמים לקבלת קצבאות וגורמים המגבירים מיצוי קצבאות

- שינוי מדיניות וחקיקה
- שינוי קריטריונים לזכאות
- הגדלה תקציבית של קצבאות תלויות תקציב
- הגשת בקשות לפני שחרור ממוסדות (בריאות הנפש, כליאה וכו')
- מנגנונים לטיפול בבקשות מושהות לאנשים הנמצאים במוסדות כדי שיהיו נגישות מיד עם השחרור, ואפשרות להקפאת קצבה עד לשחרור של אדם ממוסד
- תורים מהירים לשאלת שאלות
- קווי טלפון עם גישה למתורגמנים משפות רבות
- מחשבים נגישים להגשת תביעה באופן עצמאי
- ריכוז כל השירותים תחת קורת גג אחת – שירותים אינטגרטיביים
- קמפיינים פרסומיים
- מיפוי צרכים ובדיקת זכאות
- ליווי אישי בתהליך הגשת תביעה ובהגשת ערר
- הדרכה של מנהלי טיפול ובעלי תפקידים נוספים במילוי טפסים והגשת תביעות
- מרכזי תמיכה טכנית להגשת תביעות לקצבאות
- הגדרת התביעה לקצבה כשיתוף פעולה בין המדינה לקהילות מקומיות ולא כמאמץ של אדם יחיד
- תקשורת מוגברת בין נציגים של תוכניות זכאות, מסנגרים ואנשים חסרי בית
- מיקום של נציגי תוכניות זכאות במקומות רלבנטיים ונגישים
- ייעוץ משפטי להגשת תביעות לקצבאות במקומות המחיה של אנשים חסרי בית, כמו מקלטי חירום
- בירוקרטיה ברמת הרחוב
- עבודת רחוב
- עבודה ב"סף נמוך"
- הגמשת זמני הקבלה
- הספקת תחבורה לאנשים חסרי בית

ביקורת

מחשבות וביקורת על הגדרת דיור ברהשגה

כאמור, דיור ברהשגה מוגדר בדרך כלל כדיור שההוצאה עליו אינה עולה על 30% מהכנסות משק הבית, הגדרה זו משכה במשך השנים ביקורת רבה. ראשית, היא אינה מתייחסת לאיכות הדיור ולהתאמתו למשק הבית ואינה קובעת סטנדרטים לבחינתו. לטענת המתנגדים, אם כך, הגדרה זו אינה יכולה לקבוע אם דיור אינו ברהשגה בגלל "צריכתיתר" – למשל אם הוא אינו מותאם לדייריו משום שהוא גדול מדי למשק הבית שהוא משרת או שרמתו גבוהה מהנחוץ, או שהוא ברהשגה בגלל "צריכת חסר", כלומר דיור צפוף מדי או באיכות ירודה מדי.

ביקורת שנייה שעולה מהספרות בנושא היא שהגדרה זו אינה מבחינה בין בעיית דיור לבעיית הכנסה נמוכה, ולרשויות הקובעות אותה אין מנגנון פיקוח המוודא שקצבה משמשת למטרות דיור בלבד, ולא לרכישת שירותים ומוצרים אחרים (Flambard, 2013).

ביקורת נוספת שמעלה פלמברד היא שקצבאות דיור יכולות לייצר אינפלציה במחירי שכר הדירה בשוק הפרטי: אם מחירי השכירות עולים, האפקטיביות של הקצבאות פוחתת. לעומתה, אגירו ומטוסיץ (Agiro, & Matusitz, 2011) טוענים שקצבאות דיור להשכרה פוגעות פחות בשוק מאשר סבסוד לרכישת דיור.

ביקורת רביעית היא שמבנה קצבאות הדיור מתאפיין בחוסר גמישות ובאייכולת לתת מענה מספק ומהיר לאירועי חיים שליליים המגדילים את הצורך בתמיכה בדיור. כתוצאה מכך, באופן פרדוקסלי דווקא משקי הבית הזקוקים ביותר לקצבאות דיור, כלומר כאלה שמקבלים קצבה מקסימלית או קרוב לכך, מוגנים פחות מאירועי חיים שליליים כמו פיטורין, מוות במשפחה, גירושין, מחלה ועוד. היות שמשקי בית אלה כבר מקבלים קצבה מקסימלית, למעשה הם אינם מוגנים מפני שינויים כלכליים דרמטיים. לעומת זאת, משקי בית עם הכנסות גבוהות יותר שקצבת הדיור שלהם נמוכה יותר מקבלים דווקא יותר הגנה, משום שבמקרה הצורך אפשר להעלות את גובה קצבת הדיור שהם מקבלים (Flambard, 2013).

ביקורת אחרת על קצבאות הדיור טוענת שהן יוצרות דווקא בקרב משקי בית עם הכנסה מינימלית פגיעות רבה יותר מאשר בקרב משקי בית מעוטי יכולת עם הכנסה גבוהה יותר. כיוון שהקצבאות תלויות במבחן הכנסה, לא רק אירועים דרמטיים כגון פיטורים וכו', כפי שנזכר לעיל, יכולים להשפיע על גובה קצבת הדיור (או בכלל על קבלה של קצבאות רווחה התלויות במבחן הכנסה דומה), אלא אפילו שינויים קטנים במצב משק

הבית, כגון עזיבה של ילד אחד או עלייה קטנה בהכנסות. לכך יכולה להיות השפעה מכרעת על משק הבית כולו, ולמעשה להעמיד משקי בית בקשיים כלכליים עקב שינויים קטנים יחסית (Flambard, 2013).

לדעתו של קוויגלי (Quigley, 2011), הכישלון החרוץ במדיניות קצבאות הדיור כיום בארצות הברית טמון בחוסר השוויון האנכי שלה. שלא כמו תלושי מזון וקצבאות אחרות המבוססות על הכנסה ומוגבלות, שכל מי שזכאי להן מקבל אותן, רק אחוז מזערי מהזכאים לקצבאות דיור מקבל אותן – בגלל תקציב מוגבל, רשימות המתנה של שנים ארוכות (אפילו חלקן הגדול של רשימות ההמתנה סגורות), ובעיקר מדיניות קבלת קצבאות בלתי אחידה ושרירותית, עד כדי כך שקוויגלי מכנה אותה "לוטו". קצבת הדיור היא הקצבה היחידה שמתנהלת במודל זה. התוצאה היא שאחוז זעום ממשקי הבית הזכאים לקצבה מקבלים קצבה גדולה, בעוד אחוז גדול מהזכאים אינם מקבלים קצבת דיור כלל (Quigley, 2011). פארק ואחרים (Park et al., 2014) מצאו במחקרם שאמנם קבוצה מצומצמת ביותר מקרב הזכאים מקבל תמיכה ציבורית בדיור, אך לרוב היא מורכבת ממשקי הבית בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר – אלו שחיים בעוני קיצוני, וכאלה שחוו חסרות בית. קריטריונים אחרים, כגון תעסוקה, בריאות ועבר פלילי אינם משפיעים באופן עקבי וגורף על הסיכוי לקבל תמיכה ציבורית בדיור. לדעת החוקרים הדבר מעיד על פער עצום בין הדרישה להיצע, שלמעשה אינו מאפשר לייצר סדר עדיפויות מלבד לתת קדימות למשקי הבית בעלי הצורך הגדול ביותר.

קצבאות דיור כיצירת תלות

גישה נוספת בספרות על קצבאות דיור גורסת ששוקרים לדיור מציעים מצד אחד יציאה ישירה מחסרות בית ומהווים רשת ביטחון מהיקלעות למצב של חסרות בית בעתיד, אך מצד שני הם עלולים ליצור תלות, להוות תמריץ שלילי ליציאה לעבודה ולעכב תהליכי החלמה משום שמקבליהם אינם מסתמכים עוד על יכולותיהם שלהם. למקבלי קצבאות דיור היו אפשרויות רבות יותר, ובאופן כללי הם דיווחו על תחושה של איכות חיים גבוהה יותר משל יתר קבוצות המחקר. מסקנת החוקרים היא שקצבאות דיור בהחלט מסייעות לחסרי בית עם מוגבלות נפשית לצאת מחסרות בית, אך יש לשלב אותן עם תמיכה תעסוקתית כדי להימנע מתמריצים שליליים ליציאה לעבודה (Tsai et al., 2011).

במחקר שבדק השפעות ארוכות טווח של קצבאות נכות בקרב חיילים משוחררים עם תסמונת PTSD (Post Traumatic Stress Disorder) בארצות הברית, נמצא שמצד אחד חיילים משוחררים המגישים בקשה לקבלת קצבאות נכות על בסיס PTSD הם בעלי נכות

נפשית קשה, ומצד שני קבלת קצבאות נכות היתה קשורה לשיפור קליני משמעותי בתסמיני ה-PTSD ולשיעור נמוך יותר של עוני וחסרות בית. בנוגע לקצבת הנכות, המבקרים טוענים כי היא מעודדת את מקבלי הקצבאות להישאר חולים או להעמיד פנים שהסימפטומים שלהם חמורים יותר. תוצאות מחקר זה הראו שהכנסתם של מקבלי הקצבאות – לעומת אנשים שזכאותם לקצבה נדחתה – היתה גבוהה באופן ניכר מקו העוני, וכי שיעור מקבלי הקצבאות שחוו פעם חסרות בית היה נמוך בהרבה מאשר בקרב אלה שבקשתם לקצבה נדחתה. נמצא שלקבלת קצבאות על בסיס PTSD היתה השפעה רבה הן על ההכנסה והן על התופעה הקשורה ב-PTSD – חסרות בית. ממצאי המחקר סותרים בבירור את הטענה הנפוצה שקצבאות נכות על בסיס PTSD מהוות מכשול בפני תהליך ההחלמה ומעודדות מקבלי קצבאות להישאר חולים, ומצביעים על כך שקבלתן מיטיבה עם מקבלי הקצבה (Murdoch et al., 2011).

לסיכום, קצבאות דיור מאפשרות למשקי בית להוציא חלק קטן יותר מהכנסתם על דיור, ולפנות חלק גדול יותר מהכנסתם לדברים אחרים. יתרה מכך, נראה כי בעשורים האחרונים, תפקידן של קצבאות הדיור כהבטחת הכנסה נעשה חשוב יותר מתפקידן בדיור. "שינוי זה בתפקיד [הקצבה] משקף, בין השאר, את השינוי בתפיסה של "שאלת הדיור" של בוורידג' שהוזכרה לעיל. בחלק ניכר ממדינות הרווחה המתקדמות, מדיניות הדיור כבר אינה שמה במרכז את היצע הדיור ואיכותו אלא את הדאגה לדיור ברהשגה" (Griggs & Kemp, 2012: 152), ובמקום לנסות לנהל את חסרות הבית, כעת הדגש הוא על הניסיון לסיים אותה או למנוע אותה מלכתחילה.

מהספרות הבינלאומית עולה כי הקצבאות החשובות ביותר לאנשים חסרי בית הן קצבאות לסיוע בדיור, לצד סיוע לקיום בכבוד באמצעות קצבאות הבטחת הכנסה ונכות. עם זאת, הספרות אינה מדברת על קצבאות ייעודיות לחסרי בית, אלא על קצבאות לאוכלוסייה הכללית שגם חסרי בית עושים בהן שימוש – לפעמים במסלולים ייעודיים – כמו במדינת ישראל.

זו הסיבה שמסמך זה אינו עוסק בקצבאות לאנשים חסרי בית, אלא בשימוש שאנשים חסרי בית עושים בקצבאות כלליות – לפעמים במסלולים ייחודיים – תוך התחשבות במצבם. בכל מקרה נראה כי הסיוע בדיור הפך למרכיב ב"חבילת הכנסה" שמדינות רווחה מתקדמות מעניקות למשקי בית עם הכנסה נמוכה או בינונית. בקרב אנשים חסרי בית, הקצבאות הרווחות הן קצבאות הבטחת הכנסה, נכות וסיוע בדיור.

לבסוף, בדומה לדיווחים בינלאומיים העולים מהספרות שנסקרה, גם בישראל אחוז מיצוי הקצבאות בקרב אנשים חסרי בית נמוך מהמיצוי שלהן באוכלוסייה הכללית. המחקר לגבי הדרכים להתמודדות אפקטיבית עם החסמים העומדים בפני מיצוי הקצבאות על ידי אנשים חסרי בית הוא עדיין ראשוני, אך עם זאת הצענו לעיל כמה פתרונות אפשריים להסרת חסמים.

בפרק הבא נפרוש את המתודולוגיה שהנחתה אותנו במחקר, ומיד אחריה יוצגו הממצאים.

4. מתודולוגיה

מחקר זה מתבסס על העברת שאלון מקוון בקרב מי שעובדים עם אנשים חסרי בית במדינת ישראל. כלי נוסף שנעשה בו שימוש לבניית מסד הנתונים הוא ריאיונות עם מי שעובדים עם אוכלוסייה זו ועם קובעי מדיניות רלבנטיים. מלבד השאלון והריאיונות, סקרנו גם ספרות ישראלית "אפורה", הכוללת נהלים ודו"חות של משרדי ממשלה שונים, ובהם משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי ומשרד מבקר המדינה. בנוסף, בעזרתם של עובדי מדינה רלבנטיים ביצענו חתכים סטטיסטיים של קובצי נתונים הקשורים לחסרי בית ולקצבאות.

במחקר זה אנחנו בוחנים שירותים לאנשים חסרי בית. ככלל, היות שגם חסרי בית הם אזרחי המדינה, כל שירות שהמדינה מספקת – שיטור, בריאות, חינוך וכו' – מיועד גם להם, ולכן היינו צריכים לבחון גם את המשטרה, בתי החולים ובתי הספר. עם זאת, השירותים והאנשים שנחקרו מיועדים ישירות ובאופן ייעודי לאנשים חסרי בית: היחידות לדרי רחוב, וארגונים המספקים דיור או סיוע ספציפי אחר לאנשים חסרי בית. בנוסף לאלו, נבחנו שירותים לאוכלוסיות שאחוז חסרי הבית בהן גבוה, כמו שירותים למשתמשים בסמים, לנשים בזנות וכו'. כדי לשמור על האנונימיות של המשתתפים לא כללנו כאן רשימה של השירותים שהשיבו לשאלון ושל המרוויינים. בנספח א' ניתן למצוא רשימת שירותים לחסרי בית, שחלק מהארגונים המוזכרים בה השתתפו במחקר.

שימוש בשאלונים מקוונים

התקדמות הטכנולוגיה והשימוש באינטרנט בעשורים האחרונים שינו מן היסוד את העבודה הכרוכה בהעברת שאלונים וסקרים. באמצעות שאלונים מקוונים אפשר להגיע בזמן קצר מאוד ובעלות נמוכה יחסית לתפוצה רחבה, מספרית וגיאוגרפית, ולבצע גם פניות נוספות וחוזרות למילוי השאלון כדי להגדיל את שיעור המענה. שאלונים מקוונים מאפשרים לנחקרים לבחור מתי ובאיזה קצב לענות עליהם, ואיסוף הנתונים הוא מיידי, זול ונוח (Evans & Mathur, 2005).

לשאלונים מקוונים יתרון נוסף: הם מאפשרים מצד אחד גמישות רבה ביצירת שאלות מסוגים שונים (כך/לא, שאלון בחירה מרובה, תשובה פתוחה ועוד), וניתוב המשיבים לשאלות הבאות בהתאם לתשובות. בנוסף, שאלונים מקוונים מאפשרים סדר שאלות מובנה וקשוח – למשל, התניית המעבר לשאלה הבאה במילוי השאלה הנוכחית. בהקשר

זה, יש חשיבות גבוהה לבנייה נכונה של השאלות ולכתיבת הוראות ברורות למילוי השאלון (Evans & Mathur, 2005).

במחקר זה הועבר שאלון שנבנה על פלטפורמה של קוואלטרקס (Qualtrics), וענו עליו 107 אנשים העובדים עם אנשים חסרי בית שחלקם דרי רחוב, מ־35 ארגונים שונים ברחבי מדינת ישראל.

ריאיונות חצי מובנים

במחקר זה בוצעו 13 ריאיונות עם 16 אנשים (11 נשים ו-5 גברים) העובדים עם אנשים חסרי בית שחלקם דרי רחוב, כהגדרתם באופן ישיר או עקיף בתקנות העבודה הסוציאלית, בכל רחבי הארץ, מאילת עד קרית שמונה. 11 מהמראיינים עובדים מחוץ לירושלים או תל אביב; 5 מהם עובדים צפונית לחיפה ודרומית לאשדוד. 7 מהם עובדים בחמישה ארגונים שונים הקשורים או כפופים לארבעת משרדי הממשלה הבאים: משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות. כמו כן רואיינו 9 אנשים משבעה ארגונים שונים, חלקם קשורים למשרדי הממשלה באמצעות הועדות¹⁰ או קשר תקציבי כלשהו, ואחרים הפועלים באופן עצמאי. כל הריאיונות היו חצי מובנים, כפי שיוסבר להלן. כדי לשמור על אנונימיות המראיינים, נתייחס לכולם בלשון זכר. השמות בתוך הריאיונות שונו.

על פי דיסיקו, בלוס וקראבטרי (DiCicco, Bloom & Crabtree, 2006), הריאיון לסוגיו הוא כלי מרכזי במחקר איכותני, ומטרתו לתרום לגוף של ידע רעיוני ותיאורטי המבוסס על משמעותם של אירועי חיים עבור המראיינים. ריאיונות חצי מובנים בנויים בדרך כלל סביב סדרה מוגדרת של שאלות פתוחות, וכוללים לא פעם גם שאלות העולות מהשיחה בין המראיין למראויין. כוחו של הריאיון החצי מובנה כמתודולוגיה איכותנית הוא יכולתו להביא קול מגוון ועשיר של המראיינים (Newton, 2010). נציג להלן את ממצאי המחקר כפי שנאספו בכלים השונים שהוצגו כאן.

¹⁰ תשלום מטעם משרד הרווחה שמיועד לאדם ספציפי ומשולם כאשר אותו אדם נכנס לטיפול במסגרת מסוימת.



5. ממצאים: שירותים וקצבאות לחסרי בית בישראל

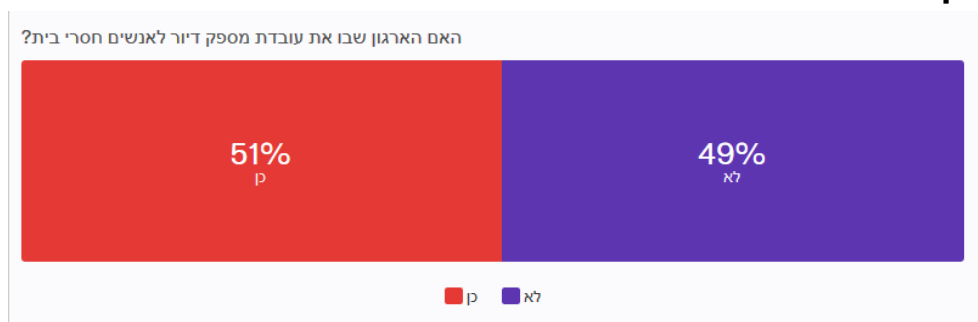
פרק הממצאים מחולק לשני חלקים מרכזיים: האחד עוסק בשירותים לאנשים חסרי בית, והשני בקצבאות המיועדות להם. אחת ממטרות המחקר היתה לספק תמונת מצב של שירותים המסייעים לאנשים חסרי בית בישראל. כבר בשלב מוקדם למדי בעריכת המחקר התברר שמשימה זו קשה עד בלתי אפשרית, משום שבניגוד לעבר, נראה כי בשנים האחרונות שירותים לאנשים חסרי בית נפתחים, נסגרים ומשתנים בקצב מהיר. במצב כזה קשה "לצלם תמונה" שתעיד על המצב. בהצגת הממצאים להלן ננסה אפוא לתת תמונה כללית המצביעה על המגמות המרכזיות בשירותים לחסרי בית בישראל.

בפרק מוצג מגוון רחב מאוד של דרכי סיוע לאנשים חסרי בית. נותני שירותים עשויים למצוא בו מענים חדשים לשילוב בשירות שהם מספקים. בתהליך הנוגע בקצבאות לאנשים חסרי בית חילקנו את הצגת הממצאים לשני חלקים מרכזיים: גמלת הבטחת הכנסה וקצבת נכות הניתנות על ידי המוסד לביטוח לאומי בחלק הראשון, ובחלק השני סיוע בשכר דירה הניתן על ידי משרד הבינוי והשיכון. נתחיל אם כן בהצגת הממצאים על שירותים לאנשים חסרי בית בישראל, ומיד לאחר מכן נציג את הממצאים בנוגע לקצבאות.

שירותים לאנשים חסרי בית בישראל

מתשובות לשאלון עולה כי כמחצית מהארגונים העובדים כיום עם אנשים חסרי בית בישראל מספקים דיור, והמחצית השנייה אינה מספקת דיור לחסרי הבית ומתמקדת בשירותים אחרים.

גרף 1



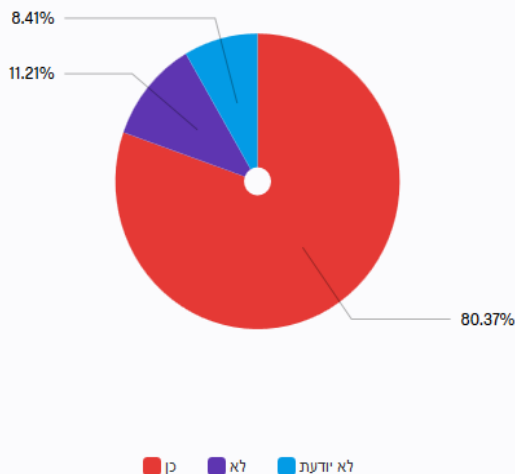
בקרב הארגונים המספקים דיור יש טווח רחב של משך הסיוע, הנע בין כמה ימים – שלפעמים מוגדרים גם כ"לינת חירום" – לשלושה, ארבעה או שישה חודשים ואף שנה. עמותות המספקות דיור לחסרי בית שאינם קטינים עושות זאת בדרך כלל בדירות בקהילה, ומשכנות בהן כמה חסרי בית בחדר. לעתים העמותות מסייעות לחסרי בית למצות את הסיוע בשכר דירה ממשד הבינוי והשיכון, הניתן במשך ארבע שנים לכל היותר. חלק מהדירות נקראות "דירות מעבר". מספר מקומות מקבלים הועדות ממשד הרווחה. מקומות מעטים מאוד מספקים דיור שאינו זמני. במקרים אלה, המשך הדיור מעבר לתקופת הסיוע בשכר דירה או ההועדה מותנה במימון עצמי של הדיירים.

לרוב המוחלט של מסגרות ההלנה – הציבוריות והפרטיות – יש קריטריונים ברורים מאוד של קבלה ואי־קבלה המתייחסים לגיל, מגדר, שימוש בסמים ובריאות הנפש, כולל שאלות לגבי איום בהתאבדות וכו'. מקומות בודדים מספקים דיור למי שמתמשים בסמים באופן פעיל ומוצהר, וחלקם מאפשרים למי ששותים אלכוהול לגור במקום אם הם מתחייבים שלא לשתות בו. מסגרות הלנה רבות מיועדות לאוכלוסיות ספציפיות: רק לנשים או לגברים, רק לצעירים או למבוגרים, רק ליוצאים בשאלה או למשתמשים בסמים, למבקשי מקלט, או לנשים במעגל הזנות, נפגעות תקיפה מינית, נשים טרנסגינדריות או מקהילת הלהט"ב בכלל, וכו'.

בין שהארגונים מספקים דיור ובין שלא, עובדיהם מועסקים בעיקר בשירותים של משרדי ממשלה ועיריות, ובמגוון עמותות וארגונים שלא למטרות רווח. דוגמאות לשירותים שהשתתפו במילוי השאלון הן יחידות לדרי רחוב, מרכזי מתדון, ארגונים העובדים עם נשים וגברים במעגל הזנות, עמותות וארגונים המספקים דיור לנשים חסרי בית באמצעות הועדות של משרד הרווחה או באמצעות שימוש בסיוע בשכר הדירה של הדיירים או בדרך אחרת, עמותות העובדות עם נוער וצעירים, צעירות, מבוגרות ומבוגרים חסרי בית, יחידות לקידום נוער, וכן עמותות וארגונים העוסקים בהיבט ספציפי של הסיוע, כגון דיור, זנות, סמים, הפחתת נזקים, כדורגל, תספורת וכו'. המענה ניתן לאוכלוסיות מגוונות של אנשים חסרי בית: יהודים, ערבים ואחרים, דתיים, חילונים וחרדים, יוצאים בשאלה, טרנסגינדריות, להט"ב, משתמשים בסמים ואסירים משוחררים. כפי שניתן לראות בגרף 2, 80% מהעובדים ציינו שלפחות חלק מעבודתם נתמכת על ידי כסף ציבורי. מגרף 3 עולה, לדברי 71% מהעובדים, כי יותר מ־50% מהמימון של העבודה בארגונים מגיעים מכסף ציבורי. 19% נוספים ציינו ש־30%–50% מעבודתם ממומנת מכסף ציבורי, וה־10% הנותרים ציינו כי עבודתם נתמכת על ידי כסף ציבורי בהיקף הקטן מ־30%.

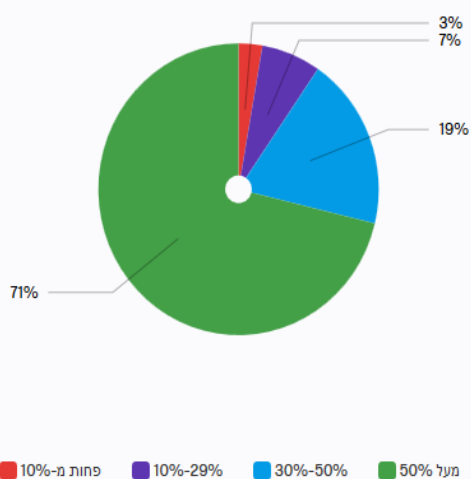
גרף 2

האם העבודה שלך הנעשית עם אנשים חסרי בית נתמכת על ידי כספים ממשלתיים או עירוניים (כסף ציבורי)?



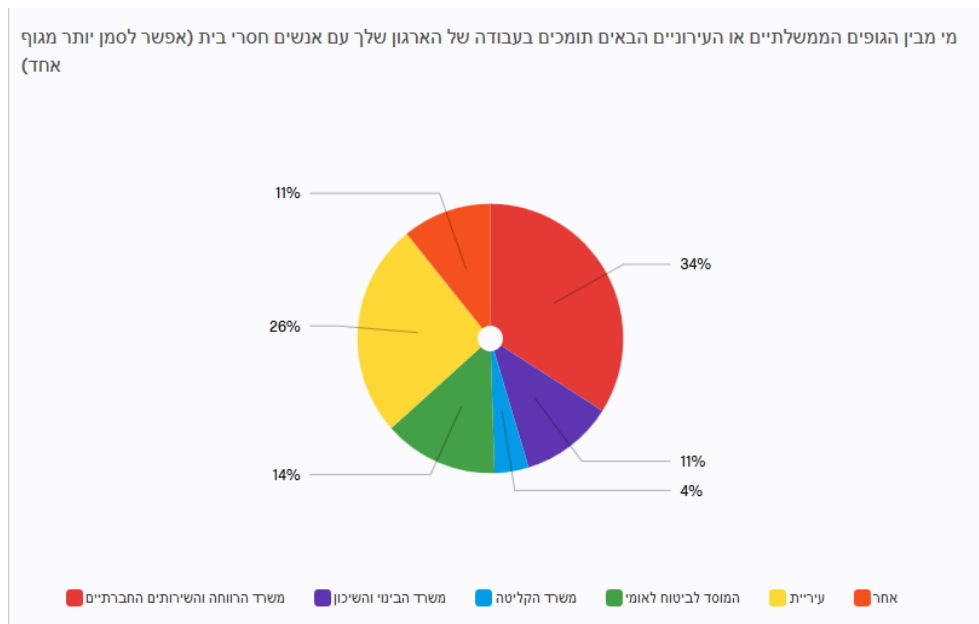
גרף 3

האם את יודעת מה היקף המימון (באחוזים) של העבודה בארגוןך על ידי גורמים ממשלתיים או עירוניים (כסף ציבורי)?



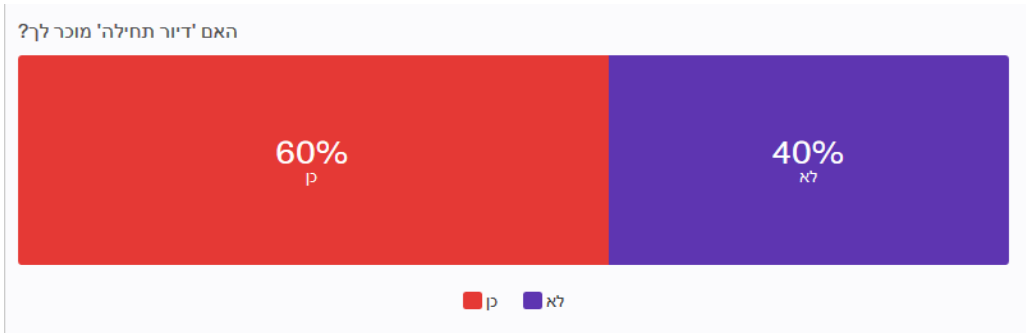
כפי שמוצג בגרף 4, כאשר בוחנים אילו גופים מממנים את העבודה עם אנשים חסרי בית בכסף ציבורי, נמצא כי כשליש מהמימון מגיע ממשרד הרווחה, קצת פחות משליש ממומן על ידי עיריות (15 במספר), והשאר, באחוזים קטנים יותר, מתחלק בין המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון, משרד הקליטה, ומשרדים וארגונים נוספים שהופיעו בקטגוריה "אחר" וכוללים בין השאר את המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות והרשות למלחמה בסמים.

גרף 4



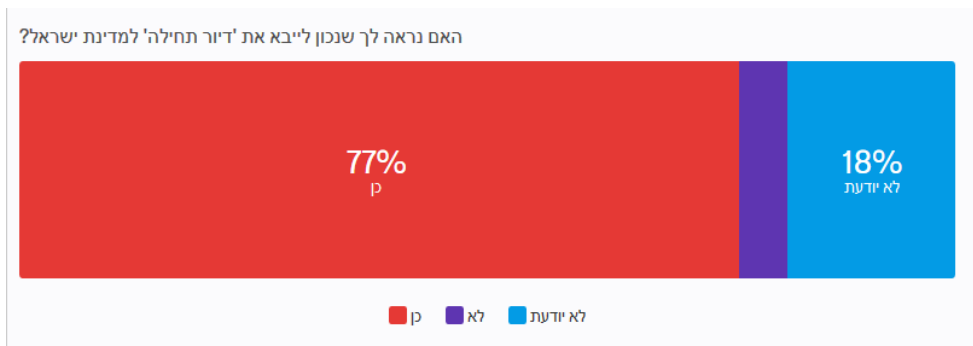
בשאלון ביקשנו גם לברר באיזו מידה העובדים עם אנשים חסרי בית בישראל מכירים או תומכים בשני מודלים נפוצים בעולם: "דיור תחילה" (Housing First) ו"מיגור חסרות בית" (Ending homelessness).

גרף 5



לאחר שהסברנו כי "דיור תחילה" הוא פילוסופיה, תוכנית ומודל להתמודדות עם חסרות בית על בסיס האמונה שדיור הוא זכות אדם בסיסית, וציינו כי המודל, שתחילתו בניו יורק בשנת 1992, פועל באמצעות שילוב בין אספקת דיור ותמיכה לאנשים חסרי בית ללא תנאים מוקדמים, נשאלו המשיבים אם נכון לדעתם לייבא את המודל למדינת ישראל. רובם (77% בגרף 6) השיבו בחיוב.

גרף 6

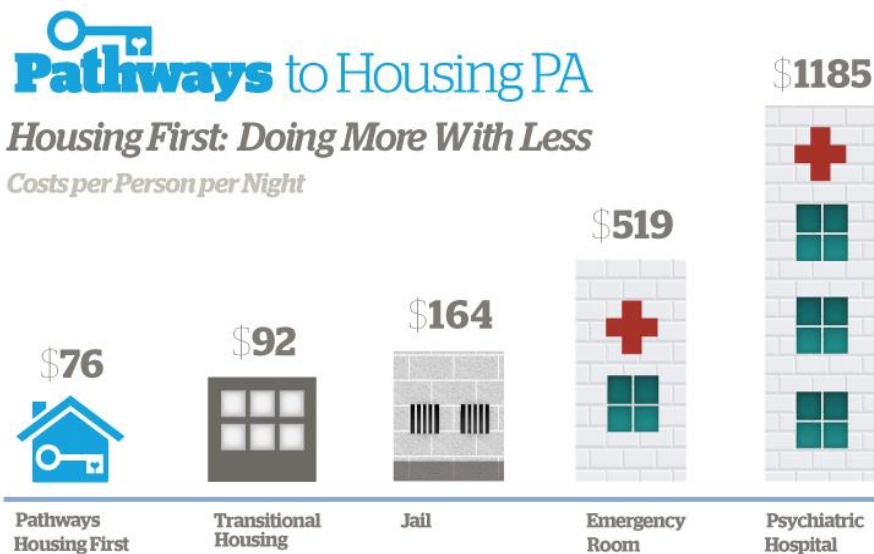


בתשובה לשאלה מה לדעתם יסייע בפתירת שירות כזה במדינת ישראל, התשובות היו מגוונות וכללו בין השאר את הנקודות הבאות: תקציבים; חישוב של חיסכון בעלויות, לאורך זמן; הירתמות חברי כנסת, חברי ממשלה והפקידות המובילה במשרדי הממשלה,

לצד שינוי תודעתי בציבור; תמיכה של רשויות מקומיות; שינוי מדיניות; הבנת היקף הבעיה; תקשורת בין הרשויות המטפלות; שיתוף פעולה בין כל גורמי הטיפול בדרי הרחוב; לחץ פוליטי – התארגנות כל הארגונים יחד עם נציגות של האוכלוסייה; ופיילוט מוצלח. נקודה נוספת שעלתה היא הכרה בכך שבסופו של דבר שירות כזה יוריד למעשה נטל רב ממוסדות המדינה על ידי צמצום רצידיביזם ו"דלת מסתובבת" בבתי חולים, מרכזי בריאות נפש, מרכזי גמילה וכיו"ב.¹¹

מודל דיור תחילה מראה לאורך השנים מדדי עלות-תועלת חיוביים, לצד 85% הצלחה והתמדה בדיור. כפי שניתן לראות בגרף 7, עלות לילה בתוכנית "דיור תחילה" נמצאה זולה יותר מעלות לילה בדיור זמני, בכלא, בחדר מיון ובבית חולים פסיכיאטרי.

גרף 7: עלות לילה לאדם במוסדות שונים בארצות הברית לעומת "דיור תחילה" (בדולרים)



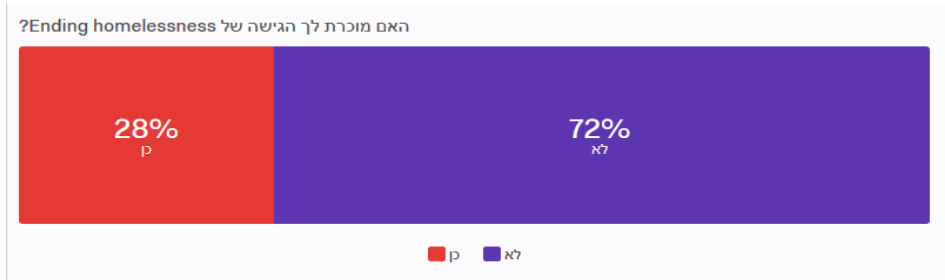
מקור:

https://pathwaystohousingpa.org/sites/pathwaystohousingpa.org/files/our_model.jpg

¹¹ כדוגמה לאותו רצידיביזם, בחוזר מספר 29/2001 של מנהל רפואה בחטיבה לענייני בריאות במשרד הבריאות מ-14 ביוני 2001, העוסק בתפקיד העובד הסוציאלי במחלקה לרפואה דחופה בבתי החולים, מוזכרים "דיירי רחוב" באופן ספציפי כחלק מאוכלוסיית המטופלים שעשויים להגיע למחלקה – דבר שעשוי להעיד על השכיחות שבה הם מטופלים בבתי חולים.

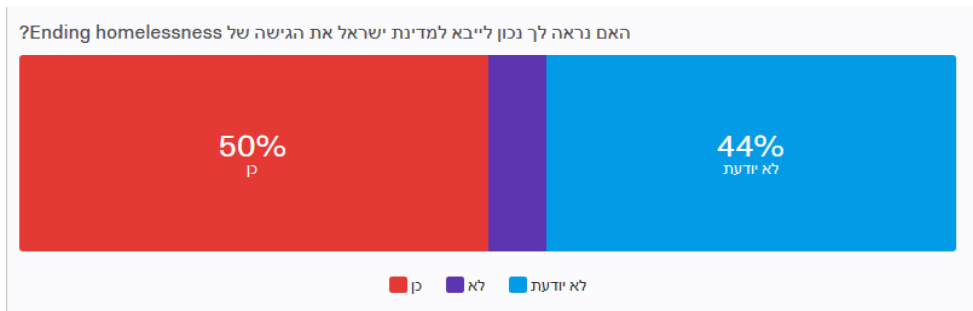
שאלה נוספת נגעה למיגור חסרות בית – גישה שלא היתה מוכרת לרוב המשיבים.

גרף 8



למשיבים הוסבר כי גישת Ending homelessness היא מקבץ של תוכניות למיגור חסרות הבית שהופיעו כבר בתחילת שנות האלפיים, בתחילה בארצות הברית ובהמשך באירופה. התוכניות שמות להן למטרה להעלים, למנוע ולחסל חסרות בית בקרב כלל חסרי הבית, או בקרב תת-אוכלוסיות ספציפיות כמו ילדים או משפחות, ובכך לסלול את הדרך למיגור כל סוגי חסרות הבית. לאחר ההסבר נשאלו המשיבים אם נכון לדעתם לייבא את המודל לישראל. מחצית מהם השיבו בחיוב (גרף 9), ורוב הנותרים אמרו שאינם יודעים.

גרף 9



בתשובה לשאלה מה לדעתם יסייע ביבוא הגישה הזו למדינת ישראל, עלו בין השאר התשובות הבאות: תקציבים והירתמות של חברי כנסת; תמיכה של גורמי המקצוע, כמו גם השר במשרד הרווחה, במשרד האוצר ובמשרד הבינוי והשיכון; חישובי עלות-תועלת; פורום של כל העוסקים בתחום דרי הרחוב וחסרי הבית; והעלאת המודעות לתופעה ולהיקפיה.

עד שהגישות האלו יגיעו לישראל, אם בכלל, מי שענו על שאלון המחקר סיפקו דוגמאות מגוונות לסיוע שאנשים חסרי בית מקבלים מארגוניהם: שיחות אישיות וקבוצתיות וטיפול פסיכוסוציאלי. לפעמים ניתנים גם טיפולים רפואיים ראשוניים, כגון חבישות ועזרה ראשונה. טיפולים נפשיים, פסיכיאטריים ורפואיים ניתנים על ידי נשות מקצוע בשכר וגם על ידי מתנדבות המגויסות במיוחד לשם כך. בנוסף מתבצעת עבודה של הפחתת נזקי השימוש בסמים, כגון החלפת מזרקים וקבלת מחטים, ספונג'טות (פדי אלוהול), פקקים ופילטרים (כאמצעי עזר להזרקת סמים), כמו גם קונדומים, ציוד חבישה ותחליפי סם כגון מתדון וסבוטקס. ניתנים גם סיוע בחיפוש עבודה ולימודים – כולל השלמת השכלה והכשרות מקצועיות, מיצוי זכויות, ייעוץ, הכוונה, ליווי, תיווך וחיבור לשירותים רלבנטיים בקהילה – כגון סיוע משפטי, רפואי ותעסוקתי – או כזה הקשור לשימוש בסמים, הסדרת חובות, מקלחת, כביסה, חדר מנוחה ויצירה. אנשים חסרי בית עשויים לקבל בארגונים השונים פעילויות לשעות הפנאי – חוגים, חדר כושר, ספורט, פיתוח קול, וכן הקניית מיומנויות אישיות כמו ניקיון ובישול או פיתוח קשרים בין-אישיים. בנוסף, העובדים מדווחים על פעילויות מגוונות שנעשות עם אנשים חסרי בית בשטח: התערבויות חירום, פעילות ציבורית לקידום מדיניות מבוססת זכויות לסיוע לחסרי הבית, גגיות עם קובעי מדיניות ופעילות מול גורמי תקשורת, ופעילות משפטית בתיקים בעלי השלכה רחבה.

המשיבים נשאלו גם אילו שירותים חסרים לדעתם לאנשים חסרי בית. תשובותיהם המפורטות להלן כללו סוגים שונים של סידורי דיור ספציפיים, כגון דיור ציבורי, דיור מוגן, דיור נתמך, ותוכנית "דיור תחילה"; הוזכרו גם הצורך בדיור קבוע ולא דיור זמני; שירותים של תעסוקה שיקומית ייחודית לחסרי בית, עם ליווי מקצועי והסבה מקצועית; שירות משפטי המסייע ב"סגירת תיקים" ומחיקת חובות; שירותי בריאות ייחודיים; קו סיוע שיעזור, יכוון ויפנה לאנשי טיפול; עבודת רחוב עם חסרי בית; בניית מאגר של אנשים שמוכנים להשכיר דירות לחסרי בית; חלק מהמשיבים הציעו "סל שירותים" שיכלול מגוון שירותים.

תשובות רבות כללו סידורי דיור שונים: לכלל חסרי הבית ולתת-אוכלוסיות ספציפיות – גברים, נשים, צעירים, טרנסג'נדרים, קהילת להט"ב, נשים בזנות, אסירים משוחררים, חסרות בית בהיריון ואמהות צעירות, מטופלי מתדון וכו'. בשאלון נוספה בקשה למידע נוסף בדבר סוגיות ייחודיות שחשוב לציין בנוגע לאוכלוסיות השונות. התשובות הזכירו את הצורך בהתייחסות לצעירות עם ילדים; את הגדרת תע"ס דרי רחוב שאינה מותאמת לחסרות בית של צעירות וצעירים; את חסרי הבית שבאים ממשפחות חרדיות; תחושה שהרבה מהסובלים מ"תחלואה כפולה" – מחלת נפש יחד עם שימוש בסמים – נופלים

בין הכיסאות ואינם מקבלים מענה, לא מצד השירותים לבריאות הנפש ולא מצד השירותים לטיפול בשימוש בסמים. נראה שיש צורך במקומות שייתנו מענה גם לאנשים שמתמשים בחומרים פסיכואקטיביים. לצד זאת עולה הדרישה להפריד בין משתמשים פעילים בסמים למי שאינם משתמשים בהם, "בשביל חסרי בית המכורים לסמים שרוצים להתייצב על מתדון או סובוקסון ולהפסיק את השימוש בסמים"; משיבים לא מעטים סברו כי יש צורך במסגרות ייחודיות לנשים, לצעירות, לטנרסגינדרים וכו'. צידוק אפשרי לכך מובא בציטוט הבא: "[נדרשים] מענים מופרדים להלנה של חסרי בית מאוכלוסיית הלהט"ב, אוכלוסייה זו לעתים מודרת אל חסרות בית בשל רדיפה על רקע הזהות המינית/מגדרית שלהם"; משפחות חסרות בית כולל כאלו שגרות אצל קרובי משפחה או בתנאי צפיפות נוראיים; בהקשר של מבקשי מקלט וערבים (ואחרים) שאינם אזרחי מדינת ישראל, עולה טענה נגד התניית זכויות חברתיות (כולל הזכות לדירה) בתושבות; אנשים הזקוקים להמשך טיפול רפואי כגון טיפול אנטיביוטי, או כאלה הזקוקים להקפדה על היגיינה והחלפת חבישות, או לחלופין מי שמקבלים טיפול תרופתי אחזקתי כגון מתדון, סבוטקס או סובוקסון; צורך לתת מענה מדויק יותר לנשים במעגל הזנות, כפי שכתב אחד ממשיבי השאלון: "נשים – הרבה יותר מהיר, זמין "להסתדר" אצל איזה גבר לשינה מאשר לעבוד מול המערכת של הרווחה"; לבסוף, נכתב כי "יש לעבוד בשיתוף פעולה לרווחת דרי הרחוב וכדי להעניק להם את הטיפול המותאם לצורכיהם".

לסיום פרק השירותים, ובהקשר לטענה נגד התניית זכויות חברתיות בתושבות, ובכלל זה כלל השירותים לדרי רחוב, להלן סקירה קצרה בנוגע למצבם של מבקשי מקלט חסרי בית במדינת ישראל.

זרים שאינם בניהורחקה: פליטים ומבקשי מקלט חסרי בית

בדברי ההסבר להצעת החלטה לממשלה בדבר גיבוש חוק הגירה שהגישו ראש הממשלה ושר הביטחון בפברואר 2010, נכתב כי למדינת ישראל אין מדיניות הגירה אחודה בחוק. לדבריהם, מצב זה גורם לפגיעה באינטרסים ארוכיטווח של מדינת ישראל, כמו גם בזכויות אדם (מבקר המדינה, 2014: 120). בדו"ח מבקר המדינה הבוחן את התמודדות הממשלה עם עניינים שונים הקשורים ב"זרים שאינם בניהורחקה מישראל" מופיע פרק על מבקשי מקלט חסרי בית, תחת הכותרת "זרים החיים ללא קורת גג" (מבקר המדינה, 2014: 117). אף כי בשנים שלפני כתיבת הדו"ח מצא המבקר פניות מעיריית תל אביב-יפו ומא.ס.ף. (ארגון סיוע לפליטים ומבקשי מקלט) למשרד הרווחה בדבר מבקשי מקלט

חסרי בית, משרד הרווחה טען בפני המבקר כי אין בידיו "נתונים על דרי רחוב זרים" (עמ' 118).

השופטת עדנה ארבל קבעה כי "המסתנן [אינו] מופשט מכל זכויותיו ברגע שנכנס למדינה, ואף אם באופן לא חוקי... המסתנן אינו נכנס בשערי המדינה ומשיל מעליו את אנושיותו וזכויותיו היסודיות" (מבקר המדינה, 2014 : 118). על פי דו"ח המבקר משנת 2014, מדיניות משרד הרווחה בנוגע לטיפול במבקשי המקלט היא שלא להעניק להם שירותי רווחה, למעט מקרים שבהם נשקפת סכנה מיידית לשלומם. המבקר מטיל ספק ביכולת המשרד לזהות מקרים כאלה בהיעדר נגישות בסיסית לשירותי רווחה. לכן, מסכם המבקר, עולה חשש ממשי כי המענה הניתן לקבוצות חלשות ופגיעות, וביניהן מבקשי מקלט חסרי בית, אינו עומד בהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינו מבטיח שמירה מפגיעה בגופו או בכבודו של חסר הבית מבקש המקלט, ואינו שומר על זכותו לביטחון סוציאלי בסיסי, תוך הפרה גם של האמנה בדבר זכויות חברתיות.

מסמך מדיניות פנימי של משרד הרווחה בנוגע לטיפול בזרים בגירים שאינם בני־הרחקה פורסם ב־14 בפברואר 2017. המסמך נכתב בהוראת מנכ"ל המשרד ובעקבות דו"ח מבקר המדינה האמור. המלצות המסמך כוללות סיוע גם לדרי רחוב שאינם בני־הרחקה, והוא נחתם באמירה כי נדרשת מדיניות ממשלתית כוללת והקמה של צוות בין־משרדי להסדרת הטיפול באוכלוסייה זו. בנוסף, המסמך קובע כי יישום ההמלצות כרוך בתוספת תקציבית ייעודית במשרד (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2017).

עמותת א.ס.ף. פנתה לבית המשפט הגבוה לצדק בעניינם של חסרי מעמד ומבקשי מקלט נזקקים, כפי שאלו מוגדרים בחוק שירותי הסעד התשי"ח–1958, על מנת שיעניק להם שירותים על פי חוק זה. בתשובת שר הרווחה במאי 2017 לעתירה, כפי שפורסמה על ידי בית המשפט באוגוסט 2017, נכתב כי היועץ המשפטי לממשלה פנה לראש הממשלה וביקש להקים צוות בין־משרדי שימפה את מי שאינם בני־הרחקה שמצויים במצב סוציאל-אקונומי קשה, כדי שאפשר יהיה לשקול הענקת שירותים סוציאליים בשבילם. הצוות אכן הוקם בראשות מינהל רשות האוכלוסין וההגירה. בהמשך לדברים, משרד הרווחה ביקש וקיבל ממשרד האוצר תקציב של 10 מיליון ש"ח לטיפול באוכלוסייה המדוברת (בג"צ 8907-16 : עמותת א.ס.ף. נגד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הודעה מעדכנת מטעם המשיב, 15 באוגוסט 2017).

בחודשים פברואר–יולי 2017 ביצע משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח הנ"ל משנת 2014, בין השאר בבחינת גיבוש מדיניות בעניין הטיפול בבריאות ובצרכי הרווחה של זרים שאינם בני־הרחקה, שמספרם בסוף שנת 2017 נאמד

בכ"42 אלף. בין השאר ציין המבקר כי התקציב במסמך המדיניות שמשרד הרווחה גיבש והעביר למשרד האוצר לתקצוב הפעולות הנדרשות עמד על כ־40 מיליון ש"ח, אך משרד האוצר אישר רק 10 מיליון ממנו, והתוכנית צומצמה לתקציב זה (מבקר המדינה, 2018א). המבקר מסכם את דו"ח המעקב בנוגע למשרד הרווחה במילים אלו:

על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו ועל משרד המשפטים – ואם יידרש, גם על משרד האוצר – לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה, כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות הזרים האמורות. על משרד הרווחה לגבש גם תוכנית פעולה שנגזרת ממדיניות הרווחה. אם ימצאו חסמים המקשים את ביצוע השינויים ואת גיבוש תוכנית הפעולה, ובכלל זה חסם תקציבי, על שר הרווחה להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון (מבקר המדינה, 2018א: 176).

על פי דו"ח מעקב שנכתב במאי 2018 על ידי כמה ארגוני זכויות אדם לגבי מימוש הפתרונות שהציע מבקר המדינה ואומצו לפחות בחלקם על ידי המדינה, נכתב בין השאר כי עדיין לא גובש מתווה המוסכם על משרד הרווחה לטיפול ב"מקרים ההומניטריים הקשים" שלהם הוקצה התקציב המדובר (רופאים לזכויות אדם ואח', 2018).

לאחר שסקרנו את הממצאים הקשורים בשירותים לאנשים חסרי בית, נעבור לסקירת הממצאים לגבי הקצבאות עבורם.

יצוין כי היות שהחוק לביטוח לאומי מוגבל רק לתושבים (מלבד נפגעי תאונות עבודה ודמי לידה), מבקשי מקלט אינם זכאים לקבל קצבאות.

קצבאות לאנשים חסרי בית בישראל

כאמור לעיל, המדיניות הרשמית של ממשלת ישראל ביחס לאנשים חסרי בית מתבטאת בהוראה 33 לפרק 3 בתקנות העבודה הסוציאלית (תע"ס) לדרי רחוב. לתקנות, המתפרסמות כחלק ממדיניות משרד הרווחה, יש שני נספחים: האחד של המוסד לביטוח לאומי – בנוגע לקבלת גמלת הבטחת הכנסה, והשני של משרד הבינוי והשיכון – בנוגע לקבלת סיוע בשכר דירה. תקנות משרד הרווחה בצירוף הנספחים של שני משרדים אלה מהווים את המדיניות הנוהגת המוכרת בישראל בנוגע לאנשים חסרי בית. כיוון שהמוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון מסתמכים על הגדרת "דר רחוב" של משרד הרווחה, האוכלוסייה המוגדרת בתקנות מצמצמת גם את אוכלוסיית מקבלי הקצבאות, הניתנות למעשה לתת־קבוצה בתוך חסרי הבית.

שלוש הקצבאות העיקריות שעשויים לקבל מי שמוגדרים "דרי רחוב" בישראל – גמלת הבטחת הכנסה, קצבת נכות וסיוע בשכר דירה – ניתנות גם לאוכלוסייה הכללית. עם זאת, גם המוסד לביטוח לאומי וגם משרד הבינוי והשיכון יצרו מנגנונים מיוחדים לקבלתן למי שמוגדרים על ידי משרד הרווחה כ"דרי רחוב". להלן יוצגו שלוש הקצבאות ומעט מעבר להן, כמו גם ממצאים העולים מהמחקר בקשר אליהן.

קצבאות המוסד לביטוח לאומי לאנשים חסרי בית

נמצא כי הקצבאות העיקריות שמשולמות כיום לאנשים חסרי בית הן גמלת הבטחת הכנסה וקצבת נכות. נוהל מיוחד לדרי רחוב בעניין גמלת הבטחת הכנסה קיים למעשה כבר מאז שנת 1993, ונוהל מיוחד לדרי רחוב בעניין קצבת נכות קיים מאז שנת 2016. למעשה, נהלים אלה אינם מספקים לדרי הרחוב קצבאות מיוחדות, אלא נשענים על קצבאות קיימות ומהווים שערי כניסה לקבלת קצבאות, כיוון שהקריטריונים לדרי רחוב מקילים יותר מאשר לאוכלוסייה הכללית. זאת, מתוך הבנה של הקשיים לקבלת קצבאות העומדים בפני מי שהם דרי רחוב, אף יותר מהאוכלוסייה הכללית. "עילת דר רחוב" – העילה שבגינה משולמת גמלת הבטחת הכנסה לדרי רחוב – אינה העילה היחידה להקלה בקריטריונים. עילות נוספות לדוגמה הן "הורה עצמאי (משפחה חד-הורית) שיש לו ילד מתחת לגיל שנתיים", "המטפל בבן משפחה חולה", "עציר במעצר בית" וכו'. כל מי שנכללים בעילות אלו, כמו בעילת דר רחוב, פטורים מהתייצבות בשירות התעסוקה, ולכן ממבחן תעסוקה המשמש בדרך כלל תנאי לקבלת הגמלה.

נפרט להלן את הקצבאות המרכזיות הניתנות לאנשים חסרי בית בישראל. היות שכאמור המוסד לביטוח לאומי נסמך על הגדרת דר רחוב של משרד הרווחה, כדי לקבל את רוב הקצבאות המתוארות צריך התובע להיות מוגדר קודם כל כ"דר רחוב".

גמלת הבטחת הכנסה

הביטוח הלאומי דואג לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה, ומשלם להם קצבת הבטחת הכנסה [...] הקצבה משולמת למי שאין להם הכנסות או שהכנסתם נמוכה (מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי).

גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת דר רחוב"

ב-15 בדצמבר 1993 פרסם המוסד לביטוח לאומי **נוהל טיפול בדרי רחוב (HOMELESS)**. מאז ועד למועד כתיבת מסמך זה, הנוהל משמש כבסיס לעבודת המוסד לביטוח לאומי עם דרי הרחוב, כפי שיוצג להלן. במכתב המפרסם את הנוהל נכתב: "דר רחוב הוא אדם השרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה, בניתוק מבני משפחה וידידים ואינו בקשר עם מערכות שירות שונות." עוד מצוין במכתב כי עד לפרסום הנוהל היה נהוג לשלם לאוכלוסיית דרי הרחוב בתל אביב גמלה בעילת "מצב מצוקה חמור" למשך חודשיים בלבד. עם זאת, משיחות עם גורמים במשרד העבודה והרווחה עלה כי תוכניות לטיפול בדרי רחוב החלו לפעול ברשויות מקומיות נוספות. התברר גם כי הייחודיות והמורכבות של הטיפול באוכלוסייה זו הצריכו תשומות נוספות. במכתב נאמר כי הוחלט לפטור את דרי הרחוב ממבחן תעסוקה ולטפל בהם על פי נוהל בן שני שלבים: א. שלב חירום; ב. שלב אבחון ושיקום, או תוכנית החזקה בקהילה. בשלב א יקבל דר רחוב, כבעבר, גמלה למשך חודשיים על בסיס מצוקה חמורה בהליך מזורז במיוחד. בשלב ב, היות ששירות התעסוקה ראה בגורמים המטפלים גורם שיקומי, השירות להבטחת הכנסה הוסמך לאשר גמלה בעילת שיקום מקצועי על פי דיווח מהעובד הסוציאלי המטפל. גמלה זו ניתנה לשישה חודשים לכל היותר בנוסף לתקופת החירום, עם אפשרות להארכה במקרים חריגים (שיינטוך, 2010). צעדים אלה עומדים בקנה אחד עם "מנגנוני שינוי" להסרת חסמים לקבלת קצבאות (כפי שצוין לעיל: Burt et. al., 2010).

משנת 1993 עד שנת 2018 חלו כמה שינויים בהליך, הנקרא כעת "הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב". על פי המוסד לביטוח לאומי, התהליך מתנהל כיום כך:

1. שלב א' – חירום: כאשר תובע פונה ביוזמתו למוסד לביטוח לאומי, ובעקבות שיחה שעורך עימו הפקיד הוא מתרשם שמדובר בדרי רחוב שעדיין אינו מטופל על ידי רשויות הרווחה, הוא מופנה לעובדת סוציאלית ביחידה לדרי רחוב. בשלב זה הפקיד עשוי לאשר גמלה בעילת מצוקה (שתוסבר להלן) למשך חודש עד חודשיים. המשך התשלום מותנה בקבלת דו"ח סוציאלי שיאשר כי התובע הוגדר כ"דר רחוב".

2. שלב ב' – שלב האבחון והשיקום: עד 12 חודשים. כאשר תובע פונה למוסד לביטוח לאומי בסיוע עובדת סוציאלית ומוגדר כדר רחוב, הגמלה משולמת עד 12 חודשים בכפוף לקבלת דו"ח סוציאלי. 12 החודשים יכולים להיות בנוסף לחודשיים בעילת מצוקה שהוזכרה בשלב א לעיל בסעיף 1. האישורים מהעובדת הסוציאלית מהמחלקה לשירותים חברתיים ניתנים מדי חודש.

3. לאחר שהבינו במוסד לביטוח לאומי כי דרי רחוב עשויים להזדקק לסיוע גם אחרי 12 החודשים הראשונים, כיוון ששיקומם אינו תמיד מושלם בתקופת זמן זו, הונהג נוהל המשך: לקראת תום 12 החודשים הראשונים אמור פקיד התביעות לבקש מהעובדת הסוציאלית להמציא דו"ח מעודכן מוועדת הערכה במחלקה לשירותים חברתיים. דו"ח זה אמור לפרט את מצבו של דר הרחוב בהתאם לקריטריונים הבאים:

- דר הרחוב סיים תהליך שיקום ויכול לענות על עילת זכאות אחרת לקבלת הבטחת הכנסה שאינה עילת דר רחוב.
- דר הרחוב ברשיקום. אם לא סיים את התהליך השיקומי – אפשר להאריך את תקופת השיקום והזכאות בעוד 6 חודשים בהתאם לדו"ח מהמחלקה לשירותים חברתיים ובאישור המפקח המחוזי. פקיד התביעות יבקש אישור שיתוף פעולה פעם בחודש עד לתום התקופה.
- דר הרחוב מוגדר כמי ש"אינו ניתן לשיקום" – על פי דו"ח ועדת ההערכה ואישור המפקח המחוזי פעם בשנה. כתוצאה מכך עשויה להתקבל החלטה על הארכת תקופת הזכאות ל-12 חודשים נוספים, בכפוף לשיתוף פעולה חודשי, ולהמשך הגדרתו כמי ש"אינו ניתן לשיקום". זאת, גם אם הוא נשאר לגור ברחוב וגם אם הוא מתגורר בחסות מסגרת מטפלת.

בנוסף נמסר מהמוסד לביטוח לאומי כי כחלק מהשינויים שחלו בנוהל, ובניגוד לעבר, המוסד לביטוח לאומי אינו עומד על כך שכלל דרי רחוב יציגו מסמכים כגון מסמכי בנק – תדפיסי חשבון, חסכונות וכד', וכי המגמה היא להסתמך על דברי דר הרחוב ועל הצהרת העובדת הסוציאלית, תוך ויתור על מסמכים אלה ולעתים אף מסמכים אחרים שנדרשים בדרך כלל (לנוהל המלא והמעודכן ר' "נוהל הבטחת הכנסה בנושא דרי רחוב", בנספח ב'; להרחבה לגבי מי ש"אינו ניתן לשיקום" ר' חוזר 1448 של המוסד לביטוח לאומי בנספח ג').

מהתהליך המתואר כאן עולה כי לגבי מי שמוגדרים כבנישיקום (בניגוד למוגדרים כמי ש"אינם ניתנים לשיקום"), מדובר למעשה ב־20 חודשים לכל היותר שבהם הם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה בעילות מצוקה ודרי רחוב: חודשיים עילת מצוקה + 12 חודשים עילת דר רחוב + הארכה של 6 חודשים בעילה זו. מבחינת המוסד לביטוח לאומי, אם כן, הציפייה היא שדר רחוב ישתקם בתוך 20 חודשים לכל היותר. עם זאת, גורמים במוסד לביטוח לאומי מציינים כי גם אם דר רחוב השתקם, אם הגיע שוב לרחוב, ספירת החודשים עשויה להתחיל מחדש.

נכון ליולי 2018, על פי נתוני אתר המוסד לביטוח לאומי, סכום הקצבה ליחיד הפטור מהתייצבות בשירות התעסוקה (כמו דרי רחוב) עומד על 1,735 ש"ח. חשוב לשים לב כי תפקיד המוסד לביטוח לאומי כגורם משלם הוא תשלום לתובע – במקרה הזה דר הרחוב, ובהתאם לקביעה של הגורם המקצועי בשטח – במקרה הזה עובדת סוציאלית ביחידה לדרי רחוב ברשות המקומית. למעשה, מי שמכריע לגבי קבלתה או אייקבלתה של גמלת הבטחת הכנסה הם העובדים הסוציאליים ביחידות לדרי רחוב, כמי שמגדירים (או אינם מגדירים) את האדם כ"דר רחוב", וכמי שממונים למלא דו"ח שוטף לגבי מידת "שיתוף הפעולה" של דר הרחוב. שיתוף פעולה זה מהווה תנאי להמשך קבלת הגמלה.

לסיום חלק זה, חשוב להבהיר מהו הגיל שבו אפשר להתחיל לקבל הבטחת הכנסה כ"דר רחוב": **חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980** מורה כי מי שזכאי לגמלת הבטחת הכנסה הוא תושב ישראל שמלאו לו 25 שנים ועומד בכללים מסוימים (פרק ב': זכאות, 2א). עם זאת, במקרים מסוימים החוק מאפשר לקבל גמלה כבר מגיל 20 (2ה). מעבר לכך, בתוספת ראשונה לחוק המפרטת מי "זכאים לגמלה גם אם טרם מלאו להם 25 שנים", מצוין בסעיף 19: "מי שמלאו לו 18 שנים והוא מטופל על ידי הלשכה לשירותים חברתיים במשרד העבודה והרווחה ומוגדר על ידיה כדר רחוב". לכן, היות שההגדרה היא מגיל 18 – כל מי שמוגדר כ"דר רחוב" זכאי למעשה לגמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב באמצעות הנספח הרלבנטי בתע"ס.

גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת מצוקה"

הגורם המקצועי שהמוסד לביטוח לאומי מסתמך עליו בהחלטה לתת גמלת הבטחת הכנסה בעילת מצוקה הוא פקיד המוסד הפוגש את דר הרחוב (או כל אדם אחר הזכאי לגמלה) בשטח ומזהה את מצבו כמצוקה. בתוך המוסד לביטוח לאומי נקראת עילה זו גם "עילת שיקול דעת". הגמלה ניתנת תחת עילה זו לתקופה של חודש, ולכל היותר חודשיים. דרי רחוב עשויים לפנות בעצמם לפקיד המוסד שעשוי לספק להם את הגמלה

על פי שיקול דעתו בעילה זו, עד להסדרת כל המסמכים הדרושים לעילת דר רחוב או עילה אחרת.

במחקר זה נמצא כי מתוך 736 דרי רחוב שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בעילת דר רחוב ב-2017, 117 קיבלו גם הבטחת הכנסה בעילת מצוקה בתקופה 2010–2017. העובדה שלא כל דרי הרחוב מקבלים חודשיים הבטחת הכנסה בעילה זו נוגדת למעשה את הכוונה המקורית של הנוהל, אשר גובש כבר בשנת 1993, ולפיו ב"שלב החירום הראשוני" של פניית דר רחוב למוסד לביטוח לאומי, על דר הרחוב לקבל מיד גמלה על בסיס מצוקה, כפי שתואר לעיל. על פי גורמי המוסד לביטוח לאומי, הגמלה ניתנת בעילה זו רק כאשר התובע מגיע בכוחות עצמו לסניף המוסד לביטוח לאומי ומופנה למחלקה לשירותים חברתיים.

גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת ילד הזכאי לגמלה מיוחדת (ילד נטוש)"

אתר המוסד לביטוח לאומי מתאר את מי שזכאי לגמלה בעילה זו כך :

ילד תושב ישראל, שאחד מהוריו לפחות הוא תושב/ת ישראל, והוא ננטש על ידי שני הוריו, או שננטש על ידי אחד מהוריו וההורה השני נעדר, או אינו מתגורר עמו ואינו יכול למלא באופן קבוע את חובותיו כהורה כלפי הילד.

קטין חסר בית – שאינו "דר רחוב" מפאת ההגדרה שמוגבלת לבגירים מעל גיל 18 – עשוי להימצא מתאים לקבלת הגמלה ב"עילת ילד הזכאי לגמלה מיוחדת". במקרים מסוימים הקצבה משולמת גם אחרי גיל 18, ולכן חשוב גם למי שאינם מוגדרים כדרי רחוב (מעל גיל 18) לבדוק אם הם זכאים לה.

מיצוי לעומת אי-מיצוי של גמלת הבטחת הכנסה ב"עילת דר רחוב"

כאמור בסקירה לעיל, בשנים האחרונות זוכה הנושא של מיצוי ואי-מיצוי של קצבאות לתשומת לב רבה מבעבר, תוך עיסוק בשאלה אם כל מי שזכאי לקבל סיוע אכן מקבל אותו. מחקרים במדינות רווחה בעולם ובישראל מצביעים באופן ברור על בעיה חמורה של אי-מיצוי זכויות במגוון תחומים של ביטחון סוציאלי. המספרים מדברים בעד עצמם: שיעורי האי-מיצוי של תוכניות רשת ביטחון ברחבי העולם הדומות במהותן להבטחת הכנסה בישראל נעים מ-15% אי-מיצוי באוסטרליה (בשנת 2002) ל-78% אי-מיצוי בארצות הברית (בשנת 2012). ביניהן ניתן למצוא את בריטניה, עם 23% אי-מיצוי (בשנת

(2014); פינלנד, עם 51% אי מיצוי (בשנת 2003); ויוון, עם 63% אי-מיצוי (בשנת 2004) (פרופ' גיוני גל, תקשורת אישית, 24.7.2018).

מובן שהתופעה קיימת גם בישראל. לפי מבקר המדינה, עשרות אלפי משפחות הזכאיות לכאורה לגמלת הבטחת הכנסה אינן ממצות את זכותן לקבל אותה. מבקר המדינה העיר למוסד לביטוח לאומי על כך כבר בשנת 2015, והוסיף כי על המוסד לבחון דרכים למיצוי יזום של הגמלה. לפי המבקר, נכון למאי 2018 המוסד לביטוח לאומי עדיין לא גיבש תוכנית עבודה אופרטיבית שתאפשר הסרת חסמים למיצוי הזכות לגמלת הבטחת הכנסה. לפי המבקר המוסד גם אינו פועל באופן שיטתי לעשות זאת (מבקר המדינה, 2018ב).

גורמים במוסד לביטוח לאומי מסרו לנו במהלך המחקר כי המוסד פועל כדי למצות את זכויותיהן של אוכלוסיות שונות, כמו מבוטחים המקבלים גמלה בשכר נמוך, משפחות חד-הוריות ועוד, על ידי פניות יזומות ופרסומים במחלקות לשירותים חברתיים. בסמוך לפרסום מסמך זה נערכה פגישה באחת היחידות הפונה באופן יזום לדרי רחוב, ונבחנה בה זכאותם של אנשים שהמוסד לביטוח לאומי לא ידע על קיומם. צעדים אלה מצביעים על מודעות לאי-מיצוי זכויות ועל רצונו של המוסד להגביר אותו. אולי בסופו של דבר יאפשרו מהלכים אלה ואחרים לעמוד ביעד שהציב מבקר המדינה, ולאמץ תוכנית עבודה אופרטיבית שתאפשר הסרת חסמים באופן שיטתי.

באמצע שנת 2017 העריך המוסד לביטוח לאומי עצמו את שיעור המיצוי של גמלת הבטחת הכנסה. על פי הערכה זו, כ־80% אלף משפחות שהיו זכאיות לכאורה לגמלת הבטחת הכנסה או להשלמת הכנסה לא מיצו את זכותן. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ־64% מהזכאים לכאורה מיצו את זכותם לגמלה (מבקר המדינה, 2018ב: 1038–1039). אפשר אפוא לדווח כי בשנת 2016 היה אחוז האי-מיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בישראל 36%.

עם זאת, בדו"ח השנתי של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2016 מצוין הנתון של 64% המוזכר בדו"ח מבקר המדינה שצוטט לעיל כשיעור המיצוי ב"גישה הרחבה". ב"גישה הצרה" המצוינת באותו דו"ח המוסד לביטוח לאומי נאמר כי שיעור המיצוי הוא 48%. כלומר, על פי "הגישה הצרה", אפשר לומר כי בשנת 2016 היה אחוז האי-מיצוי של גמלת הבטחת הכנסה 52% (המוסד לביטוח לאומי, 2017: 33 לוח 1). כותבי הדו"ח מציינים כי "במחקרים שעושה מינהל המחקר של הביטוח הלאומי בשנים האחרונות נמצא תת-מיצוי ניכר של הקצבאות השונות, בין היתר בגלל החמרה בתנאי הזכאות, שבחלקה נעשתה כדי לחסוך בתקציב המדינה" (המוסד לביטוח לאומי, 2017: 32).

לוח 5.1: אחוזי אי-מיצוי הבטחת הכנסה וקצבאות דומות בישראל ובעולם לכלל האוכלוסייה ולדרי רחוב

הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב	הבטחת הכנסה ב"גישה הצרה" לכלל האוכלוסייה	הבטחת הכנסה ב"גישה הרחבה" לכלל האוכלוסייה	תוכניות רשת ביטחון במדינות שונות לכלל האוכלוסייה					
			ארצות הברית	יוון	פינלנד	בריטניה	אוסטרליה	מדינה
2016	2016	2016	2012	2004	2003	2014	2002	שנת בחינת הנתונים
62%	52%	36%	78%	63%	51%	23%	15%	אחוז אי-מיצוי
נתוני מחקר זה	נתוני המוסד לביטוח לאומי		נתונים: פרופ' ג'וני גל					

במחקר זה מצאנו כי אחוז המיצוי של הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב על ידי מי שמוגדרים כדרי רחוב נמוך אף מנתוני "הגישה הצרה". מבחינת נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר דרי רחוב שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב כפי שנאספו במחקר, עולה כי 703 אנשים קיבלו את הגמלה בעילה זו בשנת 2016. על פי נתוני משרד הרווחה, בשנת 2016 נספרו 1,872 אנשים שהוגדרו כדרי רחוב (ר' לוח 5.2 למספרם של דרי הרחוב בישראל). לאור זאת, אחוז המיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בקרב דרי הרחוב בשנת 2016 היה כ-38%. כלומר, 62% ממי שהוגדרו כדרי רחוב בשנת 2016 לא מיצו את זכותם לגמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב. יכול להיות שדרי רחוב מקבלים הבטחת הכנסה בעילה אחרת, ויש לציין גם שחלק מדרי הרחוב מקבלים קצבת נכות. עם זאת, במחקר נמצא כי פעמים רבות גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב היא שער כניסה מקדים לקבלת קצבת נכות.

בכל מקרה יש לציין כמה הסתייגויות לגבי הנתונים: ראשית, היות שלא מצוינים כאן נתונים לגבי דרי רחוב המקבלים קצבת נכות, סביר שהנתון לגבי דרי רחוב המקבלים קצבה כלשהי גבוה יותר מהנתונים המצוינים כאן לגבי מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב. כיוון שקצבת הנכות גבוהה בדרך כלל מגמלת הבטחת הכנסה, אין מקבלים את שתי הגמלאות גם יחד. המוסד לביטוח לאומי מדגיש כי מי שמקבל סיוע בשכר דירה אחרי מה שהמוסד מגדיר כ"שלב השיקום" אינו מוגדר יותר מבחינת המוסד כדר רחוב הזכאי לגמלת הבטחת הכנסה. הסתייגויות אלו עשויות ללמד שאחוזי המיצוי גדולים ממה שמוצג כאן. עם זאת, הסתייגות אחרונה המגיעה מהצד השני עשויה להצביע על כך שאחוזי המיצוי דווקא קטנים ממה שמוצג כאן: מי שאינו מוגדר כדר רחוב, מכל סיבה שהיא, אינו נספר כמי שאינו ממצה את הגמלה, היות שהחשובים נעשו על בסיס מספרם של דרי הרחוב המוגדרים. משרד הרווחה עצמו מצהיר כי יש ככל הנראה עוד 500–1000 דרי רחוב שאינם מוכרים למשרד ולכן אינם מוגדרים, ואלה לא נכנסים לחישוב.

כפי שניתן לראות בלוח 5.1 לעיל, אחוזי האימיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב גבוהים מאחוזי האימיצוי של הבטחת הכנסה בכלל האוכלוסייה בישראל, גם בגישה הצרה, ודומים לאחוזי המיצוי הכללי של תוכניות רשת ביטחון ביוון.

לפני שנעבור לדון בקצבת נכות, נפרט להלן כמה חיתוכים סטטיסטיים שנעשו בסיוע המוסד לביטוח לאומי בנוגע לדרי רחוב שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה בשנים 2000–2017. הנתונים המפורטים כאן נאספו ממאגר הנתונים של המוסד לביטוח לאומי. נראה כי נכון להסתכל עליהם על רקע נתוני משרד הרווחה ומשרד הבינוי והשיכון המופיעים בלוח 5.2.

לוח 5.2: מספר דרי הרחוב בישראל בשנים 2000–2016

מקרי מוות לפי משרד הרווחה	דרי רחוב זכאים לסיוע בשכר דירה לפי משרד הבינוי והשיכון	מספר דרי רחוב בישראל – לפי משרד הרווחה – מוכרים לו או טופלו על ידיו	שנה
-	-	908	2000
50	-	1224	2001
72	-	2259	2002
65	266	2349	2003
49	281	2874	2004
36	219	2949	2005
29	262	2234	2006
28	216	1890	2007
24	288	1847	2008
36	356	2052	2009
45	345	1768	2010
42	843	2002	2011
37	944	1951	2012
31	1064	1831	2013
13	1148	1884	2014
31	1186	1800	2015
22	1292	1872	2016

לשם השוואה מובאות בלוח 5.3 הערכות של מספר האנשים חסרי הבית ברחבי העולם.

לוח 5.3: הערכת היקף תופעת חסרי הבית ברחבי העולם				
בכל לילה נתון¹²				
מדינה	הערכת מספרם של האנשים חסרי הבית במדינה	אחוז חסרי הבית ביחס לאוכלוסיית המדינה בשנה הרלבנטית	השנה שלגביה נמסרו הנתונים	כלל אוכלוסיית המדינה בשנה הרלבנטית¹³
רוסיה	5,000,000	3.4%	2014	146,267,288
אינדונזיה	3,000,000	1.4%	2001	209,206,000
שבדיה	34,000	0.36%	2011	9,482,855
צרפת	141,500	0.22%	2012	65,600,350
יוון	20,000	0.18%	2013	10,926,807
הולנד	31,000	0.18%	2015	16,979,120
ארצות הברית	554,000	0.17%	2017	325,886,000
ליטא	5,000	0.17%	2012	2,971,905
פינלנד	7,200	0.13%	2015	5,487,308
קנדה	35,000	0.1%	2014	35,487,000
הונגריה	10,068	0.1%	2014	9,855,571
איטליה	48,000	0.08%	2014	60,795,612
נורבגיה	3,909	0.07%	2016	5,258,317
רומניה	15,000	0.07%	2012	20,020,074
צ'ילה	12,000	0.07%	2014	17,819,000
פורטוגל	3,000	0.03%	2010	10,572,721
ישראל	1,872	0.02%	2016	8,543,000
יפן	5,534	0.004%	2017	126,748,000

הערכת מספרם של חסרי הבית, מעבר להיותה עניין פוליטי, היא מורכבת ובעייתית מסיבות רבות. ישנן שיטות ספירה שונות ובעיות מתודולוגיות רבות, וכמובן שבהשוואה

¹² בטבלה התבצע שילוב בין נתונים משני אתרים המציגים מספרים של אנשים חסרי בית בכל לילה נתון (בניגוד למספר שנתי, שהוא בדרך כלל גדול יותר).

<https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics>

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_homeless_population. הנתון לגבי

מדינת ישראל נשאב מהמחקר הנוכחי.

¹³ מקור: <https://countryeconomy.com/demography/population>

בין היקפי התופעה במדינות שונות יש להביא בחשבון שכל מדינה מגדירה את התופעה באופן שונה, והדבר משפיע בצורה ניכרת על המספרים. לכן, למרות הניסיון לקבץ מבט עולמי על היקף התופעה בלוח 5.3, יש לקחת את הנתונים המובאים בו בעירבון מוגבל מאוד. הנתונים קובצו בדרכי איסוף שונות ממקורות שונים – חלקם רשמיים וחלקם לא – ולפיכך יש לראות בנתונים המובאים בטבלה זו ובהשוואה בין המדינות קריאת כיוון בלבד (להרחבה בעניין היקף התופעה של חסרות בית ר' שיינטוך, 2008).

אחוז חסרי הבית המוכרים ומוגדרים (דרי הרחוב) בישראל ביחס לאוכלוסייה הכללית הוא מהנמוכים בעולם, ועמד על 0.02% בשנת 2016. במדינות אחרות עם היקף אוכלוסייה דומה האחוזים גבוהים יותר: בשבדיה 0.36%, בפינלנד 0.13%, בהונגריה 0.1%, ובנורבגיה 0.07%. השאלה שצריכה להישאל ביחס למדינות אלו היא אם האחוז הנמוך נזקף לזכות תנאי פתיחה טובים יותר, שמונעים חסרות בית; לזכות טיפול טוב יותר, שמוציא את חסרי הבית מהרחוב במהירות יחסית; או נובע מספירה בעייתית.

במדינות המופיעות בטבלה, ממוצע אחוז חסרי הבית ביחס לכלל האוכלוסייה נע בין 0.13% (בניכוי מקרי הקצה – רוסיה, אינדונזיה ויפן) ל-0.38% (כאשר כוללים את כולן). לפי אומדן זה, ובהתאם לאוכלוסייה של 8,543,000 בישראל בשנת 2016, יוצא כי אוכלוסיית חסרי הבית בישראל בשנה זו היא בין 11,105 ל-32,463 אנשים. עם זאת, מספר דרי הרחוב שנספרו באותה שנה הוא 1,872 אנשים.

כפי שעולה מלוח 5.4, במחקר נמצא כי בשנים 2000–2017 חלה עלייה הדרגתית, גם אם לא קבועה וכרוכה בעליות וירידות, במספר האנשים המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב. בשנת 2000 היו 908 דרי רחוב מוכרים, ש-356 מהם קיבלו את הגמלה, ואילו בשנת 2017 קיבלו אותה 736 אנשים. 39% מדרי הרחוב מיצו את זכותם בשנת 2000, ר-38% (703 אנשים) בשנת 2016. למעשה משנת 2000 חלה ירידה חדה באחוזי המיצוי, שהגיעו לשפל של 11% בשנת 2005. מ-2006 עד 2017 חלה עלייה הדרגתית ועקבית, כפי שניתן לראות בלוח 5.4. אחוזי מיצוי הגמלה מפורטים בלוח 5.13 להלן.

**לוח 5.4: מספר דרי הרחוב
שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה
בעילת דר רחוב,
לפי שנת התשלום**

מספר אנשים שונים בכל שנה	שנה
356	2000
308	2001
377	2002
349	2003
393	2004
331	2005
342	2006
344	2007
414	2008
444	2009
493	2010
553	2011
555	2012
528	2013
596	2014
651	2015
703	2016
736	2017

סך כל האנשים שקיבלו גמלה להבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בשנים 2000–2017 הוא 4,378. מתוכם, כפי שניתן לראות בלוח 5.5, במהלך התקופה שבין שנת 2000 לשנת 2017, 579 קיבלו את הגמלה לתקופה של חודש בלבד, 169 לתקופה של 6 חודשים, ו־350 דרי רחוב מיצו את הגמלה במשך שנה (12 חודשים). מלבדם יש 48 אנשים שקיבלו את הגמלה במשך שנתיים (24 חודשים), ו־10 אנשים שקיבלו אותה במשך שלוש שנים (36 חודשים). 86 אנשים קיבלו את הגמלה יותר משלוש שנים.

מהנתונים שיש בידינו כעת אי אפשר

לקבוע אם חודשי קבלת הגמלה היו רצופים. לפיכך יכול להיות שלגבי אדם מסוים מדובר ביותר מתקופה אחת, ולכן מי שלגביו מצוין כי קיבל גמלה במשך 36 חודשים, לא בהכרח קיבל אותה במשך 3 שנים רצופות, אלא שנה בכל פעם, שלוש פעמים, או כל שילוב אחר.

**לוח 5.5: מספר החודשים שבהם דרי רחוב
קיבלו גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב
בשנים 2000–2017**

מספר חודשים בכל התקופה	מספר חודשים	מספר אנשים שונים בכל התקופה	מספר חודשים
25	22	579	1
29	23	931	2
48	24	348	3
23	25	274	4
15	26	212	5
19	27	169	6
18	28	144	7
16	29	146	8
11	30	110	9
15	31	103	10
17	32	131	11
11	33	350	12
11	34	101	13
9	35	88	14
10	36	66	15
86	37+	51	16
		62	17
		42	18
		40	19
		39	20
		29	21
4378		סה"כ אנשים	

כאמור, סכום הבסיס של גמלת הבטחת הכנסה ליחיד הוא 1,735 ש"ח.¹⁴ גובה הקצבה עשוי להיות מושפע מההרכב המשפחתי ומהגיל; הסכום לבני 55 ומעלה גבוה יותר ועומד

¹⁴הסכומים המצוינים כאן נכונים לשנת 2018. הסכומים מתעדכנים מדי חודש ינואר, או בהתאם לשינויי חקיקה ספציפיים במהלך השנה.

על 2169 ש"ח, ומגיל פרישה ומעלה גבוה אף יותר. הסכום גבוה יותר גם למי שהיו זכאים להבטחת הכנסה לפני שנת 2003 וזכאים כיום לקצבה מוגדלת. מסכום הבסיס המגיע מנוכים 103 ש"ח לטובת ביטוח בריאות.

בפועל, הסכומים שדרי הרחוב מקבלים כגמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב נעים על פני טווח רחב, היות שהם תלויים במאפיינים רבים, כפי שניתן לראות בלוח 5.6.

לוח 5.6: סכום הגמלה להבטחת הכנסה למקבל בעילת דר רחוב (בשקלים)				
שנת התשלום	מינימום	מקסימום	ממוצע	חציון
2000	21	2,761	1,366	1,269
2001	847	3,029	1,548	1,393
2002	251	3,067	1,501	1,393
2003	158	2,508	1,409	1,337
2004	160	2,607	1,380	1,337
2005	160	2,607	1,343	1,337
2006	164	2,300	1,393	1,373
2007	11	2,316	1,423	1,373
2008	176	2,867	1,504	1,470
2009	184	2,996	1,568	1,537
2010	186	3,110	1,645	1,595
2011	3	3,928	1,690	1,632
2012	26	4,030	1,723	1,674
2013	31	2,843	1,727	1,697
2014	8	2,897	1,755	1,730
2015	14	2,897	1,734	1,730
2016	23	2,897	1,751	1,730
2017	36	3,373	1,748	1,730

חשוב לשים לב כי מרכיבים רבים משפיעים על סכום הגמלה שניתנת בסופו של דבר ומוצגת בלוח 5.6, ביניהם הגיל וההכנסה – בהתאם לסוג ההכנסה. זו הסיבה לשוני בסכומים המופיעים בלוח. עם זאת, כפי שניתן לראות מהממוצעים והחציונים,

הסכומים המשולמים תואמים פחות או יותר את סכום הבסיס של 1,735 ש"ח. למעשה, בשנים 2014–2017 היה סכום החציון קבוע וקרוב מאוד לכך: 1,730 ש"ח. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, הקצבאות לא השתנו בשנים 2014–2017 כיוון שמדד המחירים לצרכן ירד ולא עלה. הגורמים שככל הנראה משפיעים בהקשר זה הם גיל, זכאות לתעריף מוגדל, ובמקרים מסוימים הכנסות. עם זאת, כאמור, אין להסיק מלוח זה כלל מהן הסיבות המשפיעות על המנעד הרחב של התשלומים המתוארים כאן.

לסיום סקירת נתוני המוסד לביטוח לאומי בדבר דרי רחוב שקיבלו גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בשנים 2000–2017, נביא כמה מאפיינים של אוכלוסיית דרי הרחוב מקבלי הגמלה. נתונים אלה נבדקו בשלוש נקודות זמן: בשנים 2000, 2010 ו-2017.

נמצא כי 93% מדרי הרחוב מקבלי הגמלה בשנת 2000 היו גברים. אחוז זה נשמר ברמות דומות גם בשנים 2010 (87%) ו-2017 (91%).

גילם של דרי הרחוב מקבלי הגמלה מופיעים בלוח 5.7. נמצא כי רוב מקבלי הגמלה הם בני 26–55. בשנים 2000 ו-2010 רק אנשים מעטים מעל ומתחת לגילים אלה קיבלו גמלה. עם זאת, בשנת 2017 גדל באופן משמעותי מספר הזכאים מעל גיל 56 (ועד 67) ביחס לשנים הקודמות.

לוח 5.7: דרי רחוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב לפי קבוצות גיל בשנים נבחרות			
(המספרים בקירוב בלבד, בשל אמצעים לשמירת צנעת הפרט של המוסד לביטוח לאומי)			
שנה	2000	2010	2017
גיל 18–25	54	14	24
גיל 26–55	263	409	565
גיל 56 ומעלה	5 המבוגר ביותר בן 65	34 המבוגר ביותר בן 66	128 המבוגר ביותר בן 67

לוחות 5.8, 5.9, ו-5.10 מראים את הפרישה הגיאוגרפית של דרי הרחוב המקבלים גמלה לפי מחוזות. אל מחוזות ירושלים, הצפון, חיפה, המרכז, תל אביב והדרום, שמופיעים בכל שלוש השנים, מצטרף בשנת 2017 מחוז יהודה ושומרון, עם 10 דרי רחוב מקבלי גמלה. בכל שלוש השנים שנבדקו, המספר הגדול ביותר של דרי רחוב מקבלי גמלה נמצא במחוז תל אביב.

לוח 5.8: דרי רחוב מקבלי גמלה לפי מחוז בשנת 2000	
מספר אנשים	מחוז
26	ירושלים
26	הצפון
36	חיפה
36	המרכז
189	תל אביב
34	הדרום

לוח 5.9: דרי רחוב מקבלי גמלה לפי מחוז בשנת 2010	
מספר אנשים	מחוז
79	ירושלים
32	הצפון
65	חיפה
70	המרכז
191	תל אביב
53	הדרום

לוח 5.10: דרי רחוב מקבלי גמלה לפי מחוז בשנת 2017	
מספר אנשים	מחוז
48	ירושלים
40	הצפון
73	חיפה
117	המרכז
321	תל אביב
126	הדרום
10	יהודה ושומרון

לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מעט יותר מ-100 דרי רחוב המקבלים גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב הם הורים לילדים, לפי מרשם האוכלוסין, אך לא ברור אם הילדים נמצאים עימם. על פי ההתפלגות המוצגת בלוח 5.11, רבים מהילדים קטינים.

לוח 5.11: ילדים קטינים של דרי רחוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב			
מספר ההורים לפי שנים			
שנת 2017	שנת 2010	שנת 2000	מספר הילדים
80	73	69	1
33	31	30	2
12	13	11	3
[5 או פחות]	[5 או פחות]	[5 או פחות]*	4
[5 או פחות]	[5 או פחות]	[5 או פחות]	5
[5 או פחות]	[5 או פחות]	0	6
0	[5 או פחות]	0	7
0	0	[5 או פחות]	8
134	125	114	סה"כ דרי רחוב מקבלי גמלה עם ילדים קטינים עד גיל 17 (כולל)
602	368	242	סה"כ דרי רחוב מקבלי גמלה ללא ילדים
736	493	356	סה"כ דרי רחוב מקבלי גמלה
* במקומות שבהם מצוין "[5 או פחות]", הכוונה היא בין 1 ל-5. הנתונים מטושטשים מטעמי שמירה על צנעת הפרט			

חשוב לציין כי את גמלת הבטחת הכנסה נותן משרד האוצר באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ולכן תלונות על גובה הגמלה צריכות להיות מופנות למחוקקים. תלונות לגבי גמלת הבטחת הכנסה הן למעשה כלליות ואינן נוגעות רק לדרי רחוב, שכאמור נכנסים בשער אחד מני רבים לקבלת הגמלה. כל המרואיינים וממלאי השאלון במחקר זה – החל בעובדים במשרדי הממשלה וכלה בעובדי הארגונים והעמותות – ציינו כי הגמלה קטנה מדי, בייחוד שכיוון שאחרי ניכוי ביטוח בריאות, סכום הבסיס הנותר לגמלה ליחיד הוא 1,632 ש"ח.

קצבת נכות

קצבת נכות משולמת למי שעקב נכותו נקבע שאינו מסוגל לעבוד או יכולתו להשתכר פחתה לפחות ב-50% (מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי)

קצבת נכות כללית: נוהל טיפול בדרי רחוב

רבים מדרי הרחוב שנמצאת להם עילה לכך פונים לקבלת קצבת נכות, הגבוהה בדרך כלל יותר מגמלת הבטחת הכנסה. פקיד המוסד לביטוח לאומי המקבל פניות בנושא גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב עשוי לשאול את הפונים אליו שאלות ולקבוע שלתובע מתאים או כדאי יותר לקבל קצבת נכות מאשר גמלת הבטחת הכנסה.

בשל ריבוי הפניות, ובגלל המכשולים הרבים הנערמים בפני מי שפונה לקבל קצבת נכות והבנת הקשיים הנוספים העומדים בפני דרי הרחוב, בתחילת שנת 2016 פורסם חוזר נכות מספר 1979 – "נוהל טיפול בדרי רחוב", ששם לו למטרה "להסדיר הטיפול בדרי רחוב באופן שיקל עליהם למצות זכויות במוסד לביטוח לאומי". "הנוהל פורסם במסגרת שיתוף פעולה בין המוסד לביטוח הלאומי למשרד הרווחה. משום מה הוחלט להפעיל את הנוהל בחמש ערים בלבד: תל אביב, ירושלים, חיפה, באר שבע וכפר סבא. בין ההקלות המפורטות בנוהל, אין דרישה לעדכן כתובת במשרד הפנים כתנאי לקבלת הקצבה, ויש המלצה לצמצם ככל האפשר זימונים לוועדות הרפואיות, תוך קביעת זכאות על סמך מסמכים (ר' נספח ד').

אף על פי שבעת קיום הריאיונות כבר הופעל נוהל נכות לדרי רחוב, הוא לא היה מוכר למשתתפי המחקר העובדים יום-יום בשטח עם דרי רחוב. במידה פחותה הדבר נכון גם לגבי גמלת הבטחת הכנסה בעילת מצוקה, אשר ייתכן כי היא מוכרת יותר לעובדי היחידות לדרי רחוב, ופחות לעובדים אחרים בתחום.

בזאת מסתכמות קצבאות המוסד לביטוח לאומי לאנשים חסרי בית. נעבור עתה לממצאי המחקר הנוגעים לסיוע בשכר דירה הניתן על ידי משרד הבינוי והשיכון.

סיוע בשכר דירה

סיוע בדיור לנזקקים הזכאים לכך הוא מרכיב מהותי במימוש זכותן הבסיסית של האוכלוסיות החלשות בחברה לחיים בכבוד; מטרת הסיוע בשכ"ד היא לסייע לנזקק לעמוד בהוצאות לשכר דירה בלי לפגוע בצרכים בסיסיים אחרים שלו. (מבקר המדינה, 2015 : 431 ; 454).

גיל גן-מור (2012) מתאר יפה את המטרה של הסיוע בשכר דירה :

לאפשר לבעלי הכנסה נמוכה להשתלב באזורי מגורים שאחרת היו מודרים מהם בשל מחירי הדיור; למנוע התקבצות של אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה בשכונות עוני או בפריפריה; להגדיל את הוודאות בדבר היכולת לגור בשכירות לאורך זמן; להרחיב את חופש הבחירה של הזכאי באשר למקום המגורים, סוגו וטיבו; למנוע הידרדרות עד לפינוי לרחוב (201).

דברים אלה הם ברוח MTO – התוכנית הפדרלית הניסיונית והמוצלחת שפעלה בארצות הברית ושתוארה לעיל.

לצד הדיור הציבורי, סיוע בשכר דירה הוא אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשותו של משרד הבינוי והשיכון בסיוע לחסרי דירה, לצורך שכירת דירה בשוק החופשי. דו"ח של המוסד לביטוח לאומי, כמו גם הוועדה למלחמה בעוני, כבר ציינו כי בניגוד למקובל ברוב מדינות OECD, בישראל הסיוע בשכר דירה אינו מעוגן בחקיקה אלא נסמך על נהלים של משרד הבינוי והשיכון. סיבה אחת לכך מתבררת באמצעות טענת משרד האוצר שלפיה "יעיגון הקצבאות בחקיקה פוגע בגמישות הממשלה" (מבקר המדינה, 2015 : 454). היעדר חקיקה בנושא עלול לפגוע בזכאים, היות שהליך לשינוי גובה הקצבאות בהחלטה מינהלית – כפי שעשוי לקרות עכשיו – קצר בהרבה מהליך תיקון חקיקה. מבקר המדינה ממליץ בכל מקרה להכניס את הסיוע בשכר דירה לחקיקה, גם משום שההליך הקצר של שינוי גובה הקצבאות בהחלטה מינהלית לא מומש בשנים האחרונות בהתאם להתפתחויות במשק (מבקר המדינה, 2015). נטע זיו (2012) ממליצה להכליל את הזכות לדיור נאות על כל מרכיביה "בחוק יסוד: זכויות חברתיות", ולעגן בו גם את הזכות לקבלת סיוע בדיור "על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים" (198).

בשנת 2011 המליצה ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי-כלכלי לעדכן את גובה הסיוע בשכר דירה. למעשה, בעקבות דו"ח טרכטנברג החליטה הממשלה בשנת 2012 להגדיל את הסיוע הממשלתי בתחום הדיור באמצעות תוספת של 160 מיליון ש"ח לבסיס תקציב הסיוע בשכר דירה. התוספת כללה הגדלה של הסיוע בשכר דירה לממתינים לדיור ציבורי (כ-2% ממקבלי הסיוע), שאמורים היו לקבל סיוע מוגדל של עד 3,000 ש"ח. נכון לשנת 2011, יתר הזכאים היו צפויים לקבל 89–1,470 ש"ח בחודש (מבקר המדינה, 2015 : 455).

באוגוסט 2014 היה מספרם של הזכאים שקיבלו סיוע בשכר דירה כ־142 אלף, מתוכם 74 אלף (52%) עולים, עד 15 שנים מיום עלייתם. היתר היו זכאי משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2014 הסתכם הסיוע של משרד הבינוי והשיכון בשכר דירה ב־1.5 מיליארד ש"ח, שממנו נהנו כרבע מכלל שוכרי הדירות בישראל. סכום הסיוע לכל זכאי היה בשנה זו בין 89–3,000 ש"ח בחודש – כ־880 ש"ח בממוצע. גובה הסיוע נקבע לפי מספר הנפשות במשפחה ועל פי הכנסותיה (מבקר המדינה, 2015 : 453).

למרות המלצותיהם של גופים שונים להעלות את גובה הסיוע בשכר דירה, ואף שבשנים 2004–2010 חלה עלייה ממוצעת של 25%-30% בשכר הדירה בשוק החופשי, ועל פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שכר הדירה האמיר מתחילת 2008 ועד סוף 2013 בכ־50%, משנת 2005 לא חל שינוי בגובה הסיוע שמעניק משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2013 עמד שכר הדירה הממוצע על 3,497 ש"ח בחודש, לעומת 2,330 ש"ח בשנת 2008 – עלייה של כ־30% במונחים ריאליים (מבקר המדינה, 2015 : 453–454).

המסקנה המרכזית של דו"ח מבקר המדינה משנת 2015, אשר בחן בין השאר את הסיוע בשכר דירה הניתן על ידי משרד הבינוי והשיכון, היתה ש"מקבלי סיוע בשכ"ד חשופים לשינויים בגובה שכר הדירה ולדרישה פתאומית מהבעלים לפינוי הדירה. במציאות כזאת נפגעת רמת הוודאות שלהם בנוגע למקום מגוריהם וליכולתם לעמוד [בתשלום] שכר הדירה. בולטת בהיעדרה מתכונת לעדכון גובה הסיוע בשכ"ד. "דו"ח המבקר מצא כי "משרד הבינוי אינו בוחן באופן קבוע את השינויים בגובה שכר הדירה ואת היכולת הפוטנציאלית של זכאים אלה להתמודד עם עלייה במחירי השכירות. המשרד גם לא עקב אחר מימוש הסיוע כדי לאתר ולפתור בעיות העומדות בפני הזכאים" (מבקר המדינה, 2015 : 435). כתוצאה מכך היתה המלצת המבקר כי "לנוכח השחיקה בגובה הסיוע בשכ"ד והקשיים המלווים את שוכרי הדירות בשוק החופשי ראוי שמשרד הבינוי והשיכון יגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, ובמידת הצורך יעלה את הסוגיה לדיון והחלטה בממשלה" (מבקר המדינה, 2015 : 436). יצוין כי ההמלצה להגדיל את הסיוע בשכר דירה מהדהדת המלצות של דו"חות קודמים שנסקרו בבחינת המבקר, ביניהם מחקר של המוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (דו"ח ועדת אלאולוף), ודו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (דו"ח טרכטנברג).

משרדי הבינוי והשיכון ומשרד האוצר הגיבו שניהם לדו"ח מבקר המדינה : משרד הבינוי והשיכון הסכים שיש לבנות מנגנון עדכון לגובה הסיוע בשכר הדירה. משרד האוצר התנגד וביסס את התנגדותו על שתי טענות במקביל : 1. עם מספר כזה של זכאים, גם העלאה קטנה בסיוע תהווה נטל כבד מאוד על תקציב המדינה ; 2. היות שמקבלי הסיוע

בשכר דירה מהווים 25% מכלל שוכרי הדירות במשק, הגדלת הסיוע כמבוקש עשויה להשפיע על המחירים בשוק השכירות כולו (מבקר המדינה, 2015 : 455-456). מתגובות אלו ברור כי הגדלת סכומי הסיוע לזכאים – יחידים ומשפחות – אפשרית ורצויה מבחינה מקצועית, ולא התבצעה בשנים האחרונות מסיבות כלכליות הקשורות בכלל המשק.

כללים לסיוע וטיפול בדרי רחוב: משרד הבינוי והשיכון

הוראה מספר 08/27 בפרק מס' 08-אכלוס בקובץ הנהלים של משרד הבינוי והשיכון משנת 2002 היא הבסיס לנספח השני בתע"ס דרי רחוב, המבסס את הענקת הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב על ידי משרד הבינוי והשיכון. "נוהל דרי רחוב – סיוע בדיור" שהופיע בנספח ג' בתע"ס משנת 1996, וגובש בעבודה משותפת של אגף האכלוס במשרד הבינוי והשיכון והשירות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה, התבסס על נוהל קודם בעניין מינואר 1995. אלה הובילו בסופו של דבר להוראה 08/27 משנת 2002. הנוהל המופיע בנספח לתע"ס משנת 2010 נקרא **כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב"** – **משרד הבינוי והשיכון**, והוא זהה למעט שינוי אחד שיוצג בהמשך להוראה 08/27 לפרק אכלוס, שפורסמה על ידי משרד הבינוי והשיכון ב-1 במרס 2002. הוראה זו, שפורסמה בשנת 2002, היא למעשה הבשלתו של תהליך שהחל כבר בשנת 1992, כאשר משרד הבינוי והשיכון החל לשקול הפעלת נוהל מיוחד ומקוצר לדרי רחוב לבקשת עיריית תל אביב-יפו. בעידוד שרת העבודה והרווחה אז, אורה נמיר, נרתם משרד הבינוי והשיכון לפיתוח אותו נוהל, וגרסתו הסופית פורסמה כאמור בשנת 2002. בהמשך פורסם הנוהל באופן זהה לגרסת 2002 כנספח של תע"ס דרי רחוב 2010 – למעט שינוי אחד (שייטוך, 2010). בגרסת 2002, דר רחוב הוא "אדם הגר ברחוב, בבתים נטושים, גנים, שטחים ציבוריים ואתרי בנייה לפחות חודש" (משרד הבינוי והשיכון, 2002 : סעיף 2). המילים "לפחות חודש", שהיו קיימות בנוהל המקורי, נעלמו בגרסת תע"ס 2010 (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010).

לנספח תע"ס 2010 מצורף גם מכתב מלווה מאת ישראל שוורץ, לשעבר סמנכ"ל בכיר לאכלוס במשרד הבינוי והשיכון, אל מנהלי מחלקות אכלוס – מחוזות וחברות עירוניות, מ-24.9.2009, שעניינו נוהל דרי רחוב. במכתב מודיע שוורץ על ההחלטה להסיר את ההתניה שלפיה דר רחוב הוא רק מי ששהה ברחוב "לפחות חודש". שינוי נוסף שאינו מופיע בנספח מופיע במכתב. בשונה ממה שהיה עד לפרסומו, שוורץ מודיע על שינוי ההגדרה של דר רחוב בנוהל 08/27 להגדרה כמעט זהה לזו שמופיעה בתע"ס דרי רחוב. השינוי החשוב ביותר בהגדרה זו, מלבד ביטול התנאי לחודש ברחוב, הוא הגבלת הגיל,

והחלת ההגדרה של דר רחוב מגיל 18. המכתב המלווה מודיע גם שנוסח שני נספחים הצמודים לנוהל שונה. לפי הנוהל החדש של משרד הבינוי והשיכון, הזכאות להשתתפות בשכר דירה היא לפי דרגה ת' (תו), לא יותר מ-95% משכר הדירה המשולם על ידי הזכאי, וזאת עד ל-24 חודשים. קבלת כספי הזכאות כפופה להגשת דו"חות שונים. באפריל 2010 הווארכה תקופת הזכאות ל-48 חודשים וגובה התשלומים השתנה (שיינטוך, 2010).

מאז שנת 2010, התשלום לדר רחוב שנמצא זכאי לסיוע בשכר דירה ניתן לארבע שנים. גובה התשלום משתנה משנה לשנה לפי הפירוט הבא: בשנה הראשונה והשנייה 1,170 ש"ח בחודש כסיוע בשכר דירה; בשנה השלישית הסכום יורד ל-1,004 ש"ח בחודש; בשנה הרביעית יורד הסכום עוד ועומד על 883 ש"ח בחודש.

בשנים האחרונות היתרגמו כמה חריגות מסכומים אלו ליוזמות זמניות. לפי משרד הבינוי והשיכון, החריגות התרחשו בעזרת תוספת תקציבית זמנית וחד-פעמית ממשרד האוצר. באחת מהן, שהתרחשה בסוף שנת 2015 ותחילת 2016, היתה האחדה זמנית של סכומי תשלום הסיוע בארבע השנים, כך שהתשלום נשאר קבוע גם בשנה השלישית והרביעית. ביוזמה אחרת התבצע פיילוט של משרד הרווחה לשיקום ארוך-טווח למטופלים הזקוקים לליווי במשך יותר מארבע שנים. בתוכנית זו הזכאים לא קיבלו את הסיוע לארבע שנים, אלא עברו למסלול שבו הסיוע החודשי מוקטן באופן אחיד וקבוע ל-600 ש"ח בחודש ונפרש על פני 7 שנים. יוזמה נוספת שתואר להלן קשורה לסיוע לצעירות וצעירים. עם זאת, חשוב לציין כי התקציב הבסיסי לסיוע בשכר דירה למי שמוגדרים כדרי רחוב אינו פיילוט ואינו קשור למספרם, כפי שאומר אחד מקובעי המדיניות שהתראינו למחקר:

...אין לנו מגבלה תקציבית. זאת אומרת שאם מחר יהיו לנו אישורים של הרווחה והרשויות המקומיות השונות לאלפיים דרי רחוב, אני אשלם לאלפיים דרי רחוב, זה לא שאנחנו מוגבלים. זה לא פיילוט שאנחנו עושים [...] היום גם אם אנחנו משלמים ל-160 אלף משקי בית [...] יבואו אנשים וימצו את זכותם 200 אלף משקי בית אנחנו מסודרים בעניין הזה. יש, יש כיסוי תקציבי. אז אנחנו... אני לא נבהל מהמספרים. אם יבואו מחר הם יקבלו.

עם זאת, כפי שניתן לראות בלוח 5.2 לעיל, אף שלאורך השנים גדל מספרם של דרי הרחוב הזכאים לסיוע בשכר דירה, גם בשנת 2016 נשארו 580 דרי רחוב מוכרים ומוגדרים ללא זכאות.

נוהל סיוע בשכר דירה לצעירות וצעירים בסיכון, חסרי בית ועורף משפחתי

עבודה של פורום ארגוני צעירות, משרד הרווחה ומשרד הבינוי והשיכון הובילה במרס 2016 לפרסומם של "כללים ואופן הטיפול בצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי – תוכנית סיוע בשכר דירה ניסיונית" (ר' נספח ה'). משרד הבינוי והשיכון יצר למעשה מנגנון ייחודי לסיוע בשכר דירה לצעירות וצעירים במצבי סיכון, חסרי בית ועורף משפחתי, בגין סיבות שונות המפורטות ב-11 סעיפים. התשלום שנקבע הוא 1000 ש"ח בחודש ל-12 חודשים, עם אפשרות הארכה ל-24 חודשים. המוסמכת לקבוע מי זכאים לסיוע היא מנהלת שירות לנוער, צעירות וצעירים במשרד הרווחה, אשר פרסמה בעצמה מסמך "הנחיות להפניית בקשות לסיוע בשכר דירה – הנחיות בדבר נוהל בקשה לסיוע בשכר דירה עבור צעיר/ה בסיכון". נוהל זה, והקמתם של שירותים נוספים התאפשרו גם בזכות עבודתה של ועדת המשנה לטיפול בצעירים וצעירות חסרי בית בכנסת.

לאחר שבסוף שנת 2017 מוצו כל התקנים שהוקצו לסיוע במסגרת הנוהל, ולאחר הפוגה קצרה בהספקת הסיוע בדרך זו, בתחילת שנת 2018 יצא ממשרד הרווחה מסמך מתוקן שכותרתו "הנחיות להפניית בקשות לסיוע בשכר דירה מעודכן 1.3.18" (ר' נספח ו'). מעיון במסמכים השונים של משרד הרווחה עולים כמה שינויים:

1. בסעיף 2 של הנוהל המתוקן הוקטן מספר מקבלי הסיוע מ-200 בשנת 2017 ל-166 בשנת 2018.
2. בסעיף 4 מובהר שבניגוד לדרישה למימוש מיידי בנוהל הקודם, בנוהל המעודכן מוגבל מימוש הסיוע לארבעה שבועות מיום אישור הבקשה.
3. סעיף 7 החדש בנוהל המעודכן הוא פרוצדורלי.
4. השינוי הלא פרוצדורלי העיקרי מופיע בסעיף 10 בנוהל המעודכן, שקובע כי הנוהל הוא לשנה או חצי שנה בלבד. זאת לאחר שבסעיף 9 בנוהל הישן נאמר כי הסיוע עשוי להינתן לשנה, או שנתיים "באישור חריג ביותר".
5. בנוהל המעודכן נוסף סעיף 23, המבהיר כי "הסיוע אינו מיועד לסטודנטים במוסדות אקדמיים שיכולים להיעזר במילגות ומענקים המיועדים לסטודנטים".

שאר הסעיפים נותרו בעינם.

כמו המוסד לביטוח לאומי, גם משרד הבינוי והשיכון הוא גוף משלם שמשאיר את ההכרעה בדבר זכאות לגורם המקצועי של משרד הרווחה: בסיוע לצעירות וצעירים

באמצעות מנהלת השירות לנוער, צעירות וצעירים, ובסיוע הרגיל באמצעות עובדות סוציאליות ביחידות לדרי רחוב ברשויות המקומיות.

קצבאות לאנשים חסרי בית בישראל: סיכום ממצאי המחקר

במחקר נמצא כי רבים מהעובדים עם אנשים חסרי בית מסייעים להם להשיג את שתי הקצבאות העיקריות לחסרי בית, המוזכרות גם בנספחי תע"ס דרי רחוב: גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב של המוסד לביטוח לאומי, וסיוע בשכר דירה של משרד הבינוי והשיכון.

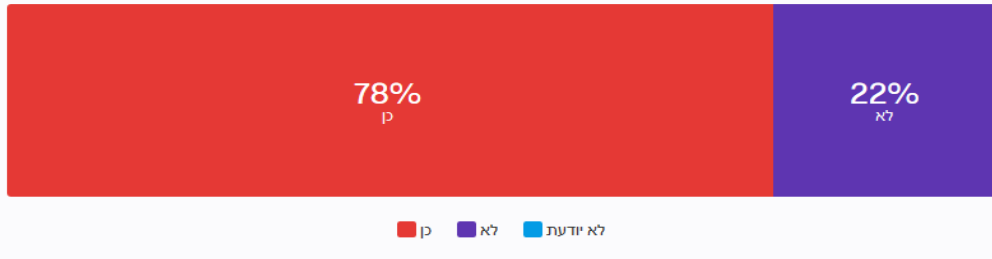
כפי שמוצג בגרפים 10 ו-11, עובדים וארגונים רבים יותר (78%) מסייעים בהשגת הסיוע בשכר דירה מאשר בהשגת הבטחת הכנסה (68%). הסיוע החודשי בשכר דירה קטן יותר, אך הוא מתפרש על פני 4 שנים, ולעומתו הבטחת הכנסה ניתנת לשנה בלבד בעילת דר רחוב. למעשה, על פי נוהל 08/27 של משרד הבינוי והשיכון שעליו מסתמך גם נספח תע"ס המדובר, הגשת הבקשה עצמה מתבצעת בבנק למשכנתאות, או במחוזות משרד הבינוי והשיכון או בחברות ממשלתיות עירוניות.

גרף 10



גרף 11

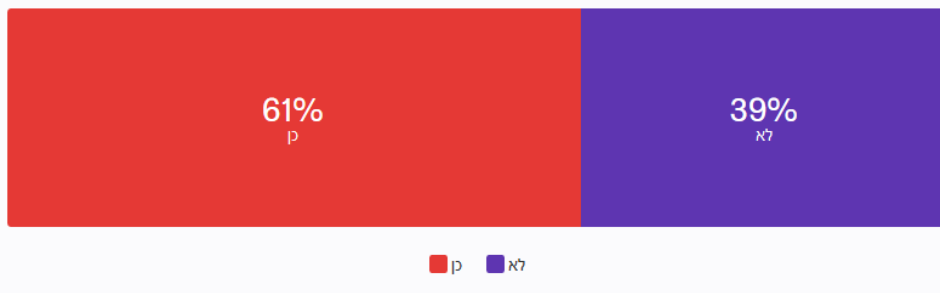
האם הארגון שבו את עובדת מסייע לאנשים חסרי בית בקבלת סיוע בשכר דירה ממשדד הבינוי והשיכון?



בהתאמה, גרפים 12 ו-13 מראים שעובדים מכירים פחות אנשים חסרי בית המקבלים קצבת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב, ויותר כאלה שזכאים לסיוע בשכר דירה.

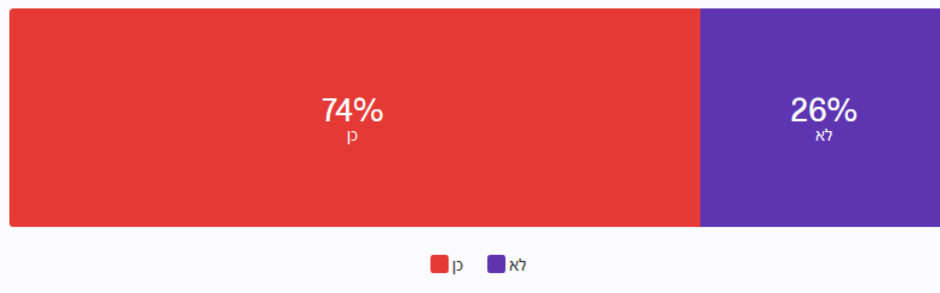
גרף 12

האם ידוע לך על אנשים חסרי בית שאיתם את עובדת שמקבלים הבטחת הכנסה כדרי רחוב?



גרף 13

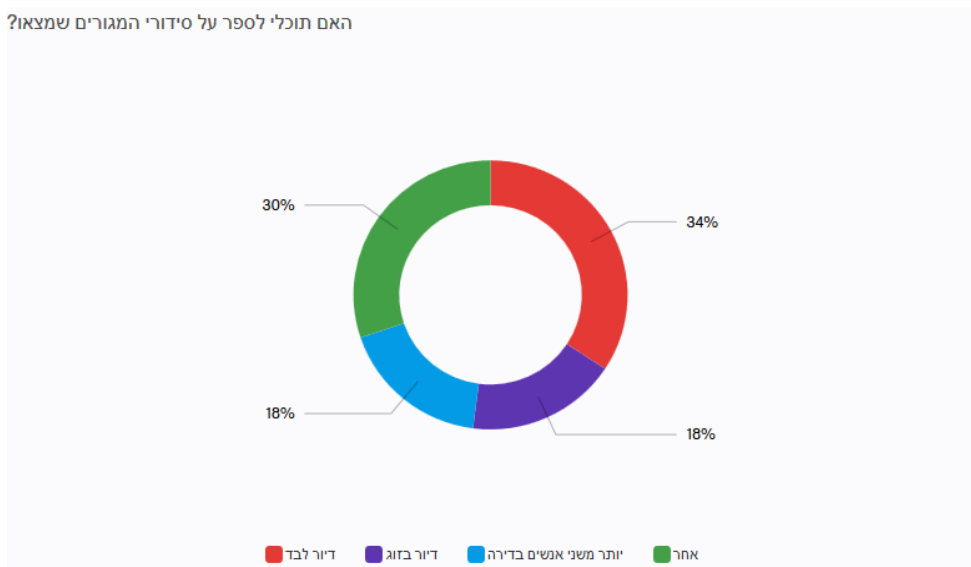
האם ידוע לך על אנשים חסרי בית שאיתם את עובדת שמקבלים את הסיוע בשכר דירה בימים אלו?



הנחקרים נשאלו אילו סידורי לינה של דרי רחוב המקבלים קצבת סיוע בשכר דירה הם מכירים. גרף 14 מראה כי יותר משליש מחסרי הבית בוחרים לגור לבדם; פחות מחמישית מהם חיים בזוג; פחות מחמישית נוספת מתגוררים בדירות שגרים בהן יותר משני אנשים; על השאר, הנכנסים ברובריקה "אחר", ענו הנשאלים כי הם מתגוררים בסידורים שונים: לפעמים זוג שוכר דירה ומכניס אליה דיירים נוספים תמורת עזרה חומרית או סמים; סידורי לינה נצלניים מסוגים שונים; דיור בדירות משותפות דרך עמותות; ולעתים לינה במחסנים.

גרף 14

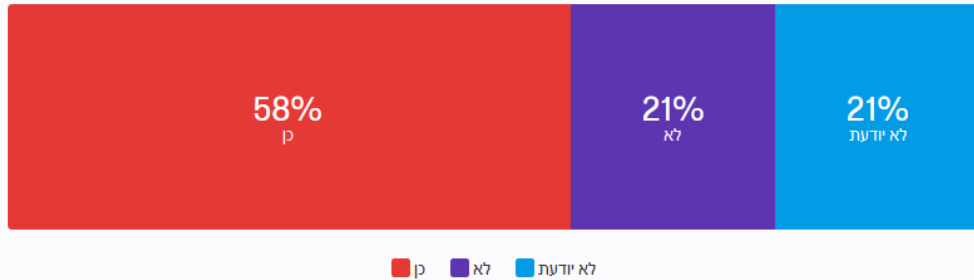
האם תוכלי לספר על סידורי המגורים שמצאו?



דבר נוסף שחשוב היה לנו להבין הוא את החסמים המונעים מחסרי בית לקבל קצבאות. שאלנו אם ישנם חסמים לקבלת קצבת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב ולקבלת סיוע בשכר דירה ואם ישנם – מהם. התשובות שקיבלנו מופיעות בגרפים 15 ו-16.

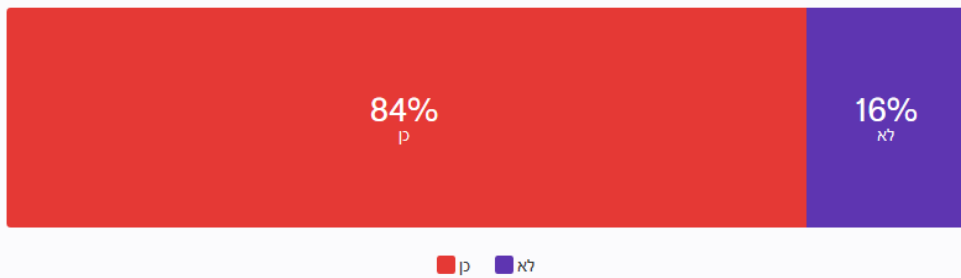
גרף 15

האם לדעתך ישנם חסמים (הקשורים לחסרי הבית או לנוהל), שמונעים מחסרי הבית לקבל הבטחת הכנסה כדרי רחוב?



גרף 16

האם לדעתך ישנם חסמים (הקשורים לחסרי הבית או לנוהל), שמונעים מדרי רחוב לקבל או לממש סיוע בשכר דירה?



בנוגע לחסמים הנוגעים לקבלת הבטחת הכנסה וסיוע בשכר דירה כדר רחוב פורטו בשאלון הדברים הבאים (ר' סיכום בלוח 5.12): דמי הסיוע בשכר דירה והסיוע בקצבת הבטחת הכנסה אינם מאפשרים תנאי קיום בכבוד לאנשים חסרי בית; תשלום הסיוע אינו מספיק כדי לשכור דירה, משום שיש פער גדול בין המחירים בשוק הדיור לגובה הסיוע שניתן לדרי רחוב, ומצאי הדירות הרלבנטיות מבחינת מחירן נמוך. בנוסף, יש דירות מחולקות שמחירן מתאים לשוכרים הפוטנציאליים, אך החלוקה לא התבצעה באופן חוקי ולכן אין חוזה, שהוא תנאי לקבלת הסיוע; הסיוע ניתן ישירות לבעלי דירות, אך יש בעלי דירות המסרבים לחשוף את פרטי חשבון הבנק שלהם בפני משרד הבינוי והשיכון, ואחרים אינם מסכימים להשכיר למקבלי סיוע בדיוור; לאדם חסר בית שמוצא את עצמו בתחרות בשוק החופשי לא תמיד יש נגישות לחיפוש דירה באינטרנט או יכולת לדבר עם בעלי בית. עניינים אלה ואחרים עלולים להוביל לדירות מוזנחות שאינן ראויות למגורים ולסידורי דיור נצלניים; ישנו קושי רב בעבודת העובד הסוציאלי הנדרש לתפקד

גם כמתווך בתים; היעדר יכולת להשלים את ההפרש בין הסיוע בשכר דירה לבין המחיר בפועל; השגת מסמכים היא דרישה בעייתית: אם למשל אדם מופיע כנשוי ועליו להשיג מסמכי גירושין, או מופיע כמי שרשומה על שמו דירה ועליו להוכיח שלא כך הדבר, או דר רחוב שבעבר היתה לו דירה והוא מכר אותה וצריך להציג רישום ממס רכוש; הגדרת אנשים כדרי רחוב – גם צעירים וגם אחרים – יוצרת קושי וסרבול. בנוסף, עצם הדרישה להיות מוגדר כדר רחוב היא חסם לשתי הקצבאות: ישנם מי שמודרים מהן בגלל הסירוב המובנה להגדיר אותם כדרי רחוב, כמו למשל מבקשי מקלט וחסרות בית סמויות (נשים בדרך כלל, שאינן נראות במרחב הציבורי כי הן מוצאות סידורי לינה מזדמנים); בנוסף, יש יחידות לדרי רחוב אשר בניגוד לתקנות העבודה הסוציאלית דורשות תעודת זהות שבה מופיעה הרשות המקומית שלהן, ולא יטפלו במחזיקי תעודת זהות אחרת; לעתים עד שמגיע אישור ההגדרה כ"דר רחוב" חולפת תקופה ארוכה של הידרדרות שרק מוסיפה קשיים; במקרים רבים הסיוע בשכר דירה שניתן אינו מהווה פתרון אלא אם כמה מקבלי סיוע מתפשים דירה ביחד, אך בעלי נכסים אינם ששים להשכיר דירה לקבוצה של דרי רחוב, שכן בדרך כלל אין להם ביטחונות, פנקסי צ'קים או יכולת לשלם מראש; המשתתפים ציינו גם בעיות הקשורות בבירוקרטיה, עומס, קשיות לב וחשדנות, ומנגד חוסר אמון מצד חסרי הבית; חסרי הבית שזקוקים לסיוע לא תמיד יודעים עליו ולא תמיד מצליחים להשלים את כל ההליכים כדי להגיע אליו – ורובם לא יצליחו לעשות זאת ללא תיווך; הקריטריונים לקבלת הקצבאות הם במקרים מסוימים עמומים ולא ברורים; המשרדים דורשים מדרי הרחוב להיכלל בתוכניות שיקום, אך הם לא תמיד מסוגלים להתחייב לתוכנית שיקום, או שלגורמים בקהילה אין אפשרות לבנות להם תוכנית שיקום או להוכיח שהם משתפים פעולה עם תוכנית שיקום. היו גם מי שהעלו את חוסר הרצון של חסרי הבית לקחת חלק בטיפול או שיקום; מנגנוני השגת הקצבאות אינם נגישים לחסרי הבית; הגשת הבקשות כרוכה בתשלומים שונים; לא תמיד יש חשבון בנק שאפשר להכניס אליו את הקצבה: לעתים אין חשבון בנק כלל, אך גם החשבונות הקיימים נתונים לא פעם בחובות, עיקולים וכו', זאת לצד העובדה שלא כל הבנקים מכבדים את החוק בנוגע לאיסור על עיקול קצבה; גובה הסיוע בשכר דירה יורד עם השנים, וחסרי בית שהכנסתם היחידה היא מקצבאות לא תמיד מצליחים להמשיך לשכור דירה בקהילה שגובה שכר הדירה בה לא יורד, ולעתים הם חוזרים לרחוב; היעדר כישורי חיים בסיסיים, כמו היגינה אישית וניקיון הבית, עלולים להוביל להזנחה של הדיירים ושל הדירות; פתרון הסיוע בשכר דירה נתפס כפתרון זמני שלא כדאי להשקיע בו מאמץ.

לוח 5.12: חסמים עיקריים לקבלת סיוע בשכר דירה והבטחת הכנסה בעילת דר רחוב על פי אנשי שטח בישראל

- גובה הסיוע אינו מספיק
- חוסר יכולת להשלים את ההפרש בין הסיוע המתקבל לבין המחיר בפועל
- קושי בהתמודדות עם הפחתת הסיוע לאורך השנים
- תפיסת הסיוע כפתרון זמני שלא כדאי להשקיע בו מאמץ
- צורך בביטחונות, פנקסי צ'קים או יכולת לשלם מראש
- בדירות לא חוקיות אין חוזה << בלי חוזה אין סיוע
- סידורי דיור נצלניים
- דירות מוזנחות שאינן ראויות למגורים
- בעלי דירות שמסרבים לחשוף את פרטי חשבון הבנק שלהם בפני משרד הבינוי והשיכון
- שוק חופשי:
 - מצאי נמוך של דירות בטווח המחירים הרלבנטי
 - בעלי דירות רבים אינם רוצים להשכיר למקבלי סיוע חסרי בית
 - חוסר יכולת לתקשר עם בעל הבית, בגלל קשיי שפה או קשיים אחרים
 - חוסר נגישות לאינטרנט כדי לחפש דירה
- קושי עם הגדרת "דר רחוב"
 - הדרישה להיות מוגדר כ"דר רחוב" משאירה אנשים רבים בחוץ
 - עד לקבלת ההגדרה חולף זמן שעלול להוביל להידרדרות נוספת
 - חוסר יכולת או רצון לשיקום בשלב מסוים בחיים
- חוסר אמון וחשדנות של חסרי הבית
- חוסר מודעות לאפשרות של סיוע
- חוסר נגישות של מנגנוני הסיוע
- קשיים בירוקרטיים

לצד החסמים שהעלו המשתתפים במחקר, שני משתתפים ציינו כי מניסיונם, דרך טובה להסיר חסמים היא קשר רציף של עובדים בארגונים עם המוסד לביטוח לאומי ועם משרד הבינוי והשיכון. למעשה, רבים טענו כי ללא תיווך אינטנסיבי, הסיכוי של חסר בית להשיג קצבאות הוא קטן.

לעומת כל החסמים שצינו ממלאי השאלון, גורם ממסדי בעמדה ניהולית בכירה ציין בפנינו כי לדעתו המצב טוב ואין חסמים המונעים מדרי רחוב להשיג סיוע בשכר דירה:

אין חסם. אין שום חסם [מבחינת התשלום, מבחינת משרד הבינוי והשיכון כגורם משלם] [...] בתהליך של הדרי רחוב הכול נעשה לאלתר. הכול במידי, בתוך... מתוך מחשבה ורצון באמת להוציא את האנשים האלה מהרחוב ולמצוא להם קורת גג. אז מספיק שמקבלים פתק, אישור, מהיחידה לדרי רחוב שהוא עונה על התבחינים [...] מקבלים את הפתק הזה, צילום תעודת זהות, האישי יכול להגיע או למשרדי המחוז... או לאחת מחברות שכר דירה, לחתום על הבקשה, וזה

המפגש הראשון והאחרון שלו בעניין הזה. והכסף, אחרי יום יוצאת תעודת זכאות, אם כבר יש לו את חוזה השכירות אז מיד מזרימים לבעל הדירה את הכסף. כלומר התהליך פה הוא באמת מסלול ירוק מהיר, בניגוד לתוכניות אחרות [...] אם יש לכם [חסמים נוספים] אז תציפו ונראה.

מרואיין אחר, עובד שטח באחת העמותות, מסביר את החסמים שהוא נתקל בהם בדרך להשגת סיוע בשכר דירה :

אם אנחנו נדבר על סיוע בשכר דירה, זה עובד מאוד מאוד מאוד מאוד... בא בן אדם, אוקי? מקבל נספח א' או נספח ב' מהעובדת הסוציאלית שלו, נספח א' זה בשביל להגיש פעם ראשונה לזכאות במשרד השיכון ובינוי, נספח ב' זה המשך... נתחיל מא'. נספח א' אתה לוקח את הדבר הזה, הולך לחברת שרשרת של משרד השיכון והבינוי, זאת אומרת אתה אפילו לא מגיע למשרד השיכון-בינוי. אתה הולך לחברת מלגם, עמידר וזהו. קצת לשלם, שלושים שקל לפתיחת תיק. עכשיו – אנחנו מדברים פה על דייר רחוב, 30 שקל לא תמיד יש. אין 30 שקל – לא נפתח. אתה צריך שתעודת הזהות שלך תהיה תקינה, שהספח יהיה תקין, ויש פה בעיה. אנחנו נצחק על זה אבל בדרך כלל הספח שלהם, הנספח שלהם של תעודת זהות, הספח – הוא בדרך כלל לא תקין. למה? כי [הוא] לא עשוי מפלסטיק והם חיים ברחוב, נרטבים, ... כאילו כל מיני דברים וזה, ובלי זה לא נותנים. אוקיי?

ואז אתה צריך להביא בעצם חוזה של בעל הדירה. שבדרך כלל בעל הדירה שהוא בן אדם נורמטיבי, שהוא קנה את הבית שלו בעזרת המשכנתא או קיבל מסכתא שלו דירה, הוא לא ישכיר לך את הבית. אז מי כן ישכיר לך את הבית? כל מיני מאפיונרים... שנכון להיום קמו משפחות... שמשכירים כל מיני בתים מוזנחים, מחכים, ואני אקח אותך לשם אם תרצה, אני הולך להראות לך משהו שאתה תבכה. הם לוקחים את הבתים האלו, מחלקים אותם למלא-מלא-מלא חדרים, ואז הם מוכנים לתת את החוזה. אתה לוקח את החוזה הזה ואז אתה הולך למשרדים, משרדי שרוול של משרד השיכון והבינוי, משלם 30 שקל אם יש לך לזכאות, זה עובר כסף לבעל דירה, 1,170. העניין הוא ש... זאת אומרת יש פה שתי בעיות. קודם כול יש את הקטע של 30 שקל, ויש פה את הקטע של לעמוד שם בתור, מסריח, מגעיל, שאתה לא התקלחת איזה שלושה שבועות כי אין לך דירה ודרך אגב יעיפו אותך שם, איזה שומר יבקש ממך לעמוד בחוץ ואז אתה תתעצבן ו... ו... דברים כאלה.

עכשיו אנחנו מדברים על נספח א', יש פה עוד בעיה. שאתה צריך לחכות חודש עד שוועדה בירושלים תסכים שתקבל את זה. אוקיי? זה חודש שצריך לחכות. כשיש לך נספח ב' אז זה בדרך כלל מיד יש לך אישור ובעל הדירה יקבל את הכסף צ'ק צ'ק. זה, זה הדבר. עכשיו הדבר העיקרי, שזה גם מתחיל... זה מתחיל... קיצוצים, ואז יש לך ארבע שנים את הזכאות, כעבור כל שנה יורד לך. עכשיו זה מאוד משפיע על הנכות שלך או להבטחת הכנסה, אני אסביר למה. כי מה שאתה צריך להשלים עם המזומנים, זה אומר שאתה תצטרך להשלים עם המזומנים שיש לך, ואז זה עוד פעם יקצר לך חיים. אם אנחנו מדברים על דייר רחוב היום? זה בערך... אנחנו מדברים – אם זה דייר רחוב שהוא התחיל רק היום לממש את הזכאות שלו – אז יש לו בעצם 1,170 פלוס 1,600, אם אין לו כל מיני הורדות מביטוח לאומי... 2,770, שהדירות האלו שאני מדבר איתך [הן] כוכים, הן בדרך כלל עולות אלפיים... עכשיו, כל החברות שרוול האלו, מלגם, עמידר וכל אלה, הם

חסרי סבלנות למטופלים שלנו. כי מלכתחילה החברות האלו נותנות שירותים גם לאחריים. הן נותנות לפנסיונרים לכל מיני, לחבר'ה שלנו הם מאוד חסרי סבלנות... אל תבוא היום, תבוא מחר. אל תבוא מחר... אני מבין כי אתה יודע, החבר'ה שלנו, הם נראים מגעילים, יש להם ריחות מגעילים, אבל אתה יודע, הם בסך הכול חיים במדינה דמוקרטית, צריך לתת להם את הזכאות שמגיעה להם.

מרואיין נוסף נוגע בקושי לממש את הסיוע בשכר דירה:

הבעיה העיקרית בנושא הסיוע בשכר דירה זה היכולת שלהם לממש את זה. זאת אומרת הם באים בלי יכולת, אין להם צ'קים ואין להם ערבויות ואין להם חשבון בנק ואין להם וזה כל כך מסובך, כל כך מסובך להם לקבל את זה וגם ליהנות מזה. זאת אומרת, אני לא יודע, זה... בסביבות ה-1,200 אבל אני אגיד לך מה... 1,200 ואני אומר לעצמי רגע, מה? איך הוא הולך בפועל לבן אדם, לאיזה שהיא אכסניה, יחידת דיור, לא משנה מה, איך הוא עושה את זה? איך בפועל הוא בא ומתחייב לשלם את אותו שכר דירה? איך עושים את זה? זהו... אז אני אגיד. קודם כול בעיית התיווך פה היא קשה. אין איזה גוף שמוכן לאשר לי שאני צריך לעשות את התיווך, כי הם לא מסוגלים לעשות את התיווך עם בעלי הדירות. אז היו לי מספר פעמים שהתערבתי וירדתי לראות, לראות פה את היחידות כי יש פה יחידות שזה אתה אומר, על מה אני משלם, על מה הם משלמים? באמת אני רואה, זה מזעזע כאילו... שבאמת עדיף כבר בחוץ... הרבה פעמים [אני אומר] לבעלי דירות, באמת? על זה אתה רוצה את המחיר? כי המחירים נהיו מאוד גבוהים...

מרואיין נוסף מסביר את דרך החתחתים שעבר יחד עם חסרי בית עד שהשיגו גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב:

אתה צריך להביא תדפיס של שלושה חודשים אחרונים של חשבון בנק, שאתה לא מכיר את החשבון בנק שלך ולא ראית אותו לפחות עשר שנים; הוא מעוקל, הוא מעוקל. ואתה גם לא זוכר איפה זה היה. אתה מגיע לשם ואומרים לך אדוני, קח את הטלפון של חגית ותתקשר אליה כי הבנק שלך מעוקל והיא תגיד לך. ואז אתה מתקשר לחגית ואז חגית אומרת "כן אדוני? מה אתה רוצה? שלושה חודשים תדפיס? אין בעיה, רק קודם כל שתדע זה עולה 170 שקל, ודבר שני מה אתה עושה עם ה... מה נעשה עם החובות שלך?" ואז אתה אומר "תשמעי חגית התקשרתי אלייך לא בשביל להסדיר, התקשרתי רק בשביל לבדוק מה..." ואז היא אומרת "לא", ואתה אומר לחגית "סליחה, מה התפקיד שלך?" אה, היא עורכת דין או יועצת משפטית של אותו בנק והיא לא מעוניינת לשמוע אותך אם אתה לא מעוניין להתחיל להסדיר חובות. ואז אתה הולך לבנק, אתה מתחיל לצעוק, אתה מתחיל להראות נוכחות שלך, פלאפון, שאתה מצלם אותם והכול והכול והכול, ואז היא נותנת לך את זה. באותו רגע כבר אותו דייר רחוב שבאת איתו לבנק הוא כבר אומר לך "שלום עזוב את זה, תעזוב, מה עכשיו?" כאילו, "תעזוב אותי שלום, עזוב. אין לי כוח לדברים האלה. מה, אתה כל כך מת להביא את הכסף שלי, לא יודע, אני אלך לעבוד, אני אגנוב אני אביא לך." אתה אומר לו "לא, אבל... זה זכאות שמגיע לך, חכה." ואז אתה מצליח. ואז הגעת לביטוח לאומי, הבאת את זה לשם ואז היא אומרת "תקשיב, ראיתי שהוא עבד לפני שבע שנים במפעל של דלתות בקרית שמונה, אני רוצה מכתב של מפעל דלתות למה הוא כבר לא עובד שם." אתה אומר לה "תקשיבי לילך, איזה עובד, הוא כבר שבע שנים ברחוב. בן אדם גמור, תסתכלי

איך הוא נראה כאילו. "אתה צריך לחפש מפעל דלתות בקרית שמונה שפעם היה מנהל אותו סבא, סבא רבא-רבא-רבא, היום זה נכד, והוא צריך לתת לך מכתב כזה. הוא אומר "תשמע אה שלי, כאילו, מה אתה מביא לי אותו לפה? יש לו מחלות? מה אתה מביא לי אותו לפה עכשיו?! תראה איך הוא נראה!" אין מכתב. ואז אתה הולך... לפקידה הזאת שיושבת בביטוח לאומי... ואז אתה כותב מכתב... ואז הם בעצם מקבלים את המכתב במקום... ואם חלילה וחס – דרך אגב זה גם תופס, זה מאוד קשור ב... בקטע של זכאות של סיוע בשכר דירה – אם היית חלילה וחס פעם נשוי והיה לך משכנתא, אז אתה בכלל תסכול מזה כי, כי לוקח בין... לפחות שלושה חודשים עד שתקבל אישור ממשרד האוצר שהדירה לא עליך. משרד מקרקעין. למרות שהדירה כבר לא שלך, אבל זה פרוצדורה מפגרת. ואז אתה מגיע לביטוח לאומי והם אומרים לך "תקשיב, תביא מספר חשבון בנק לאן להעביר כסף." אתה אומר לה "תשמעי, מי יפתח לו חשבון בנק? בואי נפתח לו דואר," היא אומרת "לא, תעזוב אותך דואר. יש היום חוק במדינת ישראל שכל בנק חייב לפתוח לדייר רחוב, לבן אדם שמקבל הבטחת הכנסה, חייב לפתוח לו חשבון בנק." אתה אומר לה "תקשיבי, אבל זה לא עובד," היא אומרת "רגע, מה זה לא עובד? קח את המכתב לבנק ישראל, לך עם המכתב הזה לבנק." אתה מגיע לבנק, יורדים עליך, מדברים איתך שם לא יפה, בצורה לא נעימה... לא פותחים לך, לא פותחים לך, עד שאתה מתחיל לכתוב איזשהו פוסט בפייסבוק. דרך חברים, דרך חברים אתה מוצא איזשהו מנהל בנק שהוא מאוד התרשם מהפוסט שלך בפייסבוק, מזמין אותך אליו ואז הוא פותח לך... וככה זה מצליח וככה הדיירים שלנו מקבלים הבטחת הכנסה. בדיוק ככה.

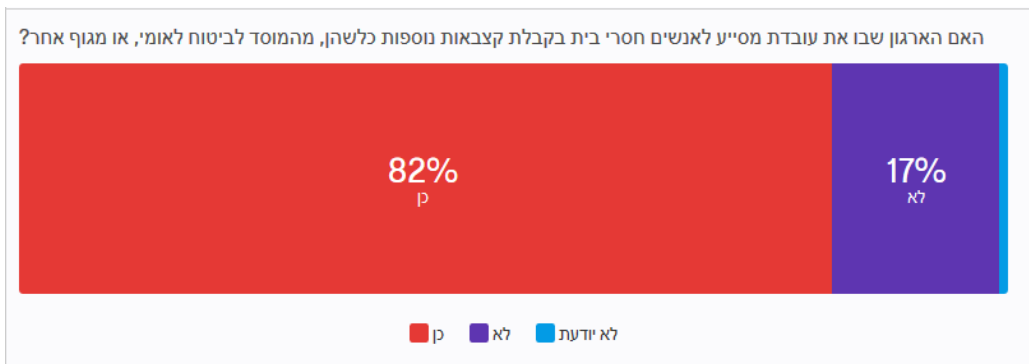
גם בית המשפט חיווה את דעתו על המכשולים בדרך לקבלת הבטחת הכנסה לדרי רחוב. ב־10 בספטמבר 2017 הגיש חסר בית ערעור לבית הדין הארצי לעבודה בעקבות סירובה של היחידה לדרי רחוב לסייע לו לקבל גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב, משום שלטענתם לא התמיד בטיפול אצלם ולא זכה להכרה כדר רחוב. בפסק הדין נמתחת ביקורת סמויה על פעילות היחידה, הפועלת בהתאם לנהלים פנימיים או בהתאם לשיקול דעתו של עובד רווחה המונע מאדם לממש קצבה לקיום בסיסי. בית הדין קרא לשירותי הרווחה לבחון באופן פרטני וזהיר את הזכאות להבטחת הכנסה בעילת דר רחוב, והדגיש כי יש לתת את הדעת לרקע ההיסטורי שהוביל לחקיקת חוק הבטחת הכנסה, שמקורו בהכרה עקרונית בזכות של כל תושב לקבל תנאי קיום בסיסיים ללא התניה בקבלת טיפול סוציאלי (בית הדין הארצי לעבודה, 2017).

בשאלון המחקר שאלנו גם מה קורה לחסרי הבית שנכנסו לדור בעזרת הסיוע בשכר דירה ועזבו בתום הסיוע, או לפני שתמו ארבע שנות הסיוע. התשובות היו מגוונות: יש שתי אפשרויות – או שמצליחים להשתלב עצמאית או שחוזרים לנקודת ההתחלה; מגישים בקשה להמשך סיוע בעילה אחרת מ"דרי רחוב"; מי מחזיק היום 4 שנים; [זה] לא מותאם לשוק. או שהם חוזרים לרחוב מסיבות כאלה או אחרות, או שהם נזרקים מהדירות; מיזדרדרים, נוחתים ב"זולות", מסתבכים בפלילים, מגיעים לאברבנאל;

בודדים נשארו לאורך שנים באותה דירה; רוב האוכלוסייה שהכרתי בעבודה שלי עם דרי רחוב עזבו את הבית בתחילת הרבעון הראשון של השנה הראשונה כי לא הצליחו להתמודד עם הסיוע בשכ"ד שניתן כדר רחוב; הרבה חוזרים לרחובות; מעטים מצליחים לנצל את הסיוע שניתן באופן רציף במשך ארבע השנים המאושרות; מרבית המטופלים מנצלים את הסיוע לסירוגין, מאבדים את קורת הגג ומגיעים לרחוב או לסידור חוץ-ביתי; מטופלים שתקופת הסיוע שלהם נגמרה אינם מבינים מה עליהם לעשות עכשיו – ציטוט של חסר בית: "מה, נהייתי פחות נכה אחרי ארבע שנים?"

מלבד שתי הקצבאות המוזכרות בנספחי תקנות העבודה הסוציאלית, שאלנו גם לגבי קצבאות נוספות שהשירותים מסייעים להשיג. לפי התשובות, שמשותפות בגרף 17, רוב אנשי המקצוע מסייעים לחסרי הבית להשיג קצבאות נוספות.

גרף 17



מהשאלון ומהריאיונות עולה כי הקצבאות הנוספות שהעובדים מסייעים בהשגתן הן בעיקר קצבת נכות וקצבת הבטחת הכנסה – לעתים במסלול רגיל ולפעמים בעילת מצוקה או עילת ילד הזכאי לגמלה מיוחדת (ילד נטוש).

שאלנו את המשתתפים גם אם יש לדעתם קצבאות שחסרות לאנשים חסרי בית. מובן שרבים מהמשיבים ציינו קודם כול את הצורך להעלות את גובה הקצבאות, אשר אינן מספיקות לדיור או לקיום בכבוד. אחד המרואיינים סיכם את העניין כך:

הקצבה לא מספיקה. הקצבה לא... אם אנחנו מדברים על שכירות ומחיה, אז הקצבה לא מספיקה... רוב השכירויות, לדוגמה, לא כוללות חשמל. אז הוא לא מדליק תנור כל החורף כי זה יעלה לו את כל החשמל, כי איזה תנור יש לו? תנור סליל... אז הם לא מדליקים, אז הם מקצצים

באוכל, אז אין תרופות, הם לא קונים תרופות. [הוא] לא יכול לעמוד בזה... אז קודם כול בכלל מה בן אדם חי ומה הבסיס, ולא על פי החישובים, אתה יודע, היום הכול הרי חישובים. זה מתאים לאחד, זה פחות מתאים לאחר. אני חולה סוכרת אני צורך הרבה יותר תרופות מאשר חולה אחר... והחולה הסכיזופרני בכלל לא קונה תרופות. בכלל מי רואה אותו? ... לא חיים. זה מה שאני אומר. לא חיים. לא חיים, אתה לא יכול להיות ככה.

תשובות נוספות ציינו קצבאות להכשרה מקצועית, תרופות (בעיקר תרופות ללא מרשם), תחבורה ציבורית, ביגוד, אוכל – כלומר קצבאות שקשורות בתנאים בסיסיים למחיה; כן הוזכרו טיפולי שיניים, מלגות לימודים וסיוע בתעסוקה, עזרה ברכישת ציוד לבית, כתב התחייבות מטעם משרד הבינוי והשיכון למשכיר לתקופת הזכאות כדי להסיר חשש מהבעלים בדבר מחויבות המשרד לשלם לו ישירות במשך תקופת השכירות, קצבה או שוברים לרכישת מזון, ביגוד והנעלה; דובר על צורך בכסף מזומן למילוי צרכים של דרי רחוב בזמן חירום; קצבת "התנעה" שמאפשרת "לעמוד על הרגליים" תוך מחיה בסיסית בכבוד לאחר סיום חיים במסגרת כלשהי, וכדי למנוע חזרה לרחוב; דיור סוציאלי מוסדר ומפוקח; סיוע למועמדים לשירות צבאי/לאומי – צעירים וצעירות שנותרו כמה חודשים עד לגיוסם לשירות צבאי, ועד אז הם נותרים לפעמים בלא מענה. המלצות אחרות היו ליצור אינטגרציה בין השירותים: דיור, תעסוקה, שיקום, ליווי אישי, מעקב וטיפול רפואי ופסיכיאטרי, מניעת בלמים לקבלת זכויות לצורך מחיה מתקבלת על הדעת.

לצד הקצבאות, שאלנו גם על סיוע ישיר שנותנים הארגונים. מגרף 18 עולה כי רק מיעוט מבין הארגונים נותנים לחסרי הבית כסף – לעתים כמדיניות ארגונית ולעתים כיוזמות פרטיות של עובדות ספציפיות, לפעמים מתוך "קופה קטנה" של הארגון (כסף ארגוני), ולפעמים כסף פרטי של עובדת, הניתן כהלואה מתוך ציפייה שיוחזר.

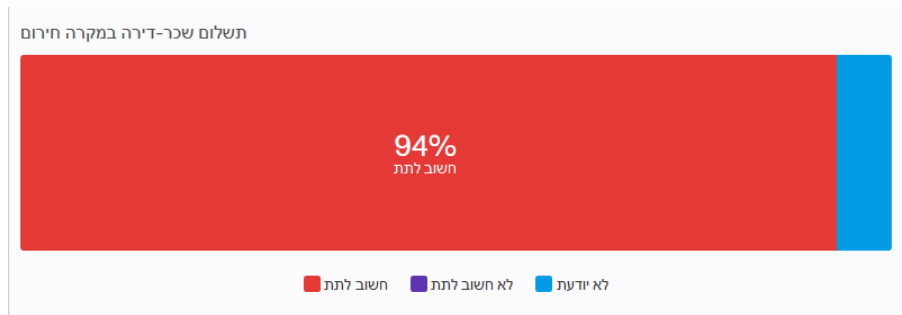
גרף 18



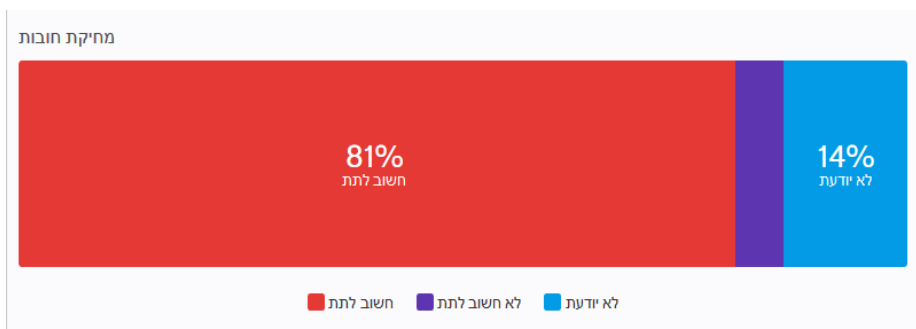
דברים שניתן בשבילם כסף באופן ישיר הם מזון, נסיעות (כדי להגיע לעבודה, לבדיקות רפואיות או לביקור משפחה), הוצאת תעודת זהות, ביגוד, בדיקות רפואיות, תרופות, תשלום על גמילה מסמים, כלי רחצה, הלבשה תחתונה, ציוד היגייני, סיגריות, טיפולי שיניים, משקפיים, מלגות לימודים, שעון מעורר, קניית רהיטים ומוצרי חשמל. כמה ארגונים מספקים גם עזרה בעין, כלומר לא כסף אלא שירותים או מצרכים: מזון, תרופות, בגדים ונעליים, מגבות, שמיכות ומצעים, כלי מטבח, תווי קנייה ותספורות.

שאלנו גם על ארבע דרכי סיוע ספציפיות שזוהו בספרות הבינלאומית ככאלו שעשויות לסייע לאנשים חסרי בית, בבקשה להבהיר אם נראה למשתתפים שסיוע כזה עשוי לעזור גם לחסרי בית ודרי רחוב בישראל. התגובות שקיבלנו מפורטות בגרפים 19–22.

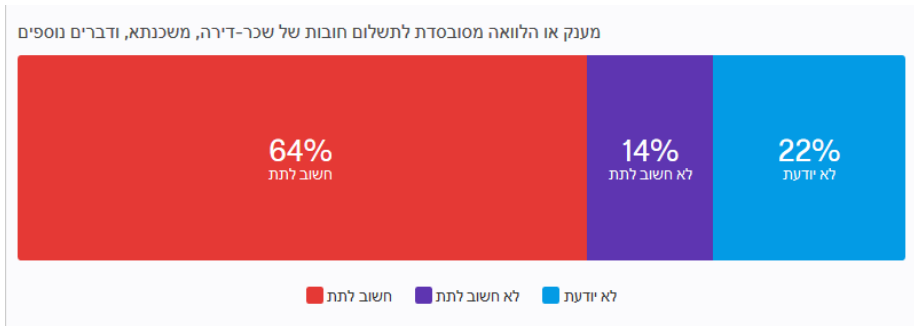
גרף 19



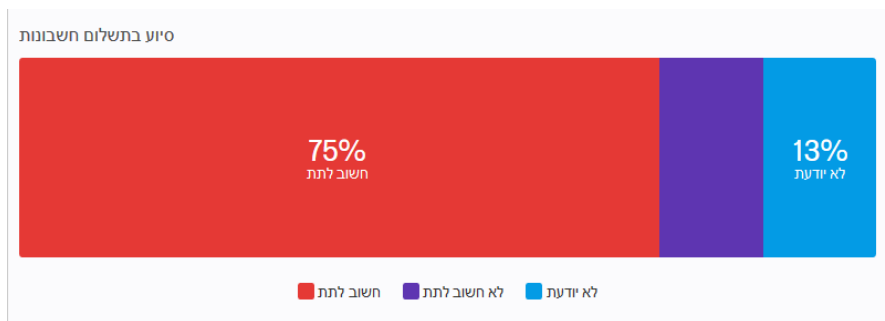
גרף 20



גרף 21



גרף 22



מהתשובות לשאלות אלו עולה כי לדעת מי שעובדים עם אנשים חסרי בית בישראל, המענים המוכרים בספרות הבינלאומית מתאימים גם כאן, לפי סדר החשיבות הבא: תשלום שכר דירה במקרה חירום (94% חשבו שכן), מחיקת חובות (81%), סיוע בתשלום חשבונות (75%), ומענק או הלוואה מסובסדת לתשלום חובות של שכר דירה, משכנתא ודברים נוספים (64%).

לסיום פרק הממצאים, בלוח 5.13 ובגרף 23 להלן מופיעים הנתונים המוכרים לנו כיום לגבי חסרי בית בישראל בשנים 2000–2018. הנתונים לגבי מספרם של דרי הרחוב, דרי הרחוב מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב, דרי הרחוב הזכאים לסיוע בשכר דירה, מספר התקנים שהוקצו לסיוע לצעירות וצעירים בסיכון, חסרי בית וחסרי עורף משפחתי, וכן מקרי המוות קובצו ממשרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי, והם מופיעים כאן כפי שמסרו לנו אותם המשרדים עצמם, או שהם

מופיעים במסמכים של משרדים אלו. בלוח עיבדנו את הנתונים לאחוזי המיצוי של גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב וסיוע בשכר דירה.

מהממצאים מצטיירת מגמה של ירידה באחוזי המיצוי של הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בשנים 2000 (39%) עד 2005 (11%). מאז שנת 2006 חלה עלייה מתמדת באחוזי המיצוי, אשר הגיעה בשנת 2016 ל-38%. גם אחוז הממצים את הסיוע בשכר דירה ירד בשנים 2003 (11%) עד 2005 (7%). מאז שנת 2006 (12%) עד שנת 2016 (69%) חלה עלייה משמעותית באחוזי הזכאות לסיוע. עם זאת, מספר המממשים את הסיוע, על פי נתוני משרד הרווחה, הוא נמוך יותר, ועמד בשנת 2016 על 48%.

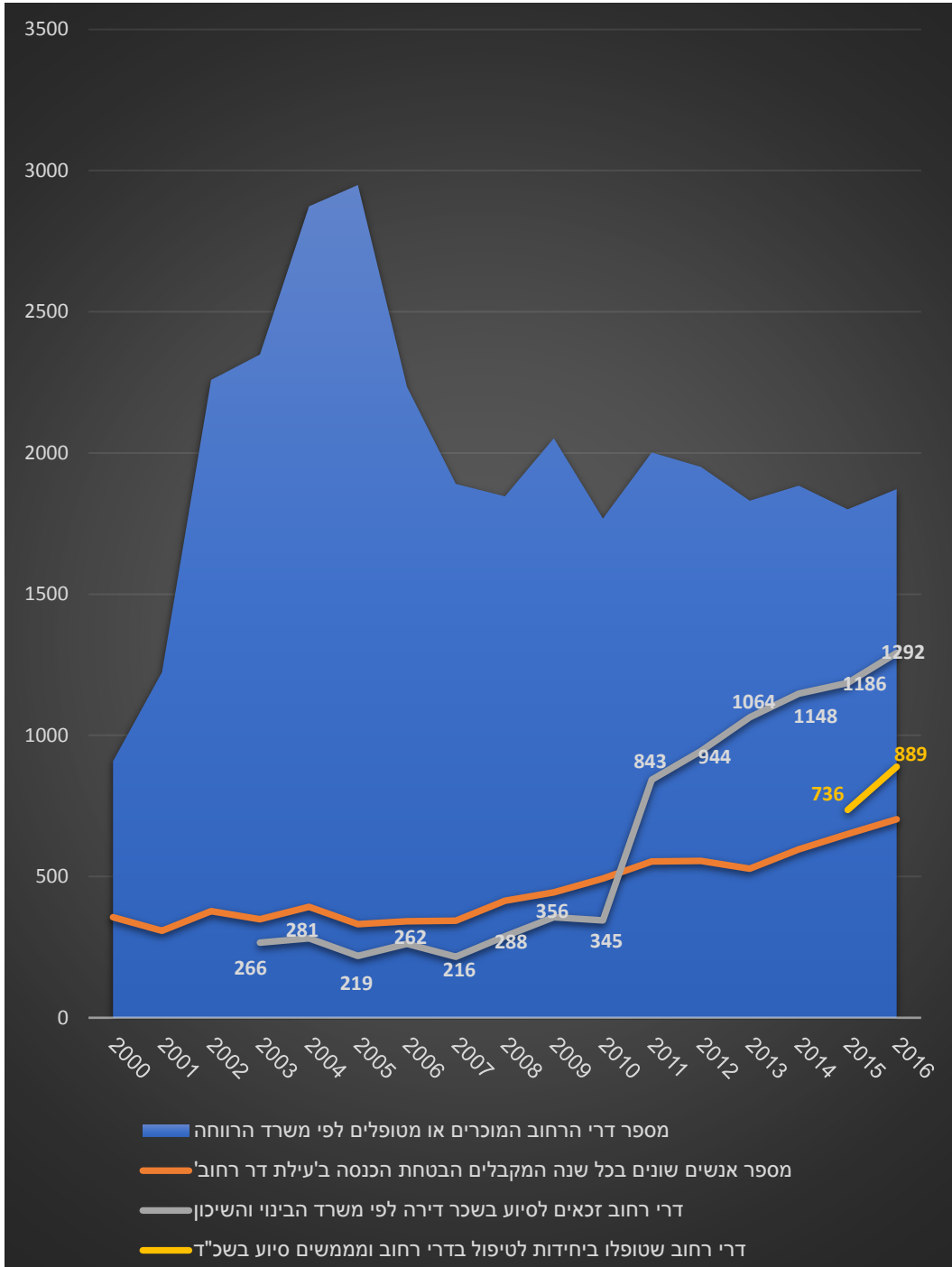
בנוסף למה שנאמר לעיל על היקף התופעה של חסרי בית, לפי הולצ'נסקי (Hulchanski, 2000), לספירה של אנשים חסרי בית מתלוות בעיות מתודולוגיות רבות, ועשויות להיות לה סיבות רבות ומגוונות וקשר לבעלי עניין שונים. המענה לחסרות בית ומניעתה הם עניין פוליטי ולא שאלה של סטטיסטיקה או הגדרה בלבד.¹⁵ את הנתונים בלוח 5.13 יש לבחון אפוא מתוך מודעות לכך, ולזכור כי המספרים שמשרד הרווחה אוסף ומוציגם בלוח הם כאמור של תת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית שאותה הוא מגדיר כ"דרי רחוב".

¹⁵ לדין בהיקף תופעת חסרי הבית במדינת ישראל ובעולם ר' שיינטוך, 2008: 25.

לוח 5.13: עיבוד נתוני חסרי בית במדינת ישראל 2000–2018

מספר התקנים שהוקצו לסיוע על פי נוהל סיוע בשכר דירה לצעירות וצעירים בסיכון, חסרי בית ועורף משפחתי לפי משרדי הרווחה, והבינוי והשיכון	מספר אנשים בכל שנה המקבלים הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב למספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	מספר דרי הרחוב המוכרים או מטופלים	שנה
-	-	-	-	-	-	39%	356	908	-	2000
50	-	-	-	-	-	25%	308	1224	-	2001
72	-	-	-	-	-	17%	377	2259	-	2002
65	-	-	-	11%	266	15%	349	2349	-	2003
49	-	-	-	10%	281	14%	393	2874	-	2004
36	-	-	-	7%	219	11%	331	2949	-	2005
29	-	-	-	12%	262	15%	342	2234	-	2006
28	-	-	-	11%	216	18%	344	1890	-	2007
24	-	-	-	16%	288	22%	414	1847	-	2008
36	-	-	-	17%	356	22%	444	2052	-	2009
45	-	-	-	20%	345	28%	493	1768	-	2010
42	-	-	-	42%	843	28%	553	2002	-	2011
37	-	-	-	48%	944	28%	555	1951	-	2012
31	-	-	-	58%	1064	29%	528	1831	-	2013
13	-	-	-	61%	1148	32%	596	1884	-	2014
31	-	41%	736	66%	1186	36%	651	1800	-	2015
22	-	48%	889	69%	1292	38%	703	1872	-	2016
-	200	-	-	-	-	-	736	-	-	2017
-	166	-	-	-	-	-	-	-	-	2018
610	סה"כ מקרי מוות 2016-2001									
הסימן [-] משמעו שאין נתונים										

גרף 23: עיבוד נתוני חסרי בית במדינת ישראל 2000–2016



6. דיון: מדיניות, שירותים וקצבאות לאנשים חסרי בית

כאשר יצאנו לדרך עמדו לנגד עינינו כמה מטרות. בין היתר, רצינו להבהיר כיצד ניתן למנוע ולסיים חסרות בית באמצעות מתן קצבאות הולמות, וכן למפות את השירותים והמדיניות כלפי אנשים חסרי בית במדינת ישראל. בדיון להלן ננסה בין השאר להביא תשובות שיאפשרו עמידה במטרות אלו, תוך בחינת הממצאים שהובאו לעיל.

חסרות בית היא בראש ובראשונה חיים בעוני

בעולם שבו כולם עניים, אין בעיני דבר שיש לציין במיוחד. העני הופך לתופעה מיוחדת, ואף פחות נסלחת, בציבור אשר בו רוב האנשים הם אמידים. ואילו ההסבר לעוני בחברה האמידה נמצא באספקטים הכלליים, לא המיוחדים, של הנושא – לא בטבעה של חברת העוני, אלא בטבעה של חברת העושר, המניחה, או כופה חלק ממנה, להיות כה עניים. דבר זה אף הוא הביאני לבחינת התעניינותנו היתירה בייצור והזנתנו את השירותים הממשלתיים – חינוך, בריאות, סעד וקיום עירוני בכלל – אשר באמצעותם עשויים העניים (או ילדיהם) לקוות כי ייחלצו אי פעם ממצוקתם (ג'ון גלברייט, 1972: 20)

הספרות המקצועית עוסקת בשלל סיבות לעוני: סיבות אישיות, סיבות חברתיות כלכליות מבניות, מדיניות ממשלתית ומציאות חברתית כלכלית במקום מסוים ובתקופה נתונה. מחקר שערכו חנה כץ, מנחם מוניקנדס ויוסף קטן (2009) מצא כי מנהלי מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות בישראל ייחסו את מצבם של הפונים אליהם למגוון גורמים. עם זאת, המחקר מצא כי הם שמו דגש על המאפיינים האישיים של אנשים החיים בעוני, וביניהם תכונות אישיות, הון אנושי, תנאי חיים ונסיבות חיים, מקום הלידה, וכן זיקה לערכים שונים, כגון ערך העבודה, שהמנהלים דירגו אותם במקום גבוה. מתוך כך נמצא שבקרב המנהלים נפוצה הגישה שיש להתמקד בסיוע למי שעוזר לעצמו.

נראה כי מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים פועלים כמו רוב האנשים הנתקלים באנשים החיים בעוני, כפי שמתאר ג'ון גלברייט (1972) להלן:

אלה שחלקם לא שפר עליהם, מזונם מצומצם ובלתי מספיק, לבושם גרוע, מקומות-מגוריהם צפופים, קרים ומזוהמים – עד שחיהם מרים ואף קצרים יחסית. אך כשם שבעניינים של רמות חיים מתפתים יתר על המידה לומר, כי הכל הוא יחסי – כן אין זה נכון להשתית הכל על ערכים מוחלטים. ניתן לכנות בני-אדם כמוכי-עוני בשעה שהכנסתם, אפילו היא מספיקה לקיום, נופלת

בהרבה מזו של הציבור בתוכו הם חיים. אריאז אין הם יכולים, אפוא, להינצל לגמרי ממשפטו של הציבור הרחב כי אין קיומם הוגן. הם מושפלים משום שהם חיים, פשוטו כמשמעו, מחוץ לרמות ולדירוגים שהציבור רואה אותם כמקובלים (241).

כאילו בהמשך ישיר לדברים אלה כותב מבקר המדינה בשנת 2018 כך :

המחויבות להתמודד עם תופעת העוני ואי־השוויון נובעת מערכי היסוד של החברה ושל מדינת הרווחה, ולפיהם יש להבטיח ביטחון סוציאלי לכל תושבי המדינה ולחזק את תחושת הסולידריות שלהם, בבחינת "ערבות הדדית" (מבקר המדינה, 2018: 996).

כפי שגלברייט (1972) מציין בספרו, לפני כ־150 שנים חיה רוב האוכלוסייה במצב של עוני; האמידים היו יוצאים מן הכלל. מאז ועד היום המצב התהפך ומי שחיים בעוני הפכו למיעוט, ולפיכך הם מעניינים פחות את כלל החברה. כפי שמסכם זאת יפה מבקר המדינה בשנת 2018, בדיוק בגלל זה יש במדינות רווחה תוכניות ביטחון סוציאלי: כדי לדאוג, מתוך סולידריות וערבות הדדית, למי שזקוקים לכך.

אנשים חסרי בית נמצאים בקצה הרצף גם מבחינת מי שחיים היום בעוני ברחבי העולם. חשוב להבין כי המאפיין המרכזי של מי שהם חסרי בית היום הוא החיים בעוני. תופעה זו משתלבת עם הסיבות המוכרות כיום בספרות להפיכה לחסרי בית – סיבות מבניות הקשורות בבעיות בשוק הדיור, מחסור בתעסוקה וקיצוץ קצבאות (שיינטוך, 2012).

מדיניות דיור, הפרטה, והתמודדות חסרי הבית בשוק החופשי

חסרונותיה של תורת הכלכלה אינם טעות מקורית, אלא התיישנות של רעיונות – שכן הרעיון הנוח הפך לפרה קדושה (ג'ון גלברייט, 1972: 29)

בפרק המסכם את חמישים השנים הראשונות של מדיניות השיכון בישראל, מדברת נעמי כרמון (1999) על שלביה של מדיניות זו לאורך השנים. בשנים 1948–1964 שירת השיכון מטרת לאומיות. בשנים 1965–1999 התמעטה העלייה. המיתון הכלכלי של שנות השישים התבטא באבטלה בתעשיית הבנייה, ובעקבות מרד ואדי סאליב, שאחריו הופיעו הפנתרים השחורים, גברה הרגישות לפערים בחברה היהודית בישראל. תקופה זו מכונה אצל כרמון "נורמליזציה" של מדיניות השיכון. הרצון להתגבר על המיתון דחף להאצת הבנייה, ובכלל זה הבנייה למגורים. חלקה של הבנייה הפרטית הוכפל. הסטנדרטים המקובלים בדירות חדשות מבחינת שטח הדירות, חומרי הגימור וכן הלאה עלו. כל אלה הביאו לעליות חדות במחירי הדירות, בעיקר בשנים 1969–1972. בשנים 1977–1989 מתארת כרמון הסטה של המעורבות הממשלתית מצד ההיצע לצד הביקוש לדיור,

וכתוצאה מכך מעבר הדרגתי מתמיכה ממשלתית במצרך – הדיור – לתמיכה בנצרך. תמיכה זו באדם הנצרך התרחבה ולבשה צורה של סיוע בשכר דירה לדרי רחוב, בנוהג משנת 1995. לדברי כרמון ניכרת בתקופה זו דעיכתה של המעורבות הממשלתית. הביטוי המרכזי לכך הוא ירידת אחוז הדירות החדשות הנבנות כ"דיור ציבורי". חשוב לשים לב גם לשינוי בהגדרתו של מונח זה, שמשמעותו בעבר היתה דיור ביוזמה, בתכנון ובביצוע ממשלתיים, ואילו כיום פירושו בנייה ביוזמה ממשלתית. הממשלה יוזמת וקובעת את כללי התכנון, אך המימון, התכנון המפורט והביצוע נמסרים לחברות פרטיות.

ורצברגר (2007), שכתב על הפרטת הדיור הציבורי, הצביע על כך שמסוף שנות השישים של המאה העשרים הלך מלאי הדירות בדיור הציבורי והצטמצם. עם השנים איבד הדיור הציבורי את מעמדו בתהליך קליטת העלייה והפך לדיור עלוב לאוכלוסייה מוחלשת. ורצברגר מצביע על מגמה חדשה במדיניות הדיור למעוטי יכולת מאז שנות התשעים: מעבר מעזרה בעין על ידי השכרת דירות בבעלות ציבורית למתן עזרה על ידי סבסוד השכירות בשוק החופשי. זו אותה מגמה של מעבר מהשקעה בדיור לתמיכה בדייר שגם כרמון (1999) וקוויגלי (Quigley, 2011) מדברים עליה.

ורצברגר (2007) טוען עוד כי על פי האידיאולוגיה הניאו-ליברלית, המטרה של הפרטת הדיור הציבורי היא למנוע חוסר יעילות על ידי הגברת התחרות. בנוסף, הפרטה זו אמורה למנוע היצמדות לכללים בירוקרטיים תוך החדרת שיקולים עסקיים לניהול, ולשפר את הסטטוס החברתי של הדיירים והשיכונים שבהם הם מתגוררים, בין השאר על ידי שיפור תחזוקתם. לצד זאת, הוא מזהיר מסכנות ההפרטה. בין השאר הוא טוען כי ברמה הלאומית ההפרטה עלולה לצמצם את מלאי הדירות הדרוש לסיפוק צורכי האוכלוסייה. ללא מציאת פתרונות למי שזקוקים להם, כמו סיוע בשכר דירה, מזהיר ורצברגר, ההפרטה עלולה להוליד אסון. בנוסף, אם "שוק הדיור" הוא אחת הסיבות המבניות להפיכה של אנשים לחסרי בית, מניעת חסרות בית חייבת לעבור גם דרך השקעה בדיור ולא רק בדייר (למניעת חסרות בית ר' Szeintuch, 2017). גם הממצאים העולים ממחקר זה מראים בבירור כי כדי למנוע את האסון המדובר צריך הסיוע בשכר דירה להיות הולם ומספיק.

במבוא כתבנו כי העובדה שתקציב משרד הבינוי והשיכון הידלדל באופן קשה בשנים האחרונות – מ-9.84 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ל-1.89 מיליארד ש"ח בשנת 2015 (סבירסקי והופמן-דישון, 2016) – עלולה שלא לסייע בקידום צעדי הבנייה הנדרשים של דיור ציבורי, שהמשרד עצמו מודה שיש לחדש. נראה כי תקציב זה אינו מספיק גם לסיוע הולם ומספיק בשכר דירה.

כפי שצוין לעיל, דוח מבקר המדינה מצא כי משרד הבינוי והשיכון אינו בוחן באופן קבוע את השינויים בגובה שכר הדירה ואת היכולת הפוטנציאלית של הזכאים להתמודד עם עלייה במחירי השכירות. המשרד גם לא עקב אחר מימוש הסיוע כדי לאתר ולפתור בעיות העומדות בפני הזכאים. גם במחקר זה עלו סימני שאלה לגבי הפערים בין מספרי הזכאים חסרי הבית לסיוע בשכר דירה לבין אלה המממשים אותו (ר' לוח 5.13). נוכח השחיקה בגובה הסיוע בשכר דירה והקשיים המלווים את שוכרי הדירות בשוק החופשי, המלצת המבקר היתה כי משרד הבינוי והשיכון יגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, ובמידת הצורך יעלה את הסוגיה לדיון והחלטה בממשלה. ההמלצה להגדיל את הסיוע בשכר דירה מהדהדת המלצות של דו"חות קודמים שנסקרו בבחינת המבקר, וביניהם מחקר של המוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (דו"ח ועדת אלאלוף), ודו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דו"ח טרכטנברג). משרד הבינוי והשיכון הסכים שאכן חשוב לעדכן את גובה הסיוע בשכר הדירה. משרד האוצר התנגד משני טעמים: הנטל הכבד שהדבר יהווה על תקציב המדינה, וההשפעה על המחירים בשוק השכירות כולו (מבקר המדינה, 2015).

מן האמור לעיל ברור כי הגדלת סכומי הסיוע לזכאים – יחידים ומשפחות – אפשרית ורצויה מבחינה מקצועית, אך אינה מתבצעת מסיבות כלכליות הקשורות בכלל המשק, ללא קשר ישיר לאנשים חסרי בית. כך מתבטא בעניין גורם ממסדי בכיר בריאיון למחקר:

אנחנו בכל הזדמנות עושים, משתתפים, בכל דיוני התקציב, אני אמרתי קודם ואני חוזר ואומר, כל שנת תקציב, כל דיון תקציב אנחנו מציפים את העניין הזה של הסיוע בשכר דירה שלא מספיק לדרי רחוב ולכלל האוכלוסייה החריגה.

כפי שנמצא במחקר, במצב שנוצר פורח בחמש השנים האחרונות שוק של דיור תומך משותף לאנשים חסרי בית. וכפי שעולה מדבריהם של כמה מרואיינים המפעילים דירות כאלה, המילים "שוק" ו"עסק" הולמות לחלוטין במצב שבו גם העמותות המבקשות לסייע לאנשים חסרי בית צריכות לשרוד בשוק תחרותי ניאו-ליברלי. מרואיין אחד שעובד בעמותה כזו אומר כך:

אנשים שאין להם זכאות נגיד של דיירי רחוב, זה אנשים שעובדים וגם מביאים הכנסות. זאת אומרת, כולם פה משלמים... יש פה הכנסות. אנחנו מדברים על [כך ש] כל דייר כמעט משלם 2,200 שקל בחודש. כמובן אם אין לו או אין לו, כן? אבל כמעט כולם מקבלים פה 2,200 שקל בחודש, שזה מספיק לי להשכיר דירה בזול. אין לנו פה עובדים שהם לא עושים שום דבר. כולם, הכול פה מצד אחד נורא מינימלי, מצד אחד נורא מדויק.

במהלך הריאיון הוא סיפר על הדרכים השונות של העמותה לשרוד כלכלית ועל כך שזה מעסיק אותו כל הזמן. אחת הסיבות לחיפוש דרכי מימון נוספות לעמותה נובעת מהעובדה שהוא מבקש להבין מה קורה לאנשים שניצלו את ארבע שנות הזכאות לסיוע בשכר דירה אחרי שהם מיצו את הזכאות. כיצד הוא יכול לאפשר להם להישאר לגור בדירת העמותה לאחר שהתייבש מעיין הסיוע בשכר דירה שלהם, או לחילופין איך הם יסתדרו לבדם בשוק הדיור "הרותח"?

כידוע, המדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל מתבטאת בתע"ס דרי רחוב, על נספחיו בדבר הבטחת הכנסה וסיוע בשכר דירה (ר' גם שיינטוך 2008 ; 2010 ; 2012). עם זאת, מהמחקר עולה כי קיימת מדיניות שאולי אינה כתובה, אך היא נוכחת מאוד: השארת השטח לכוחות השוק, באמצעות הועדות או בלעדיהן.

מדיניות זו מוכרת גם בתחומי מדיניות אחרים כגון בריאות, חינוך, זקנה וכו'. דפנה ברק-ארז (2008) קראה למדיניות זו "הפרטה על דרך מחדל". לפי ברק-ארז, תרומת המדינה להפרטה בתחום מסוים עשויה להתבטא בפעילות שלטונית מצומצמת, שמפנה את המקום ליוזמות פרטיות. לחצים קבועים על תקציבי הרווחה במדינה עלולים לדבריה לגרום לבירוקרטיה לעבור לשימוש בטכניקות לא-פורמליות של הגבלת זכאויות. כדוגמה היא מביאה את "החינוך האפור" – התשלום על שיעורי תגבור ולימודי העשרה במערכת החינוך הציבורית. דוגמה אחרת, מתחום הבריאות, היא יוזמות פרטיות להשלמת הכיסוי החלקי של טיפולים ותרופות המכוסים על ידי "סל הבריאות" בצורת ביטוחים משלימים פרטיים, לצד מערכת הבריאות הרשמית. על פי ברק-ארז, אם כן, הפרטה על דרך מחדל מתוארת כפסיביות של גורמי המינהל שמפנים מקום לפעילות פרטית. נראה כי הפריחה של דיור תומך משותף בדירות לדרי רחוב העולה ממחקר זה מצביעה על הפרטה כזאת גם בתחום של חסרי הבית בישראל.

המדיניות הלא-כתובה המדוברת כאן, וההפרטה על דרך מחדל, שאינה מתוכננת לפרטי פרטים, יוצרות מצב שבו אנשים חסרי בית נאלצים להשתמש בכספי הקצבאות שקיבלו תמורת סידורי דיור מטעם העמותות שדואגות להם, ובשל כך לא נותרים להם מספיק משאבים לקיום בכבוד. אנשי העמותות מביעים דאגה מהיום שאחרי הקצבה, כאשר האנשים שבטיפולם אמורים להסתדר ללא תמיכתם, וכנראה גם ללא התמיכות המגיעות לחסרי בית, שכאמור לפעמים משמשות למגורים. כשאין מדיניות הוליסטית, אין אף גורם שמתכלל את כל ההיבטים של העבודה עם אנשים חסרי בית: דיור, תמיכה והמשאבים הדרושים להם לקיום. הדברים מתבטאים היטב במילותיו של אחד המרואיינים למחקר, אף הוא עובד בעמותה שמספקת דיור:

הקטע של מיזם זה בעצם לחפש הכנסות, לא מדבר על תרומות כרגע, לחפש הכנסות [כדי] שיחזיק את עצמו מבחינה פיננסית. זאת אומרת מה שאנחנו עושים, אנחנו מממשים את הזכאות... אנחנו מממשים את הזכאות, מצד שני אנחנו מבזבזים את הזכאות לדיירים שלנו, למה מבזבזים? כי אחרי ארבע שנים כשהם ייצאו מפה לא יהיה להם שום תמיכה, אנחנו גומרים להם את התמיכה. מצד אחד אנחנו צומחים מבחינת הפרויקט, מצד שני אנחנו פשוט גומרים... עד אפס את כל הזכאות למטופלים שלנו. בדרך כלל המטופלים שייצאו מפה, הם יהיו בלי שום זכאות.

כאמור, רבים מהשירותים המסייעים לחסרי הבית הם עסקים שנאבקים בעצמם על קיומם. הדבר משתקף היטב גם בדבריו של מרואיין אחר :

בסופו של דבר הארגון שלנו גם יכול להיות אחלה ביזנס. הוא יכול להיות ביזנס, הוא כאילו יש פה... זה יכול להיות אחלה ביזנס. כל מה שקשור ב... לדעתי בדיוור זה ביזנס... מבחינת העמותה, לפתוח עוד בתים ועוד לפתוח. המטרה היא פשוט להגיע לכמויות גדולות... מבחינה מספרית לגדול. דרך אגב, הכמות הגדולה של אנשים גם מביאה יותר הכנסות למקום.

אילו שירותים נותנים הארגונים השונים לאנשים חסרי בית? מלבד דיוור, נראה שאין אחידות ביניהם: כל מקום מספק את מה שמנהליו ועובדיו רואים לנכון לספק. עובד באחד הארגונים פירט באוזנינו מה חסר בית עשוי לקבל. רשימה זו משקפת בסיס כללי של שירותים ששמענו גם במקומות אחרים :

מיטה, כלי מיטה, מגבת, בגדים מי שצריך, שלוש ארוחות ביום, כביסה, אינטרנט, טלוויזיה. זהו [...] בהתחלה, איך שזה היה בהתחלה זה היה ממש שווה, כאילו הרבה יותר טיפולי, נגיד. זה בלי רשיון טיפול, אבל זה היה קבוצות בבוקר, קבוצות בערב, דחיפה לצאת ל-NA או ככה עוד דברים אחרים בסגנון, כל אחד לפי הזה שלו... עכשיו, בשנים האחרונות פחות. אבל יש יותר קשר עם קופות חולים. יש קהילה, זה באמת יותר ככה מתרכז לגג ואוכל...

אין ספק כי מדינת ישראל מספקת טיפול לדרי רחוב. משרד הרווחה, באמצעות יחידות לדרי רחוב ב-16 רשויות מקומיות, מעסיק עובדים שעושים ימים כלילות בסיוע לדרי הרחוב בניסיון לקיים את שלוש מטרות התע"ס: מניעת מוות, מיצוי זכויות ושיקום. את צד הדיוור תופס משרד הבינוי והשיכון באמצעות סיוע בשכר דירה, ואת צד הקיום תופס המוסד לביטוח לאומי, בניסיון להבטיח לחסרי הבית הכנסה למחיה. סיוע זה ניתן לתת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית המוגדרים כדרי רחוב. עם זאת, גם לאוכלוסייה זו, כפי שראינו וכפי שהעידו כל הנוגעים בדבר, מאנשי השטח ועד למוסדות עצמם, הסיוע הכספי שניתן היום לכלל האוכלוסייה, ובתוכה לחסרי הבית, אינו מאפשר קיום בכבוד.

לחלל שנוצר נכנסים ארגונים שאינם ממשלתיים, המנסים מצד אחד לסייע במקום שבו הסיוע אינו מספיק, ומצד שני להתקיים כלכלית בשוק כלכלי ניאורליברלי שאינו מקל על חייהם. בין השאר ניכרה במחקר רוח ברורה של תחרות בין אנשי העמותות על מטופלים,

הישגים וקרדיט, העשויים מצדם להביא משאבים, כספים והכרה, וחוזר חלילה. בתוך המירוץ הזה – שאולי גם גאוות יחידה נמוגת בו – שמענו שאם אנשים שהיו מטופלים על ידי עמותה מסוימת עוברים לעיר אחרת, סביר להניח שהם יפנו לסניף של אותה עמותה גם בעיר החדשה (אם היא פועלת בה): עובדיה מעידים שיחסם למי שכבר היה מטופל בעמותה שלהם טוב יותר מאשר יחסם למי שלא. מעבר לתחרות המקצועית בין העמותות, במצב שבו הממסד מחזיק ברוב המשאבים הכלכליים עלולה להיווצר גם חשדנות בין העמותות ותלות בגורמי הממסד המממנים, אם למשל עמותה בוחרת להיות ממומנת או מפוקחת, בעיקר על ידי משרד הרווחה.

דברים אלה נכונים לגבי חסרי בית מבוגרים. השירותים לחסרי בית צעירים ולבני נוער – גם אם אינם מוגדרים כדרי רחוב – שונים במידה מסוימת מבחינת אוכלוסיית היעד, מימון השירותים והפיקוח עליהם. עם זאת, גם כאן אפשר לחוש בהשפעות של הפרטת השירותים. בכל מקרה ברור כי מבוגרים, צעירים ונערים חסרי בית המופקדים בידי כוחות שוק ניאורליברלי מושפעים מהשלכות ההפרטה.

מחקר זה העלה כי השירותים לאנשים חסרי בית בישראל מופרטים באופן חלקי. אמנם הרשויות המקומיות ומחלקות הרווחה מספקות שירותים באמצעות ה"יחידות לדרי רחוב", אך בפועל יש רשויות מקומיות, בעיקר בפריפריה, שאין בהן יחידות כאלו, וגם השירותים הבסיסיים לדרי רחוב באותן ערים ניתנים על ידי ארגונים בלתי ממשלתיים. ככל שעוברות השנים, ובעיקר בעשור השני של המאה ה-21, יותר ויותר ארגונים בלתי ממשלתיים נכנסים לוואקום שנוצר על ידי ההפרטה ומספקים שירותים לאנשים חסרי בית בכל הגילים. אחד המחירים המתמשכים של מהלך זה, כפי שמציין יוסף קטן (2008), הוא שגופים לא־ממשלתיים צוברים ידע וניסיון בתחום, בעוד המדינה מאבדת את הידע והניסיון שצברה. השלכה אפשרית נוספת היא השתתפות חלקית של הצרכנים במימון השירותים. תוצאותיה של השלכה זו עלולות באופן ברור ממחקר זה: חסרי בית משלמים יותר ויותר תמורת השירותים שהם מקבלים, גם במקומות שבהם המדינה אינה מעורבת בכך כלל, וגם במקומות שבהם היא נמצאת בקשר עם נותני השירות ואפילו במקומות שבהם המדינה משלמת לארגונים באמצעות הועדות, כפי שיתואר להלן.

בצד יתרוונתיה של ההפרטה, נראה כי שתי נקודות רלבנטיות לעניינם של חסרי בית בישראל. הראשונה היא שבשירותי הרווחה נוצרת מעין כלכלת שוק המאפשרת לצרכן השירותים לבחור את ספקי השירות ולהחליפם בכל עת אם אינם עומדים בציפיות. נאמר כי ההפרטה מניעה שירותים באיכות גבוהה יותר כדי למשוך צרכנים. הספק חייב להוכיח יעילות, חדשנות וגמישות ולדעת לתעל את כספי הציבור שמופקדים בידי

(Katan & Lowenstein, 2009). ככל שמדובר בשירותים מופרטים לאנשים חסרי בית, לא ברור אם לצרכניהם אכן יש יכולת ניווט ובחירה ביניהם. את איכות השירות ויתרונות אחרים של ההפרטה מחקר זה לא יכול היה לבחון מפאת קוצר היריעה; הנקודה השנייה נוגעת לשילוב בין ארגונים התנדבותיים למגזר העסקי בתחום הרווחה, המרחיב את הפעילות וממצה את הפוטנציאל הגלום בו. נראה כי בזכות הפרטת השירות, לכל הפחות גדל מספר המיטות לאנשים חסרי בית. נרחיב על כך בהמשך.

אשר לתהליך ההפרטה המתהווה בישראל, אסא מרון (2015) מצביע על כך שאין מדובר רק בתהליך שמוכתב מלמעלה (top-down) בהחלטות ממשלה, אלא בתופעה דינמית המושפעת מצד אחד מיוזמות של קבוצות חברתיות ושל שחקנים הפועלים בהקשר מבני של קיצוץ תקציבי, ומצד שני משינוי אידיאולוגי, המקדם את תהליכי ההפרטה "מלמטה למעלה" (bottom-up). הדבר בולט בהקשר של שירותים לאנשים חסרי בית, על מגוון העמותות והעסקים הצומחים מהשטח ומציעים דיור תומך משותף לחסרי בית בשנים האחרונות.

לטענת מרון, מגמת ההפרטה בשירותי הרווחה מצביעה על התרחבות הפעולה של גורמים פרטיים בהקשר של צמצום תקציבי ועל נסיגת המדינה מאחריותה לתקצוב ציבורי ושווינו של השירותים החברתיים. לדבריו אין ספק שההפרטה נובעת מצמצום האחריות הציבורית לזכויות החברתיות של האזרחים בישראל. עם זאת, הוא מזהיר שאין להיתפס רק לטיעון זה, ומצביע על שינוי בהגיון הפעולה של המדינה ובדרך ההתערבות שלה, ועל תפקידם המתפתח של גופים פרטיים במערכות לשירותים חברתיים. תיאור זה הולם גם את ה"הפרטה על דרך מחדל" שעליה דיברה ברקארז (2008) ושתוארה לעיל. עם זאת, חשוב לציין כי בניגוד להפרטה הנוגעת לאוכלוסיות בעלות ממון, ההפרטה על דרך מחדל המתוארת במחקר זה נוגעת לאוכלוסייה שאין לה משאבים לממן את השירותים המדוברים, ודאי שלא באופן מלא.

כפי שמבהירים מנדלקרן ושרמן (2015), בישראל מעולם לא ניתנו שירותים ציבוריים על ידי גורמים ממשלתיים בלבד. לדבריהם, בשנות השמונים של המאה העשרים קיבלה ממשלת ישראל החלטה אסטרטגית לצמצם את הפעילות הישירה שלה ולהעביר את השירותים הציבוריים והחברתיים לידי גופים לא-ממשלתיים. משרד הרווחה הוא אחד המשרדים האמונים על ביצוע מדיניות זו. בעקבות זאת עובדי הרווחה עוסקים באבחון, בקביעת סל שירותים, בהפניה ובפיקוח, אך הם אינם נותני השירות. נראה כי תיאור הדברים תקף לשירותים הניתנים כיום לאנשים חסרי בית בישראל: בשנת 2017 עדיין היו 16 יחידות עירוניות לדרי רחוב, המופעלות כחלק מהשירותים החברתיים ברשויות

מקומיות. לצד זה, נראה ששאר השירותים לאנשים חסרי בית בישראל עונים ברובם (אם לא כולם) להגדרת "הפרטה על דרך מחדל" (בעיקר השירותים למבוגרים) או הפרטה חלקית (בעיקר השירותים לנוער ולצעירים). ההבדל ביניהן הוא במידת האחריות שהמדינה משאירה בידיה, לעומת זו שהיא מטילה על השירותים ועל מקבליהם.

לסיום החלק הנוגע בהפרטה נעלה אפוא כמה מן השאלות שהעלו מנדלקרן ושרמן (2015: 267) בנוגע להפרטה, שיש להן רלבנטיות ושיש לשאול גם בהקשר של הפרטת השירותים לאנשים חסרי בית בישראל:

- האם בהפרטת הביצוע מואצלת על גורמים פרטיים סמכות להפעיל שיקול דעת שלטוני, והאם הדבר מאפשר פגיעה בזכויותיהם של מקבלי השירות?
- האם הפיקוח של המדינה על השירותים שביצועם הופרט עונה על הדרישות, והאם יש שקיפות המאפשרת פיקוח של גורמים אזרחיים?
- מהם הקריטריונים המנחים את המדינה בבחירת קבלני שירות, והאם יש תחרות בין קבלני השירות הפרטיים?
- עד כמה הפרטת הביצוע מגבירה את יעילות השירותים, והאם הגברת היעילות באה על חשבון ערכים אחרים?
- עד כמה המדינה בוחנת לאחר מעשה את היתרונות והחסרונות של הפרטת הביצוע בתחומים שכבר הופרטו?

כל השאלות האלו דורשות תשובות, ואת התשובות יש לבחון בהקשר של שירותים לאנשים חסרי בית. במדינות כמו שבדיה, הציבור מעורב בדיון על הפרטת מדינת הרווחה (רי' Svallfors & Tyllström, 2017). בישראל, שבה השיח הציבורי בנושא אינו פורה כל כך, יש לוודא כי אם וכאשר מתבצעת הפרטה, ייעשו מרב המאמצים להבטיח שאנשים חסרי בית יקבלו שירות טוב ככל שאפשר. הדבר נעשה חשוב אף יותר כאשר מבינים, כפי שהוסבר לעיל, שבחברה שבה רוב האנשים אמידים, מי שחיים בעוני מעניינים פחות את כלל החברה, ובעקבות זאת גם את מקבלי החלטות.

מחסור במיטות, דיור תומך משותף והועדות

לפי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שסקר את נתוני שנת 2009, מספר המיטות שעמדו לרשות אנשים חסרי בית ברשויות המקומיות הוא 227 (בס ספקטור, 2010: 6). יחד עם עוד כ-130 מיטות שהיו קיימות בשירותים הארציים, הן היו עשויות לתת מענה לכ-17% מאוכלוסיית חסרי הבית המוכרת אז (2).

אל המחסור הזה במיטות נכנסו גורמים שונים. בכמה מקומות היו בעבר גורמים שמכרו והשכירו דירות במחירים נמוכים לדרי רחוב. מהמחקר עלה כי רבות מהן לא עלו בקנה אחד עם הגדרתו של דיור נאות או הולם. הגורם הבא שנכנס לתמונה היה עמותות שמציעות דיור תומך משותף: כמה דרי רחוב יחד בחדר, כמה חדרים בדירה. סידור זה היה קיים כבר לפני יותר מעשר שנים בכמה ערים גדולות באזור המרכז. אחד המקורות ההיסטוריים לדיור משותף כזה הוא הקמת דירה מוגנת בשדרות רוטשילד בתל אביב בתחילת שנת 1993 על ידי עמותת מטב – עמותה לשירותי טיפול ורווחה. דירה זו שיכנה חמישה דרי רחוב בעלי זכאות לסיוע בשכר דירה, ונסגרה לאחר שנה וחצי בשל בעיות תקציב (ר' שיינטוך, בדפוס – ב). בחמש השנים האחרונות יש פריחה של ממש בסידורים כאלה, בעיקר באזור המרכז, אך נראה כי היא מתחילה לזלוג לפריפריה. אותה הפרטה על דרך מחדל מתייחסת בעיקר לגורמים אלה.

כפי שצוין לעיל, בשוק התחרותי צריך להיות חזק ונחוש כדי להצליח לעבוד בלי תמיכה ממשלתית. מהמחקר עולה כי מי שלא חזק ונחוש ועדיין מתעקש לעבוד בלעדיה מתקשה מאוד מבחינה כלכלית. הסיבות להתעקשות כזו עשויות להיות מגוונות. במחקר פגשו אנשים שהעדיפו שלא להיות בקשר הדוק עם הממסד, שעשו לצד מתן תקציב גם לחייב פיקוח של משרד הרווחה. מצד אחר, דובר על כך שכאשר ארגון מקבל תמיכה ממשלתית, וכתוצאה מכך נתון לפיקוח של משרד הרווחה, אחת ההשלכות היא איסור על מי שאינם מוגדרים כדרי רחוב לשהות במסגרת. מלבד ההכרעה של היחידות לדרי רחוב באשר למי שנכנס תחת ההגדרה, יש ארבע קטגוריות של אנשים שאינם נופלים תחתיה: אסירים משוחררים, קטינים, יחידים ומשפחות המתקשים בתשלום משכנתאות ומוצאים מביתם, ומורחקיבית על פי צו בית משפט עקב אלימות במשפחה (משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2010: 2.3). נוסף כאן כי גם מי שאינם אזרחי המדינה מודרים בדרך כלל מהשירותים הניתנים לדרי רחוב, בכפוף לשינויים האפשריים שאולי יקרו בהתאם לאמור לעיל בנוגע ל"זרים שאינם בניהרחה".

בנוסף, מצאנו כי נדיר מאוד למצוא בתים שמשמשים בסמים יכולים לגור בהם, למרות ההכרה בנחיצותם והרצון להקים אותם. לפעמים הדבר נובע ממחויבות לתקציבים שמקבלים ממשד הרווחה, ולפעמים מתוך אידיאולוגיה המתנגדת לשימוש בסמים ואפילו לצעדים להפחתת נזקים העשויים לנבוע מהשימוש בסמים.

כאמור, בשנים האחרונות קמו ארגונים רבים ששוכרים דירות ומציעים לאנשים חסרי בית לגור בהן תמורת תשלום של 2000–2500 ש"ח בחודש, המורכב בדרך כלל משילוב של הסיוע בשכר דירה עם גמלת הבטחת הכנסה. במצב עניינים זה עולה השאלה אם לקבל סמל מסגרת של משרד הרווחה שמאפשר לקבל הועדות – כלומר תשלום מטעם משרד הרווחה על כל אדם שנכנס למסגרת – או להישאר עצמאים ולהסתמך על מודל כלכלי שיאפשר את קיומו של הארגון. ממרואיינים העובדים בארגונים ללא סמל מסגרת שמענו על יחס מזלזל ואירצון להפנות אליהם מטופלים. אחד המרואיינים אמר כך :

אני חושב שלא היינו לוקחים [סמל מסגרת של משרד הרווחה]. כרגע, לא... אנחנו לא חייבים כלום לאף אחד, לא חייבים דין וחשבון, כן? אנחנו מחליטים את מי אנחנו מקבלים ואת מי אנחנו לא מקבלים, ובמובן האחר של המילה, זה לא שיש אנשים שאני לא רוצה לקבל אותם... יש אנשים שאני רוצה לקבל אותם, ואם אני אקבל סמל מסגרת – יהיו אנשים שאני לא אוכל לקבל אותם, כי יהיה לי סמל מסגרת... למשל בנאדם שלא מוכר כדר רחוב – לא אוכל לקבל אותו. אסיר שהוא לא מוכר, לא מוגדר כדר רחוב. למשל, מישו היה דר רחוב, נכנס לשנה לכלא, יצא אחרי שנה – הוא לא דר רחוב, הוא אסיר משוחרר... אם אנחנו נתחיל לקבל את ההועדות מהרווחה... יגידו לך מהרווחה: "סליחה, אני שולח לפה בנאדם שהוא דר רחוב... איך אתה מקבל אסירים, כאילו, לתוך המקום," ואני גם לא אקבל הועדות על אסירים.

במחקר עלה שגם בחלק מהמקומות שבהם משרד הרווחה משלם הועדות, הדיירים עדיין מתבקשים לשלם. במקום אחד דובר על תשלום עצמי של 1000 ש"ח בחודש.

יש לשים לב כי בתחום של ילדים וצעירים חסרי בית התמונה מעט שונה. המגורים והשירותים לקטינים, קטינות, צעירים וצעירות חסרי בית מנוהלים בדרך כלל על ידי מספר מצומצם של עמותות גדולות שפועלות על פי מכרזים ובשיתוף פעולה הדוק עם משרד הרווחה. גם בתחום הזה קמו בשנים האחרונות מספר רב של שירותים, ביוזמה משותפת של גורמים שונים בחברה האזרחית, בכנסת ובממשלה, המספקים דיור ולפעמים גם תמיכה למגוון אוכלוסיות, כולם מפוקחים, וממומנים לפחות חלקית על ידי משרד הרווחה.

לסיום חלק זה חשוב לומר כי למרות גידול כלשהו במספר המיטות לאנשים חסרי בית בזכות ההתפתחויות המתוארות כאן, לא ברור אם מספר המיטות הזמינות לאנשים

חסרי בית במדינת ישראל גדל באופן משמעותי. נראה כי דרוש מחקר המשך לזה של בס ספקטור משנת 2010 כדי להבהיר סוגיה זו.

קצבאות

סוגיית הקצבאות מעלה שאלות רבות. מצד אחד קצרה היריעה מלדבר על כולן כאן, ומצד שני חלקן תלויות בסיטואציות אישיות ספציפיות העשויות להשפיע על גובה הקצבה שאדם יקבל. לכן, לאנשים חסרי בית ולמי שעובד איתם חשוב להבין מה הסידור הביטוחי (של המוסד לביטוח לאומי) הטוב ביותר עבורם בזמן נתון. כדי לקבל את ההסדר הטוב ביותר יש לבחון לעומק כל מקרה לגופו מול המוסד לביטוח לאומי, ולא לגזור ממקרים קודמים שאולי נראים דומים אך אינם בהכרח זהים מבחינת המוסד לביטוח לאומי.

כמה שאלות שעולות מהממצאים לגבי קצבאות המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון נוגעות לשני פנים של הסוגיה. ראשית, שני המוסדות מסתמכים על הגדרת דר רחוב שנקבעת על ידי עובדת סוציאלית ביחידה לדרי רחוב. בנוסף, העובדת הסוציאלית מתבקשת לדווח בדו"חות תקופתיים על רמת שיתוף הפעולה של דרי הרחוב, וכך נקבע אם הקצבאות יימשכו או ייפסקו. פעולות אלו נותנות בידי העובדת הסוציאלית ביחידה לדרי רחוב כוח רב, המיתרגם להכנסה (היחידה, ככל הנראה) שאותו אדם עשוי לקבל בכל חודש במשך תקופה ארוכה, לפעמים גם במשך כמה שנים.

שאלה שנייה נוגעת למשך השהות ברחוב לעומת משך הסיוע. מסקירת השירותים החברתיים של משרד הרווחה בשנת 2016 עולה כי 26% מדרי הרחוב נמצאים ברחוב יותר מארבע שנים. מה עושים אפוא עם גמלת הבטחת ההכנסה המשולמת להם רק למשך שנה, ורק במקרים חריגים מעבר לכך? למעשה מדובר ב־20 חודשים לכל היותר של זכאות לגמלת הבטחת הכנסה בעילות מצוקה ודרי רחוב, בשעה שרבע מדרי הרחוב נמצאים ברחוב יותר מ־48 חודשים. נראה כי על המוסד לביטוח לאומי להידרש לנתון הזה, ולשאלה כיצד אמורים דרי הרחוב להתקיים בכבוד ב־28 החודשים הנותרים.

שאלה שלישית נוגעת לאי־מיצוי של קצבאות. אחוז דרי הרחוב שמימשו את הזכות להבטחת הכנסה בעילת דר רחוב בשנת 2016 היה 38%. באותה שנה מימשו 48% מהם את הסיוע בשכר דירה. בהתחשב בצרכים הבסיסיים של אוכלוסייה זו ובמצבה המשברי, והיות שהמטרה השנייה של התע"ס היא מיצוי זכויות, עולה השאלה אם יש דרכים

להגביר את אחוזי המיצוי. בכל הקשור לסיוע בשכר הדירה, יש גורמים שונים המשפיעים על אחוזי הפונים לזכאות והמממשים: היכולת (או חוסר היכולת) לשכור דירה בסכומים הניתנים והמשתנים, הדרישה לביטחונות, וסיבות וחסמים נוספים שהוזכרו לעיל, גם הם אחראים לאחוזי הזכאות והמימוש של סיוע זה.

לכאורה, כל דרי הרחוב אמורים להיות זכאים לגמלת הבטחת הכנסה בעילת מצוקה. לכן, צעד פשוט להגברת מיצוי הקצבאות עשוי להיות עידוד של כל הגורמים העובדים עם דרי רחוב לסור לסניף המוסד לביטוח לאומי ולבקש את הגמלה בעילת מצוקה, העשויה להתאים גם לחסרי בית שאינם מוגדרים כדרי רחוב. אין ספק כי אחוזי המיצוי של הסיוע בשכר דירה וגמלת הבטחת הכנסה יכולים להיות גבוהים יותר, גם אם לא 100% מדרי הרחוב המוגדרים. לשם כך נדרש מאמץ משותף של המוסד לביטוח לאומי, משרד הבינוי והשיכון והיחידות לדרי רחוב.

לבסוף, חשוב לציין שוב את דרישת בית המשפט לתת את הדעת לרקע ההיסטורי שהוביל לחקיקת חוק הבטחת הכנסה, שמקורו בהכרה עקרונית בזכותו של כל תושב לקבל תנאי קיום בסיסיים ללא התנייתם בקבלת טיפול סוציאלי. הדברים נאמרו על התניית קבלתה של גמלת הבטחת הכנסה בהגדרה של "דרות רחוב" ובדו"חות התקופתיים הנדרשים להמשך קבלת הגמלה. אם כל תושב זכאי לקבל תנאי קיום בסיסיים, אי אפשר להתנות את הסיוע במה שנקרא "שיתוף פעולה" שאמור לכאורה להשתקף בדו"חות חודשיים.

טענתו של קוויגלי (Quigley, 2011) לעיל, שיש לראות בדיוור ברהשגה חלק ממערכת הרווחה של ארצות הברית, ממומשת במידה מסוימת בהכללת סיוע בשכר דירה בתע"ס דרי רחוב. במילים אחרות, ניכרת כאן מחשבה העולה בקנה אחד עם דעתו של קוויגלי שדיוור הוא חלק ממערכת הרווחה הקשורה בדרי רחוב. השאלה עד כמה הסיוע הזה ראוי מבחינת גובה התשלומים מאפילה מעט על עובדה זו. למעשה, כפי שהוצג לעיל, מקובל להגדיר דיוור ברהשגה כדיוור שההוצאה עליו אינה עולה על 25%–30% מהכנסות משק הבית (Flambard, 2013; Shinn et al., 2018).

במחקר זה התברר כי אפילו הדיוור המוצע כחלק מתוכניות הדיוור התומך המשותף אינו יכול להיחשב כדיוור ברהשגה. כפי שהוצג לעיל, דר רחוב שמקבל הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב מקבל 1735 ש"ח לחודש בתשלום הבסיס, ואם הוא מקבל גם סיוע בשכר דירה, בשנתיים הראשונות הסכום הגבוה ביותר הוא 1,170 ש"ח. יחד מגיע הסכום ל-2,905 ש"ח. הסכום הממוצע של כ-2,200 ש"ח שהוא נדרש לשלם על דיוור מהווה כ-76% מהכנסתו. לסכום זה נכנסים ברוב המקרים גם מזון וצרכים נוספים. אם מנכים את כל

התוספות – האם אכן אפשר להגיע לדיור ברהשגה על פי ההגדרה שלפיה "הוצאות הדיור אינן עולות על 25%–30% מהכנסות משק הבית"? בנוסף, מי שאינו מתגורר בדיור תומך משותף ועליו למצוא דירה בשוק החופשי מתמודד עם מחירים גבוהים בהרבה, ללא התוספות המדוברות, וכך נאלץ להוציא אחוזים גבוהים מהכנסתו על דיור. בעניין זה טענה גילת בן שטרית (2014) כי מאז תחילת המאה ה-21 לא היתה בישראל מדיניות דיור ממשלתית מכוונת. חוסר ההתערבות של הממשלה בתחום גרמה לטענתה למחסור בהיצע של דירות מגורים, ובייחוד של דיור ברהשגה. זהו שוק הדיור שאיתו צריכים להתמודד גם חסרי הבית.

עם כל זאת, יש להזכיר כאן את מחקרם של שין ואחרים (Shinn et al., 2018), שמצא כי להתערבות בצורת סובסידיה קבועה לדיור שניתנה בצורת שוברים היתה בבירור ההשפעה החיובית ביותר מבין כל ההתערבויות שנבחנו. בהקשר זה חשוב לציין ראשית כי במחקרם מדובר בסובסידיה קבועה, כלומר לא רק לכמה שנים, ובסכום קבוע; ושנית, שמחקרם של שין וחבריו מצביע על כך שסיוע בשכר דירה לדרי רחוב מטעם משרד הבינוי והשיכון הוא צעד נכון בכיוון הנכון, גם אם יש בעיות ביישום וחסמים בדרך לקבלתו.

הגדרות ועבודת רחוב

מחקר הערכה של היחידה לדרי רחוב בתל אביב-יפו – היחידה שאמורה לטפל באוכלוסיית חסרי הבית הגדולה ביותר בישראל – קבע כבר בתחילת דרכן של היחידות לדרי רחוב כי "יש מידה של איבהירות בהגדרת הגבולות המדויקים של המושג 'דרי רחוב'" (שפירו ופרומר 1996 : 40). מאז לא נעשו בהגדרה שינויים מהותיים, אם בכלל, למעט הדרתן הברורה של ארבע אוכלוסיות מההגדרה, כפי שצוין לעיל. מלבד הסרבול והבלבול הבירוקרטי הנובע מההבחנה הבעייתית בין "דרי רחוב" ל"חסרי דיור", נראה כי הבחנה זו (ובעיקר משמעויותיה מבחינת הפרדת הטיפול בין משרדי הממשלה השונים – רווחה ובינוי ושיכון) חוטאת למהות התופעה, הנמדדת כיום על ציר הנע בין מגורים לא הולמים או בטוחים להיעדר קורת גג (שיינטוך, 2008). בשנים האחרונות גוברים הקולות המבקשים לשנות את מה שמוגדר על ידי המדינה כדרי רחוב – אוכלוסייה שנכללת בתוך כלל חסרי הבית. חלק מהביקורת קשורה במאפייני ההגדרה, בדרך ההגדרה הבעייתית, או בקושי של אנשים צעירים להיכנס תחתיה, גם אם אינם קטינים. ארגונים רבים (שאינם היחידות לדרי רחוב) מספרים על חסרי בית שעונים להגדרת חסרי הבית של FEANTSA (ר' נספח ז') אך אינם מוגדרים כדרי רחוב. עובדה זו מציבה בסימן

שאלה גם את המספרים שיש בידינו כעת, של דרי רחוב מוכרים לעומת כלל חסרי הבית במדינה. היקף התופעה משפיע כמובן גם על היקף השירותים לאנשים חסרי בית, כמו גם על היקפם ואחוזי מיצויים של גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב והסיוע בשכר דירה.

למעשה מדובר כאן בשני עניינים. מצד אחד ברור שלא כל חסרי הבית נופלים תחת ההגדרה של דרי רחוב. עם זאת, משרד הרווחה עצמו טוען כבר כמעט עשרים שנה (משנת 2000 לפחות) שידוע לו על 500–1000 אנשים שהם ככל הנראה דרי רחוב אף על פי שאינם מוכרים לו, ואשר אילו היו מוכרים לו היו מתווספים למספרים המוכרים כיום. לשם כך, בין השאר, נועדה עבודת רחוב.

עבודת רחוב נועדה לגשר על הנתק שקיים לעתים בין השירותים הקיימים בקהילה לבין אנשים שאינם מצליחים לקבל אותם באופן הולם או לקבל אותם כלל. כשמדובר באוכלוסיות המכונות לעתים "אוכלוסיות קצה" – אנשים חסרי בית, משתמשים בסמים או עובדים/ות בזנות – יש לעבודת רחוב תכלית נוספת: להגיע אל מי שקשה להגיע אליהם, ובהם נכללים ככל הנראה גם מאות דרי הרחוב הלא-מוכרים. היחידות לדרי רחוב מבצעות רמה מסוימת של עבודת רחוב. עם זאת, היות שעדיין מדובר ב-500–1000 אנשים לא מוכרים המוגדרים פוטנציאלית כדרי רחוב, ייתכן שיש צורך לפתח שירותים חדשים וייחודיים של עבודת רחוב בעלת "סף נמוך", כלומר שירותים הניתנים בזמנים, במקומות ובגישות המותאמים יותר לחסרי בית קשים לאיתור. עשויות להיות סיבות מגוונות לצורך בעבודה ב"סף נמוך": יכול להיות שהפונים אינם מסוגלים להתמודד עם חוקים, או שיש להם ניסיון קודם של יחס לא טוב או מפלה. אולי בעבר סירבו לתת להם שירות, או ביקשו מהם פעם לעזוב את המקום בלי לתת להם את השירות שהם באו לקבל (שיינטוך, 2013). אחד המשתתפים במחקר אמר לנו ש"חלק ניכר מחסרי הדיור שאנחנו פוגשים בכלל לא מוכרים למערכת". זה בדיוק המקום שבו צריכים להשתלב שירותים בסף נמוך, אשר יבטיחו נגישות וזמינות גם למי שמתקשים להכיר או להיות מוכרים, ובעקבות זאת עלולים שלא לנצל שירותים וקצבאות שמגיעים להם על פי חוק.

לכן מומלץ מאוד לגבש הליכים מיוחדים לדרי רחוב, ואולי לאנשים חסרי בית בכלל. העובדה שקיימים נהלים המהווים שערי כניסה המקילים על חסרי בית לקבל סיוע בשכר דירה והבטחת הכנסה בעילת דר רחוב היא מבורכת. יוזמה זו, כמו גם הנוהל לקבלת קצבת נכות, צמחו מהשטח של המוסד לביטוח לאומי והיחידה לדרי רחוב. יש לקוות כי הנוהל הנוגע לקצבת נכות – אשר נכון לאוגוסט 2018 הוא תקף רק בחמישה סניפים של המוסד לביטוח לאומי – יתרחב לכלל סניפי המוסד. בנוסף, יש לעודד שערים ונהלים

לקצבאות נוספות. לבסוף, יש לקוות שנהלים כאלה יורחבו גם לתחומים ומשרדים נוספים, כמו "סל שיקום" וכד'. לבסוף, מובן שמעבר להרחבת ההגדרה של "דר רחוב", יש לקוות שההתייחסות הכללית ומתן הקצבאות יורחבו לכלל חסרי הבית.

מקובל לחשוב שיציאה אל מחוץ למשרד ועבודת רחוב – הנקראת לפעמים גם יישוג (outreach) – נעשית בעיקר על ידי עמותות ולא על ידי הממסד. דבר זה אינו מדויק. גם ארגונים ממסדיים מגוונים עושים עבודת רחוב (ר' שיינטוך, 2013). לצד הביקורת שעשויה להיות על הממסד, חשוב לציין כי שלל ארגונים ממסדיים עושים יוסיים עבודה חשובה עם אנשים חסרי בית מצפון ועד דרום: יחידות לדרי רחוב ברשויות המקומיות, מרכזי מתדון ותוכניות להחלפת מזרקים ברחבי המדינה, שירותים סוציאליים בבתי חולים וארגונים נוספים.

חשוב גם לציין כי חלק מהשירותים לאנשים חסרי בית בישראל הם טובים. אפשר לומר זאת גם על השירותים הממסדיים לדרי רחוב וגם על שאר השירותים שלפעמים ניתנים לכלל חסרי הבית, ולמעשה אפשר לומר זאת על שירותי רווחה רבים בישראל. עם זאת, אחת הבעיות הנפוצות היא ששירותים אלה ניתנים – ולפעמים נגישים – לאוכלוסייה מצומצמת מקרב אוכלוסיית היעד ואינם נותנים מענה לכל היקף הבעיה. דוגמה מובהקת לכך היא העובדה שמדינת ישראל בחרה, באמצעות משרד הרווחה, להגדיר תת-אוכלוסייה מתוך חסרי הבית כ"דרי רחוב", ומצמצמת את הטיפול ואת המסלולים המיוחדים לקבלת הקצבאות לחסרי הבית להם בלבד.

7. סיכום

הארגונים המסייעים לאנשים חסרי בית בישראל עובדים בדרך כלל עם קבוצת גיל מסוימת: נערים ונערות בני 13–18 – קטינים; צעירים וצעירות בני 18–25; ומבוגרים ומבוגרות, או כל מי שמגיל 26 ומעלה. חלק מהארגונים עובדים רק עם קבוצת גיל אחת. ארגונים אחרים עובדים עם חלק מקבוצת גיל מסוימת – לדוגמה צעירות או להטי"ב בלבד. יש ארגונים שעובדים עם שתי קבוצות גיל, בדרך כלל בגירים מעל גיל 18. חלק מהארגונים החוץ-ממסדיים משתמשים בשיח זכויות בכל הנוגע לאנשים חסרי בית, תוך דיון בזכויות דיור, בריאות, חיים בכבוד ועוד.

בשטח יש בלבול גדול לגבי ההבחנות בין "חסרי בית", "דרי רחוב", "חסרי דיור", ו"חסרי קורת גג". מונח נוסף שנעשה בו שימוש הוא מי שהם "חסרי עורף משפחתי" – בדרך כלל צעירות וצעירים. ארגונים שונים בוחרים מונח ספציפי ובדרך כלל נצמדים אליו. בלבול וחוסר דיוק נמצא לפעמים גם בכל הקשור לנוהלי קבלת שירותים וקצבאות, משך הזמן שבו אפשר לקבל אותם, וגובה הקצבאות. משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון והמוסד לביטוח לאומי מדגישים שהנהלים ברורים וידועים ושכל מי שרוצה יכול לפנות אליהם. עם זאת, בשטח שוררים איסדר וחוסר עקביות מתמשכים, ונראה שהמידע, השירותים והקצבאות אינם זמינים ונגישים כפי שהם נוטים לחשוב או מקווים. דוגמה לכך היא השינוי הזמני שחל למשך חודשים ספורים בגובה הסיוע בשכר דירה, ואז בוטל. ההרגשה בשטח, כפי שעולה ממחקר זה, היא שלא מיידעים את העובדים בשטח מה קורה ולמה, אלא מנחיתים עליהם הוראות ונהלים, לטוב ולרע, ומצפים שהם יתארגנו בהתאם.

נראה כי ה"בירוקרטיה ברמת הרחוב", כפי שמצוטט אצל ליפסקי לעיל (Lipsky, 2010), גורמת לנותני השירותים אשר נמצאים בחזית למול חסרי הבית, להכתיב מדיניות לפעמים יותר מקובעי המדיניות עצמם.

גם בענייני כספים אין אחידות. חסר בית שצריך לבחור לאן ללכת כדי לקבל פתרון דיור אינו יודע למה לצפות. במקומות מסוימים תשולם עליו הועדה למקום – מרואיינת אחת אמרה שהועדה כזאת עומדת על כ-2700 ש"ח – ובמקום אחר לא. בנוסף על ההועדה או במקומה, חסרי הבית מתבקשים לשלם תשלום נוסף, בדרך כלל מהקצבאות שהם יקבלו, אם וכאשר יקבלו אותן. במקום אחד הם יתבקשו לשלם 1,000 ש"ח בחודש,

ובמקומות אחרים 2,000, 2,200 או 2,500 ש"ח בחודש. מובן שבכל שלב, כל מקום פרטי עשוי לשנות (בדרך כלל להעלות) את מחיר השירותים שהוא נותן לחסרי הבית.

במצב שנוצר, כל הגורמים – נותני הקצבאות, הארגונים המסייעים והממסד בכלל – מתייחסים אל הקצבאות כאל מאגר כסף לקיום שמושכים ממנו מה שאפשר. ארגון שעובד עם חסר בית ומספק לו דיור מתייחס לסיוע בשכר דירה, כמו גם לקצבת הבטחת הכנסה או קצבת נכות שחסר הבית מקבל, כאל מקור כספי למימון הדיור והשירותים הנוספים שהוא עצמו מספק. הקצבאות הזעומות גורמות לכך שחסרי בית המשוכנים בסידורים שונים נותנים אחוז גבוה מהכסף שהם מקבלים לשירות שבו הם מתגוררים, ונשארים עם מעט מאוד כסף לקיום בכבוד.

הבלבול שבתוכו חסר הבית צריך לארגן את חייו, ושוב מתנהלים גם מי שעובדים עם אנשים חסרי בית, מתגבר מסיבה נוספת: לפחות בחלק מערי הפריפריה, השירות שניתן על פי תע"ס ניתן באופן פרטי. לפעמים מדובר רק בלינה, ולעתים אלה שירותים שניתנים בערים מסוימות על ידי היחידה לדרי רחוב, אך בערים אחרות הם ניתנים על ידי ארגונים ועמותות פרטיים. יש ערים שבהן ארגונים בלתי ממשלתיים נותנים מענה לאוכלוסייה שמטופלת במרכז הארץ בידי ארגונים ממשלתיים. נראה שגם העובדים וגם הציבור – ככלל או אוכלוסיית היעד – מסתגלים להפרטה זו ומתפקדים בהתאם לכלליה. במצב שנוצר, אנשי עמותות העובדות צמוד יותר לממסד ומקבלות הועדות נתונים לפיקוח של משרד הרווחה בהתאם לתע"ס. בצוק העיתים, ובהיעדר מענה ממשלתי, השירות הפרטי מוצא את עצמו ממלא חללים טיפוליים שהוא אינו אמור למלא, אך הוא עושה זאת מתוך מענה לצורך, העדיף מאשר היעדר מענה. זה המלכוד שבו נמצאים חסרי הבית, כמו גם עובדים ואנשים אחרים שבאים לסייע להם.

הפרטה אחרת בולטת בתחום הדיור, ואינה קשורה רק לעבודה עם אנשים חסרי בית, אף שהיא משפיעה עליהם. המעבר מהשקעה בתשתיות של דיור ציבורי להשקעה בסיוע כספי לדיור באמצעות סיוע בשכר דירה עשוי להיות קשור גם למעבר מכלכלה פוליטית סוציאל דמוקרטית לכלכלה ניאוליברלית (רי' Harvey, 2005). גרמור (2012) אף כתב בהקשר זה כי "המעבר מדיור ציבורי לסיוע בשכר דירה הוא בעצם הפרטה ומפקיר את הזכאים להתמודד לבדם עם כוחות השוק" (202).

כוחות שוק אלה אינם משפיעים רק על חסרי הבית, אלא גם על הארגונים והעובדים שמסייעים להם. מאז שנת 1990, שירותים לאנשים חסרי בית נפתחים ונסגרים תדיר. הסיבות לפתיחתם ולסגירתם קשורות למדיניות ארצית ועירונית, כמו גם למדיניות

מימון של שירותים, והצלחה או כישלון של ארגוני החברה האזרחית לגייס כספים, לגשת ולהצליח במכרזים ממשלתיים ולהחזיק מעמד.

נסיגת המדינה ממתן שירותים חברתיים לאנשים חסרי בית מתבטאת גם בזמניות הדיור, המוגבל בדרך כלל לכמה חודשים עד שנה; ובזמניות הקצבאות, שגם הן מוגבלות בזמן: שנה לגמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב וארבע שנים לסיוע בשכר דירה. נראה כי הזמניות מצביעה על חוסר מחויבות מלאה של השירותים ושל הממסד לטווח הארוך, אולי מתוך רצון לראות אנשים חסרי בית (למעט מיעוט המוגדר כבלתי ניתן לשיקום) "מסתדרים" במקום לפתח תלות במערכת לאורך זמן. עצמאות היא דבר רצוי בהחלט, אך לא נראה שזמניות הדיור והקצבאות מסייעות בהכרח להשיג יעד זה.

לצד ביקורת רבה העולה מהשטח – בממסד ומחוצה לו – על השירותים הניתנים לאנשים חסרי בית בישראל, נשמעת גם עמדת מיעוט שלפיה המדינה נותנת ככל יכולתה, אך השירות הטוב והנחוץ ביותר לאנשים חסרי בית הוא שינוי הגישה. אחד העונים על השאלון כתב: "תפיסת עולמם [של חסרי הבית] מאוד שונה וכל הבנתם כי המדינה צריכה לדאוג להם וכי הם לא יכולים להסתדר בעולם היא מוטעית. במידה ויש דרך לעזור להם לשנות את תפיסת עולמם זהו שירות שלו הם זקוקים." אחר המחזיק בגישה דומה אמר: "הוא לא משתף, לא שיתף פעולה, אני לא יודע מה, מה העניין... כי אם הוא, אתה יודע, יש את המשפט הזה... שאומר אפשר להוציא דר רחוב מהרחוב אבל אי אפשר להוציא [את הרחוב מדר רחוב]". לגישה כזו מתלווה לא פעם גישה הגורסת כי "דרי רחוב זה לא בעיה של קורת גג, ממש לא. אנחנו נותנים להם קורות גג אבל הם לא מחזיקים. בדידות, התמכרות, חובות, מלא מלא, זה צרור..."

במילים אחרות, קורת גג אינה הבעיה היחידה של חסרי הבית, ולכן בעייתם לא תיפתר על ידי ארגונים שיציעו רק קורת גג. כפי שצוין לעיל, יעזור לזכור שלאנשים חסרי בית אכן יש שני צרכים בלתי ממומשים: דיור ותמיכה. הפתרון ההולם לחסרות בית הוא אפוא שילוב בין השניים.

עוד גישה מיעוט שעלתה במחקר היא שיש לדאוג שאנשים חסרי בית לא יטבעו ברפש, אבל לאו דווקא להשקיע משאבים שיאפשרו להם לשחות באגם. להלן ציטוט של אחד המרואיינים שפרש בפנינו את האני מאמין שלו לגבי דרי רחוב:

תראה, אני אגיד לך ככה. אני, אני מבין ומאמין שכל בן אדם – ועוד פעם, אנחנו צריכים לקרוא להם דרי רחוב, כן? – כל בן אדם יכול באמת להיקלע למצב, לצערי, כזה או אחר, ואני כן מאמין שאנחנו יכולים לתת ולעזור, כן? ואני חושב שגם בארץ, למרות שאני, אני... אולי אתה מסכים או לא, שלא מספיק הבטחת הכנסה ואולי לא מיצוי זכויות, כאילו סיוע בשכר דירה, אבל נותנים

פה באמת לדעתי מענה. מי שרוצה לקבל עזרה, אני חושב שהוא מקבל אותו עד הסוף. אני לא מכיר עוד מקומות ש... בעולם, אם אתה, אם רק בגלל שאתה כתוב לך שאתה אלכוהוליסט ולא דר רחוב, [כלומר אתה] סתם מכור, אז מגיע לך הבטחת ביטוח לאומי. לא מכיר דברים כאלה. אבל נחזור לדרי רחוב. כמובן אנחנו לא מצפים פה שמכאן הם ייצאו ויילכו לאוניברסיטה ויהיו פרופסורים, כן? אבל מספיק זה שאנחנו נתנו מענה שבן אדם לא מת ברחוב, שהוא נראה, כן? כמו... שהוא מאמין, ממשיך, חוזר להאמין לעצמו, כי זה אנשים בעצם שהם כבר לא מאמינים לשום דבר. הוא חוזר, יש לו קורת גג, אנחנו גם עוזרים כמובן [ל]מי שרוצה גם ליצור קשר עם המשפחה שזה גם הכול... זה מאוד מאוד מתקשר גם לבדידות ו... ואני אומר אם אנחנו מגיעים לאיזשהו ככה רמה ולהחזיק את הבן אדם, לפחות להחזיר אותו, אתה יודע, להחזיר אותו לקהילה, שהוא יתפקד, וואלה, עשינו את שלנו. כאילו [אני] לא מצפה שיהיה שם איזשהו אתה יודע, דברים... דברים מיוחדים שכל אחד ילמד עכשיו לתואר שני או שלישי, שזה כמובן אנחנו גם בעד, ואנחנו יש לנו קורסים שאנחנו שולחים אנשים. גם עברית, גם מחשבים וכמובן מי שרוצה יכול לקבל פה... יכול לקבל מענים.

אפשר לאהוב או לא לא לאהוב את הגישה הזאת. אולם במצב המשברי המתמשך שבו נמצאת מערכת הרווחה, נראה שבכל אחד מהמקרים חשוב לשאול למה אפשר לצפות מאנשי שטח שעובדים לילות כימים עם אנשים שאיבדו הכול, כולל לפעמים צלם אנוש. נשאלת גם השאלה כמה גבוה בפירמידה המקצועית צריך להגיע כדי לבוא בטענות ובדרישה לשינוי: העובדת בשטח? המנהלת שלה? המנהלת של המנהלת שלה? הפיקוח המחוזי? הפיקוח הארצי? מנהלת אגף במשרד ממשלתי? מנכ"ל משרד ממשלתי? שרה? חברות כנסת? הציבור?

בזמן ביצוע המחקר אמרו לנו אנשים כמעט בכל הרמות שהם חסרי אוניס ואינם יכולים לשנות דבר. כמעט בכל הרמות פגשנו גם אנשים שעובדים יומם ולילה כדי לשנות ומאמינים שזה אפשרי. עם זאת, אי אפשר להתעלם מהעובדה שחסי בית אינם ציבור מגייס לפעולה כמו אוכלוסיות אחרות. השחיקה בעבודה איתם רבה ולא פעם נטולת ברק וזוהר.

עם זאת, אין בכל אלו הצדקה לגישה בתע"ס דרי רחוב, כפי שעולה בבחינתו (ר' שיינטוך, 2008) – גישה ביקורתית ולעתים מתנשאת, המתייחסת לאנשים חסרי בית גם כאל חסרי יכולות ומוטיבציה באופן גורף, גישה אשר מצאנו לה במחקר זה נוכחות בולטת בשטח, בעיקר אצל עובדים שפועלים במסגרת הממסד, אך לא רק בקרבם.

נראה שזה מקום טוב להזכיר את דבריו של פיליפ קליין (1958 : 16), שליח האו"ם שהגיע לבקשת ממשלת ישראל לבחון את שירותי הסעד במדינת ישראל בשנות החמישים של המאה העשרים :

העובד הסוציאלי יוכל לעזור לנזקק בצורה יעילה רק אם כל אחד מהם מתיחס בכבוד לשני ולמצבו. קשה מאד לדרוש מהנזקק שיפתח לעצמו רגשות כאלה. בשל היותו נזקק או בצרה עלול הוא להיות קצר-רוח, ביקורתי לעתים אף תאונן ועויין. אין לראות בו איש נחות דרגה אלא מי שנמצא במצב נחות-דרגה. אנשים בצרה ובמצוקה הם אנשים אומללים. לפעמים הם בלתי מאושרים לפני שהם במצוקה או שסבלם הנפשי מביא אותם למצוקה. אנשים אומללים מסוגלים לשיתוף פעולה אך לעתים רחוקות; ולפעמים הם אף ינסו לנצל את העובד. העובד והלשכה צריכים לדעת זאת, ואף לדעת כי אין זה אלא ענין של מזל שהפונה הוא הנזקק ולא העובד עצמו. גלגל חוזר בעולם...

המלצות

המחקר מעלה כמה המלצות לביצוע בשטח בכל הקשור לשירותים ולקצבאות, כמו גם המלצות למדיניות ולמחקר. המלצות אלו מפורטות להלן:

• יש להאריך את משך הקצבאות

- יש לשקול להאריך את משך גמלת הבטחת הכנסה בעילת דר רחוב לתקופה בלתי מוגבלת, כל עוד אדם מוגדר כדר רחוב או מתגורר במסגרת שירות כלשהו לדרי רחוב או חסרי בית.
- יש לשקול להאריך את משך הסיוע בשכר דירה לדרי רחוב לתקופה בלתי מוגבלת, כל עוד האדם מוגדר כדר רחוב או מתגורר במסגרת שירות כלשהו לדרי רחוב או חסרי בית. יש לבחון את הארכת הסיוע בחמש שנים נוספות לפחות לאחר מכן, כדי למנוע חזרה לחסרות בית ב"דלת מסתובבת".

• יש להגדיל את סכומי הקצבאות

- יש ליישם את המלצות מבקר המדינה, המוסד לביטוח לאומי, דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (דו"ח ועדת אלאלוף), דו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (דו"ח טרכטנברג), ומשרד הבינוי והשיכון להגדלת גובה ההשתתפות בסיוע בשכר הדירה, כמו גם לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע.
- מלבד הגדלת הסכום הכללית, יש להשוות את סכום הסיוע בשכר דירה הניתן לדרי רחוב בשנים שונות, כך שיהיה זהה לסכום שניתן בשנה הראשונה, או גבוה יותר ככל שיינתן בעתיד. בכל מקרה על הסכום להיות קבוע לאורך כל תקופת הזכאות כך שיאפשר תכנון ושימור הדיוור.

- המלצה מערכתית הפונה למחוקק ואינה קשורה רק לחסרי בית היא להגדיל את סכום גמלת הבטחת ההכנסה כך שיאפשר קיום בכבוד.

- **יש להגביר מיצוי זכויות לקצבאות בקרב דרי רחוב**

- יש להבין כיצד ניתן למצות טוב יותר את הזכות לקצבאות ולממש את הזכויות של דרי רחוב לגמלת הבטחת הכנסה בעילת מצוקה ובעילת דר רחוב, כמו גם לסיוע בשכר דירה.
- בין השאר יש להסיר את החסמים לקבלת קצבאות וליישם צעדים המגבירים מיצוי כמפורט בלוח 3.2.
- בהתאם להכרעת בית המשפט, יש לבטל את הדרישה ל"שיתוף פעולה" כתנאי לקבלת קצבאות.
- יש לעודד את גורמי המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון להגיע באמצעות עבודת רחוב אל דרי הרחוב שאינם מוכרים, בין השאר על ידי הגעה לשירותים שונים שדרי הרחוב משתמשים בהם, הנזכרים בנספח א. יש מקום להכשיר אנשי מקצוע בשירותים השונים למילוי טפסים והגשת בקשות.

- **יש לעודד סידורי דיור קבועים וארוכי-טווח ולא רק סידורים זמניים**

- יש לשקול להוסיף לסל השירותים לאנשים חסרי בית, ובתוכם לדרי הרחוב, תוכניות "דיור תחילה" המספקות דיור ותמיכה לטווח ארוך – כתוספת לסל השירותים הקיימים ולא במקומם, היות והשירותים הקיימים עדיין נדרשים.

- **יש לקבוע מדיניות כוללת וחדשה באמצעות חוק לאנשים חסרי בית**

- עיגון הטיפול בחסרי בית בחוק יאפשר ראייה כוללת ומערכתית של הסוגיה. מדיניות חדשה זו גם תגדיר את אוכלוסיית היעד באופן רחב יותר, ולא תתייחס רק לתת-אוכלוסייה בקרב חסרי הבית, כפי שקורה כיום. טיוטה להצעת חוק כזה מופיעה בנספח ח'.

- **יש להרחיב את המחקר על אנשים חסרי בית**

- יש לקיים מחקר קבוע ומתמשך לבחינת התאמת תוכניות וקצבאות לאנשים חסרי בית, ובתוכם לדרי הרחוב.
- יש לקיים מחקר נרחב על אוכלוסיית חסרי הבית בישראל, ולבחון בו סוגיות שונות שעלו במחקר זה, כגון הפרטה, חיים בעוני וסוגיות נוספות.

רשימת מקורות

- בית הדין הארצי לעבודה (2017). פלוני נגד המוסד לביטוח לאומי. עב"ל 14-02-34772. ניתן ביום 10 בספטמבר 2017.
- בן שטרית, ג. (2014). עשור ללא מדיניות דיור: נסיגת הממשלה מתמיכתה בדיור ומחאת קיץ 2011. נייר מדיניות. ירושלים: מרכז טאוב.
- בךצור, ע. ופורטוגלי א. (2014). דו"ח מעקב אחר יישום המלצות ועדת טרכטנברג. ירושלים: המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר.
- בניש, א. (2009). נגישות לצדק בשירותי רווחה: מאפייני השימוש בוועדות ערר על ידי משתתפי יתוכנית ויסקונסין'. בתוך גל, ג'. ואייזנשטדט, מ. (עור'), נגישות לצדק חברתי בישראל, 255-294. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- בס ספקטור, ש. (2010). מדיניות הטיפול בדרי רחוב. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- בקר, א. (2016). הטיפול בחסרי בית צעירים – סקירה משווה. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ברק-ארז, ד. (2008). המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים, נורמות ואתגרים. עיני משפט, (3), 461-515.
- גוטליב, ד. (2017). הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות. ביטחון סוציאלי, 100, 25-52.
- גלברייט, ג'. ק. (1972). חברת השפע. תל אביב: עם עובד.
- גן-מור, ג. (2008). "הנדל"ניסטית: הפרה של הזכות לדיור על ידי מדינת ישראל. ירושלים: האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- גן-מור, ג. (2012). השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה. בתוך יונה, י. וספיבק, א. (עור'), אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011-2012, 201-204. תל אביב: קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- המוסד לביטוח לאומי (2017). דו"ח שנתי 2016. ירושלים: [המחבר].

ועדת טרכטנברג (2011). דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי. ירושלים.

ורצברגר, א. (2007). הפרטת השיכון הציבורי: שינוי או המשכיות במדיניות הדיור. בתוך אבירם, א. גל, ג'י. וקטן, י. (עור'), עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות, 149-170. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

זיו, נ. (2012). עיגון הזכות לדיור בחקיקה. בתוך יונה, י. וספיבק, א. (עור'), אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת – המחאה החברתית 2011-2012, 198-199. תל אביב: קו אדום, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

כץ, ח., מוניקנדס, מ. וקטן, י. (2009). הרשות נתונה: מחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות למול התרחבות תופעת העוני: ציפיות, תפיסות ומציאות. ירושלים: מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

כרמון, נ. (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך נחמיאס, ד. ומנחם, ג. (עור'), המדיניות הציבורית בישראל, 381-436. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה (2014). זרים שאינם בני הרחקה מישראל. דו"ח שנתי 64ג.

מבקר המדינה (2015). סיוע בדיור לזכאים. דו"ח שנתי 65ג.

מבקר המדינה (2018). הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל. דו"ח מעקב. דו"ח שנתי 68ג.

מבקר המדינה (2018). משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה. דו"ח שנתי 68ג.

מנדלקרן, ר. ושרמן, א. (2015). הפרטה של שירותים חברתיים באמצעות מיקור חוץ. בתוך גלנור, י., פז-פוקס, א. וציון, נ. (עור'), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי, 265-319. ירושלים: מכון ון ליר.

מרון, א. (2015). מגמות ותהליכי הפרטה בשירותים החברתיים בישראל. בתוך גלנור, י., פז-פוקס, א. וציון, נ. (עור'), מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי, 87-137. ירושלים: מכון ון ליר.

משרד הבינוי והשיכון (2002). [כללים ואופן טיפול וסיוע ב"דרי רחוב"](#). הוראה מספר 08/27 לפרק אכלוס. [ירושלים]: המחבר.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (2017). [סקירת השירותים החברתיים 2016](#). ירושלים: [המחבר], מתוו"ה – אגף למחקר, תכנון והכשרה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2010). [הטיפול באוכלוסיית דרי הרחוב](#). בתוך [תקנות העבודה הסוציאלית. הוראות והודעות \(הוראה 33 לפרק 3 בתע"ס\)](#). [ירושלים]: המחבר.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים (2017). [סיכום צוות עבודה: הצעת מדיניות משרד הרווחה בטיפול בזרים בגירים שאינם ברי הרחקה \(14 בפברואר 2017\)](#). האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לרווחת הפרט והמשפחה.

סבירסקי, ש. והופמן-דישון, י. (2016). [שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי הנשכח](#). תל אביב: מרכז אדוה.

סבירסקי, ש., הופמן-דישון, י. ופורטוגלי, א. (2017). [פרויקט ממשלתי לשכירות ארוכת טווח: הצעת פתרון למשבר הדיור](#) תל אביב: מרכז אדוה.

סנטו, י. וברגר, מ. (2014). [מיפוי דרי הרחוב בישראל](#). [ירושלים]: פילת.

קטן, י. (2008). [הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים](#). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

קליין, פ. (1958). [שרותי הסעד בישראל](#). [ירושלים]: [?].

רופאים לזכויות אדם, א.ס.ף. – ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל, המוקד לפליטים ולמהגרים, האגודה לזכויות האזרח בישראל, קו לעובד, ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים (8.5.2018). [דו"ח מעקב מבקר המדינה חושף: המדינה ממשיכה להפקיר את מבקשי המקלט תוך פגיעה חריפה בהם ובתושבי דרום ת"א](#).

שיינטוך, ש. (2008). [חיים בשוליים – מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל](#). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

שיינטוך, ש. (2010). [מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1948–2010](#). עבודת דוקטורט. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

שיינטוך, ש. (2012). [עשרים שנות מדיניות כלפי אנשים חסרי בית בישראל 1991-2011](#).
ביטחון סוציאלי 89, 43-88.

שיינטוך, ש. (2013). [עובדים בשטח: עבודת רחוב ויישוג של עובדים סוציאליים ושל אחרים](#). ירושלים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

שיינטוך, ש. (בדפוס). [דיוור תחילה בישראל. חברה ורווחה](#).

שיינטוך, ש. (בדפוס – ב). מתגוללים ברחובות: חסרי בית והעבודה הסוציאלית, בתוך גל, גי. והולר, ר. (עור'). [לא צדקה אלא צדק](#). באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון.

שפירו, ש. ופרומר, ד. (1996). [היחידה לדרי רחובות תל אביביפו: מחקר הערכה שלב א'.](#) המוסד לביטוח לאומי, מפעלים מיוחדים 60.

Agiro, A. & Matusitz, J. (2011). Housing vouchers, benefits and allowances (VBAs): Comparing rental tools in the US, England and the Netherlands. *European Journal of Housing Policy*, 11(1), 71–88.

Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. New York: The MacMillan Company.

Bild, M. & Gerdner, A. (2006). Socially excluding housing support to homeless substance misusers: Two Swedish case studies of special category housing. *International Journal of Social Welfare*, 15(2), 162–171.

Burt, M. R., Carpenter, J., Denton, A. V., Hall, S. G., Henderson, K. A., Hornik, J. A., Moran, G.E. & Rog, D. J. (2010). [Strategies for improving homeless people's access to mainstream benefits and services](#). Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.

Chareyron, S. (2015). [Take-up of social assistance benefits: The case of homeless](#). *TEPP Working Paper no. 2015 – 07*.

- Comey, J., Popkin, S. J. & Franks, K. (2012). MTO: A successful housing intervention. *Cityscape*, 87–107.
- Daigneault, P-M., Jacob, S. & Tereraho, M. (2012). [Understanding and improving the take-up of public programs: Lessons learned from the Canadian and international experience in human services.](#) *International Journal of Business and Social Science*, 3(1), 39–50.
- Dennis, D., Lassiter, M., Connelly, W. H. & Lupfer, K. S. (2015). Helping adults who are homeless gain disability benefits: The SSI/SSDI Outreach, Access, and Recovery (SOAR) program. *Psychiatric Services*, 62(11), 1373–1376
- DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314-321.
- Edgar, B., Doherty, J. & Mina-Coull, A. (2000). *Support and housing in Europe*. Bristol: The Policy Press.
- Evans, J. R. & Mathur, A. (2005). The value of online surveys. *Internet Research*, 15(2), 195-219.
- Finn, D. & Goodship, J. (2014). [Take-up of benefits and poverty: An evidence and policy review.](#) CESI.
- Flambard, V. (2013). Housing allowances and forced moves. *International Journal of Housing Policy*, 13(2), 159–182.
- Griggs, J. & Kemp, P. A. (2012). Housing allowances as income support: Comparing European welfare regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12(4), 391-412.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Hulchanski, J. D. (2000). [*A new Canadian pastime? Counting homeless people*](#). Toronto: University of Toronto.
- ILO – International Labour Organization (2014). *World social protection report: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Geneva: [Author].
- Katan J. & Lowenstein, A. (2009). Privatization trends in welfare services and their impact upon Israel as a welfare state, in: Powell, J. & Hendricks, J. (eds.), *The welfare state in post-industrial society a global perspective*, 311-332. New York: Springer.
- Lawlor, E. & Bowen, N. (2017). [*Limerick youth housing evaluation*](#). Dublin: Focus Ireland.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MacGregor, C. (2014). Case study of a legal-oriented intervention to assist homeless disabled individuals with SSI/SSDI applications. *Journal of Poverty*, 18(3), 299–314.
- Martinez, T. E. & Burt, M. R. (2006). [*Impact of permanent supportive housing on the use of acute care health services by homeless adults*](#). *Psychiatric Services* 57(7), 992–999.
- Murdoch, M., Sayer, N. A., Spont, M. R., Rosenheck, R., Noorbaloochi, S., Griffin, J. M., Arbisi, P.A. & Hagel, E. M. (2011). Long-term outcomes of disability benefits in US veterans with posttraumatic stress disorder. *Archives of General Psychiatry*, 68(10), 1072–1080.
- Nelson, G., Aubry, T. & Lafrance, A. (2007). [*A review of the literature on the effectiveness of housing and support, assertive community*](#)

[treatment, and intensive case management interventions for persons with mental illness who have been homeless.](#) *American Journal of Orthopsychiatry* 77(3), 350–361.

Newton, N. (2010). [The use of semi-structured interviews in qualitative research: strengths and weaknesses.](#)

Nichols, N., Schwan, K., Gaetz, S., Redman, M., French, D., Kidd, S. & O'Grady, B. (2017). [Child welfare and youth homelessness in Canada: A proposal for action.](#) Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2015), [Integrating social services for vulnerable groups: Bridging sectors for better service delivery.](#) Paris: OECD Publishing.

Pankratz, C., Nelson, G. & Morrison, M. (2017). A quasi-experimental evaluation of rent assistance for individuals experiencing chronic homelessness. *Journal of Community Psychology*, 45, 1065–1079

Park, J. M., Fertig, A. & Metraux, S. (2014). Factors contributing to the receipt of housing assistance by low-income families with children in twenty American cities. *Social Service Review*, 88(1), 166–193.

Pleace, N. (2011) [The ambiguities, limits and risks of Housing First from a European perspective.](#) *European Journal of Homelessness*, 5(2), 113–127.

Quigley, J. M. (2011). Rental housing assistance. *Cityscape*, 13(2), 147–158.

Raitakari, S. & Juhila, K. (2015). [Housing First literature: Different orientations and political-practical arguments.](#) *European Journal of Homelessness*, 9(1), 145-189.

- Rosenheck, R. A. (2000). [Cost-effectiveness of services for mentally ill homeless people: The application of research to policy and practice.](#) *American Journal of Psychiatry*, 157(10), 1563–1570.
- Rosenheck, R. A., Dausey, D. J., Frisman, L. & Kaspro, W. (2000). Outcomes after initial receipt of social security benefits among homeless veterans with mental illness. *Psychiatric Services*, 51(12), 1549–1554.
- Shinn, M., Brown, S. R., Wood, M. & Gubits, D. (2018). Housing and service interventions for families experiencing homelessness in the United States: An experimental evaluation. *European Journal of Homelessness*, 10(1), 13–30.
- Svallfors, S. & Tyllström, A. (2017) [Lobbying for profits: Private companies and the privatization of the welfare state in Sweden.](#) *Arbetsrapport/Working Paper:1*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier/Institute for Futures Studies.
- Szeintuch, S. (2017). [Homelessness prevention policy: A case study.](#) *Social Policy and Administration*, 51(7), 1135-1155.
- Tsai, J., Kaspro, W. & Rosenheck, R. A. (2011). [Exiting homelessness without a voucher: A comparison of independently housed and other homeless veterans.](#) *Psychological Services*, 8(2), 114-122.
- United Nations Economic Commission for Europe (2017). [Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.](#) A/HRC/34/51.
- Weiss-Gal, I. & Gal, J. (2009). [Realizing rights in social work.](#) *Social Service Review*, 83(2), 267–291.

Whiteford, M. & Simpson, G. (2016). [There is still a perception that homelessness is a housing problem: Devolution, homelessness and health in the UK.](#) *Housing, Care and Support*, 19(2), 33–44.

נספח א: רשימת שירותים לאנשים חסרי בית במדינת ישראל

להלן רשימה חלקית של השירותים הניתנים לאנשים חסרי בית בישראל. חלק מהארגונים המוזכרים ברשימה השתתפו במחקר ואחרים לא השתתפו. נראה כי בשנים האחרונות שירותים לאנשים חסרי בית נפתחים, נסגרים ומשתנים בקצב גבוה, וקשה מאוד לקבל תמונה המראה את המצב לאשורו לאורך זמן. יש לראות את הרשימה שלפניכם מתוך הבנה כי זו "תמונת סטילס" הנכונה לאמצע שנת 2018 והדברים נכונים לזמן הזה. יכול להיות שמאז חלו שינויים. פרטי התקשרות לחלק מהשירותים ניתן למצוא ב**זכותון של הפורום לחסרי הבית**.

השירות	אוכלוסיית יעד ספציפית	גיל	מספק לינה	פירוט והסבר
דרי רחוב				
יחידות עירוניות לדרי רחוב אילת, חיפה, נתניה, נצרת עילית, פתח תקווה, חולון, לוד, אשדוד, רמת גן, אשקלון, תל-אביב, בת ים, חדרה, בני ברק, ירושלים, ראשון לציון	דרי ודרות רחוב	18 ומעלה	בערים שיש בהן בית מחסה או סידור לינה אחר	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
מסגרת קלט חירום ארצית לדרי רחוב – מרכז "צעדים" בבני ציון - בית חולים קרית שלמה	דרי ודרות רחוב	18 ומעלה	ק	היחידה עובדת 24/7 ומורכבת מצוות רב-מקצועי הכולל עובדים סוציאליים וצוות רפואי וסיעודי, המסייעים לדרי הרחוב לפלס את הדרך לגמילה, בין השאר דרך ייצוב מצבם הפיזי והנפשי. בנוסף מתבצע אבחון רפואי ותפקודי שמטרתו התאמת מסגרת המשך.

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
הלנת חירום לקטינים				
קורות גג חירומיות וזמניות (רובן עד שלושה חודשים) המיועדות לנערים ולנערות במשבר. אפשר להגיע אליהן בכל שעה ולקבל מענה הומניטרי בסיסי: מיטה, מקלחת וארוחות, ולהיעזר בצוות הכולל גם עובדת סוציאלית כדי למצוא מסגרת המשך מותאמת.	כן	18-13	קטינים וקטינות	תל אביב – מקום אחר, בית דרור (להט"ב) – עמותת אותות ירושלים אתנחתא , מבשר טוב (חרדים), איילת השחר (חרדיות) – עמותת אותות חיפה הבית ברחוב חיים – עמותת אותות באר שבע בראשית – עמותת יחדיו
הלנת חירום ומסגרת ארוכת טווח לבני נוער במצבי סיכון. השהות בבית אינה מוגבלת בזמן והוא פתוח 24/7, במסגרת הפעילות מציע הבית מגוון פעילויות פנאי, טיפול, ליווי בתעסוקה ועוד.	כן	21-14		תל-אביב בית השנטי רמת נגב בית השנטי במדבר - עמותת בית השנטי - בתים חמים לנוער בסיכון וסכנת חיים
שלטרים, הוסטלים ודירות חירום לצעירים וצעירות				
50 דירות מעבר הפזורות ברחבי המדינה שמיועדות בעיקר לאוכלוסיית יוצאי אומנה ובוגרי מוסדות חסות הנוער. התוכנית מעניקה מענה הוליסטי הכולל דיור, ליווי, הכוונה ותמיכה בתהליך ההשתלבות בקהילה ובחיים עצמאיים: צבא, לימודים והכשרות מקצועיות. לכל צעיר נבנית תוכנית אישית, הכוללת מערכת מענים טיפוליים רגשיים, יעוץ קריירה מקצועי, מיצוי זכויות, הנגשת שירותים בקהילה, מידע בנושא לימודים ומלגות, הכשרה, תרבות, פנאי ועוד.	כן	25-18	צעירים וצעירות, בעיקר יוצאי אומנה	בפריסה ארצית גשר לעצמאות עמותות אור שלום, ילדים בסיכוי ו-SOS כפרי ילדים

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
תכנית ליווי שמטרתה סיוע לבוגרי מעונות חסות הנוער ביציאה לחיים עצמאיים. רכישת מיומנויות וכלים לניהול חיים עצמאיים, ויצירת רשת מענים בקהילה	לא	18 ומעלה	בוגרי ובוגרות רשות חסות הנוער	בפריסה ארצית מחסות לעצמאות עמותת עלם
פרויקט שמציע לצעירות חסרות עורף משפחתי דיור זמני. הצעירות מתגוררות שתיים בחדר לתקופה בת שנה, משלמות שכר דירה סמלי ויכולות לבחור אם להיעזר במערכת ליווי גמישה ומותאמת לצורכיהן שמציע צוות הפרויקט.	כן	18–26	צעירות	דירית תל אביב ירושלים (רקע חרדי) – עמותת אותות באר שבע - יחידת נוער וצעירים, אגף הרווחה
דירת מעבר לאוכלוסיית נשים עצמאיות ומתפקדות המוגדרות מכורות לשעבר (לחומרים פסיכואקטיביים) המצויות על רצף טיפולי, בדרך כלל של היחידות לטיפול בהתמכרויות. הדירה משמשת מדרגה לקראת יציאה לחיים חדשים: סיוע בתעסוקה, בניצול שעות הפנאי וכדומה. השהות בדירה מוגבלת לשנה.	כן	18 ומעלה	צעירות	תל אביב – דירת מעבר נפגעות התמכרויות – עמותת אותות
"מישהו 24/7" הוא שלטר לצעירים חסרי בית שאמור לפעול במתכונת 24/7. במקום ניתן מענה הומניטרי ופסיכו-סוציאלי, סדנאות פנאי, ליווי בתהליך שינוי ועוד. הצוות מורכב מעובדות סוציאליות ומתנדבים.	כן	18–26	צעירות וצעירים	תל אביב – שלטר מישהו 24/7 עמותת עלם
"בית אמיתי" מציע מעטפת לנערות ולצעירות שחוו פגיעה מינית בילדות. לחלק מהנפגעות אין עורף משפחתי ומקום מגורים קבוע ובטוח. הצוות מלווה אותן בתהליך חיפוש דירות, מיצוי זכויות ועוד.	לא	18–26	צעירות	תל אביב – בית אמיתי עמותת עלם

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
הוסטל שמציע תוכנית טיפולית, הלנת חירום, עזרה במיציא זכויות, סדנאות, קורסים, טיפול רפואי ועוד.	כן	21-13	קטינים וקטינות, צעירות וצעירים על רצף הזנות	תל אביב – הלב 24/7 עמותת עלם
הלנת חירום הפועלת 24/7 המיועדת לצעירים ולצעירות מהקהילה הלהט"בית לתקופה שבין לילה אחד ועד לארבעה חודשים. במהלך השהות ניתנת עזרה סוציאלית, סיוע במיציא זכויות, בדיקות בריאות, חיבור אל מענים בקהילה ועוד.	כן	25–18	להט"ב	תל אביב – הגג הורוד עמותת אותות
הוסטל לצעירים ולצעירות מקהילת הלהט"ב שזקוקים ליווי ולתמיכה ביציאה לחיים עצמאיים. ניתנים לינה, ליווי סוציאלי והדרכה, בנוסף להנגשת שירותים, קצבאות ועוד. השהות בהוסטל מוגבלת לשנה.	כן	25–18	להט"ב	חולון – אבני דרך עמותת אותות
דירות מעבר המיועדת לאוכלוסיית הטרנסג'נדרים/ות המעניקה קורת גג זמנית במסגרתה מוצע גם ליווי.	כן	26–18	טרנסג'נדרים וטרנסג'נדריות	תל אביב – דירות מעבר לטרנסג'נדר – עמותת אותות
שלטר הפועל 24/7 ומיועד לצעירות חסרות בית. במקום ניתן מענה הומניטרי, צמצום נזק רגשי ופיזי, קשר אישי, ליווי, טיפול, הפניות, מיציא זכויות וכו'.	כן	26–18	צעירות	ירושלים – גלגל 24/7 עמותת עלם
שלטר הפועל 24/7 ומיועד לצעירים חסרי בית הנמצאים על רצף ההתמכרות. במסגרת פעילותו מספק עזרה סוציאלית, סיוע במיציא זכויות, חיבור אל מענים בקהילה ולמעסיקים יידיים. השהות מוגבלת למקסימום ארבעה חודשים.	כן	26–18	צעירים	ירושלים – שלטר בנים האיגוד הירושלמי למאבק בסמים ואלכוהול

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
העמותה מפעילה שני הוסטלים לצעירים המציעים לינה ותוכנית טיפולית שיקומית, וכן מרחב פתוח המספק שירותים הומניטריים: ארוחות, כביסה, חדר מנוחה וסיוע וליווי פסיכו-סוציאלי הכולל התערבויות בזמן חירום – לינת חירום, סיוע רפואי וכו'.	כן	14–26	קטינים וקטינות, צעירות וצעירים	ירושלים – עמותת החוט המשולש
דירה טיפולית המיועדת לנערות ולצעירות ממוצא חרדי-אנגלו-סקסי שהתנתקו מהבית ומהקהילה ונמצאות בסיכון. בנוסף למגורים בטוחים מוצע להן טיפול רגשי, עזרה במיצועי זכויות ותיווך מול מענים בקהילה.	כן	16–21	נערות וצעירות מבית דתי	ירושלים – הבית של רינה זכרון אליעזר
מטרת התוכנית להפחית נזק רגשי ופיזי, לסייע בסנגור ומיצועי זכויות, ליצור אמון במבוגר משמעותי ולהעניק אלטרנטיבות לעולם הזנות כדי לאפשר לצאת ממנו בהדרגה.	לא	18–26	צעירות על רצף הזנות	פתח תקווה – עלמה עמותת עלם
פרויקט ערים בלילה אילת נותן מענה בעיקר לנערות ולצעירות הנמצאות על רצף הזנות, אך גם לצעירות חסרות בית ולעיתים גם לצעירים מאותה אוכלוסייה. במסגרת הפרויקט מופעל מרכז להפחתת נזק הפתוח 4 ימים בשבוע ומציע ליווי להשכלה ולתעסוקה, עזרה במיצועי זכויות, סדנאות ועוד.	לא	14–26	נוער צעירות וצעירים על רצף הזנות	אילת – ערים בלילה עמותת עלם
פרויקט ערים בלילה חיפה מלווה בני נוער, צעירים וצעירות חסרי בית על רצף הזנות. אחת המטרות העיקריות היא הפחתת נזק רגשי ופיזי וסיוע הומניטרי הכולל אוכל, מקלחת, מיטה, כביסה, שיחה, עזרה במיצועי זכויות ועוד. בנוסף למרחב הסגור מפעיל הפרויקט צוות רחוב כדי לאתר בני נוער וצעירים ולשמר קשרים קיימים.	כן	13–26	נוער צעירות וצעירים על רצף הזנות	חיפה – ערים בלילה עמותת עלם

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
שלטר לחסרי בית המופעל על ידי עיריית חיפה 24/7, חלקים ממנו מוקדשים לצעירים חסרי בית (18-26) והיתר למבוגרים. פרט למיטה מוצעים מקלחת, ארוחה חמה והפניה ליחידה לדרי רחוב וליתר המענים לחסרי בית בעיר.	כן	18 ומעלה	צעירות, צעירים, מבוגרות ומבוגרים	חיפה – בית הדר עיריית חיפה
עמותות המספקות דיור באופן עצמאי לחסרי בית ולדרי רחוב				
ארגונים אלו מספקים דיור. בנוסף כל ארגון מספק תמיכה ברמה משתנה.	כן	18 ומעלה		תל אביב מיזם לופט, עמותת מקום (18-26), עמותת ניקה פתח תקוה – גגון בירנבוים, עמותת צעד לחיים חיפה – עמותת בית משלך אשדוד – עמותת גן החיים
הוסטלים שיקומיים (ברמות משתנות) שאפשר לקבל בהם לינה ומגוון שירותים נוספים כגון מיצוי זכויות, טיפול פרטני וקבוצתי, שיקום תעסוקתי ופעילויות פנאי.	כן	18 ומעלה	דרי ודרות רחוב	הוסטלים שיקומיים לדרי רחוב: גגונים-עמותת לשובע תל אביב-יפו הוסטל דרי רחוב טבריה רוגלית בית שושן מטה יהודה עמותת בית אור אביבה קדימה עמותת ק.ש.ת חדרה

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
ארגוני זכויות העובדים עם חסרי בית ברמה הארצית				
האגודה לזכויות האזרח פועלת להגנה ולקידום זכויות האדם, בעיקר בכלים משפטיים עקרוניים ובפעילות ציבורית וחינוכית לקידום מדיניות מבוססת זכויות לסיוע לחסרי בית, לרבות כתיבת דו"חות, פגישות עם קובעי מדיניות ופעילות מול גורמי תקשורת במטרה להפעיל לחץ לשינוי מדיניות.	לא			האגודה לזכויות האזרח
ארגון בזכות פועל לקידום זכויותיהם של אנשים בעלי מוגבלות פיזית, שכלית ונפשית ולשילובם ושיתופם בכל תחומי החיים בחברה. הארגון משלב פעילות משפטית עם עבודה קהילתית וחינוכית.	לא			ארגון בזכות
מרכזי זכויות בקהילה של עמותת ידיד פועלים לצמצום פערים חברתיים וכלכליים. נושאי הליבה שבהם עוסקת העמותה הם הזכות לקורת גג, הזכות לתעסוקה ולזכויות עובדים והזכות לקיום בכבוד. מוגש גם סיוע משפטי בהתמודדות עם חובות וקשיים כלכליים.	לא			עמותת ידיד
אוכלוסיות ופריקטים מיוחדים				
פריקט למזעור נזקים. הצוות, שמורכב ממתנדבים ומעובדים, פוגש את חסרי הבית במרכזים ניידים ובסירי רחוב, מחלק להם מזרקים חדשים, מזון, מקלחת וביגוד ומנסה ליצור עימם קשר בלתי פורמלי שבאמצעותו הם מופנים למסגרות טיפול ובריאות.	לא	18 ומעלה	משתמשים ומשתמשות בסמים בהזרקה	יזהר – החלפת מזרקים ועוד אשדוד, ירושלים, תל אביב, באר שבע, חיפה. - משרד הבריאות, והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
<p>מרכזים המופעלים על ידי המחלקה לטיפול בהתמכרויות במשרד הבריאות, ומטפלים בנפגעי סמים באמצעות מתן מתדון וסובוטקס, כתחליף לשימוש בסמים אופיאטיים. המטופלים מקבלים סיוע פסיכו-סוציאלי, חינוך לבריאות והדרכה למניעת מחלות זיהומיות. בחלק מהמרכזים נעשים צעדים ראשונים לקראת שיקום, לרבות מיצוי זכויות ומציאת מסגרות מותאמות למטופל.</p>	לא	18 ומעלה	משתמשים ומשתמשות בסמים אופיאטיים	<p>מרכזי מתדון</p> <p>טבריה, חיפה, באר שבע, חדרה, אשדוד, ירושלים, נצרת, אום אלפחם, יפו, תל אביב</p> <p>-</p> <p>משרד הבריאות</p>
<p>סיוע ראשוני לדיירי רחוב נפגעי סמים ואלכוהול, הכולל מענים הומניטריים והפניות לגמילה ולמרכזי מתדון.</p>	לא	18 ומעלה		<p>תוכנית צעד ראשון לדיירי רחוב בתל אביב</p> <p>-</p> <p>הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול</p>
<p>מערכים טיפוליים תמיכתיים לנשים במעגל הזנות, כולל דיור חירום, עבודה של הפחתת נזקים ועוד.</p>	כן	18 ומעלה	נשים	<p>נשים במעגל הזנות</p> <p>באר שבע – בשבילך</p> <p>חיפה – אופק נשי</p> <p>תל אביב – סלעית</p>
<p>החצר הנשית מציעה מרחב בטוח ופתוח לנערות ולצעירות העובד לפי מודל מקצועי ייחודי של עבודה סוציאלית ביקורתית ושואף לתת מענה הוליסטי פרטני, קבוצתי וקהילתי בהתאם לצרכים, לרצונות ולבחירות של האוכלוסייה. החצר מציעה תיווך מול מענים בקהילה, עזרה במיצוי זכויות וליווי אישי.</p>	לא	עד 26	נערות וצעירות	<p>החצר הנשית</p> <p>חיפה</p> <p>יפו</p> <p>נתניה</p>

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
שירותים רפואיים וחברתיים הניתנים בחינם ובאופן אנונימי. הניידות מנגישות בדיקות, טיפול רפואי וטיפול פסיכו-סוציאלי לנשים ולגברים במעגל הזנות.	לא	18 ומעלה		שירותי בריאות לחסרי בית תל אביב – ניידת ומרפאת לוינסקי חיפה – ניידת ומרפאת הפרסים
העמותה מעניקה סיוע פסיכו-סוציאלי למבקשי מקלט ופועלת לקידום זכויותיהם ומעמדם. המטרה העיקרית של הארגון היא להקל על מצוקותיהם של מבקשי מקלט שחוו טראומה, אבל ואבדן, ולחזק את חוסנם ואת כישורי ההתמודדות שלהם בפני רשויות המדינה. התמיכה הפסיכו-סוציאלית כוללת בין השאר הפניה ויצירת קשר עם ארגוני סיוע, בריאות גופנית ונפשית, תיווך מול הרשויות, תעסוקה נתמכת, סיוע במיצוי זכויות ובמציאת פתרון מגורים ומתן תרומות מזון, ביגוד וכסף.	לא		פליטות ופליטים, מבקשות ומבקשי מקלט	א.ס.ף, ארגון סיוע לפליטים ולמבקשי מקלט בישראל
ארגון המסייע ליוצאים לשאלה להשתלב בחברה. במסגרת הפעילות מופעלים מקלט חירום וארבע דירות מעבר שמספקים קורת גג זמנית לצעירים ולצעירות חסרי בית לתקופה של עד חצי שנה.	כן	18–26	יוצאים ויוצאות לשאלה	ה.ל.ל. – האגודה ליוצאים לשאלה
עמותה שבה המגרש הוא הכלי המרכזי ליצירת קשר עם חסרי הבית. דרך ההתמדה בפעילות הספורטיבית נסללת דרך לליווי פרטי ולניתוב האוכלוסייה למענים מותאמים בקהילה: מיצוי זכויות, קורות גג זמניות, גמילה וכיו"ב.	לא	18 ומעלה		כדורגל לחסרי בית
פרויקט ייחודי וחדשני של ימי תספורות מרוכזים לחסרי בית.	לא	כולם		תספורות ברחובות

פירוט והסבר	לינה	גיל	אוכלוסייה	השירות
סטודנטים לרפואת שיניים מאוניברסיטת תל אביב מעניקים טיפולים לצעירים בסיכון.	לא	26-18		פיית השיניים

נספח ב: נוהל הבטחת הכנסה בנושא דרי רחוב

דר רחוב

סימוכין

סימוכין משנת 2003
סעיף 2(א)(א) לחוק הבטחת הכנסה ופסקה (19) בתוספת הראשונה
סעיף 2(ד)(2) לחוק הבטחת הכנסה ופסקה (19) בתוספת הראשונה – זכאות
בגילאים 18 - 25

סימוכין עד סוף שנת 2002
תקנה 1(3) לתקנות מס' 1
תקנה 8(א)(1) לתקנות מס' 1

3.25.1 כללי

דר רחוב הוא אדם השרוי בהזנחה גופנית ונפשית קשה. הוא מנותק ממערכת משפחתית תומכת ומסייעת ואינו מקיים קשר סדיר גם עם מערכות השירות הסוציאליות השונות.
דרי רחוב מתאפיינים בחוסר ישע, בקושי גדול להתמודד עם מערכות בירוקרטיות. אנשים אלו לנים במבנים נטושים, בתחנות אוטובוסים, במעברי גשרים או ברחוב, פשוטו כמשמעו.
חלק גדול מהם מכורים לאלכוהול או לסמים, ומתאפיינים גם בהתנהגות חברתית לא מקובלת.
דרי רחוב מתקשים להתמודד עם סדר יום קבוע, עם הצורך להתארגן לעבודה, עם דרישות מעסיק וכדומה.

בכל שלב בתהליך הטיפול בדר רחוב יש ליידע את העו"ס המטפל! יש להיות עמו בקשר שוטף כשנדרשים מסמכים כלשהם ולהעביר אליו העתק מכל מכתב, שכן מדובר באוכלוסייה חלשה שמתקשה להתמודד עם דרישות מסמכים ובירוקרטיה.

חשוב: כתובתו של דר רחוב בתעודת הזהות איננה רלבנטית, ואין להתנות את הסניף המטפל בשינוי כתובת. דר רחוב יטופל בכל סניף שאליו יגיע, למעט מי שנמצא במקלט "בית לחיים" שיטופל בסניף כפר סבא הסמוך.

יש להבחין בין דר רחוב לבין מחוסר דיור באופן זמני עקב גירושין, מכירת דירה וכדומה או מי שאין לו דירה אבל יש לו הסדרי מגורים סדירים, כגון אצל חברים או משפחה.

3.25.2 פטור ממבחן תעסוקה

החל מ 1/2003 מעוגנת עילת דר רחוב בסעיף 2(א)(א) לחוק הבטחת הכנסה ובפסקה (19) בתוספת הראשונה.
סעיף 2(א)(א) לחוק הבטחת הכנסה קובע:

"מתקיים בו האמור בפסקאות (7) עד ... (19) או... בתוספת הראשונה..."
פסקה (19) בתוספת הראשונה קובעת:
"מי שמלאו לו 18 שנים והוא מטופל על ידי הלשכה לשירותים חברתיים במשרד
העבודה והרווחה ומוגדר על ידה כדר רחוב".

עד לתיקון החוק במסגרת חוק ההסדרים 2003, מתוך מודעות למאפייני אוכלוסייה
זו, הוחלט, בהסכמת שירות התעסוקה ובסיכום עם משרד העבודה והרווחה, לפטור
את דרי הרחוב ממבחן תעסוקה ולטפל בהם כאמור להלן, על סמך אישורים מעובד
סוציאלי מהלשכה לשירותים חברתיים.

3.25.3 הטיפול בתביעה

הטיפול מורכב משלב החירום ומטיפול לאחר מכן.

א. בשלב החירום

כאשר פונה דר רחוב שאינו מטופל עדיין ע"י רשויות הרווחה, ניתן לאשר לו גמלה
בעלת מצוקה בשלב ראשון למשך חודש עד חודשיים, ולהפנותו בדחיפות ללשכה
לשירותים חברתיים על מנת שיטפלו בדחיפות בצרכיו המיידיים: קורת גג, מזון
וביגוד.
המשך התשלום מותנה בקבלת דו"ח סוציאלי שייקבע את התובע כ"דר רחוב".

ב. שלב שיקום ראשוני – עד 12 חודשים

במהלך חודש הזכאות הראשון יש לפנות ללשכה לשירותים חברתיים לקבלת דו"ח
סוציאלי. ניתן לאשר המשך הגמלה בעלת דר רחוב ולהאריך את הזכאות עד 12
חודשים, בכפוף לאישור כי הלשכה לשירותים חברתיים רואה בו דר רחוב וקובעת לו
תכנית שיקום.

יש לקבל אישורים מהלשכה לשירותים חברתיים כל חודש.

לקראת סיום הזכאות יעדכן פקיד התביעות את העו"ס בכך ויבקש מידע עדכני לפי
הפירוט למטה.

ג. הטיפול לאחר 12 חודשים

לקראת תום 12 חודשים יבקש פקיד התביעות מהעו"ס דו"ח מעודכן מוועדת הערכה
במחלקה לשירותים חברתיים. בדו"ח יפורט מצבו של התובע בהתאם לאפשרויות
ולמצבים להלן.

- התובע סיים תהליך שיקום.

- התובע בר שיקום, אולם לא סיים את תהליך השיקום. ניתן להאריך את תקופת
השיקום בעוד 6 חודשים בהתאם לדו"ח מהמחלקה לשירותים חברתיים ובאישור
המפקח המחוזי.
פקיד תביעות יבקש אישור שיתוף פעולה פעם בחודש עד לתום התקופה.

- התובע אינו בר שיקום – תובע כזה יכול להיות במקלט של משרד הרווחה או
ברחוב.

תובעים שנמצאים ברחוב ואינם ברי שיקום – יש דרי רחוב שמשתפים פעולה עם

גורמי הרווחה אולם מסרבים לשהות במקלט כי הרחוב הוא המקום היחיד שהם מכירים.
יש לבחון את זכאותם כדרי רחוב שאינם ניתנים לשיקום על פי דו"ח ועדת ההערכה ואישור המפקח המחוזי.
ועדת ההערכה דנה בעניינו של דר הרחוב פעם בשנה וההחלטה תקפה ל-12 חודשים נוספים. פקיד התביעות יפנה לעו"ס חודשיים לפני תום הזכאות לקבל מידע מעודכן.
פקיד התביעות יקבל: א. דו"ח ועדת ההערכה פעם בשנה. ב. אישור על שיתוף פעולה כל חודש.

תובעים שאינם ברי שיקום ונמצאים במקלט – "בית לחיים"

"בית לחיים" הוא מסגרת המיועדת לדרי רחוב לשהייה ממושכת, ללא הגבלת זמן למי שקיים חשש לחייו אם יחזור לקהילה. ההפניה ל"בית לחיים" היא באמצעות "מרכז צעדים" בכפר סבא, העוסק בשיקום דרי רחוב בתכנית שיקומית (ר' הוראה). דרי הרחוב משתתפים במימון שהותם במקום ולפיכך ניתן לבחון זכאותם לגמלה להבטחת הכנסה.
לגבי מי שנמצא ב"בית לחיים" – הסניף המטפל יהיה סניף כפר סבא, הסמוך אליו.

תובעים שנמצאים במסגרות שיקומיות – "צעדים" בקריית שלמה ו"רוח מדבר" מסגרות אלו הינן יחידות לאבחון, טיפול ושיקום אישי וחברתי הנותנות מענה פנימייתי לדרי רחוב שזקוקים למסגרת מוגנת ארוכת טווח.
לקליטת דר רחוב במסגרות אלו נדרשת הבעת נכונות של המטופל ליציאה מהרחוב וכניסה לתהליך טיפולי פרטני ואינטנסיבי לצורך שינוי הרגלי חיים.
כיום דרי הרחוב במסגרות אלו משתתפים בהוצאותיהם במסגרות אלו ולפיכך לא כל כלכלתם על חשבון אוצר המדינה, למעט לשהים ביחידת הקלט שקיימת רק בקריית שלמה. השהות ביחידת הקלט היא במימון משרד הרווחה. לפיכך תביעה שמוגשת בזמן השהייה ביחידת הקלט ניתנת לאישור רק לאחר שהתובע מסיים את השהות ביחידה זו ומשתלב ב"מרכז צעדים" עצמו או ב"רוח מדבר" או בכל מסגרת שיקומית אחרת, שבה הוא משתתף בהוצאותיו. **הסניף המטפל ביחידת הקלט הוא סניף כפר סבא.**

השהות במסגרות אלו יכולה להיות עד 12 חודשים, אולם לפי הנסיבות ניתן להאריך את משך הטיפול בעוד 6 חודשים.
מי שאינו בר שיקום יקבל אישור שהייה ל-12 חודשים נוספים באישור ועדת הערכה ובחתימת המפקח המחוזי. תקופה זו אפשר להאריך לפי הצורך באותו תהליך.
לפיכך במסגרות אלו יכולים לשהות דרי רחוב ברי שיקום לטווחי זמן קצרים יותר ודרי רחוב שאינם ברי שיקום שימשיכו בשהייה במקום לטווח ארוך יותר.
התביעות יטופלו בסניפים הסמוכים: השהים במרכז צעדים – יטופלו בסניף כפר סבא, והשהים ברוח מדבר יטופלו בסניף באר שבע.

לתשומת לבכם – מסגרות "צעדים" בקריית שלמה ו"רוח מדבר" נסגרו ואינם מטפלים בדרי רחוב. כיום קיימים הוסטלים אחרים. שמות, כתובת ואנשי קשר נמצאים בדף אנשי קשר בפורטל.

לתשומת לב:
משתתף במרכז יכול שיהיה זכאי באחת מהעילות הבאות: דר רחוב, גמילה מסמים,
גמילה מאלכוהול.

תביעות יוגשו בסיוע העו"ס ובצירוף דו"ח סוציאלי המסביר את שלבי השיקום.
פקיד התביעות ישלח אישור קצבה לתובע באמצעות המסגרת שבה הוא שוהה.
פקיד התביעות יקבל אישור שיתוף פעולה מהעו"ס במרכז פעם בחודש.
חודשיים לפני סיום הזכאות בתום 12 חודשים יפנה פקיד התביעות לעו"ס המטפל
לקבל מידע על המשך טיפול.

3.25.4 טופס דיווח

תאריך: _____

אל: המוסד לביטוח לאומי סניף _____
מאת: עו"ס מיחידת דרי רחוב _____,
רשות מקומית / עירייה _____

שלום רב,
הנדון: דיווח על דר רחוב

הריני לאשר כי:

שם פרטי	שם משפחה	מספר
---------	----------	------

הפנייה ראשונה:
הנ"ל נמצא בטיפול יחידתנו מיום _____ לאחר שנמצא מתגורר ברחובות
העיר _____.

הנ"ל אובחן כ:
דר רחוב הממשיך להתגורר ברחוב.
דר רחוב שלא ניתן לשיקום ונמצא בבית מחסה _____
דר רחוב בתהליך שיקומי.

אחר _____
נא תאר בקצרה תהליך השיקום בפועל / תכנית השיקום: _____

נבקשכם לאשר לנ"ל גמלת הבטחת הכנסה החל מחודש _____.

בברכה,
שם העו"ס המטפל _____
יחידת דרי רחוב
תאריך _____

אל: המוסד לביטוח לאומי סניף _____
מאת: עו"ס מיחידת דרי רחוב _____,
רשות מקומית / עיריה _____

שלום רב,
הנדון: דיווח על דר רחוב

הריני לאשר כי:

שם פרטי _____ שם משפחה _____ מספר _____
זהות _____

דיווח חודשי:

הנ"ל שיתפ/ה פעולה בתוכנית השיקום בחודשים _____
הנ"ל הפסיקה לשתף פעולה בתאריך _____.
הנ"ל טרם סיים את תהליך השיקום, אך החל לעבוד בחודש _____.
הנ"ל סיימ/ה את תהליך השיקום והחל/ה לעבוד בחודש _____.
פרטי מקום העבודה _____

הערות:

בברכה,
עו"ס מטפל _____
יחידת דרי רחוב

3.25.5 תובע דר רחוב ואלכוהוליסט

תובע הטוען כי הנו דר רחוב ומכור לאלכוהול יטופל כדר רחוב. אם הוא נמצא בתהליך גמילה מאלכוהול יש לעקוב אחר התהליך, אך לאפשר זכאות על פי שיתוף הפעולה כדר רחוב, מאחר שהטיפול הכוללני מרוכז בידי העובד הסוציאלי המטפל בו.

3.25.6 מי שאינו יכול להגיש תביעה

במקרים בהם נבצר מהתובע להגיע לסניף המוסד עקב מצבו הרפואי, ניתן לקבל תביעה באמצעות קרוב משפחה, אפוטרופוס או עובד סוציאלי מהמחלקה לשירותים חברתיים באזור מגוריו של התובע.

3.25.7 תקופת הזכאות

תובע יכול להיות זכאי בעילה זו עד 12 חודשים, בכפוף לאישור העובד הסוציאלי מהלשכה לשירותים חברתיים.
תובע שנקבע כדר רחוב שאינו בר שיקום, בין אם נמצא במקלט ובין שלא, יהיה זכאי בעילה זו כל עוד הוא משתף פעולה עם העו"ס ומתקבלים אישורים בהתאם.

3.25.8 גיל הזכאות

גיל הזכאות הוא מגיל 18.
מתחילת שנת 2003 הזכאות היא מגיל 18, לפי סעיף 2(ד)(2) לחוק הבטחת הכנסה ופסקה (19) בתוספת הראשונה.
מגיל 25 - לפי סעיף 2(א)(א) לחוק הבטחת הכנסה ופסקה (19) בתוספת הראשונה.

עד סוף 2002 הסימוכין לזכאות היו על פי תקנה 1(5)(א) לתקנות מס' 2.

3.25.9 תובע במוסד על חשבון גוף ציבורי

תובע שנמצא במרכז ארצי או מקומי, וכל אחזקתו על חשבון גוף ציבורי, אינו זכאי לגימלת הבטחת הכנסה, על פי סעיף 3(1) לחוק הבטחת הכנסה.
אם התובע משתף בהוצאותיו בגובה של לפחות 2/3 מהגמלה - יראה כמי אינו מוחזק ע"י גוף ציבורי.

3.25.10 שירות לדרי רחוב – כתובות וטלפונים

פרטים על כל מסגרות השיקום והטיפול לדרי רחוב נמצאים בפורטל הבטחת הכנסה תחת הסמל "רשימות מוסדות מתמכרים/ עו"סים / שמאים".

**נספח ג: חוזר הבטחת הכנסה 1448 :
גמלה לדרי רחוב שאינם ניתנים לשיקום**



**המוסד לביטוח לאומי - מינהל גמלאות
אגף הבטחת הכנסה**

תאריך: 26/8/14	חוזר ה"ה: 1448
נושא: דרי רחוב	
<p>תת נושא: גמלה לדרי רחוב שאינם ניתנים לשיקום.</p> <p>מסגרות חדשות לדרי רחוב "רוח מדבר" ו"צעדים" בקרית שלמה</p>	
מטרת החוזר	
<ul style="list-style-type: none"> • להנחות באילו תנאים תבחן הזכאות לדר רחוב שאינו בר שיקום, לתקופת זכאות נוספת של 12 חודשים. • להנחות כיצד לנהוג בדרי רחוב הניתנים לשיקום כאשר חלפו 12 חודשי זכאות, אך טרם הסתיים שיקומם. • מסגרות שהייה וטיפול בדרי רחוב "רוח מדבר" ו"צעדים" בקרית שלמה. 	
פתח דבר	
תהליך עבודה	
<pre> graph TD A[קריטריונים] --> B[הוראות לביצוע] </pre>	
רשימת תפוצה	
הוכן ע"י: מרב לוי	



המוסד לביטוח לאומי - מינהל גמלאות אגף הבטחת הכנסה

פתח דבר

- שוהה ברחוב ולא במסגרת מוגנת (מקלט)
 - א. לא ניתן לשיקום.
 - ב. בר שיקום, מקבל גמלה כדר רחוב 12 חודשים וטרם הסתיים תהליך השיקום.
- דר רחוב השוהה במסגרת "צעדים" שבקריית שלמה או בכפר "רוח מדבר" מחויב בהשתתפות עצמית לכלכלתו בגובה קצבת הבטחת הכנסה החל מ- 4/12.

[חזרה](#)

קריטריונים

- עד היום ניתן היה לאשר גמלה לדר רחוב שאינו בר שיקום מעל 12 חודשים, רק אם הוא שוהה במקלט ועל סמך אישור ממנהל המרכז על פי הוראה 3.26.3 (ג) בתדריך. מאחר וקיימים דרי רחוב שאינם ברי שיקום אשר אינם נמצאים במקלט, מעדיפים לשהות ברחוב ומשתפים פעולה עם גורמי הרווחה, גם לאחר שהסתיימו 12 החודשים, יש לבחון זכאותם כמי שאינם ניתנים לשיקום, בהתאם לאישור של המפקח/ת המחוזי ולאחר שעברו ועדת הערכה.
- מסגרת "צעדים" ומסגרת "רוח מדבר" הינן יחידות לאבחון, טיפול ושיקום אישי חברתי. מסגרות אלו נותנות מענה פנימייתי לדר רחוב הזקוקים למסגרת מוגנת ארוכת טווח. לקליטת דר רחוב במסגרת נדרשת הבעת נכונות של המטופל ליציאה מהרחוב וכניסה לתהליך טיפולי שכן מדובר בטיפול פרטני וקבוצתי – אינטנסיבי, לצורך שינוי הרגלי החיים. עד סוף 3/12 מימון המסגרת היה על חשבון משרד הרווחה והרשויות המקומיות. החל מה- 1.4.12 החלו דרי הרחוב הנמצאים במסגרות להשתתף בהוצאות שהותם ביחידות. לפיכך ניתן לבחון זכאותם לגמלה להבטחת הכנסה על פי סעיף 2(א)(א) לחוק ופסקה (19) בתוספת הראשונה.

[חזרה](#)



המוסד לביטוח לאומי - מינהל גמלאות
אגף הבטחת הכנסה

הוראות לביצוע

אפשרות להארכה	מעקב ומסמכים	סוג דר רחוב
ועדת הערכה דנה בעניינו של דר הרחוב אחת לשנה – הארכה ל- 12 חודשים תתקיים פעם בשנה.	יש לקבל דו"ח מפורט מטעם וועדת הערכה במחלקה לשירותים חברתיים חתום ע"י המפקח המחוזי בו כתוב כי המטופל אינו בר שיקום ושווה ברחוב פקיד תביעות ישלח אישור קצבה למבוטח באמצעות היחידה לדרי רחוב. יש לקבל דו"ח מהעו"ס על שיתוף פעולה של המבוטח פעם בחודש. לקראת ההפסקה בזכאות, יש לדווח על כך בכתב לעו"ס המטפל.	דר רחוב שאינו בר שיקום – מקבל קצבה מעל 12 חודשים ושווה ברחוב
ניתן לאשר עד 6 חודשים מעבר ל- 12 החודשים הניתנים. סה"כ 18 חודשים.	יש לקבל דו"ח מעודכן מוועדת הערכה במחלקה לשירותים חברתיים חתום ע"י המפקח המחוזי בו כתוב כי המטופל בר שיקום וטרם הסתיים עימו תהליך השיקום. יש לקבל דו"ח סוציאלי בדבר שיתוף פעולה של המבוטח פעם בחודש.	דר רחוב בר שיקום שסיים 12 חודשי זכאות וטרם סיים את תהליך השיקום מטעם משרד הרווחה.
עד 12 חודשים. ניתן להארכה בעוד 6 חודשים לסיום תהליך השיקום. אם אינו בר שיקום ניתן לאשר ל- 12 חודשים נוספים באישור ועדת הערכה וחתימתו של המפקח האחזרי.	יש לקבל דו"ח מעודכן מהעו"ס במרכז צעדים / רוח מדבר שהמטופל שווה במסגרת "צעדים" או "רוח מדבר". פקיד תביעות ישלח אישור קצבה למבוטח באמצעות המסגרת בה שווה. יש לקבל דו"ח מהעו"ס של המרכז על שיתוף פעולה של המבוטח פעם בחודש. חודשיים לפני סיום הזכאות, יש לדווח על כך בכתב לעו"ס המטפל.	דר רחוב השווה במסגרת "צעדים" שבקרת שלמה או ב"רוח מדבר" ומקבל קצבת הבטחת הכנסה



המוסד לביטוח לאומי - מינהל גמלאות
אגף הבטחת הכנסה

אפשרות להארכה	מעקב ומסמכים	סוג דר רחוב
<p>עד 12 חודשים. ניתן להארכה בעוד 6 חודשים לסיום תהליך השיקום. אם אינו בר שיקום ניתן לאשר ל- 12 חודשים נוספים באישור ועדת הערכה וחתירתו של המפקח האיזורי.</p>	<p>תביעה תוגש לסניף הקרוב בימים הראשונים לשהות המבוטח בקרית שלמה או ברוח מדבר אליה יצורף דו"ח מהעו"ס המסביר את שלבי השיקום. לעיתים נמצא המטופל ב"אישפודית". בשלב זה אינו זכאי לקצבת ה"ה, אך יכול להגיש תביעה לה"ה. זכאותו תיבדק החל משהותו במרכז צעדים / קרית שלמה.</p> <p>התביעה תסופל בסניף הקרוב להוסטל בו נמצא המבוטח. מבוטחים השוהים במרכז צעדים אשר בקרית שלמה יסופלו בסניף כפר סבא. מבוטחים השוהים ב"רוח מדבר" יסופלו בסניף באר שבע.</p> <p>פקיד התביעות ישלח אישור קצבה למבוטח באמצעות המסגרת בה שוהה.</p> <p>יש לקבל דו"ח מהעו"ס של המרכז על שיתוף פעולה של המבוטח פעם בחודש.</p> <p>חודשיים לפני סיום הזכאות, יש לדווח על כך בכתב לעו"ס המטפל.</p>	<p>דר רחוב שלא קיבל קצבה להבטחת הכנסה לפני כניסתו למסגרת "צעדים" שבקרית שלמה או בכפר "רוח מדבר".</p>



המוסד לביטוח לאומי - מינהל גמלאות
אגף הבטחת הכנסה

<p align="right">רשימת תפוצה</p> <p>נמענים לביצוע: מנהל הסניפים, מנהלי סניפי המשנה, מנהלי התחומים, פקדי תביעות הבטחת הכנסה, פקדי תביעות ז"ש, פקדי כספים.</p> <p align="right">העתק לידיעה:</p> <p>חזרה</p>

בברכה,

מנוחה ורקוביזקי

אורנה ורקוביזקי
מנהלת אגף אוס/סמנכ"ל גמלאות

נספח ד : חוזר נכות מס' 1979 : נוהל טיפול בדרי רחוב



המוסד לביטוח לאומי
National Insurance Institute

אגף גמלאות נכות

כ"ג שבט, תשע"ו 2 פברואר, 2016 עדכון אחרון : 19/02/2017	חוזר נכות מס' 1979
<p align="center">נושא: נכות כללית שם החוזר: נוהל טיפול בדרי רחוב</p>	
<p align="right">מטרת החוזר : להסדיר הטיפול בדרי רחוב באופן שיקל עליהם למצות זכויות במוסד לביטוח לאומי.</p>	
<p align="right"><u>פתח דבר</u></p>	
<p align="right"><u>נספח – אנשי קשר</u></p>	
<p align="right"><u>רשימת תפוצה</u></p>	
<p>תודה רבה למר עופר כהן, מנה"ס תל אביב על הסיוע בגיבוש הנוהל, גב' לודמילה אליאסיאן מנהלת התחום ומיכל אלנתן על עבודתן בנושא</p>	

ב ב ר כ ה,

לימור לוריא

לימור לוריא
מנהלת אגף א' גמלאות נכות

במסגרת שיתוף פעולה בין הביטוח הלאומי למשרד הרווחה, גובש נוהל משותף לטיפול בדרי רחוב במטרה להקל עליהם בקבלת קצבת נכות כללית.

אנשים אלה מתקשים במימוש זכויותיהם בכל תחומי החיים, ובפרט בכל הקשור בקבלת קצבאות מהביטוח הלאומי. הם אינם מאובחנים רפואית ואינם מסוגלים לאסוף מסמכים רפואיים הנדרשים לקבלת הזכויות.

זאת ועוד, פעמים רבות קשה לאתרם עקב היעדר מקום מגורים כלשהו, לזמנם לוועדות הרפואיות והם אינם מגיעים לוועדות מסיבות שונות, כגון קשיים בהתניידות, חוסר הבנה, היעדר יכולת להתחייב לתהליך הטיפול וכיו"ב.

כדי להקל על אנשים אלה ולתת להם מענה מהיר ואיכותי ככל הניתן הוחלט כי:

1. הטיפול באוכלוסייה זו יבוצע ב- 5 סניפים שירכזו הטיפול ברמה אזורית:

- תל אביב;
- ירושלים;
- חיפה;
- באר שבע;
- כפר סבא.

2. כל הבקשות להשלמת מסמכים וזימונים לוועדות הרפואיות יבוצעו באמצעות השירות לטיפול בדרי רחוב במשרד הרווחה.

3. דרי רחוב לא יידרשו לעדכן כתובות במשרד הפנים.

4. לאור הקשיים של אוכלוסייה זו, חשוב לצמצם אז הזימונים לוועדות הרפואיות ככל הניתן ולקבוע זכאות על סמך מסמכים.

ישנם כ- 1,800 דרי רחוב המוכרים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים. המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות מופקדות על הטיפול בדרי הרחוב בתחומן, אשר פועלות לאיתורן, חילוצן מהרחוב, טיפול ושיקום.

בביטוח הלאומי מבוטחים אלה יכולים להיות זכאים לקצבת נכות ואם לא – עשויים להיות זכאים להבטחת הכנסה. עו"סים מהשירות לטיפול בדרי רחוב ימלאו את פרטיהם בסעיף 4 בטופס התביעה וכן יצרפו ייפוי כוח של המבוטח.

**תהליך
העבודה**



פריסה גיאוגרפית:

דרי רחוב מטופלים על ידי השירות ברשות המקומית בה הם שוהים, ללא התחשבות בכתובת הרשומה במשרד הפנים. אנו מבקשים לרכז הטיפול ב־ 5 סניפים בהם קיים ריכוז גבוהה של אוכלוסייה זו ברמה ארצית:

- תל אביב;
- ירושלים;
- חיפה;
- באר שבע;
- כפר סבא.

החלוקה תבוצע בהתאם לרשויות המקומיות כפי שמפורט בנספח. בכל הקשור לטיפול בדרי רחוב יש לפנות ישירות לשירות לטיפול בדרי רחוב.

2. טיפול בשוהים בבי"ח קריית שלמה:

כל המקרים בהם המבטחים שוהים בבי"ח קריית שלמה יטופלו בסניף כפר סבא. יש לבצע במקרים אלה ביקור של רופא בבי"ח ולא לזמן לוועדה, בדומה לביקורי בית. כדי לייעל את התהליך, השירות הסוציאלי של ביה"ח מתחייב לרכז מספר מבטחים לביקור במועד מסוים.

1. הגשת תביעה:

עם הגשת התביעה, העובדים הסוציאליים של השירות לטיפול בדרי רחוב ידאגו למלא את פרטיהם בסעיף 4 בטופס התביעה ולצרף ייפוי כוח שיאפשר להם לטפל בתביעות ולהיות אנשי קשר עבור המבטחים.

2. דרישת מסמכים:

היות שדרי הרחוב אינם מתגוררים בכתובת הרשומה במשרד הפנים, יש לפנות ישירות לעובדים הסוציאליים מטעם השירות לטיפול בדרי רחוב בכל הקשור לטיפול בתביעתם, כגון דרישת מסמכים וזימונים לוועדות רפואיות, ולא לשלוח מכתבים לכתובת המגורים הרשומה במערכת. בשל הקשיים של אוכלוסייה זו, אין צורך בדרישת עדכון כתובת במשרד הפנים.

3. ועדות ללא נוכחות:

חשוב לקבוע זכאות ללא נוכחות ככל שניתן למבטחים אלה, בהסתמך על מסמכים רפואיים ודו"חות סוציאליים המתקבלים מהשירות.

במקרים בהם חסרים מסמכים המאפשרים לקבוע ונדרשת נוכחות המבוטח בוועדה רפואית, יש להשתדל לקבוע אחוזי נכות רפואית לתקופה

זמנית על סמך התרשמות הרופא, וזאת עקב היעדר היסטוריית טיפולים רפואיים ואבחון פסיכיאטרי של מחלות נפשיות והפרעות אישיות.

4. תשלום מקדמות:

יש לשלם מקדמות במקרים בהם חלים עיכובים בטיפול בתביעות מסיבות כלשהן, כגון: אי שיתוף פעולה מצד דרי הרחוב, קשיים באיתורם, היעדר מסמכים רפואיים וכד'.

[חזרה](#)

רשימת תפוצה

נמענים לביצוע:

מנהלי מחלקות נכות, שר"מ וילד"נ

רופאים מנתבים

רופאים מחוזיים

רופאים מוסמכים: נכות, שר"מ וילד"ן

פקידי תביעות נכות, שר"מ וילד"נ

פקידי דלפק קדמי

פקידי מוקד טלפוני

העתק לידיעה:

פרופ' שלמה מור יוסף, המנהל הכללי

גב' אילנה שרייבמן, סמנכ"ל גמלאות

ד"ר ישי אוסטפלד, המנהל הרפואי

מנהלי סניפים

מנהלי תחומי גמלאות

נספח ה: כללים ואופן הטיפול "בצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי"

מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון מינהל לסיוע בדיוור



ירושלים, י"א באדר ב תשע"ו
21 במרץ 2016
סימוכין 2016032102031

כללים ואופן הטיפול "בצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי" תכנית סיוע בשכר דירה ניסיונית

1. הגדרת צעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי:

- א. גלאי 18-25.
- ב. ללא עורף משפחתי וללא יכולת לקבל תמיכה משפחתית.
- ג. מנותקים ממסגרת.
- ד. בעלי קשיים בתפקוד יומיומי.
- ה. מצויים בחברה שולית ומעורבים בפלילים, שימוש מזדמן בסמים ו/או אלכוהול.
- ו. צעירות/ים בזנות.
- ז. בוגרי פנימיות או מוסדות חסות הנוער.
- ח. נפלטו ממערכת שרות צבאית סדירה.
- ט. מחוסר הכנסה או שהכנסתו אינה מספקת.
- י. בוגרי טיפול בשרות המבחן ובשרות להתמכרויות.
- יא. מטופלים ע"י עובדת סוציאלית

2. מוסמכת להגדיר צעיר/ה בסיכון חסרי בית וחסר עורף משפחתי:

גבי ציפי נחשון גליק – מנהלת שרות למתבגרים צעירות וצעירים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

3. זכאים:

יחידה/ שאין לו בהווה דירה בבעלות או דירה בשיכון הציבורי ולא מחזיק תעודת המזכה השתתפות בשכר דירה.

4. סיוע:

השתתפות בשכר דירה, ע"ס 1,000 ₪ לחודש.
משך הזכאות: 12 חודשים עם אפשרות הארכה ל 24 חודשים.
דרגת סיוע: 98

5. הגשת בקשה:

המבקש/ת יגישו "בקשה לסיוע בדיוור" בחברת שכר דירה או במחוזות משרד הבינוי והשיכון/ חברה ממשלתית עירונית.

6. מסמכים נדרשים:

המבקש ימציא לפחות אחד המסמכים:

- תעודת זהות של המבקש.
- תעודת עולה.
- אישור משרד הקליטה המעיד על זהותו.
- אישור המוסד לביטוח לאומי.

7. אופן הטיפול בבקשה:

- ❖ הפקיד המטפל (בחברה או במחוז) יאמת ויאשר את פרטי הזהות לפי אחד המסמכים שפורטו ואת חתימת המבקש.
- ❖ הפקיד המטפל במחוז יבדוק אישור משרד הרווחה על כך שהמבקש/ת צעיר/ה בסיכון חסר בית וחסר עורף משפחתי, אישור בחתימת גב ציפי נחשון גליק – מנהלת השרות לנוער, צעירות וצעירים.
- ❖ הפקיד המטפל יבצע הקבלה ובדיקה שאין דירה בבעלות או בשכירות ציבורית.
- ❖ טיפול הבקשה וקליטת שאלון במערכת הישנה (לוגנט).
 - סמל המבצע לשנה ראשונה: 133
 - סמל המבצע לשנה שניה: 134

8. שחרור כספים:

- ❖ תעודת הזכאות תונפק לשנה, כאשר כל 6 חודשים יש להמציא דו"ח סוציאלי לפיו ביקר העו"ס בדירה והמבקש נמצא בהליך שיקומי. שחרור הכספים באמצעות חברת שכר דירה.

❖ בתום שנה ימלא המבקש שאלון סיוע בדיור כמו בשנה הראשונה. בצרוף דו"ח סוציאלי שהצעיר/ה אכן מתגורר/ת בדירה שבגינה ניתן הסיוע והמבקש/ת נמצאים בהליך שיקום.

❖ שחרור כספי הסיוע לפקודת משכיר הדירה.

נספח א'

אל: משרד הבינוי והשיכון, מנהל מחלקת אכלוס _____.

מאת: עו"ס ציפי גליק נחשון, מנהלת השרות לנוער, צעירות וצעירים, משרד הרווחה

שלום רב,

הנדון: בקשה למתן סיוע בשכר דירה בתכנית "צעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי"

הריני לאשר כי:

_____ מס' זהות

_____ שם משפחה

_____ שם פרטי

הנ"ל נמצא בטיפול בתוכניות השרות לנוער, צעירות/ים מיום _____ .
עונה על מאפייני "צעירים/ות בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי".
נבקשכם לאשר סיוע בשכר דירה בתכנית.

בברכה,

_____ ציפי גליק נחשון

_____ תאריך

נספח ב

אל: משרד הבינוי והשיכון, מנהל מחלקת אכלוס _____.

מאת: עו"ס ציפי גליק נחשון, מנהלת השרות לנוער, צעירות וצעירים, משרד הרווחה

הנדון: בקשה לאישור שנה שניה בתכנית" סיוע בשכר דירה לצעירות/ים בסיכון חסרי בית וחסרי עורף משפחתי"

שם משפחה _____ שם פרטי _____ ת.ז. _____

בהמשך לדיווח מיום - _____ (תאריך/ חודש של נספח א')

הנ"ל משתף פעולה באופן רציף בתכנית שיקום.

הנ"ל הפסיק לשתף פעולה בתכנית שיקום החל מ - _____.

אימות מגורים:

המלצות

לא מתגורר בדירה.

בברכה,

ציפי גליק נחשון

תאריך

נספח ו: הנחיות להפנית בקשות לסיוע בשכר דירה מעודכן 1.3.18



מדינת ישראל
משרד הרווחה והשירותים החברתיים
האגף לנוער, צעירים ושירותי תקון
השרות לנוער צעירות וצעירים
הלב פתוח לרווחה



הנחיות להפנית בקשות לסיוע בשכר דירה מעודכן 1.3.18

הנחיות בדבר נהל בקשה לסיוע בשכר דירה עבור צעיר/ה בסיכון

אני שמחה לבשר לכם שחתמנו על נהל משותף עם משרד השיכון, (נספח א') בדבר הענקת סיוע בשכר דירה לצעירים וצעירות בסיכון, מעל גיל 18. להלן הנחיות לפעולה.

1. מדובר על סיוע בשכר דירה שיינתן לצעיר/ה בסיכון, כחלק מתוכנית שיקום.
2. בשלב זה, הנהל מדבר על 166 צעירים/ות בשנה, כאשר הפניות יעברו דרכי ואני אמורה לאשר, כן או לא את הסיוע, ולחתום על טופס שישלח לעו"ס המפנה עם העתק למשרד השיכון. (נספח ב')
3. הסיוע ניתן ע"י פתיחת תיק במשרד השיכון/חברות מחוזיות משכנות, ובצירוף אישור שלי חתום. מצורף הנהל.
4. **הסיוע יינתן למי שאמור לממש את הסיוע באופן מידי, תוך 3-4 שבועות מיום אישור הבקשה, ולא בעוד מספר חודשים.**
5. עובד סוציאלי המטפל/מלווה צעיר/ה בסיכון וחושב שהסיוע ישלים את שיקומו, רשאי להפנות אלי בקשה עם דו"ח סוציאלי המסביר ומפרט את הצורך לסיוע בשכ"ד.
6. על העובדים הסוציאליים המפנים אלי בקשה לוודא שהסיוע בשכר דירה הינו חלק מתוכנית שיקום של הצעיר/ה. ושהצעיר/ה מסוגלים לתפקד באופן עצמאי ולהחזיק דירה בשכירות.
7. האישור שלי ניתן על גבי (נספח א'), עימו יש לפנות למשרד השיכון למימוש.
8. משרד השיכון יבצע בדיקות פתע לוודא שאכן הצעיר/ה משתמשים נכונה בסיוע.

9. לכן, העובדת הסוציאלית/מחויבת לבקר בדירה לאחר 6 חודשי שכירות, ולעדכן בכתב שאין שימוש לרעה בסיוע. (נספח ב').
10. הסיוע הינו לשנה אחת בלבד או לחצי שנה.
11. בהמשך מצורף הנהל שנחתם עם משרד השיכון, המגדיר מיהו צעיר/ה בסיכון לצורכי הגשת בקשה.
12. עובדים סוציאליים המבקשים להגיש בקשה לצעיר/ה, יעבירו זאת במייל אלי עם העתק יעל רוזנצוויג רכזת מינהל בשרות שתרכוז את הפניות. טלפון של יעל - 02-5085808/9.
13. כל בקשה תוגש במייל נפרד. על דוח סוציאלי מפורט עם נייר לוגו רשמי. אין לצרף מספר בקשות במייל אחד.
14. בשליחת המייל נא לכתוב בנושא המייל בקשה לסיוע בשכר דירה ולציין עבור מי למשל בקשה לסיוע בשכר דירה לשולי ציפריס.
15. נא לשלוח למייל של ציפי עם העתק ליעל. המיילים הם: yaelr@molsa.gov.il - יעל - tzipin@molsa.gov.il
16. בכתיבת הדוח הסוציאלי יש לציין:
- א. את פרטי הצעיר/ה בראש העמוד: שם ומשפחה, תאריך לידה וגיל, כתובת מגורים עכשווית ו/או מה שרשום בת.ז.
- ב. פירוט ומהות הבקשה כולל נימוקים לבקשת הסיוע, וכמה זמן מטופל על ידכם. יש לציין בדו"ח מקום עבודה של הצעיר, גובה שכר. גובה שכר הדירה, גובה חובות אם יש והסדרי חובות.
- ג. יש לצרף פלאפון של העו"ס למקרה שיהיו לנו שאלות.
17. הסיוע בשכר דירה במסלול הנ"ל מיועד לצעירות/ים שנמצאים בשלבים מתקדמים של טיפול ושיקום והסיוע בשכר דירה יסייע ביציאתם לדרך עצמאית.
18. הסיוע בשכר דירה מיועד לצעירות/ים במצבי סיכון שנמצאים כבר בשלב שהם עובדים ומתפרנסים, אך למרות זאת שכרם אינו יכול להספיק גם לשכר דירה, לאחזקת הדירה, למחיה וגם להסדר חובות במקרה שנעזרו בהסדר חובות.
19. הסיוע בשכר דירה אינו מיועד למועמדים לשרות צבאי, שכן עבור אלו תוכלו להגיש בקשה להכרה כחיילים בודדים וזכאותם תוכר להם כבר 1/2 שנה לפני מועד הגיוס.

20. כמו כן, הסיוע אינו מיועד למי שמשרת בצה"ל או בשרות לאומי.
21. הסיוע בשכר דירה אינו מיועד למקבלי קיצבות מהביטוח הלאומי כמו: גימלת קטין נטוש (היום אפשר לקבל גם עד גיל 24), אבטחת הכנסה, קיצבת נכות, שכן מקבלי קצבאות זכאים לסיוע בשכר דירה, ולכן לא יאושרו במסלול הנהל הנוכחי עם משרד השיכון.
22. הסיוע אינו מיועד לצעירות וצעירים הזקוקים להלנת חירום או לתוכנית שיקום אינטנסיבית הכוללת דיור. עבור אלה הקמנו ואנו בשלבי הקמה של מסגרות נוספות של טיפול ושיקום, ושכר הדירה הוא הפתרון האחרון על רצף מעני הדיור.
23. הסיוע אינו מיועד לסטודנטים במוסדות אקדמאיים שיכולים להיעזר במילגות ומענקים המיועדים לסטודנטים.
24. להלן רצף מענה הדיור שהשרות מפעיל, בהתאם למצב של הצעיר והצעירה, הסיוע בשכר דירה הינו בקצה הרצף, וכפי שצויין לעיל, הוא מיועד לאלה שבתהליך שיקום מתקדם:
- א. **הלנות חירום קיימות**: בירושלים עבור החוזרים בשאלה, עבור צעירים ועבור צעירות
- 2 מקלטי לנערות וצעירות בבאר שבע ובנצרת.
- בתל אביב הלנת חירום לצעירות/ים בזנות, ולאוכלוסית להטב.
- בהקמה: בתל אביב: 2 הלנות חירום לצעירות ולצעירים.
- בחיפה הלנת חירום לצעירים.
- 1 מקלט לחרדיות
- ב. **הוסטלים שיקומיים**: 1 לצעירות ו 1 לצעירים החוט המשולש – ירושלים.
- 1 לנערות וצעירות "חמלה" ירושלים.
- 1 לצעירות מהמיגזר הערבי – בצפון.
- בהקמה – 1 לחרדיות ו 1 לאוכלוסיה הכללית
- ג. **דירות מעבר עם מדריכות/ות לילה** – ברשויות המקומיות, פועלות 12 דירות מעבר ועוד 40 בהקמה.
- ד. **דירות מעבר ללא מדריך לילה** – עבור בוגרי פנימיות, בשיתוף עמותת "ילדים בסיכוי", אור שלום ו SO. 33 פועלות, בהקמה עוד 17 דירות.
- ה. **דיוריות** – מענה דיור ל – 16 צעירות, ללא מרחבים משותפים

קיימות 3 דיוורות לצעירות : באוניברסיטת תל אביב, באוניברסיטת באר שבע, ובאוניברסיטת ירושלים לחרדיות
בהקמה : בת ים וחיפה.

- ו. **סיוע בשכר דירה** - על הרצף הזה יש את שכר הדירה, המיועד לצעירים/ות שעשו דרך וזקוקים לסיוע בשכר דירה לשנה בדרכם לעצמאות.
25. שכר הדירה מיועד לצעירות/ים המלווים ע"י עובד סוציאלי ואשר הוא ממליץ על הסיוע. במידה וינתן אישור לסיוע בשכ"ד על העו"ס לבצע בקור בית ולוודא שמוש נכון בדירה, זאת כדי להבטיח שבבקורי פתע של משרד השיכון, לא יהיו הפתעות שליליות.
26. לא יאושר שכר דירה לצעיר או צעירה המתגוררים עם בן זוג, אלא אם לכל אחד יש חוזה שכירות נפרד עם בעל הבית על חלקו בשכר דירה.
חשוב ביותר לקרוא מידע זה לפני שמגישים את הבקשה, כדי למנוע אי נעימויות ותקוות שוא.

בברכה

ציפי נחשון גליק
מנהלת השירות

נספח ז: הטיפולוגיה האירופית של חסרות בית והדרה דיורית

חסרות בית היא בעיה חברתית מרכזית שהאיחוד האירופי מתמודד איתה במסגרת "אסטרטגיית ההכלה וההגנה החברתית". מניעת חסרות בית ושיכון מחדש של אנשים חסרי בית מחייבים הבנה של הנתונים והתהליכים שהביאו אותם למצב זה, וכן תפיסה רחבה של משמעותה של חסרות בית.

פֶּנטָסָה (FEANTSA) – הפדרציה האירופית של ארגונים העובדים עם אנשים חסרי בית – פיתחה טיפולוגיה הנקראת ETHOS למיפוי סוגי חסרות הבית וההדרה הדיורית. נקודת המוצא של טיפולוגיית "אתוס" היא ההבנה שיש שלושה תחומים המרכיבים יחדיו את המושג "בית", והיעדרם עשוי לתאר חסרות בית. כאשר למישהו יש בית עשוי הדבר להתפרש בשלוש דרכים: ראשית, שיש מקום מגורים (או מרחב) מתאים שבו איש או אישה ומשפחתם יכולים לממש בעלות בלעדית עליו (התחום הפיזי); שנית, יש בו אפשרות לפרטיות ולהנאה מיחסים בין-אישיים (התחום החברתי); שלישית, יש להם זכות חוקית לגור בו (התחום המשפטי). שלושת אלה מובילים לארבעת המושגים הבסיסיים: היעדר קורת גג, היעדר בית, דיור לא בטוח ודיור לא הולם, שכולם עשויים להצביע על חוסר בית. לכן אתוס מסווגת אנשים חסרי בית בהתאם למצב תנאי המגורים או ה"בית" שלהם. קטגוריות מושגיות אלו מחולקות ל-13 קטגוריות אופרטיביות שאפשר לעשות בהן שימוש למטרות מדיניות שונות, כגון מיפוי, ניטור, הערכה ופיתוח של דרכי מדיניות לבעיית חסרות הבית.

הגדרה כללית	תנאי חיים		קטגוריה אופרטיבית					
חיים ברחוב או במרחב הציבורי, ללא מחסה שעשוי להיות מוגדר כמקום מגורים	במקום ציבורי או בחוץ	1.1	אנשים החיים בתנאים קשים	1	היעדר קורת גג			
	מקלט ללינת לילה (שלטר)	2.1	אנשים במגורי חירום	2				
אנשים שאין להם מקום מגורים קבוע ומשתמשים בשירותי מקלטים ללינת לילה	הוסטל לחסרי בית	3.1	אנשים החיים במגורים לחסרי בית	3	חוסר חוסר בבית	מ ס ג ר ת מ ו ש ג י ת		
משך השהייה במקומות אלה אמור להיות קצר	מגורים זמניים	3.2						
	דיור ארעי בליווי תמיכה מקצועית	3.3						
	שיכון נשים שחוו אלימות במשפחה, במקרים שבהם משך השהייה אמור להיות קצר	מקלטי לינה לנשים	4.1	נשים במקלטים לנשים			4	
מהגרים במרכזי קליטה או במגורים לטווח קצר מכוח מעמדם כמהגרים	דיור זמני / מרכזי קליטה	5.1	אנשים במגורים המיועדים למהגרים	5			חוסר חוסר בבית	
	מגורים למהגרי עבודה	5.2						
בלי הסדרת מגורים לפני השחרור נשארים מעבר לדרוש בשל היעדר מגורים לא זוהה מקום מגורים (לדוגמה משהגיעו לגיל 18)	מוסדות ענישה (בתי כלא/ בתי מעצר)	6.1	אנשים העומדים לקראת שחרור ממוסד כלשהו	6	חוסר חוסר בבית			
	מוסדות רפואיים*	6.2						
	מוסדות/ מעונות לילדים	6.3						

הגדרה כללית	תנאי חיים		קטגוריה אופרטיבית			
דיור לטווח ארוך הכולל תמיכה מקצועית למי שהיו בעבר חסרי בית (בדרך כלל לתקופה של יותר משנה)	מגורים מוגנים לזקנים חסרי בית	7.1	7	7		
	דיור בליווי תמיכה מקצועית לאנשים שהיו חסרי בית בעבר	7.2				
מגורים בדיור קונבנציונלי אך לא במקום הרגיל, כיוון שאינו זמין להם מגורים שלא כחוק / תפיסה בלתי חוקית של מקום מגורים תפיסת קרקע ללא זכות חוקית	באופן זמני עם משפחה/ חברים	8.1	8	8	דיור לא בטוח	
	מגורים ללא שכירות משנה כחוק	8.2				
	חזקה בלתי חוקית על קרקע	8.3				
כאשר צו הפינוי בתוקף (בר-הפעלה) כאשר למלווה המשכנתה יש צו חוקי לתבוע מחדש את הנכס	הפעלת צווים חוקיים (שכירות)	9.1	9	9		
	צווי עיקול (כשמדובר בבעלות)	9.2				
כאשר מתבצעת פעילות משטרתית הדואגת למקום בטוח לקורבנות של אלימות במשפחה	אירועים המתועדים על ידי המשטרה	10.1	10	10		
מקומות שאינם מיועדים למגורי קבע מקלט, צריף או פחון מאולתרים בקתה או ביתן קבועים- למחצה (כולל כלי רכב וכו')	מבנים יבילים (ניידים)	11.1	11	11	דיור לא הולם	
	בנייה לא קונבנציונלית	11.2				
	מבנה ארעי	11.3				

מוגדר כמקום שאינו מתאים למגורים מכוח חקיקה לאומית או תקנות בנייה	מבנה שאינו מתאים למגורים	12.1	אנשים המתגוררים בדיור לא ראוי	12		
מוגדר כחורג מהתקן הארצי לצפיפות ליחידת שטח או לחדר ראוי לשימוש	התקן הארצי הגבוה ביותר לצפיפות	13.1	אנשים החיים בצפיפות קיצונית	13		
<p>הערה: טווח קצר מוגדר בדרך כלל כפחות משנה; טווח ארוך מוגדר כיותר משנה. הגדרה זו תואמת את הגדרות מרשם התושבים, כמומלץ בדוח UNECE/EUROSTAT משנת 2006</p>						

*כולל מרכזי גמילה מסמים, בתי חולים פסיכיאטריים וכו'.

מקור : <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

תרגום ועריכה : ד"ר שמוליק שיינטוך, יסמין הלוי וקרן שוורץ

נספח ח: טיוטה להצעת חוק חסרי הבית, התשע"ט-2018

הפורום לחסרי הבית יצר טיוטה להצעת חוק לחסרי בית בהובלתם של רעות גיא מעמותת עלם, עו"ד גיל גן מור מהאגודה לזכויות האזרח וד"ר שמוליק שיינטוך מבית הספר לעבודה סוציאלית במכללה האקדמית ספיר. הטיוטה מוצגת להלן.

הצעת חוק חסרי הבית, התשע"ט-2018 (שם זמני)

טיוטה ראשונה לדין

דברי הסבר	תוכן	מספר	כותרת
לפי הערכות יש היום כמה אלפי אנשים חסרי בית בישראל. תופעה זו של חסרות בית הולכת ומתרחבת ומטרת החוק הינה ליצור מסגרת חוקית שמסוגלת לתת מענה לסוגיה, תוך שמירת זכויות האדם של חסרי הבית.	מטרתו של חוק זה לממש את זכויותיהם של אנשים חסרי בית ולהגן עליהן, לצמצם את מספר חסרי הבית ולמנוע הצטרפות של אנשים נוספים למעגל חסרי הבית.	1.	מטרה
החוק מרחיב את ההגדרה הקיימת כיום במשרד הרווחה, ומשווה את המצב למקובל ברבות ממדינות העולם. ההגדרה אינה מתייחסת לנסיבות אישיות אלא למצב המגורים בפועל. ההגדרה לוקחת בחשבון גם אנשים שיש להם קורת גג בלתי בטוחה או בלתי ראויה למגורי אדם, וכן מי שבסיון מידי לאבד את קורת הגג.	"חסר בית": (א) אדם שהוכר כחסר בית על ידי עובד רווחה, לאחר שנמצא כי חלות עליו אחת או יותר מהנסיבות האמורות: (1) לן או שוהה במרחב הציבורי כדוגמת הרחוב או גנים ציבוריים, בניינים נטושים, כלי רכב וכדומה; (2) לן או שוהה במסגרות המיועדות לחסרי בית או מממש סיוע ארוך טווח המיועד לחסרי בית; (3) מי שמתגורר בדירה שבה הוא סובל מאלימות, התעמרות, ניצול או כפייה ואין לו אמצעים להעמיד לעצמו דיור חלופי; (4) מי שלן או שוהה במקום שאינו ראוי למגורי אדם;	2.	הגדרות

	<p>(5) מי שבו הוא תלוי הוא חסר בית או עומד להפוך חסר בית לפי סעיף זה;</p> <p>(6) מי שעומד להשתחרר בתוך 3 חודשים ממוסד או מסגרתו ואשר אין להם אפשרות סבירה להעמיד לעצמם דיור עם שחרורם מהמוסד או המסגרת;</p> <p>(7) מי שישנו איום ממשי ומיידי להתקיימות הנסיבות המנויות בסעיף זה בטווח זמן של 60 ימים;</p> <p>(8) מי שהיה חסר בית, וטרם חלפו 12 חודשים מאז שנסיבותיו הנסיבות שבגינן הוגדר חסר בית.</p>			
	"המועצה" – המועצה הלאומית לחסרות בית כהגדרתה בחוק זה			
	"השר" – שר הרווחה והשירותים החברתיים			
	"בית מחסה" – מסגרת זמנית הכוללת אפשרות לינה, רחצה, הלבשה וקבלת ארוחות, בהתאם לכללים שתקבע המועצה.			
סימן א': המועצה הלאומית לחסרות בית				
<p>המודל של מועצה לקוח מארה"ב ומטרתו ליצור גוף אחד בינמשרדי, אשר אחראי לקביעת מדיניות וביצועה, וזאת משום שהסיוע לחסרי בית מחייב טיפול כוללני בסוגיות רבות הנופלות כל אחת תחת משרד או גוף אחר.</p>	<p>מוקמת בזאת מועצה לאומית קבועה ואלה תפקידיה:</p> <p>(1) התוויית מדיניות הממשלה למניעת חסרות בית</p> <p>(2) הצבת יעדים לצמצום מספר חסרי הבית והעלמת התופעה של חסרות הבית</p> <p>(3) בניית תכניות סיוע וסל שירותים לחסרי בית</p> <p>(4) תיאום בין פעילות הממשלה, רשויות מקומיות וגופים נוספים</p> <p>(5) מעקב אחר תוכניות ממשלתיות וביצוע חוק זה</p>	(א)	3.	<p>המועצה הלאומית לחסרות בית</p>

	(6) מדידת מספר חסרי הבית ואיסוף תשתית עובדתית לצורך קביעת המדיניות			
	למועצה יהיה מנכ"ל וצוות עובדים קבוע, שלא יפחת מ-10 תקנים.	(ב)		
הצוות הבין-משרדי הוא הגוף האחראי על התוויות המדיניות של המועצה, הוא כולל את אותם גורמים במשרדים הרלוונטיים, שנדרשים כדי לעצב מדיניות כוללת ואפקטיבית. למשל – מאמץ של משרד הרווחה עשוי לרדת לטמיון ללא שיתוף פעולה והבנה של המאמצים על ידי גופים כמו משרד הבריאות או הביטוח הלאומי.	את מדיניות המועצה ייקבע צוות בין-משרדי, שהנמנים עליו הם אלו: (1) השר או מנכ"ל משרדו, והוא יהיה היו"ר (2) הממונה מטעם השר על הטיפול בחסרי הבית (3) שר המשפטים או נציגו (4) שר הבינוי והשיכון או נציגו (5) שר הבריאות או נציגו (6) שר הפנים או מנכ"ל משרדו (7) שר החינוך או נציגו (8) שר העלייה והקליטה או נציגו (9) שר האוצר או נציגו (10) השר לביטחון פנים או נציגו (11) נציב זכויות אנשים עם מוגבלות או נציגו (12) מנהל המוסד לביטוח לאומי או נציגו (13) מנהל מחלקת הרווחה במרכז השלטון המקומי או נציגו (14) איש אקדמיה מתחום מדעי החברה או המשפטים ובעל כישורים מתאימים, שימנה השר (15) נציג ארגון העוסק בהגנה על זכויותיהם של	(ג)		

	אנשים חסרי בית/ נציג ציבור/ חסר בית			
על המועצה תחול חובת היועצות "רכה" עם גורמים אזרחיים והציבור המוטב, שכן זו הדרך הנכונה ביותר לעצב מדיניות שקולה שלוקחת בחשבון את מירב הידע הקיים והניסיון המצטבר	המועצה תיוועץ דרך קבע עם מומחים בתחום, ארגונים העוסקים בנושא ועם אנשים חסרי בית ותעבוד עמם בשותפות.	(ד)		
סימן ב': זכויות חסרי בית				
סעיף זה בא לפתור את אחד החסמים הקשים ביותר לשיקום חסרי בית, והוא הצורך של חסרי הבית לפנות לגופים ורשויות שונות כדי לקבל מענים שונים, שעה שהמחקר מצביע על החיוניות של טיפול כוללני בעת ובעונה אחת בשלל הבעיות המותירות את חסר הבית במצבו.	אדם חסר בית זכאי לסייע כוללני של רשויות הרווחה בכל צרכי חייו באמצעות גורם מטפל אחד וכתובת אחת. המועצה תקבע הוראות שיבטיחו סעיף זה.	(א)	4.	הזכות לסייע כוללני
החוק נועד להבטיח את תנאי הקיום הבסיסיים ביותר, המובטחים לכל אדם לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. על אלו להיות מובטחים לכל אדם חסר בית בישראל ללא התניה כלשהי.	אדם חסר בית זכאי לסייע כאמור ולזכויות הקבועות בחוק זה ללא התניה כלשהי, ובכלל זה באזרחות, מצב בריאותי, שימוש בסמים, עבר פלילי, מעורבות בזנות או מוכנות להליך שיקומי או טיפולי	(ב)		הזכות לסייע ללא תנאים
סעיף זה מטרתו להבטיח קיומה של מסגרת חירום מסוג בית מחסה, כיום קיים מחסור חריף במיטות.	(1) אדם חסר בית זכאי ללון בבית מחסה (שלטר) לחסרי בית בעיר בה הוא מבקש, ואם אין כזה, או שאין מקום במחסה – להלנה באכסניה, בית מלון או מסגרת זמנית אחרת.	(ג)		הזכות למחסה
כמו כן הסעיף בא להבטיח את הזכות למקלט חירום, כאשר ככל שלא נמצא מקום להלינו תקום לו זכות למימון לינה באכסניה או בית מלון.	(2) המועצה תקבע הוראות מחייבות להקמת בתי מחסה בכל רשות מקומית שבה מעל 15 חסרי בית, בתנאים שיבטיחו שמירה על פרטיות			

<p>הסעיף אף מקנה זכות חוקית להקים מחסה זמני לשעות הלילה במרחב הציבורי, כדי שמי שלן במרחב הציבורי יוכל להבטיח תנאי הישרדות בסיסיים.</p>	<p>וכבוד האדם של חסרי הבית, על ביטחונם האישי, ואת הדרכים בהם יש לפקח על פעילות בתי המחסה וכן נהלים למתן פתרון ארעיים נוספים.</p> <p>(3) אדם זכאי ללינה בבית מחסה המיועד לבני מינו.</p> <p>(4) אדם חסר בית זכאי ללון באוהל או תחת יריעה במרחב ציבורי בשעות החשיכה.</p>			
<p>סעיף זה קיים כבר היום בתע"ס ומטרתו להתמודד עם המצב הנפוץ בו חסרי בית אינם מעדכנים ואינם מסוגלים לעדכן מען במרשם האוכלוסין וזאת כדי למנוע ניסיון של רשויות מקומיות להתנער מחסרי בית בתחומן.</p>	<p>אדם חסר בית זכאי לממש את זכויותיו בכל מקום שייבחר בארץ בלי תלות במענו הרשום במרשם האוכלוסין.</p>	(ד)		<p>הזכות לסיוע בכל מקום</p>
<p>הסעיף נועד להבטיח תנאי קיום בסיסיים – קצבת קיום, מזון, ביגוד, אפשרות להתקלח. הנסיעה בתחבורה הציבורית חינם היא חיונית כדי לאפשר לחסר הבית להגיע למקומות בהם ניתנים מענים.</p>	<p>(1) אדם חסר בית זכאי לקצבת הבטחת הכנסה ללא מבחן תעסוקה.</p> <p>(2) אדם חסר בית זכאי לסיוע בצרכיו הבסיסיים, לרבות מזון, ביגוד ורחצה. בכל רשות מקומית שבה מעל 15 חסרי בית תופעל מסגרת יום קבועה לחסרי בית שבה ניתן לקבל מזון, ביגוד ומקלחת.</p> <p>(3) אדם חסר בית זכאי לנסיעה חינם בתחבורה ציבורית.</p>	(ה)		<p>הזכות לקיום בכבוד</p>
<p>סעיף זה בא להבטיח כי לחסר בית ימצא פתרון דיור קבע ובהישג ידו. יודגש כי פתרון קבע יכול להיות דיור ציבורי, דיור מוגן או סיוע בשכ"ד או פתרון אחר של דיור עצמאי. היה ולא ניתן לו</p>	<p>(1) אדם חסר בית זכאי לסיוע ממשלתי למציאת דיור קבע עצמאי נגיש ובהישג יד בהתאם לתכניות הסיוע שתקבע המועצה ובכפוף לאמור בסעיף 11 לחוק זה.</p> <p>(2) לענין זה, "בהישג יד" משמעו שהוצאות שעל חסר</p>	(ו)		<p>הזכות לדיור</p>

<p>פתרון בתוך שנה יהיה זכאי לדיור ציבורי, ייכנס לרשימות ההמתנה ובתקופת ההמתנה יקבל סיוע מוגדל הניתן לממתינים לדיור ציבורי.</p>	<p>הבית לשאת עבור הדיור לא יעלו על 25% מהכנסותיו השונות.</p> <p>(3) חלפו 12 חודשים ובלי שהצליח חסר הבית במאמץ סביר לממש סיוע שניתן לו כדי להעמיד לעצמו פתרון דיור כאמור, יהיה זכאי לדיור ציבורי במרחק של עד 50 ק"מ מעיר מגוריו או במרחק רב מכך, אם ביקש זאת חסר הבית, או לסיוע מוגדל המיועד למי שנמצא ברשימת ההמתנה לדיור הציבורי.</p>			
<p>מטרת הסעיף למנוע פגיעה בילדים למשפחות חסרות בית או קטינים חסרי בית בגיל בית ספר לממש את זכותם לחינוך</p>	<p>אין למנוע מתלמיד חסר בית לממש את זכותו לחינוך בשל היעדר כתובת מגורים קבועה.</p>	(ז)		הזכות לחינוך
<p>סעיף זה בא להבטיח טיפול רפואי הולם בתוספת הראשונה מצוינים מצבים רפואיים במזכים כל אדם חסר בית בטיפול רפואי חינוכי, והם מתמקדים במצבי חירום המסכנים את חסר הבית או הסביבה ואופייניים לחיים בתנאים קשים.</p> <p>הסעיף בא להבטיח כי לא ישוחרר אדם מבית חולים לרחוב בשעות הלילה ובלי פגש עו"ס, וזאת כדי להבטיח החלמה מלאה לאדם חסר הבית ואף למקסם את האפשרות שהמצב הבריאותי יוביל לשיקום.</p> <p>כמו כן הסעיף בא למנוע מצב של ההצטברות חובות למד"א מכיוון שאנשים בעלי כוונות טובות הזמינו אמבולנס לחסרי בית במרחב הציבורי</p>	<p>(1) חסר בית זכאי לטיפול רפואי חינוכי במרפאה או בבית חולים ממשלתי בעת חירום ובכל אחד מהמקרים המצוינים בתוספת הראשונה.</p> <p>(2) אושפז אדם חסר בית בבית חולים, אין לשחררו מבית החולים לאחר השעה שש בערב ועד לשעה שש בבוקר.</p> <p>(3) חסר בית זכאי לפגוש עו"ס של בית החולים בטרם ישוחרר מבית החולים.</p> <p>(4) חסר בית לא יחויב בתשלום עבור אמבולנס אשר הוזמן עבורו שלא מיזמתו.</p> <p>(5) חסר בית שקיבל טיפול רפואי בבית חולים יהיה פטור מתשלום עבור האמבולנס שהביא אותו לבית החולים, אף אם לא אושפז.</p>	(ח)		הזכות לבריאות

	<p>(6) על המועצה לקבוע הסדרים למתן טיפול רפואי חנם לחסרי בית חסרי מעמד בישראל, שאינו ניתן במסגרת סעיף (ח)(1), לרבות בתחום בריאות הנפש.</p>			
<p>מטרת סעיף זה להבטיח את כבודם וחירותם וקניינם של חסרי בית בעת שהם מתקיימים במרחב הציבורי.</p> <p>הניסיון בעולם וגם בישראל הוא שקיימת נטייה לנסות ולהתמודד עם חסרי הבית במרחב הציבורי באמצעות הפעלת אכיפה, אך זו מדיניות שגויה שמהווה התעמרות בחסרי הבית, פוגעת בהם על פעולות קיום שהם נאלצים לבצע במרחב הציבורי ולא רק שאינה מקדמת פתרון אלא מזיקה.</p> <p>חלק מההסדרים שכלולים בסעיף עוגנו בנוהל של עיריית תל-אביב שהושג בעקבות עתירה של חסרי בית נגדה יחד עם האגודה לזכויות האזרח, והם קיבלו תוקף של פסק דין מבית המשפט העליון</p>	<p>(1) נציג רשות או בעל תפקיד ברשות או מטעם רשות לא יטריד אדם חסר בית, לא ישפילו וינהג בו בכבוד.</p> <p>(2) אדם חסר בית זכאי להגנה של רשויות אכיפת החוק וליחס רציני לתלונותיו.</p> <p>(3) אין לשלול את חירותו של אדם חסר בית או לקנוס אותו רק בשל כך שהינו חסר בית או בשל התנהגות המתחייבת ממצבו כחסר בית.</p> <p>(4) אין לכפות על חסר בית הלן או שוהה במרחב הציבורי להתפנות מאותו מרחב למסגרת כלשהי או להרחיקו למרחב ציבורי אחר.</p> <p>(5) שוטר בלבד רשאי להורות לאדם חסר בית לפנות את המרחב הציבורי בו הוא לן או שוהה ורק אם נוכחותו במקום מהווה עבירה פלילית או יוצרת סיכון של ממש לעוברי האורח או מגבילה הגבלה של ממש את המעבר או הכניסה לנכס או מתקן.</p> <p>(6) הפסיכיאטר מחוזי רשאי להורות על אשפוז כפוי של אדם חסר בית רק בהתקיים הנסיבות הקבועות בחוק לטיפול בחולי נפש, התשמ"א-1991. חסרות בית לכשעצמה לא תיחשב כאקט</p>	<p>(ט)</p>		<p>הזכות לכבוד, לחירות ולקניין</p>

	<p>המהווה סכנה של חסר הבית לעצמו או לאחרים.</p> <p>(7) אין ליטול את ציודו האישי של חסר בית אלא אם הציוד מונע מהציבור לעשות שימוש סביר במרחב הציבורי, או חוסם כניסה לנכס, או שהפגיעה בשימוש כאמור היא פגיעה ממשית.</p> <p>(8) פעילות כאמור כלפי חסרי בית תיעשה לאחר מתן התראה בכתב זמן סביר מראש ושמירה מרבית על כבודו ועל פרטיותו של חסר הבית.</p> <p>(9) ניטל מחסר בית ציוד כאמור בסעיף (7) יישמר הציוד במחסן עירוני לתקופה של 60 ימים וחסר הבית יהיה זכאי לקבל הציוד בחזרה, ואולם אם ניטלו מחסר בית מסמכים אישיים יישמרו לתקופה של ארבע שנים.</p>			
<p>מטרת הסעיף להבטיח כי פרטיותו של אדם תישמר גם אם הוא חסר בית. בימינו קל להשיג מידע על כל אדם והעובדה כי אדם היה בעבר חסר בית היא אינפורמציה שאם תיחשף לציבור עלולה לפגוע בסיכויי השיקום, להפחיד בעלי דירות ומעסיקים פוטנציאלים וכיו"ב.</p>	<p>אדם חסר בית זכאי כי הרשויות יישמרו על פרטיותו ועל סודיות ביחס למצבו.</p>	(י)		<p>הזכות לפרטיות</p>
<p>מטרת הסעיף להבטיח את הזכות לשוויון לאנשים חסרי בית ולמנוע הפלייתם על רקע מצבם על ידי רשויות המדינה, על ידי מעסיקים ועל ידי עסקים המוכרים מוצרים ומספקים שירותים או בכניסה למקומות ציבוריים. למשל – למנוע מנהג אוטובוס לסרב לתת</p>	<p>(1) אין להפלות אדם בשל היותו חסר בית או בשל עברו כחסר בית</p> <p>(2) סעיף זה יחול על מי שחל עליו חוק איסור הפליה במוצרים, שירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים.</p>	(יא)		<p>הזכות לשוויון ואיסור הפליה</p>

שירות לאדם כי הוא נדמה לו כחסר בית.	(3) סעיף זה יחול על מי שחל עליו חוק שוויון הזדמנויות בעבודה			
מטרת הסעיף להבטיח את הזכות של אדם חסר בית לייצוג משפטי ולגישה לערכאות משפטיות, שכן לפתרון סוגיות משפטיות יש חשיבות עצומה בשיקום. למשל, כיום חסרי בית לא זכאים לסניגור אלא בעבירות חמורות, אך דווקא עבירות קלות שמסתיימות בהרשעה עשויות להותירו במצבו.	(1) אדם חסר בית זכאי לפטור סטטוטורי מתשלום אגרה בהליכים משפטיים (2) אדם חסר בית זכאי לייצוג משפטי חינם על ידי הסניגוריה הציבורית ועל ידי הלשכה לסיוע משפטי במשרד המשפטים	(יב)		הזכות לנגישות לערכאות שיפוטיות ולסיוע משפטי
מטרת הסעיף להקל על חסר הבית להשתקם בלי להשית עליו תשלומים שיקשה עליו לעמוד בהם ויסבכו אותו.	אדם חסר בית זכאי לפטור מתשלום ארנונה לתקופה של ארבע שנים לפחות, שמנייה יחל עם כניסתו לדיור המחייב תשלום ארנונה.	(יג)		זכות לפטור מארנונה
סימן ג': אחריות המדינה בטיפול בחסרי בית				
מטרת הסעיף לקבוע הליך מוסדר להכרה בכך שאדם אכן חסר בית לפי ההגדרה, ויש חשיבות לכך כיוון שההכרה מזכה אותו בהטבות שונות.	המועצה תקבע הוראות להכרה באדם העונה להגדרה שבחוק זה כחסר בית ולהנפקת תעודה מתאימה.	(א)	5.	הכרה באדם כחסר בית
התערבות מהירה ומיידית היא חיונית ולעיתים מצילת חיים, ולכן יש לאפשר לאדם חסר בית גישה לכל השירותים הכלולים בחוק באופן מידי, ולא להמתין עד לתום הליך הבירור.	פנה אדם לרשויות הרווחה כדי שיכירו בו כחסר בית, יקבל על-אתר תעודה זמנית של חסר בית ואת כל הזכויות הנתונות לחסר בית על פי חוק זה, עד לבירור מצבו.	(ב)		
סיוע לאדם חסר בית מתחייב מהכרה בזכותו לקיום בכבוד ולא כתגמול עבור שיתוף פעולה, אותו יש לקדם באמצעות רכישת אמונו של חסר הבית. תפיסה זו מקובלת	הכרה באדם כחסר בית לא תותנה בדרישה לשיתוף פעולה או כניסה להליך שיקום או טיפול כלשהו.	(ג)		

<p>היום גם בקשר לשירותים לנשים בזנות כמו כניסה למסגרות להפחתת נזק.</p>				
<p>מטרת הסעיף להבטיח הליך הוגן בעת קבלת החלטה גורלית כמו ביטול ההכרה כחסר בית, על כל הזכויות הנלוות לכך. שימוע בכתב אינו אפשרי במקרה של חסרי בית לא מיוצגים, ולכן נדרש שימוע בעל-פה.</p>	<p>אין לבטל או להשעות ההכרה באדם כחסר בית אלא לאחר שניתנה לו זכות טיעון בעל-פה.</p>	(ד)		
<p>מטרת הסעיף להבטיח כי מדיניות המועצה מבוססת על תשתית עובדתית מלאה ושקופה, וכן כדי לאפשר מעקב אחר המענים הניתנים.</p>	<p>באחד לחודש מרץ בכל שנה תפרסם המועצה דוח ובו נתונים אודות מספר חסרי הבית, מאפייניהם, ונתונים אודות המענים הניתנים להם.</p>		.6	איסוף נתונים
<p>מניעה היא כיום אסטרטגיה מובילה במדינות רבות, שכן השיקום של אדם שכבר חסר בית הוא יקר וארוך ומסובך לאין שיעור מפעולות העשויות למנוע את הפיכתו לחסר בית מלכתחילה. מטרת הסעיף להסמיך המועצה ולחייבה לקבוע תכנית מניעה כוללת.</p>	<p>המועצה תכין תכניות שמטרתן לצמצם את מספר האנשים הנקלעים לחסרות בית ובכלל זה:</p> <p>(1) מענים ייעודיים לאוכלוסיות הנמצאות בסיכון גבוה לחסרות בית</p> <p>(2) מעני חירום למי שעומד בפני איבוד של מקום מגוריו, או להשתחרר ממוסד או מתקן כליאה, שסיפק לו קורת גג</p> <p>(3) סיוע חירום חד פעמי למי שעומד לאבד את ביתו מחמת קושי כספי זמני</p>	(א)	.7	תכנית מניעה
<p>היעד של צמצום מספר חסרי הבית הוא יעד מקובל היום במדינות שונות. מטרת הסעיף לחייב המועצה לקבוע יעדים לצמצום מספר חסרי הבית על מנת שניתן יהיה לקבוע מדיניות מתאימה.</p>	<p>המועצה תציב יעדים לצמצום הדרגתי של מספר חסרי הבית החדשים עד להעלמת התופעה באופן מוחלט.</p>	(ב)		

<p>מטרת הסעיף היא למנוע מצב בו אדם מפונה מדיוור בו הוא מחזיק והופך כתוצאה מכך לחסר בית, וזאת כחלק מהתפיסה שיש לפעול למניעה בעדיפות ראשונה על פני פתרונות בדיעבד. הסעיף מסמיך שופט הדין בפניו דירת מגורים יחידה לדרוש הכנת תסקיר דיוור על ידי עו"ס ואף להשהות צו פינוי.</p>	<p>מצא בית המשפט הדין בבקשה לצו פינוי נכס המשמש דירת מגורים יחידה, כי מתן הצו יוביל להפיכת הדייר המפונה לחסר בית, רשאי בית המשפט להורות כדלקמן:</p> <p>(1) השהיית תוקף ביצוע הצו, ובלבד שאין בכך לגרום נזק חמור לדורש הצו</p> <p>(2) הכנת תסקיר של עובד רווחה ובו פתרונות אפשריים למי שנגדו הוצא צו הפינוי</p>	(א)	.8	סמכות בית המשפט למנוע חסרות בית
<p>מטרת הסעיף להבהיר כי ההגנה הניתנת היא בנוסף לכל הגנה הקיימת היום בספר החוקים (למשל – סעיף 38 לחוק הוצל"פ)</p>	<p>אין בסעיף זה כדי לפגוע בסמכויותיו של בית המשפט לפי כל דין</p>	(ב)		
<p>מטרת הסעיף היא לחייב המועצה לקבוע הסדרים להגשת סיוע הומינטארי בסיסי לחסרי בית.</p>	<p>המועצה תקבע הסדרים לסיוע לחסרי בית ובכלל זה איתור חסרי בית הזקוקים לסיוע, חלוקת שמיכות ואוהלים, הגשת טיפול רפואי וחלוקת מזון ושתיה</p>	(א)	.9	סיוע הומינטרי
<p>מטרת הסעיף לחייב המועצה לקבוע הסדרים למקרי חירום שמתרחשים מפעם לפעם – סערה, נפילת טילים, זיהום וכיו"ב, אשר פוגעים באופן מיוחד בחסרי בית. השהים במרחב הציבורי.</p>	<p>בעת מזג אויר קיצוני, אירועים ביטחוניים ומצבי חירום נוספים, המסכנים את שהותם של חסרי הבית במרחב הציבורי, ייקבעו הוראות למתן מענה חירום מתאים, לרבות הלנה.</p>	(ב)		
<p>מטרת הסעיף לחייב המועצה לקבוע הסדרים למתן טיפול כוללני, מתואם ומלא, ולמתן סל שירותים (בדומה לסל שיקום לאנשים עם מוגבלות).</p>	<p>המועצה תקבע הנחיות למתן טיפול כוללני בכל צרכיו של חסר הבית בכתובת אחת, ולתיאום בין הרשויות השונות על מנת שהמענה שיינתן יהיה מתואם ומלא.</p>	(א)	.10	טיפול כוללני וסל שירותים
<p>מטרת הסעיף לחייב המועצה לקבוע הנחיות למתן סל שירותים שכולל את המרכיבים הנדרשים לשיקום של אדם חסר בית</p>	<p>המועצה תקבע הנחיות לסל שירותים לחסר בית, שיכלול מענה תמיכתי כוללני בכל</p>	(ב)		

<p>והחזרתו למצב מגורים רגיל.</p> <p>המרכיבים הכלולים בסל זה אינם רשימה סגורה אולם הם בסיס הכרחי עבור חסרי בית.</p>	<p>צרכיו של חסר הבית באותה עת לרבות אלו:</p> <p>(1) שהות במסגרות ייעודיות</p> <p>(2) דיור</p> <p>(3) השמה בתעסוקה, הכשרה מקצועית וכישורי חיים</p> <p>(4) גמילה מהתמכרויות או סיוע בכניסה לתוכניות תחליפי סם כגון מתדון, סבוקסון וכו'</p> <p>(5) עזרה נפשית</p> <p>(6) ליווי אישי של עובד רווחה לתקופה שלא תפחת משנה</p> <p>(7) ליווי אישי בפיתוח כישורים חברתיים ומיצוי פעילויות פנאי</p> <p>(8) ליווי אישי בפיתוח כישורי משק בית</p> <p>(9) מענק חד-פעמי לרכישת ציוד</p> <p>(10) במידה וניתן סיוע כספי לשכירת דירה, סיוע לצורך העמדת בטחונות לשכירת דירה</p>			
<p>מטרת הסעיף לחייב המועצה לקבוע הסדרים למתן דיור קבע עצמאי לחסרי בית אולם להנחות את המועצה במספר מישורים. למשל, להעדיף שהות במסגרות קבע על פני שהייה ממושכת במסגרות זמניות כמו הוסטלים. זאת, על פי הגישה הרווחת היום שמסגרת זמניות רק מנציחות את המצב ואילו הטיפול הראוי הוא מעבר לדיור קבע בקהילה בליווי צמוד של עובדי רווחה</p>	<p>המועצה תקבע הנחיות למתן מענה דיור לחסר בית בכפוף להנחיות הבאות:</p> <p>(1) ככל הניתן דיור קבע יינתן בהקדם האפשרי ובמקביל לסיוע כוללני. המועצה תקבע הנחיות למעבר מהיר ככל הניתן ממסגרות זמניות לדיור קבע ובהתאם ובהתחשב ברצונותיו של האדם חסר הבית;</p> <p>(2) תינתן עדיפות לפתרונות של דיור קבע עצמאי או מסגרת מוגנת של דיור</p>	(א)	.11	דיור

<p>וטיפול כוללני היא המדיניות המועדפת.</p> <p>הסעיף קובע את העיקרון כי דיור קבע אינו יכול להינתן במוסדות אלא במקרים יוצאי דופן המחייבים זאת.</p> <p>הסעיף קובע בנוסף זכות לדיור מוגן ציבורי לכל חסר בית מעל גיל 55</p> <p>כמו כן קובע הסעיף כי היה והדיור קבע מושג באמצעות סיוע בשכ"ד, שכן הדירה יהיה ההפרש שבין רבע מהכנסת חסר הבית לבין דירה חצייונית באותה עיר, וכי על הרשות לוודא כי הסיוע הכספי אכן ממומש בפועל.</p>	<p>בקהילה לחסרי בית שיחפצו בכך;</p> <p>(3) לחסרי בית מעל גיל 55 תינתן זכאות לדירה בדיור מוגן ציבורי לזקנים, השייך לחברות לדיור ציבורי ומפוקח על ידי משרד הבינוי;</p> <p>(4) למעט במקרים יוצאי דופן השהיה במוסדות שיקומיים או טיפוליים לא תהווה תחליף לפתרון דיור קבוע;</p> <p>(5) פתרון הדיור יינתן ככל הניתן תוך התחשבות ברצונותיו של חסר הבית ותוך פגיעה מועטה ככל הניתן בקשריו החברתיים, משפחתיים וקהילתיים;</p> <p>(6) היה וניתן סיוע כספי לצורך שכירת דירה, הסיוע לא יפחת מהפער שבין 25% מהכנסתו של חסר הבית לשכר דירה של דירה חצייונית באותה עיר; אולם אין הרשות האחראית יוצאת ידי חובתה במתן זכות לסיוע כספי בלבד, אם חסר הבית אינו מצליח לממש את הסיוע להשגת דיור קבע.</p> <p>(7) סיוע הניתן להבטחת דיור קבע ארוך טווח יינתן לתקופה של חמש שנים, ולאחריהן – לתקופות של שנתיים, כל עוד עובד רווחה מצא, כי קיים צורך להמשיך ולתמוך בחסר הבית כדי למנוע את חסרות הבית.</p>			
<p>המטרה היא לאפשר פתיחת דף חדש לחסרי בית, ולמנוע מצב בו מצד אחד המדינה משקיעה משאבים רבים בשיקום בעוד שרשויות אחרות מעמיקות את המשבר על ידי התעקשות לגביית חובות עבר, שברוב</p>	<p>המועצה תקבע הנחיות להכרה בחובות של חסרי בית לרשויות המדינה כחובות אבודים, שאין להמשיך ולנסות לגבותם, או לצמצמם.</p>	(א)	.12	טיפול בחובות עבר

המקרים ממילא לא ניתן לגבותם. חובות הם חסם ממשי ליציאה מחסרות בית.				
מטרת הסעיף להקל על חסרי בית מול נושים, לאור העובדה שחובות הם חסם ממשי ליציאה מצב של חסרות בית. למשל – חשבון בנק שמעוקל מונע אפשרות לשכור דירה.	המועצה תקבע הנחיות להקלה על חסרי בית בתשלום חובות עבר לגופים פרטיים באמצעות קרן ייעודית שתוקם, ובאמצעות מתן הלוואות ארוכות טווח בריבית 0% לפירעון חובות.	(ב)		
מטרת הסעיף להנחות המועצה לקבוע הנחיות להגביר ההיכרות של קבוצות מיעוט עם המענים, שכן חסרות בית לובשת צורות שונות בקהילות שונות.	המועצה תקבע הנחיות להגברת ההיכרות של קבוצות מיעוט תרבותיות ומגדריות עם המענים הניתנים לחסרי בית לרבות הנגשה לשונית		.13	רגישות תרבותית ומגדרית
	המועצה תקבע הנחיות להנגשת המענים הניתנים לחסרי בית לאנשים עם מוגבלות, כהגדרתם בחוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלות		.14	נגישות
סימן ד': הוראות שונות				
מטרת הסעיף להבטיח שקיפות בעבודת המועצה, וכן הזדמנות לציבור ולארגונים לעקוב אחר המתרחש במועצה ולהכיר את המענים שנקבעו.	כל אלו יפורסמו באתר המועצה: (1) סדר היום לישיבות המועצה והאמצעים לפנות למועצה (2) פרוטוקולים של ישיבות המועצה (3) הנחיות המועצה (4) המענים הניתנים לחסרי בית (5) נתונים ודיווחים של המועצה (6) כל מידע אחר בעל עניין ציבורי		.15	שקיפות
מטרת הסעיף להבטיח שקיפות ופיקוח	השר ידווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת על יעדי הממשלה		.16	דיווח

פרלמנטארי על עובדת המועצה.	לשנת התקציב עד הראשון בפברואר בכל שנה ודיווח על מימוש תכניות הממשלה עד הראשון בנובמבר.			
מטרת הסעיף להבטיח כי יתבצע מעקב שוטף אחר החלטות המועצה ופיקוח ומדידה של האפקטיביות וזאת על מנת למנוע בזבז משאבים ולשפר את המדיניות תוך למידה מהניסיון המצטבר.	המועצה תבצע מעקב שוטף אחר המענים והצלחתם להגשים את מטרתם, ותקבע מדדים לפיקוח והערכה של המענים. דו"ח שנתי שיוצג לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אחת לשנה.	(א)	.17	מחקר ופיתוח
	המועצה תממן מחקרי מדידה והערכה אודות המענים הניתנים לחסרי בית.	(ב)		
מטרת הסעיף להתאים את המדיניות הקיימת המעוגנת בתע"ס לחוק החדש	הוראות התע"ס בנושא דרי רחוב כפופות לחוק זה ולהחלטות המועצה ויעודכנו בהתאם להוראות חוק זה והחלטות המועצה.		.18	כפיפות התע"ס
מטרת הסעיף היא להשתמש ביחידות הקיימות ברשויות המקומיות כבסיס ליישום החוק החדש.	היחידות לדרי רחוב ברשויות המקומיות יכוננו היחידות לחסרי בית ויפעלו להגשמת הוראות חוק זה והנחיות המועצה.		.19	יחידות לדרי רחוב
תוספת ראשונה				
ר' סעיף 4(ח)	כוויות קור, התייבשות, מנת יתר, מורסה, מחלות מין, מחלות זיהומיות, שפעת (להתייעץ עם מרפאת לוינסקי ורל"א לגבי מחלות אופייניות)			

המחקר שבידיכם סוקר את המדיניות הנוהגת במדינת ישראל כלפי אנשים חסרי בית וממפה את השירותים הניתנים להם, את הקצבאות שהם זכאים להן ואת יכולתם לממש אותן. בתוך כך נבחנים המוסדות המעורבים בתהליך, כמו גם הקשיים, האתגרים והחסמים העומדים הן בפני חסרי הבית והן בפני המוסדות, הארגונים והאנשים שמבקשים לסייע להם – תמונה המאפשרת להצביע על המגמות הרווחות במדיניות זו ולהציע לה פתרונות אפשריים.

המחקר מבוסס על עבודת שטח, מגובה בנתונים כמותיים ומלווה בנספחים הסוקרים פנים שונים של הסיוע המוצע לאנשים חסרי בית. מובאות בו הצעות לשירותים נוספים, קצבאות ייעודיות, הגדרות מתאימות יותר וחוק חדש, המבוססים כולם על הניסיון שנצבר בעבודה עם אנשים חסרי בית ברחבי העולם ועל ניסיון מקומי רלבנטי.

חוברת זו עשויה לשמש כלי עזר לאנשים חסרי בית, למעצבי מדיניות, עובדות סוציאליות וחוקרות במדעי החברה, ולכל מי שחפץ להבין מה המשמעות של חיים בשולי העוני, כדי לסייע למי שנמצאים ונמצאות שם מתוך סולידריות, ערבות הדדית ותקווה.

